



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,
predstavljeni 9. marca 2023¹

Zadeva C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
ob udeležbi
E.,
S.,
in njunih mladoletnih otrok**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Območje svobode, varnosti in pravice – Uredba (EU) št. 604/2013 – Člen 2, točka (l) – Pojem ‚dokument za prebivanje‘ – Diplomatska osebna izkaznica, ki jo izda država članica – Merila in mehanizmi za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito – Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih – Privilegiji in imunitete – Pravica do bivanja na ozemlju sprejemne države članice“

I. Uvod

1. V teh sklepnih predlogih obravnavam vprašanje, ali se diplomatske osebne izkaznice, ki jih na podlagi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, sklenjene 18. aprila 1961 na Dunaju (v nadaljevanju: Dunajska konvencija),² država članica izda državljanom tretje države, ki so člani osebja diplomatskega predstavništva v navedeni državi, šteje za dokument za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (v nadaljevanju: Uredba Dublin III),³ kar bi posledično pomenilo, da je navedena država članica odgovorna za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, ki jih vložijo imetniki navedenih dokumentov.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² *United Nations Treaty Series*, zv. 500, str. 95.

³ UL 2013, L 180, str. 31.

II. Uredba Dublin III

2. V uvodnih izjavah 4 in 5 Uredbe Dublin III je navedeno:

„(4) Sklepi iz Tampereja navajajo tudi, da bi moral [Skupni evropski azilni sistem] v kratkem času vključevati tudi jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.

(5) Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za zadevne države članice in osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice, da bi se zagotovil učinkovit dostop do postopkov za priznanje mednarodne zaščite in ne bi bil ogrožen cilj hitre obravnave prošelj za mednarodno zaščito.“

3. Člen 1 Uredbe Dublin III, naslovljen „Predmet urejanja“, določa, da so „[v] tej uredbi [...] določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljnjem besedilu: odgovorna država članica).“

4. V smislu Uredbe Dublin III člen 2, točka (l), opredeljuje „dokument za prebivanje“ kot „[...] kakršno koli dovoljenje, ki ga izdajo organi države članice, ki državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva dovoljuje prebivanje na njenem ozemlju, vključno z dokumenti, ki utemeljujejo dovoljenje, da ostanejo na ozemlju v okviru ukrepov začasne zaščite ali dokler ne prenehajo okoliščine, ki preprečujejo izvedbo odstranitvenega naloga, z izjemo vizumov in dovoljenj za prebivanje, izdanih v obdobju, potrebnem za določitev odgovorne države članice po tej uredbi ali med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito ali prošnje za dovoljenje za prebivanje[.]“

5. Člen 7(1) Uredbe Dublin III določa, da se „[m]erila za določanje odgovorne države članice [...] uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju.“

6. Člen 12(1) in člen 14 Uredbe Dublin III določata upoštevana merila. Člen 12 te uredbe, naslovljen „Izdaja dokumentov za prebivanje in vizumov“, v odstavku 1 določa, da „[k]adar prosilec poseduje veljaven dokument za prebivanje, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je dokument izdala.“ Člen 14 Uredbe Dublin III, naslovljen „Vstop brez vizumske obveznosti“, določa:

„1. Če državljani tretje države ali oseba brez državljanstva vstopi na ozemlje države članice, v kateri za vstop ne velja vizumska obveznost, je za obravnavanje njene prošnje za mednarodno zaščito odgovorna ta država članica.

2. Načelo, določeno v odstavku 1 se ne uporabi, če državljani tretje države ali oseba brez državljanstva vloži svojo prošnjo za mednarodno zaščito v drugi državi članici, v kateri za vstop na njeno ozemlje prav tako ne velja vizumska obveznost. V tem primeru je ta druga država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.“

7. Člen 29(1) Uredbe Dublin III določa:

„Predaja prosilca [...] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede [...] najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek.

[...]

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

8. Prosilci za mednarodno zaščito (v nadaljevanju: prosilci) so družina državljanov tretje države. Mož je delal na veleposlaništvu svoje države izvora v državi članici X. Mož, žena in dva otroka so uživali privilegije in imunitete na podlagi Dunajske konvencije, ministrstvo za zunanje zadeve navedene države pa jim je izdalo diplomatske osebne izkaznice. Nekaj let pozneje je družina zapustila državo članico X in na Nizozemskem zaprosila za mednarodno zaščito.⁴

9. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar) je 31. julija 2019 prosilce obvestil, da je po njegovem mnenju država članica X odgovorna za obravnavo njihovih prošenj na podlagi člena 12(1) ali člena 12(3) Uredbe Dublin III.

10. Država članica X je 30. avgusta 2019 zavrnila zahteve državnega sekretarja za sprejem in navedla, da prosilcem ni izdala niti dokumentov za prebivanje niti vizumov, saj so v navedeni državi članici bivali le na podlagi svojega diplomatskega statusa. Prosilci so v državo članico X in na Nizozemsko vstopili z diplomatskimi potnimi listi, ki jih je izdala njihova država izvora, zato vizumov niso potrebovali. Na podlagi člena 14(2) Uredbe Dublin III je bila torej za obravnavo njihovih prošenj odgovorna Nizozemska.

11. Državni sekretar je 11. septembra 2019 od države članice X zahteval, naj ponovno prouči zahteve za sprejem. Državni sekretar, ki se je skliceval na priročnik države članice X o diplomatskih privilegijih in imunitetah, je menil, da so diplomatske osebne izkaznice, ki jih je izdala država članica X, dokumenti za prebivanje. Na podlagi člena 12(1) Uredbe Dublin III je torej država članica X odgovorna za obravnavo prošenj.

12. Država članica X je 25. septembra 2019 ugodila zahtevam za sprejem.

13. Z odločbami z dne 29. januarja 2020 je državni sekretar odločil, da ne bo obravnaval prošenj za mednarodno zaščito.

14. Prosilci so zoper navedene odločbe vložili pritožbo. Pred rechtbank Den Haag (okrožno sodišče v Haagu, Nizozemska) so trdili, da država članica X ni odgovorna za obravnavo njihovih prošenj, saj je njihova pravica do prebivanja v navedeni državi članici izhajala iz Dunajske konvencije. Diplomatske osebne izkaznice, ki jih je izdala država članica X, so deklaratorne in to zgolj potrjujejo.

15. Rechtbank Den Haag (okrožno sodišče v Haagu) je odločilo, da je pritožba utemeljena. Odločbe državnega sekretarja je razveljavilo z obrazložitvijo, da diplomatskih osebnih izkaznic ni mogoče šteti za dovoljenje za bivanje v državi članici X, saj so prosilci že imeli pravico do bivanja v navedeni državi članici na podlagi Dunajske konvencije. Te izkaznice so torej v zvezi z navedeno pravico deklaratorne in ne konstitutivne. Državni sekretar je bil torej zavezan obravnavati njihove prošnje.

⁴ Zaradi zaščite identitete prosilcev v predložitveni odločbi ni navedeno njihovo državljanstvo ali država članica njihovega diplomatskega predstavništva, ki je navedena kot država članica X. Temu pristopu bom sledil tudi v teh sklepnih predlogih.

16. Državni sekretar je zoper navedeno sodbo vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska).

17. Predložitveno sodišče meni, da niti besedilo niti sobesedilo člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III ne zagotavljata dovolj jasne opredelitve pojma „dokument za prebivanje“. Navedena uredba ne določa izrecno, da mora biti to dokument, izdan na podlagi nacionalnega prava. Čeprav mora biti to dovoljenje, da lahko oseba ostane na ozemlju države članice, ki ga izdajo organi navedene države članice, pa uredba ne določa natančneje, kaj mora tako dovoljenje vsebovati. Tudi iz sodne prakse Sodišča glede tega ni mogoče razbrati kaj jasnejšega. Na podlagi Dunajske konvencije morajo države pogodbenice diplomatskemu osebju in njihovim družinam dovoliti bivanje na svojem ozemlju. Država sprejemnica ni pristojna za odobritev ali zavrnitev dovoljenja diplomatom za bivanje na njenem ozemlju.⁵

18. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 2, točka (l), Uredbe Dublin III razlagati tako, da je diplomatska izkaznica, ki jo na podlagi [Dunajske konvencije] izda država članica, dokument za prebivanje v smislu te določbe?“

19. Pisna stališča so predložili prosilci, nizozemska in avstrijska vlada ter Evropska komisija.

IV. Vprašanje za predhodno odločanje

A. Dopustnost

20. Avstrijska vlada trdi, da bi glede na informacije, ki so ji na voljo, predlog lahko bil nedopusten. Čeprav je država članica X 25. septembra 2019 ugodila zahtevam za sprejem, pa predaja prosilcev ni bila izvedena v šestih mesecih po tem. Na podlagi člena 29(1) Uredbe Dublin III je torej Nizozemska odgovorna za obravnavo prošelj, pritožba državnega sekretarja je brezpredmetna, na vprašanje za predhodno odločanje pa ni treba več odgovoriti.⁶

21. Iz predložitvene odločbe sklepam, da ko je državni sekretar vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet), je zahteval izdajo začasne odredbe, s katero bi se prekinil tek šestmesečnega roka iz člena 29(1) Uredbe Dublin III. Predložitveno sodišče je tej zahtevi ugodilo 24. marca 2020. Iz tega sledi, da spor med strankami pred predložitvenim sodiščem še poteka, zato je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.⁷

⁵ Po mnenju predložitvenega sodišča pravica diplomatskega osebja ostati na Nizozemskem izhaja neposredno iz Dunajske konvencije in ne iz nacionalnega prava.

⁶ Glej na primer sodbo z dne 24. novembra 2020, Openbaar Ministerie (Ponarejanje listin) (C-510/19, EU:C:2020:953, točka 27 in navedena sodna praksa).

⁷ Glej po analogiji sodbi z dne 26. julija 2017, A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585, točke od 56 do 60), in z dne 25. oktobra 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, točka 46). Glede zakonitosti odložitve na podlagi Uredbe Dublin III ne izražam nobenega mnenja.

B. Vsebinska presoja

1. Povzetek trditev strank

22. Po mnenju predložitvenega sodišča sta možni dve razlagi. Diplomatska izkaznica je dokument za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III, zato je država članica X odgovorna za obravnavo prošelj za mednarodno zaščito. Diplomatska izkaznica ni tak dokument za prebivanje, zato je Nizozemska odgovorna za obravnavo teh prošelj.

23. Nizozemska vlada in Komisija zagovarjata prvo razlago. Trdita, da je opredelitev pojma „dokument za prebivanje“ v Uredbi Dublin III dovolj široka, da zajema tudi diplomatske osebne izkaznice. Pri tem se sklicujeta na razlago členov od 12 do 14 navedene uredbe, ki jo je podalo to Sodišče in v skladu s katero bi morala uporaba meril iz navedenih določb na splošno omogočati dodelitev odgovornosti za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, ki jo državljani tretje države vložijo pri državi članici, v katero je navedeni državljani prvič vstopil ali v kateri je prvič bival po vstopu na ozemlje držav članic.

24. Komisija ni prepričana, ali so diplomatske osebne izkaznice res deklaratorne in ne konstitutivne, saj imajo države pogodbenice Dunajske konvencije določeno polje proste presoje glede oseb, ki jih sprejmejo na svoje ozemlje kot diplomatsko osebje. Posamezno osebo lahko na primer opredelijo kot *persona non grata* ali kot nesprejemljivo. Vsekakor bi bilo v nasprotju s cilji Uredbe Dublin III, če država članica, ki je sprejela državljana tretje države kot člana diplomatskega osebja, ne bi imela obveznosti obravnavati prošnje navedene osebe za mednarodno zaščito.

25. Nizozemska vlada meni, da diplomatske osebne izkaznice deklarirajo pravice iz člena 39 Dunajske konvencije, vključno s pravico do bivanja v državi članici X, vendar navedene pravice končno izhajajo iz odločitev države članice X in države izvora prosilcev postati pogodbenici Dunajske konvencije in vzpostaviti diplomatske odnose. V tem smislu je država članica X prosilcem dovolila bivanje na svojem ozemlju, brez poseganja v njeno diskrecijo, da katerega koli od prosilcev razglasi za *persona non grata*. Iz tega izhaja pomen vloge države članice X pri dopustitvi bivanja prosilcev na svojem ozemlju.

26. Prosilci in avstrijska vlada zagovarjajo drugo razlago, vendar na podlagi različnih pristopov. Prosilci se sklicujejo na sodbo Raad van State (državni svet) o tem, da privilegiran status diplomatskega osebja in njihovih družinskih članov izhaja neposredno iz Dunajske konvencije in ni odvisen od tega, ali razpolagajo z dokumentom.⁸ Enako pravica prosilcev do bivanja v državi članici X izhaja neposredno iz Dunajske konvencije, diplomatska osebna izkaznica pa je zgolj dokazilo o obstoječi pravici do prebivanja. Na podlagi Dunajske konvencije država sprejemnica ne more odvzeti diplomatove pravice do prebivanja, razen v zelo omejenih izjemnih primerih. Iz tega sledi, da država sprejemnica take pravice tudi ne more podeliti. Opozarjajo tudi na to, da so diplomati izključeni s področja uporabe Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.⁹

27. Avstrijska vlada trdi, da diplomatska osebna izkaznica dokazuje privilegije in imunitete, ki jih diplomatsko osebje uživa na podlagi Dunajske konvencije. Te pa ne vključujejo pravice do vstopa v državo sprejemnico ali bivanja v njej. Diplomatske osebne izkaznice, izdane na podlagi Dunajske

⁸ Sodba z dne 27. marca 2008, ki jo je izdal Raad van State (državni svet) (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272. Glej člen 3(2)(f) navedene direktive.

konvencije, torej niso dokumenti za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III. Poudarja, da veliko držav članic, vključno z Avstrijo, od diplomatskega osebja zahteva, naj zaprosi za vstopni vizum, ki pa (če je izdan) pomeni dovoljenje, da oseba ostane v navedeni državi članici.

2. Presoja

28. Najprej bom obravnaval pravni okvir, v katerem je država članica X prosilcem izdala diplomatske osebne izkaznice. Nato bom obravnaval trditve strank o sodni praksi tega Sodišča glede pravic državljanov držav članic do prebivanja in ocenil upoštevnost navedene sodne prakse v obravnavni zadevi. Nazadnje bom obravnaval še besedilo in sobesedilo upoštevnih določb Uredbe Dublin III, pri čemer bom ugotovil, da so podlaga za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje.

a) *Diplomatske osebne izkaznice prosilcev*

29. Dunajska konvencija je sporazum mednarodnega javnega prava, ki so ga podpisale in ratificirale države članice in tretje države ob izvajanju svojih suverenih pristojnosti na področju diplomatskih odnosov. Ne nanaša se na odnose z Evropsko unijo, ki ni pogodbenica navedenega sporazuma.¹⁰

30. Države pogodbenice Dunajske konvencije se strinjajo, da se osebju diplomatskih predstavništev podelijo nekateri privilegiji in imunitete s ciljem lažje „ohranitv[e] mednarodnega miru in varnosti ter razvoj[a] prijateljskih odnosov med državami“. „[N]amen takih privilegijev in imunitet ni dajati prednosti posameznikom, temveč zagotavljati učinkovito opravljanje nalog diplomatskih predstavništev kot predstavnikov države“.¹¹

31. Kot poudarja avstrijska vlada, Dunajska konvencija diplomatskemu osebju izrecno ne podeljuje pravice do vstopa in bivanja na ozemlju države sprejemnice ter države pogodbenice lahko opredelijo postopke za obravnavo teh vprašanj. Ne glede na to pa je razumno domnevati, da se za učinkovito izvajanje funkcij diplomatskih predstavništev zahteva, da se osebju predstavništva ne dovoli samo vstop, ampak tudi bivanje na ozemlju države sprejemnice.¹²

¹⁰ Sodba z dne 22. marca 2007, Komisija/Belgija (C-437/04, EU:C:2007:178, točka 33).

¹¹ Dunajska konvencija, druga in četrta uvodna izjava.

¹² Glej Denza, E.: *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, četrta izdaja, Oxford University Press, 2016, str. 50: „Čeprav v [Dunajski konvenciji] upravičenost do vstopa in bivanja na ozemlju države sprejemnice ni izrecno navedena kot privilegij, pa se v praksi šteje, da izhaja iz člena 7 in učinkuje v notranjem pravu tujcev, če je to v nekaterih državah potrebno“ (opomba izpuščena). Člen 7 Dunajske konvencije (ob upoštevanju nekaterih pridržkov) določa, da lahko država pošiljateljica po svoji presoji imenuje člane osebja diplomatskega predstavništva.

32. Ta pravica ni absolutna. Dunajska konvencija državam pogodbenicam priznava znatno polje proste presoje glede identitete in števila oseb, ki jih sprejmejo kot osebje diplomatskega predstavništva, ter glede trajanja njihove prisotnosti po prenehanju njihovih funkcij.¹³

33. Država članica X je podpisnica Dunajske konvencije, ki jo je ratificirala v devetdesetih letih 20. stoletja. Iz okoliščin tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je jasno, da sta država članica X in država izvora prosilcev vzpostavili diplomatske odnose, ki jih ureja navedena konvencija. Država članica X se je torej strinjala, da osebju navedenega diplomatskega predstavništva podeli privilegije in imunitete na podlagi Dunajske konvencije zaradi učinkovitega izvajanja funkcij navedenega predstavništva, brez poseganja v izvrševanje njene proste presoje, kot je opisana v predhodni točki teh sklepnih predlogov.

34. V predložitveni odločbi je navedeno, da zadevne diplomatske osebne izkaznice vključujejo te informacije: „diplomatska osebna izkaznica, predstavništvo, priimek, imena, datum rojstva, osebna identifikacijska številka, položaj, datum izdaje, datum izteka veljavnosti in podpis imetnika.“ Naveden je tudi status. V spisu nacionalnega sodišča ni kopije izkaznic, izdanih prosilcem.

35. Nizozemska vlada se sklicuje na priročnik države članice X o diplomatskih privilegijih in imunitetah,¹⁴ na podlagi katerega se z diplomatsko osebno izkaznico podelijo privilegiji in imunitete iz Dunajske konvencije. Je pravna podlaga, na podlagi katere lahko diplomatsko osebje in njihovi družinski člani bivajo v navedeni državi članici. Skupaj s potnim listom dajejo imetniku pravico do vstopa v schengenske države in potovanje znotraj njih.¹⁵

36. Država članica X je objavila tudi dokument, ki zajema vzorčno diplomatsko osebno izkaznico, ki jo izdaja.¹⁶ Ta nosi naslov „diplomatska osebna izkaznica“, na levi strani pa je fotografija imetnika. Stran, na kateri je fotografija, vključuje informacije, opisane v točki 34 teh sklepnih predlogov. Na zadnji strani je navedeno, da izkaznica imetniku omogoča prebivanje v državi članici X do datuma izteka veljavnosti izkaznice, ob hkratni predložitvi veljavne potne listine pa mu omogoča tudi vstop na ozemlje schengenskih držav. V dokumentu, ki vključuje vzorec izkaznice, je pojasnjeno, da so na zadnji strani izkaznice informacije o privilegijih, ki jih uživa imetnik.

¹³ Dunajska konvencija določa, da se mora država pošiljateljica prepričati, da je oseba, ki jo namerava akreditirati kot vodjo diplomatskega predstavništva v državi sprejemnici, dobila agrema te države; agrema se lahko zavrne brez navedbe razlogov (člen 4). Država sprejemnica ima prosto presojo glede imenovanja diplomatskega osebja, ki so njeni državljani (člen 8(2)). Konvencija dovoljuje državi sprejemnici, da posamezno osebo kadar koli razglasi za *persona non grata* ali za nesprejemljivo, ne da bi morala pojasniti svojo odločitev (člen 9). Država sprejemnica lahko omeji obseg predstavništva ter s tem omeji število osebja (člen 11). Država sprejemnica ima prosto presojo pri določanju obdobja, za katero meni, da je razumno, in v katerem mora član osebja predstavništva zapustiti njeno ozemlje po prenehanju svojih funkcij, oziroma obdobja, v katerem smejo družinski člani pokojnega člana predstavništva ostati na njenem ozemlju (člen 39(2) in (3)). Iz nedavnih dogodkov je jasno razvidno izvrševanje te proste presoje. Zunanje ministrstvo Republike Avstrije je 7. aprila 2022 objavilo, da je primorano odvzeti diplomatski status trem članom veleposlaništva Ruske federacije na Dunaju in enemu članu generalnega konzulata Ruske federacije v Salzburgu. Navedeni posamezniki so sodelovali pri dejanjih, ki niso združljiva z njihovim diplomatskim statusom, zato so bili razglašeni za *personae non gratae* na podlagi člena 9 Dunajske konvencije in naloženo jim je bilo, da morajo do 12. aprila 2022 zapustiti avstrijsko ozemlje.

¹⁴ Navedeni dokument Sodišču ni bil predložen; najnovejša različica je na voljo na spletu.

¹⁵ Člen 19(2) in točka 4.3 Priloge VII k Uredbi (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1).

¹⁶ Ta vzorčna izkaznica je bila priglášena Komisiji v skladu s členom 34(1)(e) Zakonika o schengenskih mejah in objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* v skladu s členom 34(2) navedenega zakonika. Predhodni vzorec, verjetno tisti, ki je bil uporabljen, ko so prosilci prispeli v državo članico X, je bil v *Uradnem listu* objavljen tri leta prej. Za obravnavane namene med obema različicama ni bistvenih razlik.

37. Iz zgoraj navedenega izhaja – drugače kakor trdi avstrijska vlada – da diplomatske osebne izkaznice prosilcev potrjujejo njihovo pravico do bivanja v državi članici X za obdobje, navedeno na izkaznicah, v skladu z Dunajsko konvencijo.¹⁷

b) Sodna praksa Sodišča o pravicah do prebivanja in dovoljenjih za prebivanje

38. Prosilci se po analogiji sklicujejo na sodno prakso tega Sodišča, na podlagi katere je pravica državljanov države članice vstopiti na ozemlje druge države članice in tam prebivati iz razlogov, ki izhajajo iz Pogodbe, pravica, ki je podeljena neposredno s Pogodbo ali, glede na primer, z določbami, sprejetimi za njeno izvajanje. Izdaja dovoljenja za prebivanje državljanu države članice se ne šteje za ukrep, s katerim se podeljujejo pravice (konstitutivni dokument), ampak za ukrep, s katerim se dokazuje posamični položaj državljana druge države članice glede na določbe prava EU (deklaratorni dokument).¹⁸ Menijo, da je mogoče to sodno prakso prenesti na položaj državljanov tretje države na podlagi Dunajske konvencije; da diplomatske osebne izkaznice prosilcev zgolj deklarirajo pravice, ki jih že imajo na podlagi te konvencije; in da jim organi države članice X torej niso izdali dokumentov za prebivanje v smislu Uredbe Dublin III.

39. V tem okviru je koristno proučiti eno od prvih sodb, v katerih je Sodišče obravnavalo vir pravice državljanov ene države članice do vstopa in prebivanja na ozemlju druge, in sicer v sodbi Royer.¹⁹

40. Sodišče je ugotovilo, da je pravica državljanov držav članic do vstopa na ozemlje druge države članice in prebivanja na njem iz razlogov, ki izhajajo iz Pogodbe, podeljena neposredno s Pogodbo ali, glede na primer, z določbami, sprejetimi za izvajanje te pogodbe. Ta pravica se torej pridobi neodvisno od izdaje dovoljenja za prebivanje pristojnega organa države članice. Izdaja takega dovoljenja se ne šteje za ukrep, s katerim se podeljujejo pravice, ampak za ukrep, s katerim se dokazuje posamični položaj državljana druge države članice glede na določbe prava Unije. Sodišče je nato ugotovilo, da Direktiva št. 68/360²⁰ določa, da morajo države članice zagotoviti pravico do prebivanja na svojem ozemlju osebam, ki lahko predložijo dokumente, navedene v navedeni direktivi, ter da dovoljenje za prebivanje pomeni dokazilo o pravici do prebivanja. Namen upoštevnih določb navedene direktive je bil torej določiti praktične podrobnosti, ki urejajo izvrševanje pravic, podeljenih neposredno s Pogodbo. Iz tega sledi, da morajo organi držav članic zagotoviti pravico do prebivanja vsaki osebi, ki spada v kategorije iz Direktive in ki lahko s predložitvijo posebnih dokumentov dokaže, da spada v eno od navedenih kategorij. Ker se nanaša na izvrševanje pravice, pridobljene na podlagi Pogodbe, se neizpolnitev pravnih formalnosti ne more sama po sebi šteti za kršitev javnega reda ali javne varnosti, ki bi lahko upravičevala izdajo odredbe o izgonu.²¹

¹⁷ Videti je, da na podlagi primarne zakonodaje države članice X, ki ni bila predložena Sodišču, je pa dostopna na spletu, velja, da pogodbe in instrumenti mednarodnega prava pomenijo pravno podlago za začasno bivanje in prebivanje diplomatskega osebja v navedeni državi. Tako kot Nizozemska se država članica X običajno opisuje kot monistična, saj sprejema mednarodne pogodbe, ki jih je ratificirala, kot del nacionalnega prava, ne da bi bila potrebna nacionalna zakonodaja za njihov prenos.

¹⁸ Glej na primer sodbi z dne 23. marca 2006, Komisija/Belgija, (C-408/03, EU:C:2006:192, točki 62 in 63 ter navedena sodna praksa), in z dne 21. julija 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 54). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi I (C-195/16, EU:C:2017:374, točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa).

¹⁹ Sodba z dne 8. aprila 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). Glej tudi Direktivo 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

²⁰ Direktiva Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27).

²¹ Sodba z dne 8. aprila 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, točke od 18 do 40).

41. Iz te sodne prakse izhajata dva pomembna vidika.

42. Prvič, ker se okoliščine pravno in vsebinsko razlikujejo, ugotovitev Sodišča o pravicah, ki za državljane držav članic izhajajo iz Pogodb v okviru pravnega reda Unije in doktrine neposrednega učinka, ni mogoče uporabiti za privilegije in imunitete državljanov tretjih držav na podlagi Dunajske konvencije v okviru pravnega reda posamezne države članice.

43. Drugič, Sodišče je glede na položaj, v katerem so nekatere države članice neupravičeno omejile pravice državljanov držav članic, ugotovilo, da navedene pravice izhajajo neposredno iz Pogodb in obstajajo ne glede na izdajo dovoljenja za prebivanje. V obravnavani zadevi ne gre za tak položaj. Ne trdi se, da obstajajo razlike med pravicami, ki za prosilce izhajajo posredno ali neposredno iz Dunajske konvencije, in pravicami, ki se potrjujejo z diplomatskimi osebnimi izkaznicami, ali tistimi, ki jih drugače uživajo prosilci.

44. Glede na navedeno menim, da ugotavljanje, ali so diplomatske osebne izkaznice prosilcev deklaratorne ali konstitutivne v smislu sodbe Royer, ne pomaga pri odgovoru na vprašanje, ki je bilo predloženo Sodišču, in sicer, ali se navedene izkaznice štejejo za dokumente za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III. Poleg tega iz analize besedila in sobesedila, ki sledi, izhaja, da to ni potrebno.

c) Analiza besedila in sobesedila člena 2, točka (l), in člena 12(1) Uredbe Dublin III

45. V skladu z besedilom člena 2, točka (l), in člena 12(1) Uredbe Dublin III organ države članice, ki meni, da je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva upravičena do bivanja na ozemlju navedene države, o tem izda ustrezen dokument. Država članica X je storila točno to, ko je prosilcem izdala diplomatske osebne izkaznice.²²

46. Iz besedila navedenih določb ne izhaja, da so dovoljenja, izdana na podlagi dejstva, da je navedena država članica pogodbenica mednarodnega sporazuma, kot je Dunajska konvencija, ali na podlagi upoštevne nacionalne izvedbene zakonodaje, izključena iz opredelitve pojma „dokumenti za prebivanje“. Podobno in v nasprotju s trditvami prosilcev ni upoštevno, ali so dokumenti deklaratorni ali konstitutivni ter/oziroma ali se po obliki ali vsebini razlikujejo od dovoljenj za prebivanje, ki se izdajo drugim, na primer državljanom države članice X ali osebam s stalnim prebivališčem v navedeni državi. Uredba Dublin III ne napotuje na take preudarke.

47. Navedena razlaga besedila navedenih določb je v skladu s sobesedilom, v katero so umeščene. Cilj Uredbe Dublin III je uvesti jasen in izvedljiv način za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito.²³ V skladu z navedenim ciljem je, da se vsi dokumenti, ki jih izdajo države članice in s katerimi osebam dovolijo bivanje na njihovem ozemlju, štejejo za dokumente za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), navedene uredbe. Taka razlaga je zato tudi v skladu s tem, kako Sodišče razume cilje, ki se jim sledi z Uredbo Dublin III.²⁴

48. Nizozemska vlada in Komisija tudi poudarjata, da imajo prosilci najtesnejšo povezavo z državo članico X. Na ozemlje navedene države članice so vstopili na podlagi diplomatskih odnosov med svojo državo izvora in državo članico X, v kateri so več let delali in živeli.

²² Glej po analogiji sodbo z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, točka 58). V obravnavani zadevi država članica X ni le tolerirala prisotnosti prosilcev na svojem ozemlju.

²³ Uvodni izjavi 4 in 5 Uredbe Dublin III.

²⁴ Glej na primer sodbo z dne 9. decembra 2021, BT (Pritegnitev zavarovanja) (C-708/20, EU:C:2021:986, točka 24 in navedena sodna praksa).

49. Ugotovitev, da je država članica X odgovorna za obravnavo prošelj za mednarodno zaščito, je v skladu s sodno prakso Sodišča glede Uredbe Dublin III, katere namen je zagotoviti te tri izide: prvič, da je za obravnavo prošelj odgovorna država članica, v katero je tuj državljan najprej vstopil oziroma v kateri je bival po vstopu na ozemlje držav članic. Drugič, da je treba upoštevati vlogo države članice X, ki jo je imela pri vstopu prosilcev na navedeno ozemlje. Tretjič, da je na območju prostega gibanja vsaka država članica odgovorna vsem ostalim državam članicam za svoja dejanja glede vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav. Vsaka država članica mora torej biti odgovorna za svoja dejanja v skladu z načeli solidarnosti in lojalnega sodelovanja.²⁵

50. Kot ugotavljata predložitveno sodišče in nizozemska vlada, bi drugačna razlaga pomenila, da bi državljani tretjih držav, ki se znajdejo v položaju prosilcev in ki uživajo privilegije in imunitete na podlagi Dunajske konvencije, lahko izbirali, v kateri državi članici bodo vložili prošnjo za mednarodno zaščito, druge osebe, katerih dokumenti za prebivanje imajo drugačno pravno podlago, pa ne. To bi bilo v nasprotju z enotnimi mehanizmi in merili za določanje odgovorne države članice, kar je cilj Uredbe Dublin III.²⁶ Pri tem ni bistveno, da se lahko v podobnih okoliščinah kot prosilci znajde le malo oseb.

51. Nazadnje, ne prepriča me, da ima izključitev diplomatov s področja uporabe Direktive 2003/109 kakršen koli vpliv na ta predlog. Cilj navedene direktive je s svojega področja uporabe izključiti osebe, kot so tiste, ki uživajo pravni status na podlagi Dunajske konvencije in ki se nimajo namena trajno nastaniti na ozemlju držav članic.²⁷ To pa državam članicam ne preprečuje, da bi jim izdale dokumente za prebivanje v smislu člena 2, točka (l), Uredbe Dublin III.

V. Predlog

52. Glede na zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložil Raad van State (državni svet), odgovori:

Člen 2, točka (l), Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev),

je treba razlagati tako, da

je diplomatska osebna izkaznica, izdana na podlagi Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, sklenjene 18. aprila 1961 na Dunaju, dokument za prebivanje v smislu navedene določbe.

²⁵ Sodbi z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 79), in z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, točke od 86 do 88 in 91).

²⁶ Glej po analogiji sodbo z dne 2. aprila 2019, H. in R. (C-582/17 in C-583/17, EU:C:2019:280, točka 77 in navedena sodna praksa).

²⁷ Glej člen 3(2)(f) navedene direktive in sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, točke od 36 do 39).