



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
A.M. COLLINS  
fremsat den 9. marts 2023<sup>1</sup>

**Sag C-568/21**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid  
procesdeltagere:**

**E.,  
S.**

**samt disses mindreårige børn**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – forordning (EU) nr. 604/2013 – artikel 2, litra l) – begrebet »opholdstilladelse« – identitetskort for diplomater udstedt af en medlemsstat – kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse – Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser – privilegier og immuniteter – ret til at opholde sig på modtagermedlemsstatens område«

## I. Indledning

1. I dette forslag til afgørelse undersøges spørgsmålet om, hvorvidt identitetskort for diplomater, som en medlemsstat har udstedt i henhold til Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, undertegnet i Wien den 18. april 1961 (herefter »Wienerkonventionen«)<sup>2</sup>, til tredjelandstatsborgere, som er ansat på en diplomatisk repræsentation i denne medlemsstat, er opholdstilladelser som omhandlet i artikel 2, litra l), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (herefter »Dublin III-forordningen«)<sup>3</sup> med den følge, at denne medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, som indehavere af disse dokumenter indgiver.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – *United Nations Treaty Series*, bind 500, s. 95.

<sup>3</sup> – EUT 2013, L 180, s. 31.

## II. Dublin III-forordningen

2. Fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen har følgende ordlyd:

»(4) I konklusionerne fra Tammerfors præciseres det også, at det fælles europæiske asylsystem på kort sigt bør omfatte en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

(5) En sådan metode bør baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer. Den bør især gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for at sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og for ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare.«

3. I Dublin III-forordningens artikel 1, der har overskriften »Formål«, anføres det, at »i denne forordning fastsættes kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne ([herefter] »den ansvarlige medlemsstat«)«.

4. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), forstås ved »opholdstilladelse« »enhver tilladelse, der er udstedt af myndighederne i en medlemsstat, og som giver en tredjelandstatsborger eller en statsløs ret til at opholde sig på medlemsstatens område, herunder de dokumenter, som beviser, at den pågældende har tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område inden for rammerne af en ordning for midlertidig beskyttelse eller indtil ophøret af de omstændigheder, der stiller sig i vejen for gennemførelsen af en udsendelsesforanstaltning, bortset fra visa og tilladelser til at opholde sig i landet, som er udstedt i den periode, der er nødvendig for at fastslå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til denne forordning, eller under behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse eller en ansøgning om opholdstilladelse«.

5. Det følger af Dublin III-forordningens artikel 7, stk. 1, at »[k]riterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i dette kapitel«.

6. Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 1, og artikel 14 fastsætter de relevante kriterier. Forordningens artikel 12 har overskriften »Udstedelse af opholdstilladelser eller visa« og fastsætter i stk. 1, at når »ansøgeren [er] i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, er det den medlemsstat, der har udstedt denne, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse«. Dublin III-forordningens artikel 14, der har overskriften »Indrejse med visumfritagelse«, bestemmer:

»1. Rejser en tredjelandstatsborger eller statsløs ind i en medlemsstat, hvor vedkommende er fritaget for visumpligt, er denne medlemsstat ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

2. Princippet i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis tredjelandstatsborgeren eller den statsløse indgiver sin ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, hvor vedkommende også er fritaget for visum til indrejse på området. I så fald er det denne anden medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.«

7. Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1, fastsætter følgende:

»Overførslen af ansøgeren [...] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker [...], så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3.

[...]«

### **III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen**

8. Ansøgerne om international beskyttelse (herefter »ansøgerne«) er en familie bestående af tredjelandstatsborgere. Manden arbejdede på sit hjemlands ambassade i medlemsstaten X. Manden, hustruen og to børn nød privilegier og immuniteter i henhold til Wienerkonventionen og modtog identitetskort for diplomater fra denne stats udenrigsministerium. Nogle år senere forlod familien medlemsstat X og ansøgte om international beskyttelse i Nederlandene<sup>4</sup>.

9. Den 31. juli 2019 meddelte Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) ansøgerne, at det var statssekretærens opfattelse, at medlemsstat X var ansvarlig for at behandle deres ansøgninger i henhold til Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 1 eller 3.

10. Den 30. august 2019 afslog medlemsstat X statssekretærens anmodninger om overtagelse og anførte, at medlemsstaten hverken havde udstedt opholdstilladelser eller visa til ansøgerne, da de havde været bosiddende i denne medlemsstat på grundlag af deres diplomatiske status. Ansøgerne var indrejst i medlemsstat X og Nederlandene på deres diplomatpas, som var udstedt af deres hjemland, hvorfor de ikke havde brug for visum. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 14, stk. 2, var Nederlandene derfor ansvarlig for at behandle deres ansøgninger.

11. Den 11. september 2019 anmodede statssekretæren medlemsstat X om at tage overtagelsesansøgningerne op til fornyet overvejelse. Statssekretæren, der herved påberåbte sig en håndbog om diplomatiske privilegier og immuniteter fra udenrigsministeriet i medlemsstat X, fandt, at de af medlemsstat X udstedte identitetskort for diplomater udgør opholdstilladelser. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 12, stk. 1, er det medlemsstat X, der er ansvarlig for at behandle ansøgningerne.

12. Den 25. september 2019 accepterede medlemsstat X overtagelsesansøgningerne.

13. Ved afgørelser af 29. januar 2020 afslog statssekretæren at behandle ansøgningerne om international beskyttelse.

<sup>4</sup> – For at beskytte ansøgernes identitet er deres nationalitet eller den medlemsstat, hvor deres diplomatiske repræsentation er beliggende, ikke anført i forelæggelsesafgørelsen, idet der i stedet henvises til medlemsstat X. Således også i det foreliggende forslag til afgørelse.

14. Ansøgerne iværksatte appel af disse afgørelser. De gjorde ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) gældende, at medlemsstat X ikke var ansvarlig for at behandle deres ansøgninger, da deres opholdsret i denne medlemsstat var afledt af Wienerkonventionen. De identitetskort for diplomater, som medlemsstat X udstedte, er konstaterende og bekræfter således denne opholdsret.

15. Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) gav ansøgerne medhold. Den annullerede statssekretærens afgørelser og fastslog, at identitetskortene for diplomater ikke kunne betragtes som en tilladelse til at opholde sig i medlemsstat X, da ansøgerne allerede havde ret til ophold i medlemsstat X i henhold til Wienerkonventionen. Kortene var konstaterende og ikke retsskabende i forhold til denne ret. Statssekretæren blev derfor anmodet om at behandle deres ansøgninger.

16. Statssekretæren har appelleret denne dom til Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

17. Det er den forelæggende rets opfattelse, at hverken ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), eller den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, giver en tilstrækkelig klar definition af begrebet »opholdstilladelse«. Denne forordning bestemmer ikke udtrykkeligt, at det skal være et dokument udstedt i henhold til national ret. Selv om det skal være en tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område, som er udstedt af myndighederne i medlemsstaten, er det ikke præciseret, hvad tilladelsen skal indeholde. Domstolens praksis kaster heller ikke noget lys over spørgsmålet. Wienerkonventionen forpligter de kontraherende parter til at tillade diplomatisk personale og deres familiemedlemmer at opholde sig på deres område. Modtagerstaten har ikke beføjelse til at give eller nægte diplomater tilladelse til at opholde sig på dens område<sup>5</sup>.

18. På baggrund af det ovenstående har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [Dublin III-forordningens] artikel 2, litra l), fortolkes således, at et [diplomatkort], der er udstedt af en medlemsstat i henhold til [Wienerkonventionen], er en opholdstilladelse i denne bestemmelses forstand?«

19. Ansøgerne, den nederlandske og den østrigske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

#### **IV. Om det præjudicielle spørgsmål**

##### **A. Om formaliteten**

20. Den østrigske regering har på grundlag af de oplysninger, den har til rådighed, gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål eventuelt bør afvises. Selv om medlemsstat X accepterede overtagelsesansøgningerne den 25. september 2019, fandt ansøgernes overførsel ikke sted inden

<sup>5</sup> – Ifølge den forelæggende ret er diplomatisk personales ret til at opholde sig i Nederlandene direkte afledt af Wienerkonventionen og ikke national ret.

for seks måneder fra denne dato. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1, er Nederlandene derfor ansvarlig for at behandle ansøgningerne, statssekretærens appel er uden virkning, og det præjudicielle spørgsmål kræver ikke længere et svar<sup>6</sup>.

21. Jeg forstår ud fra forelæggelsesafgørelsen, at statssekretæren, da han iværksatte appel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), ansøgte om en midlertidig udsættelse af fristen på seks måneder i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1. Den forelæggende ret imødekom denne anmodning den 24. marts 2020. Det følger heraf, at parternes sag for den forelæggende ret stadig er aktuel, og at det præjudicielle spørgsmål derfor kan antages til realitetsbehandling<sup>7</sup>.

## **B. Om realiteten**

### *1. Sammenfatning af parternes bemærkninger*

22. Den forelæggende ret når frem til to mulige fortolkninger. Et diplomatkort er en opholdstilladelse som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), og medlemsstat X er derfor ansvarlig for behandlingen af ansøgningerne om international beskyttelse. Et diplomatkort er ikke en sådan opholdstilladelse, og Nederlandene er derfor ansvarlig for ansøgningernes behandling.

23. Den nederlandske regering og Kommissionen støtter den første fortolkning. De har gjort gældende, at definitionen af »opholdstilladelse« i Dublin III-forordningen er tilstrækkelig bred til at omfatte identitetskort for diplomater. De har påberåbt sig Domstolens fortolkning af denne forordnings artikel 12 og 14, hvorefter anvendelsen af de i disse bestemmelser fastsatte kriterier som hovedregel giver mulighed for at overdrage ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse fra en tredjelandstatsborger til den medlemsstat, som denne statsborger først indrejste eller opholdt sig i ved indreisen på medlemsstaternes område.

24. Kommissionen er ikke overbevist om, at identitetskort for diplomater er konstaterende og ikke retsskabende, da Wienerkonventionens kontraherende stater har en vis skønsbeføjelse hvad angår de personer, som de modtager på deres områder som diplomatisk personale. De kan f.eks. erklære dem non grata eller uønsket. Det vil under alle omstændigheder være i strid med Dublin III-forordningens målsætninger, hvis en medlemsstat, der har modtaget en tredjelandstatsborger som diplomatisk personale, ikke har en forpligtelse til at behandle denne persons ansøgning om international beskyttelse.

25. Det er den nederlandske regerings opfattelse, at identitetskortene for diplomater konstaterer rettighederne i Wienerkonventionens artikel 39, herunder retten til at opholde sig i medlemsstat X, men at disse rettigheder i sidste ende følger af medlemsstat X' og ansøgenes hjemlands beslutninger om at blive parter i Wienerkonventionen og indgå diplomatiske forbindelser. Det er i denne sammenhæng, at medlemsstat X tillod ansøgenes ophold på sit område, uden at dette dog tilsidesætter dens beføjelse til at erklære dem non grata eller uønsket. Dette viser betydningen af den rolle, som medlemsstat X spillede ved at lade ansøgerne opholde sig på dens område.

<sup>6</sup> – Jf. f.eks. dom af 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Dokumentfalsk) (C-510/19, EU:C:2020:953, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>7</sup> – Jf. analogt dom af 26.7.2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, præmis 56-60), og af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 46). Jeg udtaler mig ikke om udsættelsens lovlighed i henhold til Dublin III-forordningen.

26. Ansøgerne og den østrigske regering støtter den anden fortolkning, men ud fra forskellige opfattelser. Ansøgerne har påberåbt sig en dom afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) om, at diplomatisk personale og deres familiemedlemmer har deres privilegerede status direkte fra Wienerkonventionen, og at den ikke er afhængig af, at de er i besiddelse af et dokument<sup>8</sup>. Ligeledes er ansøgernes ret til at opholde sig i medlemsstat X direkte afledt af Wienerkonventionen, og et identitetskort for diplomater er blot et bevis for en eksisterende opholdsret. I henhold til Wienerkonventionen kan modtagerstaten med meget få undtagelser ikke trække en diplomats opholdsret tilbage. Det følger heraf, at modtagerstaten ikke kan tildele denne ret. De har endvidere fremhævet den omstændighed, at diplomater ikke er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding<sup>9</sup>.

27. Den østrigske regering har gjort gældende, at et identitetskort for diplomater er et bevis for de privilegier og immuniteter, som diplomatisk personale nyder i henhold til Wienerkonventionen. Disse omfatter ikke retten til at indrejse eller opholde sig i modtagerstaten. Identitetskort for diplomater, som er udstedt i henhold til Wienerkonventionen, er derfor ikke opholdskort som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra l). Den har fremhævet, at mange medlemsstater, herunder Østrig, forpligter diplomatisk personale til at ansøge om indrejsevisa, der, såfremt det udstedes, faktisk er en tilladelse til at opholde sig i denne medlemsstat.

## 2. *Bedømmelse*

28. Jeg vil først undersøge den retlige sammenhæng, hvori medlemsstat X udstedte ansøgernes identitetskort for diplomater. Jeg vil dernæst behandle parternes anbringender vedrørende Domstolens praksis om den opholdsret, som medlemsstaternes borgere har, og undersøge dens betydning i den foreliggende sag. Endelig vil jeg vurdere ordlyden af de relevante bestemmelser i Dublin III-forordningen og den sammenhæng, hvori de indgår, og konkludere, at de er afgørende for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål.

### a) *Ansøgernes identitetskort for diplomater*

29. Wienerkonventionen er en folkeretlig aftale, der er underskrevet og ratificeret af medlemsstater og tredjelande inden for rammerne af deres selvstændige beføjelser for så vidt angår området for diplomatiske forbindelser. Den angår ikke forbindelser med Den Europæiske Union, som ikke er kontraherende part i denne konvention<sup>10</sup>.

30. Kontraherende parter til Wienerkonventionen er enige om at give repræsentationers diplomatiske personale visse privilegier og immuniteter med det formål at opretholde »mellemfølgelig fred og sikkerhed og fremme af de venskabelige forbindelser mellem nationerne«. »[F]ormålet med sådanne forrettigheder og immuniteter [er ikke] at begunstige enkeltpersoner, men at sikre diplomatiske repræsentationers effektive udøvelse af deres virksomhed som repræsentanter for stater«<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> – Dom af 27.3.2008 afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (ECLI:NL:RVS:2008:BC8570).

<sup>9</sup> – EUT 2004, L 16, s. 44. Jf. direktivets artikel 3, stk. 2, litra f).

<sup>10</sup> – Dom af 22.3.2007, Kommissionen mod Belgien (C-437/04, EU:C:2007:178, præmis 33).

<sup>11</sup> – Anden og fjerde betragtning til Wienerkonventionen.

31. Som den østrigske regering har påpeget, tildeler Wienerkonventionen ikke udtrykkeligt diplomatisk personale retten til at indrejse og opholde sig på en modtagerstats område, og de kontraherende stater kan indføre procedurer, som håndterer sådanne spørgsmål. Det er ikke desto mindre rimeligt at antage, at den effektive udøvelse af diplomatiske repræsentationers virksomhed kræver, at en repræsentations personale har tilladelse til ikke kun at indrejse, men også at opholde sig på modtagerstatens område<sup>12</sup>.

32. Denne ret er ikke absolut. Wienerkonventionen giver kontraherende stater en væsentlig skønsbeføjelse hvad angår identiteten og antallet af personer, som de modtager som diplomatiske repræsentationers personale, og varigheden af deres ophold efter, at deres virksomhed er ophørt<sup>13</sup>.

33. Medlemsstat X har undertegnet Wienerkonventionen, som den ratificerede i 1990'erne. Det fremgår af de omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende forelæggelse, at medlemsstat X og ansørgernes hjemland har optaget diplomatiske forbindelser, som er underlagt denne konvention. Medlemsstat X har derfor besluttet at indrømme Wienerkonventionens privilegier og immuniteter til personalet på denne diplomatiske repræsentation med henblik på den effektive udøvelse af denne repræsentations virksomhed, uden at dette berører medlemsstatens skøn som beskrevet i det foregående punkt i det foreliggende forslag til afgørelse.

34. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de omhandlede identitetskort for diplomater indeholder følgende oplysninger: »identitetskort for diplomater, repræsentation, efternavn, fornavne, fødselsdato, personnummer, stilling, udstedelsesdato, udløbsdato og indehaverens underskrift«. Status er også angivet. Den forelæggende rets sagsakter indeholder ikke en kopi af de kort, som er udstedt til ansøgerne.

35. Den nederlandske regering har henvist til medlemsstat X' håndbog om diplomatiske privilegier og immuniteter<sup>14</sup>, hvorefter et identitetskort for diplomater giver de privilegier og immuniteter, som er beskrevet i Wienerkonventionen. Det er retsgrundlaget for diplomatisk personale og deres familiemedlemmer til at opholde sig i denne medlemsstat. Sammen med et pas giver det indehaveren ret til at indrejse og færdes i Schengenlandene<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> – Jf. E. Denza, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4. udgave, Oxford University Press, 2016, s. 50: »Selv om retten til at indrejse og opholde sig på modtagerstatens område ikke udtrykkeligt er beskrevet som et privilegium i [Wienerkonventionen], anses den i praksis for at følge af artikel 7 og gennemføres i national udlændingeret, for så vidt som dette er nødvendigt i nogle stater« (fodnote udeladt). Wienerkonventionens artikel 7 fastsætter, at udsenderstaten med visse forbehold er frit stillet med hensyn til udnævnelse af medlemmerne af repræsentationens personale.

<sup>13</sup> – Wienerkonventionen fastsætter, at udsenderstaten må sikre sig, at modtagerstaten har givet agrément for den person, den agter at akkreditere som repræsentationschef, og agrément kan nægtes uden nogen begrundelse (artikel 4). Modtagerstaten har et skøn med hensyn til udnævnelse af diplomatisk personale, som er statsborgere i denne stat (artikel 8, stk. 2). Den giver modtagerstaten ret til til enhver tid og uden begrundelse at erklære, at en person er non grata eller uønsket (artikel 9). Modtagerstaten kan begrænse repræsentationens størrelse, hvorved personaleantallet begrænses (artikel 11). Modtagerstaten råder over et skøn til at fastsætte det tidsrum, som den finder rimeligt til, at en repræsentations ansat forlader dens område efter, at denne person er ophørt med sin virksomhed, og med hensyn til det tidsrum, som familiemedlemmer kan opholde sig efter et repræsentationsmedlems død (artikel 39, stk. 2 og 3). Nylige begivenheder viser med tydelighed udøvelsen af dette skøn. Den 7.4.2022 meddelte den østrigske udenrigsminister, at denne følte sig nødsaget til at tilbagekalde den diplomatiske status for tre ansatte på den russiske ambassade i Wien og en ansat på det russiske generalkonsulat i Salzburg. Disse personer havde deltaget i handlinger, som var uforenelige med deres diplomatiske status, hvorfor de blev erklæret personae non grata i henhold til Wienerkonventionens artikel 9 og bedt om at forlade Østrigs territorium inden den 12.4.2022.

<sup>14</sup> – Domstolen har ikke fået fremlagt dette dokument, men den nuværende udgave er tilgængelig på internettet.

<sup>15</sup> – Artikel 19, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT 2006, L 105, s. 1) og punkt 4.3 i bilag VII hertil.

36. Medlemsstat X har endvidere offentliggjort et dokument, der omfatter et eksempel på de identitetskort for diplomater, som den udsteder<sup>16</sup>. Det har overskriften »identitetskort for diplomater« og har et foto af indehaveren i venstre side. Siden med foto indeholder de oplysninger, som er beskrevet i punkt 34 i det foreliggende forslag til afgørelse. Ifølge teksten på bagsiden giver kortet indehaveren ret til at opholde sig i medlemsstat X, indtil udløbet af kortets gyldighedsperiode, og såfremt det fremvises sammen med et gyldigt rejsedokument ret til at indrejse på Schengenlandenes område. I dokumentet, som indeholder korteksemplet, forklares det, at kortets bagside indeholder oplysninger om indehaverens privilegier.

37. I modsætning til hvad den østrigske regering har gjort gældende, fremgår det af det ovenstående, at ansøgernes identitetskort for diplomater bekræfter deres opholdsret i medlemsstat X i den på kortene angivne periode i overensstemmelse med Wienerkonventionen<sup>17</sup>.

*b) Domstolens praksis om opholdsret og opholdstilladelser*

38. Ansøgerne har analogt påberåbt sig Domstolens praksis om, at retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af traktaten hjemlede øjemed er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse. Udstedelsen af en opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat skal anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret (et retsskabende dokument), men som en foranstaltning, som fastslår den individuelle stilling for en statsborger fra en anden medlemsstat i forhold til EU-rettens regler (et konstaterende dokument)<sup>18</sup>. Det er deres opfattelse, at denne retspraksis kan overføres på situationen for tredjelandsstatsborgere omfattet af Wienerkonventionen: at ansøgernes identitetskort for diplomater blot konstaterer rettigheder, som de allerede har i denne forbindelse, og at medlemsstat X' myndigheder derfor ikke udstedte opholdstilladelser til dem i medfør af Dublin III-forordningen.

39. I denne sammenhæng er det værd at se på en af de første domme, hvor Domstolen tog stilling til, hvoraf retten for en medlemsstats statsborgere til at indrejse i og opholde sig på en anden medlemsstats område udspringer, nemlig dommen i Royer-sagen<sup>19</sup>.

40. Domstolen fastslog, at retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig der i de af traktaten hjemlede øjemed er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse. Denne ret er derfor erhvervet uafhængigt af, om medlemsstatens kompetente myndighed har udstedt en opholdstilladelse. Denne tilladelses udstedelse skal ikke betragtes som

<sup>16</sup> – Denne model af kortet er meddelt til Kommissionen i overensstemmelse med Schengen-grænsekodeksens artikel 34, stk. 1, litra e), og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* i overensstemmelse med kodeksens artikel 34, stk. 2. Den tidligere model, som sandsynligvis var den version, der blev anvendt, da ansøgerne ankom til medlemsstat X, blev offentliggjort i EU-Tidende tre år tidligere. For så vidt angår den foreliggende sag er der ingen væsentlig forskel mellem de to versioner.

<sup>17</sup> – Det fremgår, at traktater og instrumenter i folkeretten i henhold til medlemsstat X' primære ret, som ikke er fremlagt for Domstolen, men tilgængelig på internettet, tilvejebringer retsgrundlaget for diplomatisk personales midlertidige ophold og ophold i denne stat. Ligesom Nederlandene betegnes medlemsstat X sædvanligvis som monistisk, idet den accepterer internationale traktater, som den har ratificeret som en del af national ret uden noget behov for gennemførelse i national ret.

<sup>18</sup> – Jf. f.eks. dom af 23.3.2006, Kommissionen mod Belgien, (C-408/03, EU:C:2006:192, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 54). Jf. endvidere generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse I (C-195/16, EU:C:2017:374, punkt 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>19</sup> – Dom af 8.4.1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). Jf. endvidere Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77).



en retsakt, der skaber rettigheder, men som en retsakt, der fastslår den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til EU-retlige bestemmelser. Domstolen bemærkede dernæst, at direktiv nr. 68/360<sup>20</sup> forpligtede medlemsstaterne til at anerkende retten til ophold inden for deres område for personer, som er i stand til at forevise de i samme direktiv anførte dokumenter, og at opholdsretten fastslås ved en opholdstilladelse. De relevante bestemmelser i dette direktiv havde således til formål at fastlægge den praktiske fremgangsmåde ved udøvelsen af rettigheder, der direkte følger af traktaten. Det fulgte heraf, at medlemsstaternes myndigheder var forpligtet til at udstede en opholdstilladelse til enhver, der var omfattet af de kategorier, som var fastsat i direktivet, og som ved at forevise den fornødne dokumentation var i stand til at godtgøre, at den pågældende var omfattet af en af disse kategorier. Da der var tale om udøvelsen af en ret, som var erhvervet ifølge traktaten, kunne en undladelse af at opfylde de formelle regler i lovgivningen ikke i sig selv anses for at udgøre et angreb på den offentlige orden eller sikkerhed, der kunne begrunde en udvisningsforanstaltning<sup>21</sup>.

41. To vigtige punkter følger af denne retspraksis.

42. Da det retligt og materielt er forskellige sammenhænge, er det for det første ikke muligt at overføre Domstolens konstateringer om de rettigheder, som medlemsstaternes statsborgere udleder af traktaterne inden for rammerne af Unionens retsorden og af anvendelsen af doktrinen om direkte virkning, på de privilegier og immuniteter, som tredjelandsstatsborgere har i henhold til Wienerkonventionen inden for en given medlemsstats retsorden.

43. For det andet fastslog Domstolen, som stod over for en situation, hvor visse medlemsstater uretmæssigt havde begrænset rettighederne for statsborgerne i en medlemsstat, at disse rettigheder var direkte afledt af traktaterne, og at de eksisterede uanset udstedelsen af en opholdstilladelse. Dette er ikke situationen i nærværende sag. Det er ikke blevet hævdet, at der er nogen uoverensstemmelse mellem de rettigheder, som ansøgerne direkte eller indirekte afleder af Wienerkonventionen, og de rettigheder, som identitetskortene for diplomater bekræfter, eller som ansøgerne ellers havde.

44. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at afgørelsen af, om ansøgernes identitetskort for diplomater er konstaterende eller retsskabende i Royer-dommens forstand ikke bidrager med at løse det spørgsmål, som Domstolen skal besvare, nemlig om disse kort er opholdstilladelser som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra l). Dertil kommer, at den følgende bedømmelse ud fra ordlyden og sammenhængen viser, at dette er unødvendigt.

*c) Bedømmelse ud fra ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), og artikel 12, stk. 1, og den sammenhæng, hvori de indgår*

45. Ifølge ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), og artikel 12, stk. 1, udsteder myndighederne i en medlemsstat, der mener, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs har ret til at opholde sig på dens område, et dokument, som dokumenterer dette. Det var nøjagtig dette, som medlemsstat X gjorde, da den udstedte identitetskort for diplomater til ansøgerne<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> – Rådets direktiv 68/360/EØF af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

<sup>21</sup> – Dom af 8.4.1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, præmis 18-40).

<sup>22</sup> – Jf. analogt dom af 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, præmis 58). I den foreliggende sag tolererede medlemsstat X ikke blot ansøgernes tilstedeværelse på dens område.

46. Det fremgår ikke af ordlyden af disse bestemmelser, at tilladelser, der er udstedt som følge af, at denne medlemsstat er part i en international aftale, såsom Wienerkonventionen, eller i henhold til relevant national gennemførelseslovgivning, er udelukket fra definitionen af »opholdstilladelser«. I modsætning til ansøgernes argumenter er det endvidere uden betydning, at dokumentet vil kunne beskrives som konstaterende eller retsskabende og/eller, at det afviger i form og indhold fra de opholdstilladelser, der udstedes til andre personer, som f.eks. statsborgere fra eller personer med fast bopæl i medlemsstat X. Dublin III-forordningen indeholder ikke henvisninger til sådanne overvejelser.

47. Denne ordlydsfortolkning af disse bestemmelser er i overensstemmelse med den sammenhæng, hvori de indgår. Dublin III-forordningen har til formål at indføre en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning<sup>23</sup>. Det er i overensstemmelse med dette formål, at alle dokumenter, der giver personer tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område, og som medlemsstaterne har udstedt, skal anses for opholdstilladelser som omhandlet i forordningens artikel 2, litra l). Denne fortolkning er også i overensstemmelse med Domstolens opfattelse af de mål, som Dublin III-forordningen forfølger<sup>24</sup>.

48. Den nederlandske regering og Kommissionen har endvidere påpeget, at ansøgerne har den stærkeste tilknytning til medlemsstat X. De indrejste på medlemsstaternes område i kraft af de diplomatiske forbindelser mellem deres hjemland og medlemsstat X, hvor de arbejdede og boede i flere år.

49. Det er i overensstemmelse med Domstolens praksis om Dublin III-forordningen at fastslå, at medlemsstat X er ansvarlig for at behandle ansøgningerne om international beskyttelse, for så vidt som denne forordning har til formål at sikre følgende tre forhold. For det første at ansvaret for at behandle ansøgninger ligger hos den medlemsstat, hvortil en udenlandsk statsborger først indrejste på medlemsstaternes område eller opholdt sig efter indrejse. For det andet at der skal tages hensyn til den rolle, som medlemsstat X spillede, da ansøgerne indrejste på dette område. For det tredje at hver medlemsstat på området for fri bevægelighed er ansvarlig over for alle de andre medlemsstater for sine handlinger med hensyn til tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold. Hver medlemsstat må derfor påtage sig konsekvenserne af sine handlinger i henhold til solidaritetsprincippet og princippet om loyalt samarbejde<sup>25</sup>.

50. Som den forelæggende ret og den nederlandske regering har anført, vil en anderledes fortolkning indebære, at tredjelandstatsborgere, som befinder sig i ansøgernes situation, og som nyder privilegier og immuniteter i henhold til Wienerkonventionen, kan vælge, hvilken medlemsstat de vil indgive ansøgning om international beskyttelse i, hvor andre, som har opholdstilladelse på et andet retsgrundlag, ikke kan. Dette ville være i strid med de ensartede procedurer og kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som Dublin III-forordningen har til formål at opnå<sup>26</sup>. Det er uden betydning, at det kun er et fåtal af mennesker, som befinder sig i ansøgernes situation.

<sup>23</sup> – Fjerde og femte betragtning til Dublin III-forordningen.

<sup>24</sup> – Jf. f.eks. dom af 9.12.2021, BT (Inddragelse af den forsikrede person) (C-708/20, EU:C:2021:986, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>25</sup> – Jf. dom af 21.12.2011, N.S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 79), og af 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, præmis 86-88 og 91).

<sup>26</sup> – Jf. analogt dom af 2.4.2019, H. og R. (C-582/17 og C-583/17, EU:C:2019:280, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

51. Endelig er jeg ikke overbevist om, at udelukkelse af diplomater fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/109 har nogen indflydelse på denne konklusion. Dette direktiv finder ikke anvendelse på personer, der, som dem, der har en retsstilling i henhold til Wienerkonventionen, ikke sigter mod at etablere sig varigt på medlemsstaternes område<sup>27</sup>. Dette forhindrer ikke medlemsstaterne i at udstede opholdstilladelser som omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 2, litra l), til sådanne personer.

## V. Forslag til afgørelse

52. Under hensyn til ovenstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) på følgende måde:

»Artikel 2, litra l), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne,

skal fortolkes således, at et identitetskort for diplomater, som er udstedt i henhold til Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, undertegnet i Wien den 18. april 1961, er en opholdstilladelse i denne bestemmelses forstand.«

<sup>27</sup> – Jf. direktivets artikel 3, stk. 2, litra f), og generaladvokat Bots forslag til afgørelse Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punkt 36-39).