



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY COLLINS
föredraget den 9 mars 2023¹

Mål C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
ytterligare deltagare i rättegången:
E.,
S.,
och deras underåriga barn**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Förordning (EU) nr 604/2013 (Dublin III) – Artikel 2 led 1 – Innebörden av begreppet uppehållstillstånd – Identitetskort för diplomater som har utfärdats av en medlemsstat – Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd – Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser – Privilegier och immunitet – Rätt att vistas på den mottagande medlemsstatens territorium”

I. Inledning

1. I det här förslaget till avgörande behandlas frågan om huruvida identitetskort för diplomater som en medlemsstat har utfärdat i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, som ingicks i Wien den 18 april 1961 (nedan kallad Wienkonventionen)² till tredjelandsmedborgare som är medlemmar av personalen vid en diplomatisk beskickning i den staten utgör uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 2 led 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (nedan kallad Dublin III-förordningen)³, med den konsekvensen att medlemsstaten i fråga är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd som lämnas in av identitetskortens innehavare.

¹ Originalspråk: engelska.

² *United Nations Treaty Series*, vol. 500, s. 95.

³ EUT L 180, 2013, s. 31.

II. Dublin III-förordningen

2. Skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen har följande lydelse:

”(4) I slutsatserna från Tammerfors förklarades också att [det gemensamma europeiska asylsystemet] på kort sikt bör omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan.

(5) En sådan metod bör bygga på objektiva kriterier, som är rättvisa för både medlemsstaterna och de berörda personerna. Den bör särskilt göra det möjligt att snabbt fastställa ansvarig medlemsstat, för att garantera faktisk tillgång till förfarandena för beviljande av internationellt skydd och inte äventyra målet att behandla ansökningar om internationellt skydd snabbt.”

3. I artikel 1 i Dublin III-förordningen, med rubriken ”Syfte”, anges att ”[i] denna förordning fastställs kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person (nedan kallad den ansvariga medlemsstaten).”

4. Enligt artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen avses med uppehållstillstånd ”varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som berättigar en tredjelandsmedborgare eller en statslös person att vistas på dess territorium, inklusive de dokument som styrker rätten att vistas på territoriet inom ramen för tillfälligt skydd eller i väntan på att den situation som förhindrar att ett avlägsnandebeslut verkställs ska upphöra, med undantag för viseringar och uppehållstillstånd som utfärdas under den tid som krävs för att fastställa ansvarig medlemsstat enligt denna förordning eller under prövningen av en ansökan om internationellt skydd eller en ansökan om uppehållstillstånd”.

5. I artikel 7.1 i Dublin III-förordningen anges att ”[k]riterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat ska tillämpas i den ordning de anges i detta kapitel”.

6. I artiklarna 12.1 och 14 i Dublin III-förordningen anges de relevanta kriterierna. I artikel 12.1, som har rubriken ”Utfärdande av uppehållstillstånd eller viseringar”, anges att ”[o]m sökanden har ett giltigt uppehållstillstånd, ska den medlemsstat som utfärdat tillståndet ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd”. I artikel 14 i Dublin III-förordningen, som har rubriken ”Inresa efter upphävt viseringskrav”, föreskrivs följande:

”1. Om en tredjelandsmedborgare eller en statslös person reser in på en medlemsstats territorium där han eller hon inte behöver visering ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av dennes ansökan om internationellt skydd.

2. Principen i punkt 1 ska inte tillämpas om tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen lämnar in sin ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat där han eller hon inte heller behöver visering för inresa till territoriet. I detta fall ska den andra medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd.”

7. I artikel 29.1 i Dublin III-förordningen föreskrivs följande:

”1. Överföringen av sökanden ... från den anmodande medlemsstaten till den ansvariga medlemsstaten ska verkställas ... senast inom sex månader efter det att framställan från en annan

medlemsstat om övertagande eller återtagande av den berörda personen godtogs eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades i enlighet med artikel 27.3.

...”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid EU-domstolen

8. De personer som har ansökt om internationellt skydd (nedan kallade sökandena) utgörs av en familj som består av tredjelandsmedborgare. Mannen i familjen arbetade på sitt ursprungslands ambassad i medlemsstat X. Mannen, hans hustru och deras två barn åtnjöt privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen och erhöll identitetskort för diplomater från medlemsstatens utrikesministerium. Några år senare lämnade familjen medlemsstat X och ansökte om internationellt skydd i Nederländerna.⁴

9. Den 31 juli 2019 underrättade Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor) (nedan kallad Staatssecretaris) sökandena om att han ansåg att medlemsstat X var ansvarig för att pröva deras ansökningar enligt antingen artikel 12.1 eller artikel 12.3 i Dublin III-förordningen.

10. Den 30 augusti 2019 avslog medlemsstat X Staatssecretaris framställningar om att den skulle överta sökandena och angav att den inte hade utfärdat vare sig uppehållstillstånd eller viseringar för sökandena, som hade uppehållit sig i medlemsstat X enbart med stöd av sin diplomatstatus. Sökandena hade rest in i medlemsstat X och Nederländerna med diplomatpass som hade utfärdats av deras ursprungsland och behövde därför ingen visering. Enligt artikel 14.2 i Dublin III-förordningen var Nederländerna därför ansvarigt för att pröva deras ansökningar.

11. Den 11 september 2019 anmodade Staatssecretaris medlemsstat X att på nytt överväga framställningarna om övertagande. Med hänvisning till medlemsstat X handbok om diplomatiska privilegier och immunitet ansåg Staatssecretaris att de identitetskort för diplomater som medlemsstat X hade utfärdat utgjorde uppehållstillstånd. Enligt artikel 12.1 i Dublin III-förordningen var medlemsstat X ansvarig för att pröva ansökningarna.

12. Den 25 september 2019 godtog medlemsstat X framställningarna om övertagande.

13. Genom beslut av den 29 januari 2020 beslutade Staatssecretaris att inte pröva ansökningarna om internationellt skydd.

14. Sökandena överklagade dessa beslut. De gjorde vid Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) gällande att medlemsstat X inte var ansvarig för att pröva deras ansökningar, eftersom deras rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten härrörde från Wienkonventionen. De identitetskort för diplomater som medlemsstat X hade utfärdat var av deklarativ karaktär och bekräftade således detta.

⁴ För att skydda sökandenas identitet anges i begäran om förhandsavgörande inte deras nationalitet eller i vilken medlemsstat deras diplomatiska beskickning ligger, utan denna benämns medlemsstat X. Jag har förfarit på samma sätt i det här förslaget till förhandsavgörande.

15. Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag) konstaterade att överklagandet var välgrundat. Den ogiltigförklarade Staatssecretaris beslut och slog fast att identitetskort för diplomater inte kan betraktas som tillstånd att vistas i medlemsstat X, eftersom sökandena redan hade rätt att vistas i den medlemsstaten enligt Wienkonventionen. Vad gäller rätten till vistelse var identitetskorten av deklarativ snarare än konstitutiv karaktär. Staatssecretaris måste därför pröva deras ansökningar.

16. Staatssecretaris överklagade domen till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna).

17. Den hänskjutande domstolen anser att varken lydelsen av artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen eller det sammanhang som den ingår i ger en tillräckligt klar definition av begreppet uppehållstillstånd. I förordningen anges inte uttryckligen att det måste vara en handling som har utfärdats enligt nationell rätt. Även om det måste vara ett tillstånd att uppehålla sig på en medlemsstats territorium som har utfärdats av medlemsstatens myndigheter, specificeras inte vad detta tillstånd måste innebära. Inte heller kastar EU-domstolens praxis något ljus över frågan. Enligt Wienkonventionen är de fördragsslutande staterna skyldiga att tillåta att diplomatisk personal och deras familjer vistas på deras territorier. Den mottagande staten har inte befogenhet att bevilja eller neka diplomater tillåtelse att vistas på dess territorium.⁵

18. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 2 led 1 i [Dublin III-förordningen] tolkas så, att ett diplomatkort som en medlemsstat utfärdat i enlighet med Wienkonventionen är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i denna bestämmelse?”

19. Sökandena, den nederländska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

IV. Prövning av tolkningsfrågan

A. Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

20. Den österrikiska regeringen har hävdats att utifrån den information som den har tillgång kan det finnas skäl att avvisa begäran om förhandsavgörande. Medlemsstat X godtog framställningarna om övertagande den 25 september 2019, men överförde inte sökandena inom sex månader därefter. Enligt artikel 29.1 i Dublin III-förordningen är Nederländerna därför ansvarigt för att pröva ansökningarna och Staatssecretaris överklagande är utan verkan. Tolkningsfrågan behöver därför inte besvaras.⁶

21. Av begäran om förhandsavgörande framgår att när Staatssecretaris ingav överklagandet till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) framställde han ett interimistiskt yrkande om att den tidsfrist på sex månader som fastställs i artikel 29.1 i Dublin III-förordningen inte skulle löpa.

⁵ Rätten för diplomatisk personal att vistas i Nederländerna härrör enligt den hänskjutande domstolen direkt från Wienkonventionen och inte från nationell rätt.

⁶ Se, exempelvis, dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning) (C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 27 och där angivna rättspraxis).

Den hänskjutande domstolen biföll yrkandet den 24 mars 2020. Av detta följer att målet mellan parterna vid den hänskjutande domstolen pågår och att begäran om förhandsavgörande därför kan tas upp till prövning.⁷

B. Prövning i sak

1. Sammanfattning av parternas ståndpunkter

22. Den hänskjutande domstolen har kommit fram till två möjliga tolkningar: Ett diplomatkort är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen och medlemsstat X är därför ansvarig för att pröva ansökningarna om internationellt skydd. Ett diplomatkort är inte ett sådant uppehållstillstånd och Nederländerna är därför ansvarigt för att pröva ansökningarna.

23. Den nederländska regeringen och kommissionen anser att den första tolkningen är riktig. De har hävdats att definitionen av uppehållstillstånd i Dublin III-förordningen är tillräckligt vid för att inbegripa identitetskort för diplomater. De har hänvisat till EU-domstolens tolkning av artiklarna 12–14 i förordningen, enligt vilken tillämpningen av de kriterier som anges i dessa bestämmelser i allmänhet ska göra det möjligt att tilldela den medlemsstat som ursprungligen tillåtit en tredjelandsmedborgares inresa eller vistelse på medlemsstaternas territorium ansvaret för att pröva den ansökan om internationellt skydd som ingetts av denna medborgare.

24. Kommissionen är inte övertygad om att identitetskort för diplomater är av deklarativ snarare än konstitutiv karaktär, eftersom de fördragsslutande staterna i Wienkonventionen har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller vilka personer de godtar på sitt territorium som diplomatisk personal. De kan till exempel förklara att en sådan person är *persona non grata* eller inte är önskvärd. Det skulle i varje händelse strida mot syftena med Dublin III-förordningen, om en medlemsstat som har godtagit en tredjelandsmedborgare som diplomatisk personal inte hade en skyldighet att behandla den personens ansökan om internationellt skydd.

25. Den nederländska regeringen anser att ett identitetskort för diplomater medför de rättigheter som anges i artikel 39 i Wienkonventionen, inbegripet rätten att vistas i medlemsstat X, men att dessa rättigheter i sista hand härrör från de beslut som medlemsstat X och sökandens ursprungsland har fattat om att bli parter i Wienkonventionen och ingå diplomatiska förbindelser. Det är i det sammanhanget som medlemsstat X tillät sökandena att vistas på dess territorium, utan att detta påverkade dess utrymme att skönsmässigt förklara någon av dem som *persona non grata* eller inte önskvärd. Detta visar betydelsen av den roll som medlemsstat X hade när den tillät sökandena att vistas på dess territorium.

26. Sökandena och den österrikiska regeringen stöder den andra tolkningen, om än med olika infallsvinkel. Sökandena har hänvisat till en dom från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen), i vilken det har fastslagits att den privilegierade ställningen för diplomatisk personal och deras familjemedlemmar härrör direkt från Wienkonventionen och inte är beroende av att de innehar en handling.⁸ På samma sätt härrör sökandenas rätt att vistas i medlemsstat X direkt från Wienkonventionen och ett identitetskort för diplomater är endast bevis

⁷ Se, analogt, dom av den 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punkterna 56–60), och dom av den 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 46). Jag uttrycker ingen åsikt om huruvida uppskovet är rättsenligt enligt Dublin III-förordningen.

⁸ Dom av den 27 mars 2008 av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) (ECLI:NL:RVS:2008:BC8570).

på en befintlig uppehållsrätt. Enligt Wienkonventionen kan den mottagande staten inte, utom i mycket begränsade undantagsfall, dra tillbaka en diplomats uppehållsrätt. Av detta följer att den mottagande staten inte kan bevilja denna rätt. De har också påpekat den omständigheten att diplomater inte omfattas av tillämpningsområdet för rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.⁹

27. Den österrikiska regeringen har hävdats att ett identitetskort för diplomater styrker de privilegier och den immunitet som diplomatisk personal åtnjuter enligt Wienkonventionen. Detta inbegriper inte en rätt att resa in eller vistas i den mottagande staten. Identitetskort för diplomater som utfärdas enligt Wienkonventionen är därför inte uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen. Den österrikiska regeringen har påpekat att i många medlemsstater, inbegripet Österrike, är diplomatisk personal skyldig att ansöka om inresevisering, som, om den utfärdas, de facto är ett tillstånd att uppehålla sig i den medlemsstaten.

2. Bedömning

28. Jag kommer först att behandla det rättsliga sammanhang i vilket medlemsstat X utfärdade sökandenas identitetskort för diplomater. Därefter kommer jag att behandla parternas hänvisningar till EU-domstolens praxis avseende uppehållsrätten för medlemsstaternas medborgare och bedöma huruvida den är relevant i förevarande sammanhang. Slutligen kommer jag att bedöma lydelsen av de relevanta bestämmelserna i Dublin III-förordningen och det sammanhang som de ingår i, varefter jag kommer att dra slutsatsen att de är avgörande för svaret på den fråga som har ställts.

a) Sökandenas identitetskort för diplomater

29. Wienkonventionen är en folkrättslig överenskommelse som har undertecknats och ratificerats av medlemsstaterna och tredjeländer inom ramen för staternas suveräna behörighet med avseende på diplomatiska förbindelser. Wienkonventionen avser inte förbindelser med Europeiska unionen, som inte är part i den överenskommelsen.¹⁰

30. De stater som anslutit sig till Wienkonventionen har enats om att ge diplomatiska beskickningars personal vissa privilegier och immunitet i syfte att underlätta ”upprätthållandet av mellanfolklig fred och säkerhet samt befordrandet av vänskapliga förbindelser mellan nationerna”. ”Ändamålet med sådana privilegier och immunitet [är inte] att gynna den enskilde utan att trygga ett effektivt fullgörande av de uppgifter som åvila beskickningar såsom företrädare för sina stater”.¹¹

31. Som den österrikiska regeringen har påpekat ger Wienkonventionen inte uttryckligen diplomatisk personal rätt att resa in till och vistas på en mottagande stats territorium, och de fördragsslutande staterna får inrätta förfaranden för att hantera sådana frågor. Det är dock

⁹ EUT L 16, 2004, s. 44; se artikel 3.2 f i det direktivet.

¹⁰ Dom av den 22 mars 2007, kommissionen mot Belgien (C-437/04, EU:C:2007:178, punkt 33).

¹¹ Andra och fjärde skälet i Wienkonventionen.

rimligt att anta att för att diplomatiska beskickningar effektivt ska kunna fullgöra sina funktioner krävs det inte endast att beskickningspersonalen tillåts resa in till den mottagande statens territorium, utan också att den tillåts vistas där.¹²

32. Detta är inte en absolut rättighet. Wienkonventionen ger de fördragsslutande staterna ett väsentligt utrymme för skönmässig bedömning vad gäller vilka och hur många personer som de godtar som personal vid diplomatiska beskickningar och vad gäller hur länge de får stanna i landet efter det att de har avslutat sin tjänstgöring.¹³

33. Medlemsstat X har undertecknat Wienkonventionen, och har ratificerat denna under 1990-talet. Av uppgifterna i begäran om förhandsavgörande framgår att medlemsstat X och sökandens ursprungsland har upprättat diplomatiska förbindelser som regleras av konventionen. Medlemsstat X har därför, utan att det påverkar medlemsstatens skönmässiga utrymme som anges ovan i föregående punkt, samtyckt till att ge personalen vid den diplomatiska beskickningen de privilegier och den immunitet som anges i Wienkonventionen, så att beskickningen effektivt kan fullgöra sina funktioner.

34. I begäran om förhandsavgörande anges att det ifrågasvarande identitetskortet för diplomater innehåller följande information: "identitetskort för diplomater, beskickning, efternamn, förnamn, födelsedatum, personlig kod, ställning, utfärdandedatum, utgångsdatum och innehavarens underskrift. Även statusen anges." Handlingarna från den nationella domstolen innehåller ingen kopia av de kort som utfärdats till sökandena.

35. Den nederländska regeringen har hänvisat till medlemsstat X handbok om diplomatisk immunitet och privilegier,¹⁴ enligt vilken ett identitetskort för diplomater ger de privilegier och den immunitet som anges i Wienkonventionen. Detta identitetskort utgör den rättsliga grunden för att diplomatisk personal och deras familjemedlemmar får uppehålla sig i den medlemsstaten. Tillsammans med ett pass ger det innehavaren rätt att resa in till och resa inom Schengenländerna.¹⁵

¹² Se Denza, E., *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, fjärde utgåvan, Oxford University Press, 2016, s. 50: "Även om rätten att resa in till och uppehålla sig på den mottagande statens territorium inte uttryckligen anges som ett privilegium i [Wienkonventionen] anses denna rättighet i praktiken följa av artikel 7, och i den mån det i vissa stater är nödvändigt ges denna rättighet rättsverkan i nationell migrationsrätt." (fotnot utelämnad). I artikel 7 i Wienkonventionen anges att under angivna förbehåll får den sändande staten utse medlemmarna av beskickningspersonalen efter eget gottfinnande.

¹³ I Wienkonventionen anges att den sändande staten måste förvissa sig om att den som den avser att ackreditera som beskickningschef har beviljats agremang av den mottagande staten. Agremang kan vägras utan angivande av skälen (artikel 4). Personer som är medborgare i den mottagande staten får utses till diplomatisk personal där endast om den staten godtar detta (artikel 8.2). Enligt Wienkonventionen får den mottagande staten när som helst och utan att behöva redovisa skälen för sitt beslut förklara att en person är *persona non grata* eller inte är önskvärd (artikel 9). Den mottagande staten får begränsa en beskicknings storlek och således begränsa dess personalstyrka (artikel 11). Den mottagande staten får skönmässigt bestämma vad den anser vara en skälig tidsfrist för en beskickningsmedlem att lämna landet efter det att personen har avslutat sin tjänstgöring och en skälig tid under vilken familjemedlemmarna får stanna kvar i landet för det fall att en beskickningsmedlem avlider (artikel 39.2 och 39.3). Händelser nyligen visar utövandet av detta utrymme för skönmässig bedömning. Den 7 april 2022 meddelade Republiken Österrikes utrikesministerium att det ansåg sig tvunget att återkalla diplomatstatusen för tre medlemmar av Ryska federationens ambassad i Wien och en medlem av Ryska federationens generalkonsulat i Salzburg. Dessa personer hade agerat på ett sätt som var oförenligt med deras diplomatstatus. De förklarades därför vara *persona non grata* i enlighet med artikel 9 i Wienkonventionen och ålades att lämna Österrike senast den 12 april 2022.

¹⁴ Handboken har inte ingetts till EU-domstolen, men den nuvarande lydelsen är tillgänglig på internet.

¹⁵ Artikel 19.2 och punkt 4.3 i bilaga VII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1).

36. Medlemsstat X har också offentliggjort ett dokument som innehåller ett exempel på det identitetskort för diplomater som den utfärdar.¹⁶ Det är försett med rubriken "identitetskort för diplomater" och innehåller till vänster ett foto av innehavaren. Sidan med fotot innehåller den information som beskrivs i punkt 34 ovan. På baksidan anges att identitetskortet ger innehavaren rätt att uppehålla sig i medlemsstat X fram till den dag då kortet upphör att gälla och, om det visas upp tillsammans med en giltig resehandling, rätt att resa in till Schengenländernas territorium. I nämnda dokument förklaras att baksidan av identitetskortet innehåller information om innehavarens privilegier.

37. Av det ovanstående framgår att i motsats till vad den österrikiska regeringen har hävdats intygar sökandenas identitetskort för diplomater att de har rätt att vistas i medlemsstat X i enlighet med Wienkonventionen under den period som anges på korten.¹⁷

b) EU-domstolens praxis om uppehållsrätt och uppehållstillstånd

38. Sökandena har analogt hänvisat till EU-domstolens praxis, enligt vilken rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in i en annan medlemsstat och uppehålla sig där i de syften som anges i fördraget utgör en rättighet som följer direkt av fördraget eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelserna till detta. Beviljande av uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat ska inte anses som en handling som skapar rättigheter (en handling av konstitutiv karaktär), utan som en handling för att från medlemsstatens sida fastställa ställningen för en medborgare i en annan medlemsstat mot bakgrund av bestämmelserna i unionsrätten (en handling av deklarativ karaktär).¹⁸ De anser att denna rättspraxis kan överföras på situationen för tredjelandsmedborgare som omfattas av Wienkonventionen och att sökandenas identitetskort för diplomater endast anger rättigheter som de redan åtnjöt enligt konventionen och att myndigheterna i medlemsstat X därför inte kan anses ha utfärdat uppehållstillstånd för dem i den mening som avses i Dublin III-förordningen.

39. I detta sammanhang är det upplysande att beakta en av de första domar i vilken EU-domstolen prövade grunden för rätten för en medlemsstats medborgare att resa in i en annan medlemsstat och uppehålla sig där, nämligen domen i målet Royer.¹⁹

40. Domstolen slog fast att rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i fördraget följer direkt av fördraget eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelserna till detta. Denna rättighet förvärfvas därför oberoende av om uppehållstillstånd har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndighet. Beviljandet av detta tillstånd ska inte betraktas som en handling som skapar

¹⁶ Denna utformning av kortet har anmälts till kommissionen i enlighet med artikel 34.1 e i kodexen om Schengengränserna och har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* i enlighet med artikel 34.2 i kodexen. Den tidigare utformningen, som sannolikt är den som användes när sökandena anlände till medlemsstat X, offentliggjordes i EUT tre år tidigare. Det finns ingen skillnad mellan de båda utformningarna som är av betydelse i förevarande mål.

¹⁷ Enligt medlemsstat X primärrätt, som inte har ingetts till EU-domstolen, men som finns på internet, utgör fördrag och folkrättsliga instrument den rättsliga grunden för diplomatisk personals tillfälliga vistelse och uppehåll i den medlemsstaten. Precis som Nederländerna beskrivs medlemsstat X allmänt som monistisk, eftersom den godtar internationella fördrag som den har ratificerat som en del av nationell rätt utan att nationell lagstiftning behöver genomföras.

¹⁸ Se, exempelvis, dom av den 23 mars 2006, kommissionen/Belgien (C-408/03, EU:C:2006:192, punkterna 62 och 63 och där angiven rättspraxis), och dom av den 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 54). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet I (C-195/16, EU:C:2017:374, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis).

¹⁹ Dom av den 8 april 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). Se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

rättigheter, utan som en handling genom vilken en medlemsstat kan fastställa ställningen för den berörda medborgaren från en annan medlemsstat i förhållande till bestämmelserna i unionsrätten. Domstolen påpekade att medlemsstaterna enligt direktiv nr 68/360²⁰ var skyldiga att bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium för de personer som kunde uppvisa de handlingar som nämndes i samma direktiv och att ett uppehållstillstånd utgjorde bevis för uppehållsrätten. De relevanta bestämmelserna i det direktivet syftade således till att fastställa det praktiska tillvägagångssättet för genomförandet av de rättigheter som följer direkt av fördraget. Medlemsstaternas myndigheter måste följaktligen erkänna rätten till uppehåll för alla personer som tillhörde de kategorier som fastställdes i det direktivet och som genom att uppvisa de angivna handlingarna kunde visa att de tillhörde en av dessa kategorier. Eftersom det rörde sig om utövandet av en rättighet som följde direkt av fördraget kunde underlåtenhet att fullgöra de juridiska formaliteterna inte i sig betraktas som ett angrepp på den allmänna ordningen eller säkerheten som kunde ha motiverat ett utvisningsbeslut.²¹

41. Två viktiga påpekanden ska göras med avseende på denna rättspraxis.

42. För det första, eftersom sammanhangen är olika i rättsligt och materiellt hänseende kan domstolens konstateranden om de rättigheter för medlemsstaternas medborgare som härrör från fördragen inom ramen för unionens rättsordning och om tillämpningen av principen om direkt effekt inte överförs på de privilegier och den immunitet som tredjelandsmedborgare åtnjuter enligt Wienkonventionen inom ramen för en given medlemsstats rättsordning.

43. För det andra fastslog domstolen, ställd inför en situation där vissa medlemsstater otillbörligt hade begränsat rättigheterna för medborgare i medlemsstaterna, att dessa rättigheter härrör direkt från fördragen och att de förelåg oavsett om uppehållstillstånd hade utfärdats. Denna situation föreligger inte i förevarande fall. Det har inte hävdats att det föreligger någon skillnad mellan de rättigheter för sökandena som direkt eller indirekt härrör från Wienkonventionen och de rättigheter för diplomater som intygas genom identitetskortet eller de rättigheter som sökandena på annat sätt åtnjöt.

44. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det inte bidrar till svaret på den fråga som har ställts till domstolen, nämligen huruvida sökandenas identitetskort för diplomater utgör uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen, att avgöra huruvida dessa kort är av deklarativ eller konstitutiv karaktär i den mening som avses i domen i målet Royer. Av nedanstående analys av lydelsen och sammanhanget framgår dessutom att det inte är nödvändigt att göra detta.

c) Analys av lydelsen av artiklarna 2 led 1 och 12.1 i Dublin III-förordningen och av det sammanhang som de ingår i

45. Enligt lydelsen av artiklarna 2 led 1 och 12.1 i Dublin III-förordningen ska en medlemsstats myndigheter som anser att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person är berättigad att vistas på dess territorium utfärda ett tillstånd för detta ändamål. Det var just detta som medlemsstat X gjorde när den utfärdade sökandenas identitetskort för diplomater.²²

²⁰ Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, 1968, s. 13).

²¹ Dom av den 8 april 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, punkterna 18–40).

²² Se, analogt, dom av den 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 58). I förevarande fall var det inte så att medlemsstat X endast tolererade att sökandena vistades på dess territorium.

46. Av lydelsen av dessa bestämmelser framgår inte att tillstånd som utfärdas på basen av att en medlemsstat är part i en internationell överenskommelse som Wienkonventionen eller på basen av relevant nationell genomförandelagstiftning inte omfattas av definitionen av "uppehållstillstånd". På liknande sätt och tvärtemot sökandenas argumentering är det inte relevant huruvida handlingen kan anses ha en deklarativ eller konstitutiv karaktär och/eller huruvida den till utformningen eller innehållet skiljer sig från det uppehållstillstånd som utfärdas till andra personer, till exempel medborgare i medlemsstat X eller personer som är varaktigt bosatta där. I Dublin III-förordningen hänvisas inte till några sådana överväganden.

47. Denna tolkning av lydelsen av nämnda bestämmelser är överensstämmande med det sammanhang som de ingår i. Dublin III-förordningen syftar till att inrätta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd.²³ Det är förenligt med syftet att alla handlingar som utfärdas av medlemsstaterna och som tillåter personer att vistas på deras territorium ska anses utgöra uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 2 led 1 i förordningen. Denna tolkning är således också överensstämmande med domstolens tolkning av de mål som eftersträvas med Dublin III-förordningen.²⁴

48. Kommissionen och den nederländska regeringen har också påpekat att sökandena har starkast koppling till medlemsstat X. De reste in till den medlemsstatens territorium på grundval av de diplomatiska förbindelserna mellan deras ursprungsland och medlemsstat X, där de arbetade och bodde under flera år.

49. Att anse att medlemsstat X är ansvarig för att pröva ansökningarna om internationellt skydd är förenligt med domstolens praxis beträffande Dublin III-förordningen, som syftar till att säkerställa att följande tre mål uppnås: För det första ska ansvaret för att pröva en ansökan ligga hos den medlemsstat som ursprungligen tillåtit en tredjelandsmedborgares inresa eller vistelse på medlemsstaternas territorium. För det andra måste den betydelse som medlemsstat X haft för att sökandena befinner sig på medlemsstaternas territorium beaktas. För det tredje är inom ett område med fri rörlighet varje medlemsstat ansvarig gentemot de övriga medlemsstaterna för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse. Varje medlemsstat ska därför ta konsekvenserna därav i enlighet med principerna om solidaritet och lojalt samarbete.²⁵

50. Som både den hänskjutande domstolen och den nederländska regeringen har påpekat skulle varje annan tolkning innebära att tredjelandsmedborgare i sökandenas ställning, som åtnjuter privilegier och immunitet enligt Wienkonventionen, kunde välja i vilken medlemsstat de vill lämna in en ansökan om internationellt skydd, medan andra personer, vilkas uppehållstillstånd har en annan rättslig grund, inte har den möjligheten. Detta skulle strida mot de enhetliga mekanismer och kriterier för fastställande av ansvarig medlemsstat som eftersträvas med Dublin III-förordningen.²⁶ Det är oväsentligt att endast ett litet antal personer kan befinna sig i samma omständigheter som sökandena.

²³ Skälen 4 och 5 i Dublin III-förordningen.

²⁴ Se, exempelvis, dom av den 9 december 2021, BT (Talan som väcks mot den försäkrade) (C-708/20, EU:C:2021:986, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

²⁵ Dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79), och dom av den 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkterna 86–88 och 91).

²⁶ Se, analogt, dom av den 2 april 2019, H. och R. (C-582/17 och C-583/17, EU:C:2019:280, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

51. Slutligen är jag inte övertygad om att det har någon betydelse för det här förslaget till avgörande att diplomater inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/109. Det direktivet syftar till att från sitt tillämpningsområde utesluta personer som inte har någon avsikt att bosätta sig varaktigt på medlemsstaternas territorium, såsom personer som har en rättslig ställning som omfattas av bestämmelserna i Wienkonventionen.²⁷ Detta hindrar inte att medlemsstaterna utfärdar uppehållstillstånd till dem i den mening som avses i artikel 2 led 1 i Dublin III-förordningen.

V. Förslag till avgörande

52. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som ställts av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

Artikel 2 led 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning)

ska tolkas så, att

ett identitetskort för diplomater som har utfärdats i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, som ingicks i Wien den 18 april 1961, är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i den bestämmelsen.

²⁷ Se artikel 3.2 f i det direktivet och förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punkterna 36–39).