

Mål C-568/21

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

16 september 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 augusti 2021

Klagande:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Motpart:

E. och S., samt deras underåriga barn

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör överklagandet från Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor, nedan kallad staatssecretaris) till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) av det avgörande som meddelades av Rechtbank Den Haag, sammanträdesplats Amsterdam (domstol i första instans, nedan kallad Rechtbank) den 20 mars 2020. I nämnda avgörande upphävde Rechtbank Staatssecretaris beslut av den 29 januari 2020 om att inte pröva utlänningarnas ansökningar om internationellt skydd.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen ber med stöd av artikel 267 FEUF EU-domstolen att klargöra huruvida ett diplomatiskt kort som en medlemsstat utfärdat i enlighet med Wienkonventionen är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 21 i Dublinförordningen.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 21 i förordning nr 604/2013 tolkas så, att ett diplomatiskt kort som en medlemsstat utfärdat i enlighet med Wienkonventionen är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i denna bestämmelse?

Anförda unionsbestämmelser och internationella bestämmelser

Wienkonventionen av den 18 april 1961 om diplomatiska förbindelser: artiklarna 2, 4, 7, 9 10 och 39.

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: skälen 4 och 5, artiklarna 2, 12 och 14.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Utlänningarna är tredjelandsmedborgare och utgör tillsammans en familj. Mannen i familjen arbetade på sitt lands ambassad i medlemsstat X, där hela familjen var bosatt. Utrikesministeriet i medlemsstat X utfärdade diplomatiska kort till de övriga familjemedlemmarna. Efter några år lämnade familjen denna medlemsstat och ansökte om internationellt skydd i Nederländerna.

Genomförande av övertagandeförfarandet

- 2 Staatssecretaris beslutade den 31 juli 2019 att med stöd av artikel 12.1 eller 12.3 i Dublinförordningen hålla medlemsstat X ansvarig för prövningen av dessa ansökningar.
- 3 Medlemsstat X avslog framställan om övertagande den 30 augusti 2019. Nämnda medlemsstat anser att ingen visering eller uppehållstillstånd har utfärdats till utlänningen och att han endast vistades i medlemsstat X på grund av sin diplomatiska status. Utlänningarna reste till medlemsstat X och Nederländerna med hjälp av sina diplomatpass, och behövde därför inte någon visering. Enligt medlemsstat X är Nederländerna ansvarig medlemsstat enligt artikel 14.2 i Dublinförordningen.
- 4 Staatssecretaris begärde den 11 september 2019 att medlemsstat X skulle pröva framställningarna om återtagande. Staatssecretaris – som till stöd för sin begäran åberopade en handbok från utrikesministeriet i medlemsstat X – anser att de diplomatiska kort som medlemsstat X har utfärdat är att betrakta som uppehållstillstånd. Enligt staatssecretaris är det enligt artikel 12.1 i Dublinförordningen därför medlemsstat X som ska ansvara för prövningen.

- 5 Den 25 september 2019 accepterade medlemsstat X trots allt att pröva framställningarna om övertagande enligt artikel 12.1 i Dublinförordningen.

Staatssecretaris beslut och Rechtbanks avgörande

- 6 Genom separata beslut av den 29 januari 2020 beslutade staatssecretaris att inte pröva utlänningarnas ansökningar om internationellt skydd, med motiveringen att medlemsstat X är ansvarig för denna prövning.
- 7 Utlänningarna överklagade staatssecretaris beslut till Rechtbank och gjorde gällande att medlemsstat X inte är ansvarig för prövningen av deras ansökningar. Myndigheterna i medlemsstat X har nämligen aldrig utfärdat ett uppehållstillstånd till dem. Deras uppehållsrätt härleds nämligen direkt från Wienkonventionen, och/eller deras diplomatiska status. Deras diplomatiska kort utgör endast en bekräftelse på detta.
- 8 Rechtbank biföll överklagandet och upphävde de aktuella besluten. Rechtbank slog i synnerhet fast att de diplomatiska kort som utfärdats av medlemsstat X inte kunde betraktas som uppehållstillstånd eftersom utlänningarna redan hade uppehållsrätt i medlemsstat X enligt Wienkonventionen. När det gäller uppehållsrätten var de diplomatiska korten således av rent deklarativ (och inte konstitutiv) karaktär. Enligt Rechtbank ålåg det staatssecretaris, som felaktigt hade hållit medlemsstat X ansvarig för prövningen av ansökningarna om internationellt skydd, att pröva ansökningarna i sak.
- 9 Staatssecretaris har överklagat Rechtbanks avgörande till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 10 Staatssecretaris har i första hand gjort gällande att de diplomatiska kort som medlemsstat X har utfärdat till utlänningarna omfattas av definitionen av uppehållstillstånd i artikel 2 l i Dublinförordningen. Genom utfärdandet av dessa kort har medlemsstat X bekräftat att utlänningarna har uppehållsrätt enligt Wienkonventionen. Detta påverkas inte av uppgiften att denna uppehållsrätt härleds direkt från konventionen. Dublinförordningen, som inte innehåller något krav på ett uppehållstillstånd ska utfärdas med stöd av utlänningsrätten, utesluter nämligen inte att ett diplomatiskt kort kan vara ett uppehållstillstånd i den mening som avses i ovannämnda bestämmelser.
- 11 I andra hand har staatssecretaris gjort gällande att Dublinförordningens systematik och mål gör att diplomatiska kort måste uppfattas som ett uppehållstillstånd. Medlemsstat X har spelat störst roll vid utlänningarnas inresa till och uppehåll på medlemsstaternas territorium. EU-domstolens dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, kan tillämpas analogt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 12 Vissa medlemsstater betraktar ett diplomatiskt kort som ett uppehållstillstånd, andra inte.

Tolkning av artikel 2 l i Dublinförordningen

- 13 För att besvara tolkningsfrågan måste artikel 2 l i Dublinförordningen tolkas mot bakgrund av denna bestämmelses lydelse, Dublinförordningens systematik, sammanhang och mål samt Wienkonventionen:

- Definitionen av begreppet uppehållstillstånd ger inget tydligt svar på denna fråga.

Dublinförordningen innehåller endast ett krav på ett uppehållstillstånd i allmän mening, utan att det uttryckligen fastställs att det måste röra sig om ett tillstånd som beviljats enligt nationell rätt. Vidare måste det röra sig om ett tillstånd att uppehålla sig på en medlemsstats territorium som beviljats av myndigheterna i denna medlemsstat, utan att det preciseras vad detta tillstånd ska innehålla.

- Dublinförordningens systematik, sammanhang och mål och förarbetena till denna förordning är inte heller till någon hjälp.

Syftet med Dublinförordningen är att fastställa ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd (skälen 4 och 5). Av EU-domstolens praxis framgår bland annat att Dublinförordningen avser att förhindra så kallad *forumshopping* samt att ansvaret för prövningen av en sådan ansökan ligger hos den medlemsstat som ursprungligen tillåtit en inresa eller vistelse på medlemsstaternas territorium. På samma sätt har EU-domstolen slagit fast att i ett område med fri rörlighet är varje medlemsstat ansvarig gentemot de övriga medlemsstaterna för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse. Varje medlemsstat ska i en anda av solidaritet och lojalt samarbete därför även ta konsekvenserna härav (se, bland annat, dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkterna 87–88, dom av den 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 54 och dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl., EU:C:2011:865, punkt 79).

- I Wienkonventionen fastställs bestämmelser för diplomatiska förbindelser.

I motsats till vad som gäller för den diplomatiska beskickningens chef behöver övrig diplomatisk personal och deras familjemedlemmar endast underrätta utrikesministeriet om sin utnämning, ankomst, slutliga avresa eller entledigande från sin tjänst. Det är inte nödvändigt att i förväg anmäla ankomst och avresa. Det är upp till den sändande staten att utnämna diplomatisk personal (artiklarna 4, 7 och 10). Följden av en sådan utnämning, genom vilken den diplomatiska statusen godkänds, är att

diplomaten och hans eller hennes familjemedlemmar kan göra gällande de privilegier och immuniteter som anges i konventionen, däribland rätten att uppehålla sig i den mottagande staten (artikel 39). Konventionen förpliktar de stater som är parter i konventionen att bevilja diplomatisk personal och deras familjemedlemmar uppehållstillstånd. Deras uppehållsrätt är inte beroende av att den mottagande staten utfärdat eller vägrat att utfärda ett uppehållstillstånd.

14 Mot bakgrund av ovanstående ser den hänskjutande domstolen två möjliga tolkningar:

- Ett diplomatiskt kort är ett uppehållstillstånd, vilket innebär att medlemsstat X ska ansvara för prövningen av ansökningarna om internationellt skydd.
- Ett diplomatiskt kort är inte ett uppehållstillstånd, vilket innebär att Nederländerna ska ansvara för prövningen av ansökningarna om internationellt skydd.

Alternativ 1: ett diplomatiskt kort är ett uppehållsstånd

15 Denna tolkning är förenlig med utgångspunkten att ansvaret för prövningen av en ansökan om internationellt skydd ligger hos den medlemsstat som ursprungligen tillåtit den sökandes inresa eller vistelse på medlemsstaternas territorium (dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 87, och motiveringen till förslaget till Dublin III-förordningen (KOM(2008) 820 slutlig, punkt 3).

16 I förevarande fall har utlänningarna starkast anknytning till medlemsstat X. De har rest in på medlemsstaternas territorium på grund av de diplomatiska förbindelserna mellan den sändande staten och medlemsstat X, i vilken de även har arbetat och bott några år. En annan tolkning skulle leda till att utlänningar som arbetar som diplomatisk personal i en medlemsstat och därefter vill ansöka om internationellt skydd själv skulle kunna välja i vilken medlemsstat de ger in sin ansökan. Det är just för att förhindra detta som enhetliga mekanismer och kriterier har införts (dom av den 2 april 2019, [C-582/17], H. och R., EU:C:2019:280, punkt 77).

Alternativ 2: ett diplomatiskt kort är inte ett uppehållsstånd

17 Av Wienkonventionen förefaller det följa att det i samband med diplomaters internationella förbindelser inte hör till den mottagande statens befogenheter att bevilja eller vägra diplomater tillstånd att uppehålla sig på dess territorium.

18 I förevarande fall har mannen i familjen anställts av den sändande staten som en del av personalen vid den diplomatiska beskickningen i medlemsstat X, och han och hans familj har tack vare detta fått diplomatisk status. Deras uppehållsrätt i medlemsstat X var ett privilegium som grundades på deras diplomatiska status. De härledde detta privilegium direkt från Wienkonventionen – utan någon som helst

inblandning från myndigheterna i medlemsstat X. Det diplomatiska kortet bekräftade endast att utlänningarna lagligen vistades i medlemsstat X. Enligt den hänskjutande domstolen talar detta starkt för tolkningen att ett diplomatiskt kort inte är ett uppehållstillstånd i den mening som avses i Dublinförordningen.

Slutsats

- 19 Enligt den hänskjutande domstolen är det oklart hur den aktuella frågan ska besvaras. Svaret följer inte omedelbart av den berörda bestämmelsen i Dublinförordningen, denna förordnings systematik och de relevanta folkrättsliga bestämmelserna. EU-domstolens rättspraxis angående Dublinförordningen ger inte heller någon vägledning på denna punkt. Dessutom förefaller medlemsstaternas praxis skilja sig åt.
- 20 Även om den hänskjutande domstolen anser att det i förevarande fall inte rör sig om ett tillstånd från myndigheterna i medlemsstat X, och således inte heller om ett uppehållstillstånd, anser den hänskjutande domstolen att det med hänsyn till Dublinförordningens mål och principer inte går att utesluta en annan tolkning.