



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
9 päivänä maaliskuuta 2023¹

Asia C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
muina osapuolina
E. ja
S.
sekä heidän alaikäiset lapsensa**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Asetus (EU) N:o 604/2013 – 2 artiklan 1 alakohta – Oleskeluluvan määritelmä – Jäsenvaltion myöntämä diplomaattihenkilökortti – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt – Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus – Erioikeudet ja vapaudet – Oleskeluoikeus vastaanottavan jäsenvaltion alueella

I Johdanto

1. Tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastellaan sitä, ovatko diplomaattihenkilökortit, jotka jäsenvaltio on myöntänyt diplomaattisista suhteista 18.4.1961 tehdyn Wienin yleissopimuksen² (jäljempänä Wienin yleissopimus) nojalla kolmansien maiden kansalaisille, jotka kuuluvat kyseisen valtion diplomaattiedustuston henkilökuntaan, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (jäljempänä Dublin III -asetus)³ 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja oleskelulupia, minkä seurauksena kyseinen jäsenvaltio on vastuussa näiden asiakirjojen haltijoiden tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, osa 500, s. 95.

³ EUVL 2013, L 180, s. 31.

II Dublin III -asetus

2. Dublin III -asetuksen neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Lisäksi Tampereen päätelmissä todetaan, että yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään olisi lyhyellä aikavälillä sisällyttävä selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.

(5) Tällaisen menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset. Menettelyn mukaisesti olisi erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja jotta ei vaaranneta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttamista.”

3. Dublin III -asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään, että ”tässä asetuksessa vahvistetaan ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jäljempänä ”hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio”.

4. Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdan mukaan tässä asetuksessa oleskeluluvalla tarkoitetaan ”jäsenvaltion viranomaisen antamaa asiakirjaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, mukaan luettuina asiakirjat, joilla tilapäistä suojelua koskevien järjestelyjen nojalla tai siihen asti, kunnes maastapoistamisen täytäntöönpanon esteenä olevat olosuhteet ovat poistuneet, on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltion alueella, ei kuitenkaan viisumeja ja oleskelulupia, jotka on myönnetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi tässä asetuksessa säädetyn mukaisesti tarvittavana aikana tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana”.

5. Dublin III -asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusteita, joiden mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään, sovelletaan siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty tässä luvussa”.

6. Merkityksellisistä perusteista säädetään Dublin III -asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa ja 14 artiklassa. Kyseisen asetuksen 12 artiklan, jonka otsikko on ”Oleskelulupien tai viisumien myöntäminen”, 1 kohdan mukaan silloin, ”jos hakijalla on voimassa oleva oleskelulupa, luvan myöntänyt jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä”. Dublin III -asetuksen 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Viisumivapaa maahantulo”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saapuu sellaisen jäsenvaltion alueelle, jossa häntä koskeva viisumipakko on poistettu, kyseinen jäsenvaltio on vastuussa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä.

2. Edellä 1 kohdassa esitettyä periaatetta ei sovelleta, jos kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa, jossa häntä koskeva viisumipakko on myös poistettu. Tällöin tämä toinen jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.”

7. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijan – – siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu – – viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on suostunut pyyntöön ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin tai muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, jos sillä on lykkäävä vaikutus 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

– –”

III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

8. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tehneet henkilöt (jäljempänä vastapuolet) ovat kolmannen maan kansalaisista koostuva perhe. Aviomies työskenteli alkuperävaltionsa suurlähetystössä jäsenvaltiossa X. Aviomiehellä, vaimolla ja kahdella lapsella oli Wienin yleissopimukseen perustuvat erioikeudet ja vapaudet, ja he saivat diplomaattihenkilökortit kyseisen valtion ulkoasiainministeriöltä. Joitakin vuosia myöhemmin perhe lähti jäsenvaltiosta X ja haki kansainvälistä suojelua Alankomaissa.⁴

9. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) ilmoitti 31.7.2019 vastapuolille katsovansa, että jäsenvaltio X on vastuussa heidän hakemustensa käsittelystä joko Dublin III -asetuksen 12 artiklan 1 kohdan tai 12 artiklan 3 kohdan nojalla.

10. Jäsenvaltio X kieltäytyi 30.8.2019 valtiosihteerin vastaanottopyynnöistä todeten, että se ei ollut myöntänyt vastapuolille oleskelulupia eikä viisumeita, koska he olivat oleskelleet tässä jäsenvaltiossa yksinomaan diplomaattiasemansa perusteella. Vastapuolet olivat saapuneet jäsenvaltioon X ja Alankomaihin heidän alkuperävaltionsa myöntämällä diplomaattipasseilla, joten he eivät tarvinneet viisumeita. Dublin III -asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan Alankomaat oli sen vuoksi vastuussa heidän hakemustensa käsittelystä.

11. Valtiosihteeri pyysi 11.9.2019 jäsenvaltiota X harkitsemaan uudelleen vastaanottopyyntöjä. Valtiosihteeri katsoi jäsenvaltion X diplomaattisia erioikeuksia ja vapauksia koskevaan käsikirjaan vedoten, että jäsenvaltion X myöntämät diplomaattihenkilökortit olivat oleskelulupia. Dublin III -asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio X oli vastuussa hakemusten käsittelystä.

12. Jäsenvaltio X hyväksyi vastaanottopyynnöt 25.9.2019.

13. Valtiosihteeri kieltäytyi 29.1.2020 tekemillään päätöksillä ottamasta käsiteltäväksi kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

14. Vastapuolet nostivat kanteen näistä päätöksistä. He väittivät Rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat), että jäsenvaltio X ei ollut vastuussa heidän hakemustensa käsittelystä, koska heidän oleskeluoikeutensa tässä jäsenvaltiossa perustui Wienin yleissopimukseen. Jäsenvaltion X myöntämät diplomaattihenkilökortit ovat deklaratorisia ja näin ollen vahvistavat tämän oikeuden.

⁴ Vastapuolten henkilöllisyyden suojaamiseksi ennakkoratkaisupyynnössä ei mainita heidän kansalaisuuttaan eikä jäsenvaltiota, jossa heidän diplomaattiedustuksensa on, ja jäsenvaltioon viitataan kirjaimella X. Tässä ratkaisuehdotuksessa noudatetaan samaa menettelyä.

15. Rechtbank Den Haag katsoi, että kanne oli perusteltu. Se kumosi valtiosihteerin päätökset todeten, että diplomaattihenkilökortteja ei voida pitää lupana oleskella jäsenvaltiossa X, koska vastapuolilla oli jo Wienin yleissopimuksen nojalla oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa. Kortit olivat tämän oikeuden kannalta pikemminkin deklaratorisia kuin konstitutiivisia. Valtiosihteerin velvoitettiin näin ollen käsittelemään heidän hakemuksensa.

16. Valtiosihteerin valitti tästä tuomiosta Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat).

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että oleskeluluvan käsitteen määritelmää ei voida riittävän selvästi päätellä Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdan sanamuodosta tai asiayhteydestä. Tässä asetuksessa ei säädetä nimenomaisesti, että kyseessä on oltava kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty asiakirja. Vaikka sen pitää olla jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa oleskella sen alueella, kyseisessä säännöksessä ei täsmennetä, mitä tämän luvan on sisällettävä. Myöskään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei löydy selvennystä asiaan. Wienin yleissopimuksessa sopimusvaltiot velvoitetaan sallimaan diplomaattisen henkilökunnan ja heidän perheidensä oleskelu alueillaan. Vastaanottajavaltiolla ei ole toimivaltaa myöntää diplomaateille oleskelulupaa alueellaan tai evätä sitä.⁵

18. Näiden toteamusten valossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [Dublin III -asetuksen] 2 artiklan 1 alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion [Wienin yleissopimuksen] perusteella myöntämä diplomaattikortti on kyseisessä säännöksessä tarkoitettu oleskelulupa?”

19. Vastapuolet, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

IV Ennakkoratkaisukysymys

A Tutkittavaksi ottaminen

20. Itävallan hallitus katsoo käytettävissään olevien tietojen perusteella, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan jättää tutkimatta. Vaikka jäsenvaltio X hyväksyi vastaanottopyynnöt 25.9.2019, vastapuolten siirto ei tapahtunut kuuden kuukauden kuluessa siitä. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan Alankomaat on näin ollen vastuussa hakemusten käsittelystä, valtiosihteerin valitus on tehoton eikä kysymykseen ole enää tarvetta vastata.⁶

⁵ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan diplomaattisen henkilökunnan oleskeluoikeus Alankomaissa perustuu suoraan Wienin yleissopimukseen eikä kansalliseen lainsäädäntöön.

⁶ Ks. esim. tuomio 24.11.2020, Openbaar Ministerie (Asiakirjaväärennökset) (C-510/19, EU:C:2020:953, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21. Päätelen ennakkoratkaisupyynnöstä, että kun valtiosihteeri teki valituksen Raad van Stateen, hän pyysi Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan väliaikaista lykkäämistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyi tämän pyynnön 24.3.2020. Tästä seuraa, että asianosaisten välinen riita on vireillä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja että ennakkoratkaisupyynnö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.⁷

B Asiakysymys

1. Tiivistelmä asianosaisten lausumista

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päätenyt kahteen vaihtoehtoiseen tulkintaan. Diplomaattikortti on Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettu oleskelulupa, joten jäsenvaltio X on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä. Diplomaattikortti ei ole oleskelulupa, joten Alankomaat on vastuussa tällaisten hakemusten käsittelystä.

23. Alankomaiden hallitus ja komissio puoltavat ensimmäistä tulkintaa. Ne väittävät, että Dublin III -asetuksessa oleva oleskeluluvan määritelmä on riittävän laaja sisältääkseen diplomaattihenkilökortit. Ne tukeutuvat kyseisen asetuksen 12–14 artiklaa koskevaan unionin tuomioistuimen tulkintaan, jonka mukaan näissä säännöksissä vahvistettujen perusteiden soveltamisella on pääsääntöisesti voitava antaa vastuu käsitellä kolmannen maan kansalaisen jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sille jäsenvaltiolle, joka on ollut vastuussa kyseisen kansalaisen jäsenvaltioiden alueelle saapumisesta tai siellä oleskelusta.

24. Komissio ei ole vakuuttunut siitä, että diplomaattihenkilökortit ovat pikemminkin deklaratorisia kuin konstitutiivisia, koska Wienin yleissopimuksen sopimusvaltioilla on tietty harkintavalta niiden henkilöiden suhteen, jotka ne hyväksyvät diplomaattiseksi henkilökunnaksi alueillaan. Ne voivat esimerkiksi todeta kenet tahansa näistä henkilöistä persona non grataksi tai henkilöksi, jota ei voida hyväksyä. Olisi joka tapauksessa Dublin III -asetuksen tavoitteiden vastaista, jos jäsenvaltiolla, joka on hyväksynyt kolmannen maan kansalaisen diplomaattiseksi henkilökunnaksi, ei olisi velvollisuutta käsitellä tämän henkilön kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

25. Alankomaiden hallitus katsoo, että diplomaattihenkilökorteissa todetaan Wienin yleissopimuksen 39 artiklassa vahvistetut oikeudet, mukaan lukien oleskeluoikeus jäsenvaltiossa X, mutta nämä oikeudet perustuvat alun perin jäsenvaltion X ja vastapuolten alkuperävaltion päätöksiin tulla osapuoliksi Wienin yleissopimukseen ja ryhtyä diplomaattisiin suhteisiin. Jäsenvaltio X antoi vastapuolille luvan oleskella alueellaan tässä yhteydessä ilman, että sillä rajoitetaan sen harkintavaltaa todeta kenet tahansa heistä persona non grataksi tai henkilöksi, jota ei voida hyväksyä. Tämä osoittaa jäsenvaltion X keskeistä roolia, kun se myönsi vastapuolille luvan oleskella alueellaan.

26. Vastapuolet ja Itävallan hallitus puoltavat toista tulkintaa, joskin erilaisella lähestymistavalla. Vastapuolet vetoavat Raad van Staten tuomioon, jonka mukaan diplomaattisen henkilökunnan ja heidän perheenjäsentensä etuoikeusasema perustuu suoraan Wienin yleissopimukseen eikä riipu

⁷ Ks. analogisesti tuomio 26.7.2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, 56–60 kohta) ja tuomio 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, 46 kohta). En ota kantaa lykkäämisen lainmukaisuuteen Dublin III -asetuksen nojalla.

siitä, onko heillä tietty asiakirja.⁸ Samoin vastapuolten oleskeluoikeus jäsenvaltiossa X perustuu suoraan Wienin yleissopimukseen, ja diplomaattihenkilökortti on pelkästään todiste voimassa olevasta oleskeluoikeudesta. Wienin yleissopimuksen mukaan vastaanottajavaltio ei, hyvin rajallisia poikkeuksia lukuun ottamatta, voi evätä diplomaatin oleskeluoikeutta. Tästä seuraa, että vastaanottajavaltio ei voi myöntää tätä oikeutta. He korostavat lisäksi sitä, että diplomaatit on suljettu pois pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY⁹ soveltamisalasta.

27. Itävallan hallitus väittää, että diplomaattihenkilökortti osoittaa erioikeudet ja vapaudet, jotka diplomaattisella henkilökunnalla on Wienin yleissopimuksen nojalla. Niihin ei kuulu oikeus saapua vastaanottajavaltioon tai oleskella siellä. Wienin yleissopimuksen nojalla myönnetyt diplomaattihenkilökortit eivät sen vuoksi ole Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja oleskelulupia. Se huomauttaa, että monet jäsenvaltiot, mukaan lukien Itävalta, vaativat diplomaattista henkilökuntaa hakemaan maahantuloviisumia, joka – mikäli se myönnetään – on tosiasiallisesti lupa jäädä kyseiseen jäsenvaltioon.

2. Arviointi

28. Tarkastelen ensin oikeudellista yhteyttä, jonka puitteissa jäsenvaltio X myönsi vastapuolille diplomaattihenkilökortit. Sen jälkeen käsitelen asianosaisten väitteitä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeuksia koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, ja arvioin sen merkitystä nyt käsiteltävässä asiayhteydessä. Lopuksi arvioin Dublin III -asetuksen merkityksellisten säännösten sanamuotoa ja asiayhteyttä ja totean, että ne ovat ratkaisevia esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisen kannalta.

a) Vastapuolten diplomaattihenkilökortit

29. Wienin yleissopimus on kansainvälisoikeudellinen sopimus, jonka ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet jäsenvaltiot ja kolmannet valtiot käyttäessään suvereenia valtaoikeuksiaan diplomaattisten suhteiden alalla. Se ei koske suhteita Euroopan unioniin, joka ei ole kyseisen sopimuksen osapuoli.¹⁰

30. Wienin yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat antamaan diplomaattiedustustojen henkilökunnalle tiettyjä erioikeuksia ja vapauksia kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi sekä kansakuntien välisten ystävällisten suhteiden edistämiseksi. ”Sellaisten erioikeuksien ja vapauksien tarkoituksena ei ole hyödyttää yksilöä vaan taata valtioita edustavien diplomaattisten edustustojen tehtävien tehokas hoitaminen.”¹¹

31. Kuten Itävallan hallitus huomauttaa, Wienin yleissopimuksessa ei nimenomaisesti anneta diplomaattiselle henkilökunnalle oikeutta saapua vastaanottajavaltioon ja oleskella siellä, ja sopimusvaltiot voivat vahvistaa menettelyjä tällaisten asioiden käsittelemiseksi. On kuitenkin

⁸ Tuomio 27.3.2008, Raad van State (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ EUVL 2004, L 16, s. 44. Ks. kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan f alakohta.

¹⁰ Tuomio 22.3.2007, komissio v. Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, 33 kohta).

¹¹ Wienin yleissopimuksen toinen ja neljäs perustelukappale.

kohtuullista katsoa, että diplomaattiedustustojen tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää, että edustustojen henkilökunnalle sallitaan paitsi pääsy vastaanottajavaltion alueelle myös oleskelu sen alueella.¹²

32. Tämä oikeus ei ole ehdoton. Wienin yleissopimuksessa annetaan sopimusvaltioille huomattavasti harkintavaltia niiden henkilöiden henkilöllisyyden ja lukumäärän osalta, jotka ne hyväksyvät diplomaattisten edustustojen henkilökunnan jäseniksi, sekä heidän tehtäviensä päättymisen jälkeisen oleskelun keston suhteen.¹³

33. Jäsenvaltio X on 1990-luvulla ratifioimansa Wienin yleissopimuksen sopimuspuoli. Nyt käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön olosuhteista ilmenee, että jäsenvaltio X ja vastapuolten alkuperävaltio ovat vahvistaneet kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitetut diplomaattiset suhteet. Jäsenvaltio X on näin ollen sitoutunut myöntämään Wienin yleissopimuksessa tarkoitetut erioikeudet ja vapaudet diplomaattisen edustuston henkilökunnalle tämän edustuston tehtävien tehokkaan hoitamisen varmistamiseksi, sanotun rajoittamatta sille kuuluvan harkintavallan käyttämistä, kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellä olevassa kohdassa on kuvattu.

34. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että kyseisissä diplomaattihenkilökorteissa on seuraavat tiedot: ”diplomatic identity card” (diplomaattihenkilökortti), ”mission” (edustusto), ”surname” (sukunimi), ”given names” (etunimet), ”date of birth” (syntymäaika), ”personal code” (henkilötunnus), ”position” (tehtävä), ”date of issue” (myöntämispäivä), ”date of expiry” (voimassaolon päättymispäivä) ja ”holder’s signature” (haltijan allekirjoitus). Myös asema on mainittu. Kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineisto ei sisällä vastapuolille myönnettyjen korttien jäljennöksiä.

35. Alankomaiden hallitus viittaa jäsenvaltion X diplomaattisia erioikeuksia ja vapauksia koskevaan käsikirjaan,¹⁴ jonka mukaan diplomaattihenkilökortilla myönnetään Wienin yleissopimuksessa mainitut erioikeudet ja vapaudet. Se on diplomaattisen henkilökunnan ja heidän perheenjäsentensä oikeudellinen perusta oleskella tässä jäsenvaltiossa. Yhdessä passin kanssa se oikeuttaa haltijansa saapumaan Schengen-valtioihin ja matkustamaan niissä.¹⁵

¹² Ks. Denza, E., *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, neljäs painos, Oxford University Press, 2016, s. 50: ”Vaikka oikeutta saapua ja jäädä vastaanottajavaltion alueelle ei ole nimenomaisesti mainittu erioikeutena [Wienin yleissopimuksessa], sen katsotaan käytännössä johtuvan 7 artiklasta ja, siltä osin kuin se on tarpeen tietyissä valtioissa, se pannaan täytäntöön kansallisessa maahanmuuttolainsäädännössä” (alaviite puuttuu). Wienin yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään, että tietyin varauksin lähettäjävaltio voi vapaasti nimittää edustustonsa henkilökunnan jäsenet.

¹³ Wienin yleissopimuksessa määrätään, että lähettäjävaltion on varmistauduttava siitä, että vastaanottajavaltion agreementti on myönnetty henkilölle, jonka se aikoo akkreditoida siihen valtioon edustuston päälliköksi; agreementti voidaan evätä syytä ilmoittamatta (4 artikla). Vastaanottajavaltiolla on harkintavalta diplomaattisen henkilökunnan sellaisten jäsenten nimittämisessä, jotka ovat kyseisen valtion kansalaisia (8 artiklan 2 kappale). Wienin yleissopimuksen mukaan vastaanottajavaltio voi milloin tahansa ja tarvitsematta perustella päätöstään ilmoittaa, että henkilö on persona non grata tai että häntä ei voida hyväksyä (9 artikla). Vastaanottajavaltio voi rajoittaa edustuston kokoa ja näin ollen henkilökunnan määrää (11 artikla). Vastaanottajavaltio voi määrittää kohtuulliseksi katsomansa ajan, jonka kuluessa edustuston henkilökunnan jäsenen on poistuttava sen alueelta kyseisen henkilön tehtävien päättymisen jälkeen, sekä ajan, jonka perheenjäsenet saavat oleskella sen alueella edustuston jäsenen kuoleman jälkeen (39 artiklan 2 ja 3 kappale). Viimeaikaiset tapahtumat kuvastavat selvästi tämän harkintavallan käyttämistä. Itävallan tasavallan ulkoasiainministeriö ilmoitti 7.4.2022, että sen on peruutettava diplomaattiasema kolmelta Venäjän federaation Wienin suurlähetystön jäseneltä ja yhdeltä Venäjän federaation Salzburgin pääkonsulaatin jäseneltä. Nämä henkilöt olivat osallistuneet toimiin, jotka olivat vastoin heidän diplomaattiasemaansa, minkä seurauksena heidän todettiin olevan personae non gratae Wienin yleissopimuksen 9 artiklan nojalla ja heidät määrättiin poistumaan Itävallan alueelta 12.4.2022 mennessä.

¹⁴ Unionin tuomioistuimelle ei ole toimitettu tätä asiakirjaa; sen nykyinen versio on saatavilla internetissä.

¹⁵ Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2006, L 105, s. 1) 19 artiklan 2 kohta ja liitteessä VII oleva 4.3 kohta.

36. Jäsenvaltio X on myös julkaissut asiakirjan, joka sisältää mallin sen myöntämistä diplomaattihenkilökorteista.¹⁶ Sen otsikkona on ”diplomaattihenkilökortti”, ja sen vasemmalla puolella on kuva kortin haltijasta. Kortin puolella, jolla kuva on, on tiedot, jotka on mainittu tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa. Taustapuolella olevassa tekstissä todetaan, että kortti oikeuttaa haltijansa oleskelemaan jäsenvaltiossa X kortin voimassaolon päättymispäivään saakka ja, mikäli se esitetään yhdessä voimassa olevan matkustusasiakirjan kanssa, saapumaan Schengen-valtioiden alueelle. Asiakirjassa, joka sisältää mallin kortista, selostetaan, että kortin taustapuolella on tiedot haltijan erioikeuksista.

37. Toisin kuin Itävallan hallitus väittää, edellä esitetystä käy ilmi, että vastapuolten diplomaattihenkilökortit osoittavat heidän oikeutensa oleskella jäsenvaltiossa X korteissa mainitun ajan Wienin yleissopimuksen mukaisesti.¹⁷

b) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee oleskeluoikeuksia ja oleskelulupia

38. Vastapuolet vetoavat unionin tuomioistuimen sellaisen oikeuskäytännön analogiseen soveltamiseen, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perussopimuksessa esitetystä tarkoituksessa on suoraan perussopimuksella tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, sen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu oikeus. Oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimenpiteenä (konstitutiivisena asiakirjana) vaan sellaisena toimenpiteenä, jolla on tarkoitus vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on unionin oikeussääntöjen perusteella (deklaratiivinen asiakirja).¹⁸ He katsovat, että tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa kolmansien valtioiden kansalaisten tilanteeseen Wienin yleissopimuksen nojalla; vastapuolten diplomaattihenkilökortit ainoastaan osoittavat oikeudet, jotka heillä jo on kyseisen yleissopimuksen mukaan, ja jäsenvaltion X viranomaiset eivät näin ollen myöntäneet heille Dublin III -asetuksessa tarkoitettuja oleskelulupia.

39. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella yhtä ensimmäisistä tuomioista, joissa yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa siihen, minkä oikeusperustan nojalla jäsenvaltion kansalaiset voivat saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä, nimittäin tuomiota Royer.¹⁹

40. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetystä tarkoituksessa perustuu suoraan perustamissopimukseen tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, sen täytäntöön panemiseksi annettuihin säännöksiin. Tämä oikeus on näin ollen saatu riippumatta jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämästä oleskeluluvasta. Tämän luvan myöntämistä ei ole pidettävä oikeuksia

¹⁶ Tämä henkilökorttimalli annettiin tiedoksi komissiolle Schengenin rajasäännösten 34 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti ja julkaistiin virallisessa lehdessä kyseisen säännösten 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Edeltävä malli, joka oli ilmeisesti käytössä oleva versio silloin, kun vastapuolet saapuivat jäsenvaltioon X, julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä kolme vuotta aiemmin. Nyt käsiteltävän asian kannalta näiden kahden version välillä ei ole merkittävää eroa.

¹⁷ Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltion X primaarioikeuden, jota ei ole toimitettu unionin tuomioistuimelle mutta joka on saatavilla internetissä, mukaan kansainvälisoikeudelliset sopimukset ja välineet muodostavat oikeudellisen perustan diplomaattisen henkilökunnan väliaikaiselle oleskelulle ja asumiselle kyseisessä valtiossa. Alankomaiden tavoin jäsenvaltiota X kuvataan yleisesti monistiseksi valtioksi, joka hyväksyy ratifioimansa kansainvälisoikeudelliset sopimukset osaksi kansallista oikeuttaan ilman täytäntöönpanoa kansallisessa lainsäädännössä.

¹⁸ Ks. esim. tuomio 23.3.2006, komissio v. Belgia, (C-408/03, EU:C:2006:192, 62 ja 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, 54 kohta). Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus I (C-195/16, EU:C:2017:374, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁹ Tuomio 8.4.1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57). Ks. myös Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77).

luovana toimenpiteenä vaan toimenpiteenä, jolla vahvistetaan, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on unionin oikeussääntöjen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivin 68/360/ETY²⁰ mukaan jäsenvaltioiden oli myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus henkilöille, jotka voivat esittää samassa direktiivissä luetellut asiakirjat, ja että oleskelulupa on todiste oleskeluoikeudesta. Kyseisen direktiivin merkityksellisten säännösten tarkoituksena oli määrittellä suoraan perustamissopimuksella annettujen oikeuksien käyttämistä koskevat käytännön säännöt. Tästä seurasi, että jäsenvaltioiden viranomaisten oli myönnettävä oleskeluoikeus jokaiselle direktiivissä tarkoitettuihin ryhmiin kuuluvalla henkilölle, joka esittämällä eriteltyt asiakirjat voi todistaa kuuluvansa johonkin näistä ryhmistä. Koska kyse oli perustamissopimuksen itsensä perusteella saadun oikeuden käyttämisestä, lakisääteisten muodollisuuksien noudattamatta jättämisen ei voitu sinänsä katsoa vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta niin, että sillä olisi voitu perustella karkotuspäätös.²¹

41. Tästä oikeuskäytännöstä nousee esille kaksi tärkeää seikkaa.

42. Ensinnäkin, koska asiayhteydet poikkeavat toisistaan oikeudellisesti ja aineellisesti, yhteisöjen tuomioistuimen toteamuksia, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisille perustamissopimuksissa annettuja oikeuksia unionin oikeusjärjestyksen puitteissa, ja sen doktriinin toimintaa, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset saavat erioikeudet ja vapaudet suoraan Wienin yleissopimuksen perusteella kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen puitteissa, ei voida rinnastaa toisiinsa.

43. Toiseksi, kun kyse oli tilanteesta, jossa tietyt jäsenvaltiot olivat perusteettomasti rajoittaneet jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksia, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että nämä oikeudet johtuvat suoraan perustamissopimuksista ja että ne olivat voimassa oleskeluluvan myöntämisestä riippumatta. Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse tällaisesta tilanteesta. Erimielisyyttä ei ole siitä, että oikeuksien, jotka vastapuolet saavat suoraan tai välillisesti Wienin yleissopimuksen perusteella, ja oikeuksien, jotka osoitetaan diplomaattihenkilökorteilla tai jotka vastapuolille muutoin kuuluivat, välillä olisi eroja.

44. Edellä esitetyn perusteella katson, että sen määrittäminen, ovatko vastapuolten diplomaattihenkilökortit deklaratorisia vai konstitutiivisia tuomiossa Royer tarkoitettulla tavalla, ei anna tukea vastattaessa unionin tuomioistuimelle esitettyyn kysymykseen eli siihen, ovatko nämä kortit Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja oleskelulupia. Lisäksi seuraavasta sanamuodon ja asiayhteyden arvioinnista voidaan päätellä, että tällainen määrittäminen ei ole tarpeen.

c) Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan sanamuodon ja asiayhteyden arviointi

45. Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdan ja 12 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltion viranomaisen, joka katsoo, että kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, myöntää tämän oikeuden osoittavan asiakirjan. Jäsenvaltio X toimi juuri näin myöntäessään diplomaattihenkilökortit vastapuolille.²²

²⁰ Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annettu neuvoston direktiivi 68/360/ETY (EYVL: suomenkielinen erityispainos: luku 5, nide 1, s. 44).

²¹ Tuomio 8.4.1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, 18–40 kohta).

²² Ks. analogisesti tuomio 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, 58 kohta). Jäsenvaltio X ei käsiteltävässä asiassa pelkästään sietänyt vastapuolten oleskelua alueellaan.

46. Näiden säännösten sanamuodosta ei ilmene, että jäsenvaltion myöntämät luvat, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltio on kansainvälisen sopimuksen, kuten Wienin yleissopimuksen, osapuoli, tai merkityksellisen kansallisen lainsäädännön antamiseen, suljettaisiin pois oleskeluluvan määritelmästä. Vastaavasti ja toisin kuin vastapuolet väittävät, merkitystä ei ole sillä, katsotaanko tällainen asiakirja deklaratoriseksi vai konstitutiiviseksi, ja/tai sillä, eroaako se muodoltaan tai asiasisällöltään oleskeluluvista, jotka myönnetään muille henkilöille, kuten esimerkiksi jäsenvaltion X kansalaisille tai siellä vakinaisesti asuville henkilöille. Dublin III -asetus ei sisällä viittauksia tällaisiin seikkoihin.

47. Näiden säännösten sanamuodon tällainen tulkinta vastaa niiden asiayhteyttä. Dublin III -asetuksen tavoitteena on vahvistaa selkeä ja toimiva menettely kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.²³ Tämän tavoitteen kanssa on johdonmukaista, että kaikki asiakirjat, joilla jäsenvaltion viranomaiset myöntävät henkilöille luvan oleskella alueellaan, ovat kyseisen asetuksen 2 artiklan I alakohdassa tarkoitettuja oleskelulupia. Tämä tulkinta vastaa myös unionin tuomioistuimen käsitystä Dublin III -asetuksen päämääristä.²⁴

48. Alankomaiden hallitus ja komissio huomauttavat myös, että vastapuolilla on ollut vahvin side jäsenvaltioon X. He saapuivat jäsenvaltioiden alueelle heidän alkuperävaltionsa ja jäsenvaltion X, jossa he työskentelivät ja asuivat joitakin vuosia, välisten diplomaattisten suhteiden perusteella.

49. Se, että jäsenvaltion X katsotaan olevan vastuussa kyseisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä, vastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan Dublin III -asetuksella pyritään varmistamaan seuraavat kolme tavoitetta. Ensinnäkin vastuu käsitellä hakemukset kuuluu sille jäsenvaltiolle, joka on ollut vastuussa ulkomaalaisen jäsenvaltioiden alueelle saapumisesta tai siellä oleskelusta. Toiseksi otetaan huomioon jäsenvaltion X rooli vastapuolten saapumisessa sen alueelle. Kolmanneksi vapaan liikkuvuuden alueella jokainen jäsenvaltio on vastuussa muille jäsenvaltioille toimistaan, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja alueella oleskelua. Jokainen jäsenvaltio on myös velvollinen kantamaan näiden toimien seuraukset yhteisvastuun ja yhteistyön hengessä.²⁵

50. Kuten sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että Alankomaiden hallitus huomauttavat, toisenlainen tulkinta tarkoittaisi, että vastapuolten asemassa olevilla kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on Wienin yleissopimukseen perustuvat erioikeudet ja vapaudet, olisi mahdollisuus valita jäsenvaltio, jossa he tekevät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, kun taas muut henkilöt, joiden oleskeluluvilla on erilainen oikeusperusta, eivät voisi toimia näin. Tämä olisi vastoin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion yhteisiä määrittämisperusteita ja -menettelyjä, joihin Dublin III -asetuksella pyritään.²⁶ Merkitystä ei ole sillä, että vain pieni joukko ihmisiä voi joutua vastapuolten tilanteeseen.

51. Lopuksi en ole vakuuttunut siitä, että diplomaattien sulkeminen pois direktiivin 2003/109 soveltamisalasta vaikuttaisi millään tavalla tähän päätelmään. Kyseisen direktiivin tavoitteena on sulkea sen soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, kuten Wienin yleissopimuksen nojalla

²³ Dublin III -asetuksen neljäs ja viides perustelukappale.

²⁴ Ks. esim. tuomio 9.12.2021, BT (Kanne vakuutettua vastaan) (C-708/20, EU:C:2021:986, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁵ Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 79 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, 86–88 ja 91 kohta).

²⁶ Ks. analogisesti tuomio 2.4.2019, H. ja R. (C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oikeudellisen aseman saavat henkilöt, joilla ei ole mitään aikomusta asettua pidemmäksi ajaksi jäsenvaltioiden alueelle.²⁷ Tämä ei estä jäsenvaltioita myöntämästä heille Dublin III -asetuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja oleskelulupia.

V Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämään kysymykseen seuraavasti:

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 2 artiklan 1 alakohtaa

on tulkittava siten, että

diplomaattisista suhteista 18.4.1961 tehdyn Wienin yleissopimuksen perusteella myönnetty diplomaattihenkilökortti on kyseisessä säännöksessä tarkoitettu oleskelulupa.

²⁷ Ks. kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan f alakohta ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, 36–39 kohta).