



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
ANTHONY COLLINS  
esitatud 9. märtsil 2023<sup>1</sup>

## Kohtuasi C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid  
menetlusosalised:**

**E.,  
S.**

**ja nende alaealised lapsed**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Määrus (EL) nr 604/2013 – Artikli 2 punkt 1 – Mõiste „elamisloaba“ tähendus – Liikmesriigi väljastatud diplomaatiline isikutunnistus – Kriteeriumid ja mehhanismid rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks – Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon – Eesõigused ja puutumatus – Õigus jääda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile

## I. Sissejuhatus

1. Käesolev ettepanek käsitleb küsimust, kas diplomaatilised isikutunnistused, mille on liikmesriik 18. aprillil 1961. aastal Viinis allkirjastatud diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni (edaspidi „Viini konventsioon“)<sup>2</sup> alusel väljastanud kolmandate riikide kodanikele, kes on selles liikmesriigis asuva diplomaatilise esinduse töötajad, on elamisload Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest („Dublini III määrus“)<sup>3</sup>, artikli 2 punkti 1 tähenduses, millest tulenevalt vastutab kõnealune liikmesriik nende dokumentide omanike esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest.

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> *United Nations Treaty Series*, 500. kd, lk 95.

<sup>3</sup> ELT 2013, L 180, lk 31.

## II. Dublini III määrus

2. Dublini III määruse põhjendused 4 ja 5 on sõnastatud järgmiselt:

„(4) Tampere kohtumise järel dustes tõdetakse ka, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks lühiajaliselt hõlmama selget ja toimivat menetlust varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks.

(5) Selline menetlus peaks põhinema liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel. Eelkõige peaks see võimaldama kiiresti määrata vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärki.“

3. Dublini III määruse artikkel 1 „Sisu“ sätestab, et „[k]äesolevas määruses sätestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest („vastutav liikmesriik“)“.

4. Dublini III määruse artikli 2 punktis 1 on „elamisluba“ määratletud kui „liikmesriigi asutuste välja antud luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul viibida liikmesriigi territooriumil, sealhulgas dokumendid, mille põhjal lubatakse territooriumil viibida ajutise kaitse korra raames või seni, kuni väljasaatmiskorralduse täitmist takistavad asjaolud lõppevad, välja arvatud viisad ja elamisload, mis on välja antud tähtaja vältel, mis on vajalik vastutava liikmesriigi määramiseks käesoleva määruse kohaselt, või rahvusvahelise kaitse või elamisloataotluse läbivaatamise tähtaja vältel“.

5. Dublini III määruse artikli 7 lõige 1 sätestab, et „[v]astutava liikmesriigi määramise kriteeriume kohaldatakse käesolevas peatükis esitatud järjestuses“.

6. Dublini III määruse artikli 12 lõikes 1 ja artiklis 14 on sätestatud asjakohased kriteeriumid. Artikli 12 (mille pealkiri on „Elamisloa või viisa väljaandmine“) lõige 1 sätestab, et „[k]ui taotlejal on kehtiv elamisluba, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest elamisloa välja andnud liikmesriik“. Dublini III määruse artikkel 14 „Viisavaba sisenemine liikmesriiki“ sätestab:

„1. Kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik siseneb mõne liikmesriigi territooriumile, kus temalt viisat ei nõuta, vastutab see liikmesriik tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

2. Lõikes 1 sätestatud põhimõte ei kehti, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik esitab oma rahvusvahelise kaitse taotluse mõnes muus liikmesriigis, kus temalt samuti ei nõuta territooriumile sisenemiseks viisat. Sel juhul vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest kõnealune muu liikmesriik.“

7. Dublini III määruse artikli 29 lõige 1 näeb ette:

„Palve esitanud liikmesriik annab taotleja [...] vastutavale liikmesriigile üle [...] esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldab vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3.

[...]“.

### III. Põhikohtuasja asjaolud, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

8. Rahvusvahelise kaitse taotlejad (edaspidi „taotlejad“) on kolmandate riikide kodanikest koosnev perekond. Mees töötas liikmesriigis X oma päritoluriigi saatkonnas. Mehe, abikaasa ja kahe lapse suhtes olid kohaldatavad Viini konventsioonist tulenevad eesõigused ja puutumatus ning selle liikmesriigi välisministeerium väljastas neile diplomaatilised isikutunnistused. Mõned aastad hiljem lahkus perekond liikmesriigist X ja taotles rahvusvahelist kaitset Madalmaades.<sup>4</sup>

9. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär) (edaspidi „riigisekretär“) teatas 31. juulil 2019 taotlejatele, et Dublini III määruse artikli 12 lõike 1 või lõike 3 alusel vastutab nende taotluste läbivaatamise eest liikmesriik X.

10. Liikmesriik X jättis riigisekretäri vastuvõtmispalved 30. augustil 2019 rahuldamata põhjendusega, et taotlejatele ei ole antud elamisluba ega viisat, kuna nad viibisid liikmesriigis X ainuüksi diplomaatilise staatuse alusel. Taotlejad sisenesid liikmesriiki X ja Madalmaadesse oma päritoluriigi väljastatud diplomaatiliste passidega ning seetõttu ei olnud neil viisat vaja. Sellest tulenevalt on Dublini määruse artikli 14 lõike 2 kohaselt nende taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik Madalmaad.

11. Riigisekretär palus 11. septembril 2019 liikmesriigil X vastuvõtmispalved uuesti läbi vaadata. Liikmesriigi X välisministeeriumi diplomaatiliste eesõiguste ja puutumatus käsiraamatule tuginedes oli riigisekretär seisukohal, et liikmesriigi X poolt välja antud diplomaatilised isikutunnistused on elamisload. Riigisekretär leidis, et Dublini III määruse artikli 12 lõike 1 kohaselt vastutab taotluste läbivaatamise eest liikmesriik X.

12. Liikmesriik X rahuldab vastuvõtmispalved 25. septembril 2019.

13. Riigisekretär tegi 29. jaanuaril 2020 otsused jätta rahvusvahelise kaitse taotlused läbi vaatamata.

14. Taotlejad esitasid nende otsuste peale kaebuse. Nad väitsid rechtbank Den Haagis (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad), et nende taotluste läbivaatamise eest ei vastuta liikmesriik X, kuna nende õigus viibida selles liikmesriigis tuleneb Viini konventsioonist. Liikmesriigi X väljastatud diplomaatilised isikutunnistused on deklaratiivsed ja seega kinnitavad seda.

15. Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) tunnistas kaebuse põhjendatuks. Nimetatud kohus tühistas riigisekretäri otsused, märkides, et liikmesriigi X välja antud diplomaatilisi isikutunnistusi ei saa käsitada elamislubadena, kuna taotlejatel oli õigus viibida liikmesriigis X juba Viini konventsiooni alusel. Diplomaatilistel isikutunnistustel on seetõttu riigis elamise õiguse seisukohast üksnes deklaratiivne (ja mitte konstitutiivne) tähendus. Sellest tulenevalt peab riigisekretär taotlused läbi vaatama.

16. Riigisekretär esitas selle otsuse peale kaebuse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

<sup>4</sup> Taotlejate identiteedi kaitsmiseks ei ole eelotsusetaotluses märgitud nende kodakondsust ega nende diplomaatilise esinduse asukohariigiks olevat liikmesriiki, mida nimetatakse liikmesriigiks X. Käesolevas ettepanekus järgitakse sama lähenemisviisi.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 sõnastus ega kontekst ei määratle mõistet „elamisluba“ piisavalt selgelt. Määrus ei sätesta sõnaselgelt, et see on dokument, mis peab olema välja antud liikmesriigi õiguse alusel. Olgugi et tegemist peab olema liikmesriigi asutuste väljastatud loaga selle riigi territooriumil viibimiseks, ei täpsustata, mida see luba peab sisaldama. Selles küsimuses ei loo selgust ka Euroopa Kohtu praktika. Viini konventsioon kohustab osalisriike lubama diplomaatilise esinduse töötajatel ja nende perekonnaliikmetel viibida nende territooriumil. Vastuvõtval riigil ei ole õigust lubada või keelata diplomaatidel viibida enda territooriumil.<sup>5</sup>

18. Nende kaalutluste põhjal otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [Dublini III määruse] artikli 2 punkti 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi poolt [diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni alusel] välja antud diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba nimetatud sätte tähenduses?“

19. Taotlejad, Madalmaade ja Austria valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

#### **IV. Eelotsuse küsimuse analüüs**

##### ***A. Vastuvõetavus***

20. Austria valitsus väidab, et tema käsutuses oleva teabe põhjal võib eelotsusetaotlus olla vastuvõetamatu. Olgugi et liikmesriik X vastuvõtmispalved 25. septembril 2019 rahuldas, ei antud taotlejaid üle kuu jooksul arvates sellest kuupäevast. Dublini III määruse artikli 29 lõike 1 kohaselt on seega taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik Madalmaad, riigisekretäri kaebus on vastuvõetamatu ja eelotsuse küsimusele ei ole enam vaja vastata.<sup>6</sup>

21. Eelotsusetaotlusest loen välja, et esialgse õiguskaitse kohaldamise eesmärgil palus riigisekretär Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud kaebusega Dublini III määruse artikli 29 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg peatada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rahuldab palve 24. märtsil 2020. Sellest järeldub, et pooltevaheline vaidlus on eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli ja seega on eelotsusetaotlus vastuvõetav.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleneb diplomaatilise esinduse töötajate õigus viibida Madalmaades otseselt Viini konventsioonist, mitte riigisisest õigusest.

<sup>6</sup> Vt näiteks 24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (dokumentide võltsimine) (C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>7</sup> Vt analoogia alusel 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punktid 56–60) ja 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 46). Ma ei avalda arvamust peatamise õiguspärasuse kohta Dublini III määruse alusel.

## B. Sisu

### 1. Poolte väidete kokkuvõte

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleb kõne alla kaks võimalikku tõlgendust. Diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses ja seega vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest liikmesriik X. Diplomaatiline isikutunnistus ei ole elamisluba ja seega on nende taotluste läbivaatamise eest vastutavaks liikmesriigiks Madalmaad.

23. Madalmaade valitsus ja komisjon pooldavad esimest tõlgendust. Nad väidavad, et mõiste „elamisluba“ määratlus Dublini III määruses on piisavalt lai, et hõlmata diplomaatilisi isikutunnistusi. Nad tuginevad kõnealuse määruse artiklitele 12–14 Euroopa Kohtu antud tõlgendusele, mille kohaselt peaks viidatud sätetes sisalduvate kriteeriumide kohaldamine võimaldama üldjuhul määrata vastutuse kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest sellele liikmesriigile, kelle kaudu kolmanda riigi kodanik liikmesriikide territooriumile esimest korda sisenes või liikmesriikide territooriumile esimest korda sisenemisel kõigepealt viibis.

24. Komisjon ei ole veendunud, et diplomaatilised isikutunnistused on pigem deklaratiivsed kui konstitutiivsed, sest Viini konventsiooni osalisriikidel on isikute puhul, keda nad lubavad oma territooriumile diplomaatilise esinduse töötajana, teatav kaalutusõigus. Nad võivad näiteks kuulutada igäühe neist ebasoovitaks (*persona non grata*) või vastuvõetamatuks. Igal juhul oleks Dublini III määruse eesmärkidega vastuolus, kui liikmesriigil, kes on võtnud kolmanda riigi kodaniku vastu diplomaatilise esinduse töötajana, ei oleks kohustust menetleda selle isiku rahvusvahelise kaitse taotlust.

25. Madalmaade valitsus leiab, et diplomaatilised isikutunnistused deklareerivad Viini konventsiooni artiklis 39 sätestatud õigusi, sealhulgas õigust viibida liikmesriigis X, kuid need õigused tulenevad lõppkokkuvõttes liikmesriigi X ja taotlejate päritoluriigi otsusest saada Viini konventsiooni osaliseks ja luua diplomaatilised suhted. Sellega seoses lubas liikmesriik X taotlejatel viibida tema territooriumil, ilma et see oleks piiranud tema kaalutusõigust kuulutada mõni neist ebasoovitavaks (*persona non grata*) või vastuvõetamatuks. See näitab, kui suur tähtsus oli liikmesriigi X poolt taotlejatele antud loal viibida tema territooriumil.

26. Taotlejad ja Austria valitsus pooldavad teist tõlgendust, olgugi et erinevate lähenemisviiside kaudu. Taotlejad tuginevad Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsusele, mille kohaselt tulenevad diplomaatilise esinduse töötajate ja nende perekonnaliikmete eesõigused otseselt Viini konventsioonist ega sõltu sellest, kas neil on olemas dokument.<sup>8</sup> Samamoodi tuleneb taotlejate õigus viibida liikmesriigis X otseselt Viini konventsioonist ning diplomaatiline isikutunnistus on üksnes tõend olemasoleva riigis elamise õiguse kohta. Viini konventsiooni kohaselt ei saa vastuvõttev riik – välja arvatud väga piiratud erandjuhtudel – tühistada diplomaadi õigust riigis elada. Sellest järeldub, et vastuvõttev riik ei saa seda õigust anda. Taotlejad viitavad ka asjaolule, et diplomaadid on välja jäetud nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta kohaldamisalast.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) 27. märtsi 2008. aasta otsus (ECLI:NL:RVS:2008:BC8570).

<sup>9</sup> ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272. Vt direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt f.

27. Austria valitsus väidab, et diplomaatiline isikutunnistus tõendab diplomaatilise esinduse töötajatele Viini konventsioonist tulenevaid eesõigusi ja puutumatus. Need ei hõlma õigust siseneda vastuvõtvasse riiki või seal viibida. Seega ei ole Viini konventsiooni alusel väljastatud diplomaatilised isikutunnistused elamisload Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses. Austria valitsus märgib, et paljud liikmesriigid, sealhulgas Austria, kohustavad diplomaatilise esinduse töötajaid taotlema sissesõiduviisat, mille väljastamise korral on tegelikult tegemist loaga jääda kõnealusesse liikmesriiki.

## 2. Hindamine

28. Kõigepealt käsitlen õiguslikku konteksti, milles liikmesriik X andis välja taotlejate diplomaatilised isikutunnistused. Seejärel analüüsin poolte väiteid, mis puudutavad Euroopa Kohtu praktikat liikmesriikide kodanike elamisõiguse kohta, ja hindan selle kohtupraktika asjakohasust käesolevas asjas. Lõpuks hindan Dublini III määruse asjaomaste sätete sõnastust ja konteksti, eeldades, et need on eelotsuse küsimusele vastamise seisukohast määravad.

### (a) Taotlejate diplomaatilised isikutunnistused

29. Viini konventsioon on rahvusvahelise avaliku õiguse leping, mille liikmesriigid ja kolmandad riigid on allkirjastanud ja ratifitseerinud oma suveräänsete pädevuste teostamisel diplomaatiliste suhete valdkonnas. See ei puuduta suhteid Euroopa Liiduga, kes ei ole selle lepingu osaline.<sup>10</sup>

30. Viini konventsiooni osalisriigid nõustuvad andma diplomaatiliste esinduste töötajatele teatavad eesõigused ja puutumatus, et hõlbustada „rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamist ning riikide sõbralike suhete edendamist“. „[S]elliste eesõiguste ja puutumatus eesmärk ei ole eelistada üksikisikuid, vaid tagada riike esindavate diplomaatiliste esinduste ülesannete tõhus täitmine.“<sup>11</sup>

31. Nagu Austria valitsus märgib, ei anna Viini konventsioon diplomaatilise esinduse töötajatele sõnaselgelt õigust siseneda vastuvõtva riigi territooriumile ja seal viibida ning osalisriigid võivad selleks kehtestada asjaomase korra. Siiski on mõistlik eeldada, et diplomaatiliste esinduste ülesannete tõhusaks täitmiseks on nõutav, et esinduse töötajatel lubatakse peale vastuvõtva riigi territooriumile sisenemise selle riigi territooriumil ka viibida.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 22. märtsi 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, punkt 33).

<sup>11</sup> Viini konventsiooni põhjendused 2 ja 4.

<sup>12</sup> Vt Denza, E., *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, fourth edition, Oxford University Press, 2016, lk 50: „Kuigi õigust siseneda vastuvõtva riigi territooriumile ja seal viibida ei ole [Viini konventsioonis] eesõigusena sõnaselgelt sätestatud, peetakse seda tegelikult artiklist 7 tulenevaks ja seda rakendatakse riigisisises sissesõiduõiguses niivõrd, kuivõrd see on mõnes riigis vajalik.“ (joonealune märkus välja jäetud) Viini konventsiooni artiklis 7 on sätestatud, et lähetajariik võib teatavaid reservatsioone arvesse võttes vabalt ametisse nimetada esinduse personali hulka kuuluvaid töötajaid.

32. See õigus ei ole absoluutne. Viini konventsioon annab osalisriikidele sisulise kaalutusõiguse osas, mis puudutab diplomaatiliste esinduste töötajatena vastuvõetavate isikute identiteeti ja arvu ning nende kohaloleku kestust pärast nende ametikohustuste lõppemist.<sup>13</sup>

33. Liikmesriik X on Viini konventsioonile alla kirjutanud ja selle 1990. aastatel ratifitseerinud. Käesoleva eelotsusetaotluse asjaoludest nähtub, et liikmesriik X ja taotlejate päritoluriik on sõlminud konventsiooniga reguleeritavad diplomaatilised suhted. Esinduse ülesannete tõhusa täitmise võimaldamiseks nõustus liikmesriik X andma kõnealuse diplomaatilise esinduse töötajatele Viini konventsioonis sätestatud eesõigused ja puutumatus, ilma et see piiraks käesoleva ettepaneku eelmises punktis kirjeldatud kaalutusõiguse kasutamist.

34. Eelotsusetaotluses on märgitud, et kõnealused diplomaatilised isikutunnistused sisaldavad järgmisi andmeid: „diplomaatiline isikutunnistus, esindus, perekonnanimi, eesnimed, sünniaeg, isikukood, ametikoht, väljaandmise kuupäev, kehtivusaja lõppkuupäev ja omaniku allkiri“. Märgitud on ka staatus. Liikmesriigi kohtu toimik ei sisalda taotlejatele väljastatud isikutunnistuste koopiaid.

35. Madalmaade valitsus viitab liikmesriigi X käsiraamatule diplomaatiliste eesõiguste ja puutumatuses kohta,<sup>14</sup> mille kohaselt annab diplomaatiline isikutunnistus Viini konventsioonis sätestatud eesõigused ja puutumatus. See on õiguslik alus, millel rajaneb diplomaatilise esinduse töötajate ja nende perekonnaliikmete õigus viibida selles liikmesriigis. Koos passiga annab see omanikule õiguse siseneda Schengeni riikidesse ja nendes riikides liikuda.<sup>15</sup>

36. Liikmesriik X on avaldanud ka dokumendi, mis sisaldab tema väljastatava diplomaatilise isikutunnistuse näidist.<sup>16</sup> Selle päises on tekst „Diplomaatiline isikutunnistus“ ja vasakul küljel omaniku foto. Fotoga küljel sisaldub käesoleva ettepaneku punktis 34 nimetatud teave. Tagaküljele trükitud tekstis on märgitud, et isikutunnistus annab omanikule õiguse viibida liikmesriigis X kuni isikutunnistuse kehtivusaja lõpuni ning koos kehtiva reisidokumendiga õiguse siseneda Schengeni riikide territooriumile. Isikutunnistuse näidist sisaldavas dokumendis selgitatakse, et isikutunnistuse tagaküljele on märgitud teave omaniku eesõiguste kohta.

<sup>13</sup> Viini konventsioon sätestab, et lähetajariik peab veenduma, et asukohariik on lähetajariigi esinduse juhiks nimetatud isikule andnud oma nõusoleku (*agrément*); asukohariik ei ole kohustatud nõusolekust keeldumist lähetajariigile põhjendama (artikkel 4). Esinduse diplomaatilise personali hulka kuuluv töötaja ei või olla asukohariigi kodanik, välja arvatud asukohariigi nõusolekul, mille ta võib igal ajal tagasi võtta (artikli 8 lõige 2). Asukohariik võib igal ajal ilma oma otsust põhjendamata teatada lähetajariigile, et isik on *persona non grata* või vastuvõetamatu (artikkel 9). Asukohariik võib piirata esinduse suurus ja nõuda töötajate arvu vähendamist (artikkel 11). Asukohariigil on õigus määrata kindlaks mõistlik ajavahemik, mille jooksul peab töötaja tema territooriumilt pärast tööülesannete lõpetamist lahkuma, ning ajavahemik, mille vältel võivad töötaja pereliikmed töötaja surma korral tema territooriumile jääda (artikli 39 lõiked 2 ja 3). Hiljutised sündmused näitavad ilmekalt selle kaalutusõiguse kasutamist. Austria Vabariigi välisministeerium teatas 7. aprillil 2022, et ta on sunnitud tühistama Viinis asuva Vene Föderatsiooni saatkonna kolme töötaja ja Salzburgis asuva Vene Föderatsiooni peakonsulaadi ühe töötaja diplomaatilise staatuse. Need isikud olid toime pannud diplomaatilise staatusega kokkusobimatuid tegusid, mistõttu kuulutati nad Viini konventsiooni artikli 9 alusel ebasoovitavateks isikuteks (*persona non grata*) ja neile anti korraldus Austria territooriumilt 12. aprilliks 2022 lahkuda.

<sup>14</sup> Euroopa Kohtule seda dokumenti ei esitatud; kehtiv redaktsioon on kättesaadav veebis.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1), artikli 19 lõige 2 ja VII lisa alapunkt 4.3.

<sup>16</sup> Sellest isikutunnistuse näidist teatati komisjonile vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 34 lõike 1 punktile e ja see avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 34 lõikele 2. Isikutunnistuse eelmine vorm, mis oli tõenäoliselt kasutusel siis, kui taotlejad saabusid liikmesriiki X, avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* kolm aastat varem. Käesolevas asjas ei ole nende kahe vormi vahel sisulist erinevust.

37. Vastupidi Austria valitsuse väidetele nähtub eelnevast, et taotlejate diplomaatilised isikutunnistused tõendavad taotlejatele Viini konventsioonist tulenevat õigust viibida isikutunnistusel märgitud ajavahemikul liikmesriigis X.<sup>17</sup>

*(b) Elamisõigust ja elamislubasid käsitlev Euroopa Kohtu praktika*

38. Taotlejad tuginevad analoogia alusel Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt on liikmesriigi kodanike õigus siseneda aluslepinguga ettenähtud eesmärkidel teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada õigus, mis tuleneb otseselt aluslepingust või olenevalt asjaoludest selle rakendamiseks vastuvõetud sätetest. Liikmesriigi kodanikule elamisloa andmist ei tule käsitada õigusi andva meetmena (konstitutiivne dokument), vaid meetmena, mille eesmärk on tõendada teise liikmesriigi kodaniku individuaalset seisundit seoses liidu õiguse sätetega (deklaratiivne dokument).<sup>18</sup> Taotlejad leiavad, et viidatud kohtupraktikat saab Viini konventsiooni alusel üle kanda kolmandate riikide kodanike olukorrale, et taotlejate diplomaatilised isikutunnistused üksnes deklareerivad õigusi, mis olid taotlejatel selle konventsiooni alusel juba olemas, ja et seetõttu ei väljastanud liikmesriigi X asutused taotlejatele elamisluba Dublini III määruse tähenduses.

39. Sellega seoses on tarvilik kaaluda ühte esimestest kohtuotsustest, milles Euroopa Kohus käsitles ühe liikmesriigi kodanike õigust siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada, nimelt kohtuotsust Royer.<sup>19</sup>

40. Euroopa Kohus sedastas, et liikmesriigi kodanike õigus siseneda aluslepingus ettenähtud eesmärkidel teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada tuleneb otseselt aluslepingust või olenevalt asjaoludest selle rakendamiseks vastuvõetud sätetest. Kõnealune õigus on seega omandatud sõltumata elamisloa väljastamisest liikmesriigi pädeva asutuse poolt. Elamisloa andmist ei tule käsitada õigust andva meetmena, vaid meetmena, mis tõendab teise liikmesriigi kodaniku individuaalset seisundit liidu õiguse sätete järgi. Seejärel märkis Euroopa Kohus, et direktiiv nr 68/360<sup>20</sup> kohustab liikmesriike andma õiguse elada oma territooriumil isikutele, kes esitavad selles direktiivis loetletud dokumendid, ning et elamisluba kujutab endast elamisõigust tõendavat dokumenti. Direktiivi asjaomaste sätete eesmärk oli seega määrata kindlaks praktilised üksikasjad, mis reguleerivad otseselt aluslepingust tulenevate õiguste kasutamist. Sellest tulenevalt pidid liikmesriikide asutused andma elamisõiguse igale isikule, kes kuulus direktiivis sätestatud kategooriatesse ja kes suutis kindlaksmääratud dokumentide esitamisega tõendada kuulumist ühte neist kategooriatest. Kuna tegemist oli aluslepingu alusel omandatud õiguse kasutamisega, ei saa juriidiliste formaalsuste täitmata jätmist pidada iseenesest avaliku korra või avaliku julgeoleku rikkumiseks, mis võiks õigustada väljasaatmiskorralduse tegemist.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Ilmneb, et liikmesriigi X esmase õiguse aktide kohaselt, mida Euroopa Kohtule ei ole esitatud, kuid mis on kättesaadavad veebis, on õiguslikuks aluseks, millel põhineb diplomaatilise esinduse töötajate ajutine viibimine ja elamine selles riigis, rahvusvahelised lepingud ja rahvusvahelise õiguse aktid. Nii nagu Madalmaid, nii on ka liikmesriiki X tavaliselt kirjeldatud monistlikuna, mis aktsepteerib tema poolt ratifitseeritud rahvusvahelisi lepinguid osana riigisisest õigusest, ilma et oleks vaja riigisiseseid rakendusakte.

<sup>18</sup> Vt näiteks 23. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-408/03, EU:C:2006:192, punktid 62 ja 63 ning seal viidatud kohtupraktika) ja 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 54). Vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas I (C-195/16, EU:C:2017:374, punktid 37 ja 38 ning seal viidatud kohtupraktika).

<sup>19</sup> 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsus Royer (48/75, EU:C:1976:57). Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

<sup>20</sup> Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT 1968, L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 05/01, lk 27).

<sup>21</sup> 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsus Royer (48/75, EU:C:1976:57, punktid 18–40).



41. Viidatud kohtupraktikast tuleneb kaks olulist punkti.

42. Kuna kohtuasjade kontekst on õiguslikult ja sisuliselt erinev, ei ole esiteks võimalik arvesse võtta kõiki Euroopa Kohtu märkusi, mis puudutavad liikmesriikide kodanikele aluslepingutest tulenevaid õigusi liidu õiguskorra kontekstis ning Viini konventsiooniga kolmandate riikide kodanikele antud eesõiguste ja puutumatus vahetu õigusmõju doktriini toimimist konkreetse liikmesriigi õiguskorras.

43. Teiseks tuleb silmas pidada seda, et seoses olukorraga, kus mõned liikmesriigid on liikmesriikide kodanike õigusi põhjendamatult piiranud, leidis Euroopa Kohus, et kõnealused õigused tulenevad otseselt aluslepingutest ja eksisteerivad sõltumata elamisloa väljastamisest. Käesolevas asjas ei ole olukord selline. Ei ole väidetud, et esineb vastuolu nende õiguste vahel, mis tulenevad taotlejatele otseselt või kaudselt Viini konventsioonist, ja nende õiguste vahel, mida tõendavad diplomaatilised isikutunnistused või mis olid taotlejatel olemas muul alusel.

44. Eeltoodut arvestades leian, et selle kindlaksmääramine, kas taotlejate diplomaatilised isikutunnistused on deklaratiivsed või konstitutiivsed kohtuotsuse Royer tähenduses, ei aita lahendada Euroopa Kohtule esitatud küsimust, nimelt seda, kas kõnealused isikutunnistused on elamisload Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses. Veelgi enam näitab järgnev analüüs, mis lähtub sätete sõnastusest ja nende paiknemisest õigusaktis, et see ei ole vajalik.

*(c) Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 ja artikli 12 lõike 1 analüüs sätete sõnastuse ja paiknemise põhjal*

45. Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 ja artikli 12 lõike 1 sõnastuse kohaselt väljastab liikmesriigi asutus, kes leiab, et kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul on õigus viibida tema territooriumil, sellekohase loa. Taotlejatele diplomaatiliste isikutunnistuste väljastamisega tegi liikmesriik X just seda.<sup>22</sup>

46. Viidatud sätete sõnastusest ei nähtu, et mõiste „elamisluba“ määratlusest on välja jäetud load, mis on välja antud liikmesriigi poolt, kes on sellise rahvusvahelise lepingu nagu Viini konventsioon osaline, või mis on välja antud asjakohaste riigisiseste rakendusaktide alusel. Samuti on vastupidi taotlejate väidetele ebaoluline, et seda dokumenti võib nimetada deklaratiivseks või konstitutiivseks ja/või et see erineb vormiliselt või sisuliselt teistele, näiteks liikmesriigi X kodanikele või alalistele elanikele, väljastatud elamislubadest. Dublini III määruses ei ole sellistele kaalutlustele viidatud.

47. Kõnealuste sätete sõnastuse selline tõlgendus on kooskõlas nende paiknemisega õigusaktis. Dublini III määruse eesmärk on luua selge ja toimiv menetlus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks.<sup>23</sup> Selle eesmärgiga on kooskõlas järeldus, et kõik liikmesriigi asutuste välja antud dokumendid, mis lubavad isikutel nende territooriumil viibida, on elamisload määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses. Kõnealune tõlgendus vastab seega ka Euroopa Kohtu arusaamale Dublini III määruse eesmärkidest.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Vt analoogia alusel 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 58). Käesoleval juhul liikmesriik X mitte ainult ei tolereerinud taotlejate viibimist oma territooriumil.

<sup>23</sup> Dublini III määruse põhjendused 4 ja 5.

<sup>24</sup> Vt näiteks 9. detsembri 2021. aasta kohtuotsus BT (kindlustatud isiku kaasamine) (C-708/20, EU:C:2021:986, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

48. Madalmaade valitsus ja komisjon viitavad ka sellele, et taotlejatel on kõige tugevam seos liikmesriigiga X. Liikmesriikide territooriumile sisenemise aluseks olid diplomaatilised suhted taotlejate päritoluriigi ja liikmesriigi X vahel ning liikmesriigis X töötasid ja elasid taotlejad mitu aastat.

49. Järeldus, et rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutab liikmesriik X, on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt on Dublini III määruse eesmärk tagada järgmiseks nimetatud kolm tulemust. Esiteks, et vastutus taotluste läbivaatamise eest lasub liikmesriigil, kelle kaudu kolmanda riigi kodanik liikmesriikide territooriumile esimest korda sisenes või liikmesriikide territooriumile esimest korda sisenemisel kõigepealt viibis. Teiseks, et arvesse tuleb võtta liikmesriigi X rolli taotlejate sisenemisel sellele territooriumile. Kolmandaks, et vaba liikumise valdkonnas vastutab iga liikmesriik kõigi teiste liikmesriikide ees oma tegevuse eest seoses kolmandate riikide kodanike sisenemisega oma territooriumile ja elamisega oma territooriumil. Iga liikmesriik peab seega kooskõlas solidaarsuse ja lojaalse koostöö põhimõttega vastutama oma tegevuse tagajärgede eest.<sup>25</sup>

50. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Madalmaade valitsus mõlemad märgivad, tähendaks teistsugune tõlgendus seda, et kolmandate riikide kodanikud, kes on taotlejate olukorras ja kellel on Viini konventsioonist tulenevad eesõigused ja puutumatus, saavad valida, millises liikmesriigis esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, samal ajal kui teised, kelle elamisload põhinevad teistsugusel õiguslikul alusel, ei saa seda teha. See oleks vastuolus Dublini III määruse eesmärkidega kehtestada ühtsed mehhanismid ja kriteeriumid vastutava liikmesriigi määramiseks.<sup>26</sup> Ei ole oluline, et taotlejate olukorras võib olla vaid väike arv inimesi.

51. Lõpuks ei ole ma veendunud, et seda järeldust mõjutab diplomaatide väljajätmine direktiivi 2003/109 kohaldamisalast. Kõnealuse direktiivi eesmärk on jätta direktiivi kohaldamisalast välja näiteks sellised isikud, kellel on Viini konventsioonist tulenev õiguslik staatus, kuid kes ei kavatse liikmesriikide territooriumil pikaajaliselt elama asuda.<sup>27</sup> See ei takista liikmesriike väljastamast neile elamislube Dublini III määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses.

## V. Ettepanek

52. Eespool esitatud kaalutlustele tuginedes teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud), artikli 2 punkti 1

tuleb tõlgendada nii, et

<sup>25</sup> 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punktid 86–88 ja punkt 91).

<sup>26</sup> Vt analoogia alusel 2. aprilli 2019. aasta kohtuotsus H. ja R. (C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>27</sup> Vt viidatud direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt f ja kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punktid 36–39).

18. aprillil 1961. aastal Viinis allkirjastatud diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni alusel väljastatud diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba viidatud sätte tähenduses.