

Kohtuasi C-568/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

16. september 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. august 2021

Kaebuse esitaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustajad:

E. ja S., ka nende alaealiste laste esindajatena

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasjas on Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“) esitanud Raad van State’le (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebuse Rechtbank Den Haag’i, zittingsplaats Amsterdam’i (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja) 20. märtsi 2020. aasta otsuse peale. Selle otsusega tühistas Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) riigisekretäri 29. jaanuari 2020. aasta otsused, millega riigisekretär jättis läbi vaatamata asjaomaste välismaalaste (edaspidi „vastustajad“) rahvusvahelise kaitse taotlused.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult vastavalt ELTL artiklile 267, kas liikmesriigi poolt diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni alusel välja antud diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba Dublini määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses.

Eelotsuse küsimus

Kas Dublini 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?

Viidatud rahvusvahelise õiguse ja liidu õiguse normid

18. aprilli 1961. aasta diplomaatiliste suhete Viini konventsioon, artiklid 2, 4, 7, 9, 10 ja 39.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (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, põhjendused 4 ja 5, artiklid 2, 12 ja 14.

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Vastustajad on kolmanda riigi kodanikest perekond. Isa töötas liikmesriigis X oma riigi saatkonnas ning elas seal koos perekonnaga. Liikmesriigi X välisministeerium väljastas neile diplomaatilised isikutunnistused. Mitme aasta möödudes lahkus perekond sellest liikmesriigist ja taotles rahvusvahelist kaitset Madalmaades.

Vastuvõtmise menetluse kulg

- 2 31. juulil 2019 tuvastas riigisekretär, et vastavalt Dublini määruse artikli 12 lõikele 1 või 3 vastutab taotluste läbivaatamise eest liikmesriik X.
- 3 Liikmesriik X lükkas vastuvõtmispalved 30. augustil 2019 tagasi. Ta on seisukohal, et vastustajatele ei ole antud viisat ega elamisluba ning et nad viibisid liikmesriigis X ainult nende diplomaatilise staatuse alusel. Vastustajad sisenesid oma diplomaatiliste isikutunnistustega liikmesriiki X ja Madalmaadesse ning seetõttu ei olnud neil viisat vaja. Dublini määruse artikli 14 lõike 2 kohaselt on vastutavaks liikmesriigiks Madalmaad.
- 4 11. septembril 2019 palus riigisekretär vastuvõtmispalved läbi vaadata liikmesriigil X. Tuginedes liikmesriigi X välisministeeriumi käsiraamatule, on riigisekretär seisukohal, et selle liikmesriigi poolt välja antud diplomaatilised isikutunnistused on elamisload. Riigisekretäri hinnangul on Dublini määruse artikli 12 lõike 1 kohaselt vastutavaks liikmesriigiks X.
- 5 25. septembril 2019 rahuldab liikmesriik X lõpuks vastuvõtutaotlused vastavalt Dublini määruse artikli 12 lõikele 1.

Rechtbank'i (esimese astme kohus, Madalmaad) määrused ja otsused

- 6 29. jaanuari 2020. aasta otsustega jättis riigisekretär vastustajate rahvusvahelise kaitse taotlused läbi vaatamata, kuna selle eest vastutab liikmesriik X.
- 7 Vastustajad esitasid selle peale kaebuse ning väitsid Rechtbank'ile (esimese astme kohus, Madalmaad), et nende taotluste läbivaatamise eest ei vastuta liikmesriik X. Liikmesriigi X ametiasutused ei ole neile kunagi elamisluba andnud. Nende elamisõigus selles liikmesriigis tuleneb nimelt otseselt Viini konventsioonist või nende diplomaatilisest staatusest. Nende diplomaatilised isikutunnistused kinnitavad vaid elamisõigust.
- 8 Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) rahuldab kaebuse ning tühistas otsused. Ta rõhutas, et liikmesriigi X poolt välja antud diplomaatilisi isikutunnistusi ei saa käsitleda elamislubadena, kuna vastustajatel on juba Viini konventsiooni kohaselt elamisõigus liikmesriigis X. Diplomaatilistel isikutunnistustel on seetõttu elamisõiguse jaoks vaid deklaratiivne (ja mitte konstitutiivne) tähendus. Rechtbank'i (esimese astme kohus, Madalmaad) seisukoha kohaselt peab riigisekretär, kes käsitles ebaõigesti rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutavana liikmesriiki X, taotlused sisuliselt läbi vaatama.
- 9 Riigisekretär esitas selle otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 10 Riigisekretär märgib esmalt, et liikmesriigi X poolt vastustajatele välja antud diplomaatilised isikutunnistused kuuluvad selgelt mõiste „elamisluba“ alla Dublini määruse artikli 2 punkti 1 tähenduses. Isikutunnistuste tegeliku väljaandmisega on liikmesriik X kinnitanud, et vastustajatel on Viini konventsiooni kohane elamisõigus. Asjaolu, et elamisõigus tuleneb otseselt sellest konventsioonist, ei muuda midagi. Dublini määrus, mis ei näe ette välismaalaste õiguse sätete kohast elamisluba, ei välista nimelt, et diplomaatiline isikutunnistus võiks olla elamisluba nimetatud sätete tähenduses.
- 11 Teise võimalusena märgib riigisekretär, et diplomaatilisi isikutunnistusi tuleb Dublini määruse üldist ülesehitust ja eesmärgi arvestades käsitleda elamislubadena. Liikmesriik X mängis vastustajate sisenemisel liikmesriikide territooriumile ja nende seal viibimisel tähtsamat rolli. Euroopa Kohtu 26. juuli 2017. aasta otsust Jafari, C-646/16 (ECLI:EU:C:2017:586) kohaldatakse analoogia alusel.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 12 Mõnes liikmesriigis on diplomaatiline isikutunnistus elamisluba, mõnes mitte.

Dublini määruse artikli 2 punkti 1 tõlgendus

- 13 Eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb tõlgendada Dublini määruse artikli 2 punkti 1 selle sätte sõnastuse, selle määruse üldise ülesehituse, konteksti ja eesmärkide, samuti Viini konventsiooni alusel:

- Mõiste „elamisluba“ definitsioon ei anna sellele küsimusele ühest vastust.

Dublini määrus nõuab ainult elamisluba üldises tähenduses, määratlemata selgelt, et see peab olema välja antud liikmesriigi õiguse järgi. Lisaks peavad liikmesriigi ametiasutused olema viibimise nende riigi territooriumil heaks kiitnud, samas ei ole täpsemalt määratletud, mida selline heakskiit peab sisaldama.

- Dublini määruse üldine ülesehitus, kontekst, eesmärgid ja tekkelugu ei paku samuti lahendust.

Dublini määrus peab sätestama selge ja toimiva menetluse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks (põhjendused 4 ja 5). Euroopa Kohtu praktikast tuleneb muu hulgas, et Dublini määrus peab takistama *forum shopping*'ut ja et sellise taotluse läbivaatamise eest vastutab liikmesriik, kes vastutab sisenemise eest liikmesriikide territooriumile või seal viibimise eest. Samasugust seisukohta väljendades on Euroopa Kohus otsustanud, et liikumisvabaduse raames vastutab iga liikmesriik kõikide teiste liikmesriikide ees oma toimingute eest seoses kolmanda riigi kodanike sisenemisega ja nende viibimisega. Iga liikmesriik peab seetõttu vastutama solidaarsuse ja lojaalse koostöö põhimõtete kohaselt oma tegude tagajärgede eest (vt mh 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punktid 87–88; 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 54; 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt, C-411/10, EU:C:2011:865, punkt 79).

- Viini konventsioonis on kindlaks määratud diplomaatiliste suhete reeglid.

Vastupidi esinduse juhile on diplomaatilise personali ülejäänud töötajad ja nende perekonnaliikmed kohustatud välisministeeriumile teatama ainult oma ametissenimetamisest, saabumisest ja lõplikust lahkumisest või volituste lõppemisest. Saabumise ja lahkumise kohta eelneva teate edastamine ei ole nõutav. Lähetajariik nimetab diplomaatilise personali töötajad (artiklid 4, 7 ja 10). Ametissenimetamise, millega antakse diplomaadistaatus, tulemuseks on, et diplomaat ja tema perekonnaliikmed saavad konventsioonis reguleeritud eesõigused ja puutumatuse, kaasa arvatud õiguse elada asukohariigis (artikkel 39). Konventsioon kohustab lepinguriike lubama diplomaatilisel personalil ja nende perekonnaliikmetel seal elada. Nende elamisõiguse tekkimine ei sõltu elamisloa andmisest või mitteandmisest asukohariigi poolt.

- 14 Eelnevast tulenevalt jõudis eelotsusetaotluse esitanud kohus kahe võimaliku tõlgenduseni:
- Diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba, mistõttu rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab liikmesriik X.
 - Diplomaatiline isikutunnistus ei ole elamisluba, mistõttu taotluste läbivaatamise eest vastutavad Madalmaad.

Esimene võimalus: diplomaatiline isikutunnistus on elamisluba

- 15 Selline tõlgendus on kooskõlas põhimõttega, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab see liikmesriik, kes vastutab liikmesriikide territooriumile sisenemise või seal elamise eest (26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 87 ning Dublini III määruse ettepaneku seletuskiri, KOM[2008] 820 lõplik, punkt 3).
- 16 Käesoleval juhul on vastustajatel tihedaim side liikmesriigiga X. Nad sisenesid liikmesriikide territooriumile, et osaleda lähetajariigi ja liikmesriigi X vahelistes diplomaatilistes suhetes. Liikmesriigis X töötasid ja elasid nad mitu aastat. Teistsugune tõlgendus viiks järelduseni, et välismaalased, kes tegutsevad diplomaatilise personalina ühes liikmesriigis ning soovivad seejärel esitada rahvusvahelise kaitse taotluse, saavad ise valida, millises liikmesriigis nad seda teevad. Vastutava liikmesriigi määramiseks ühtsete mehhanismide ja kriteeriumite rakendamisega soovitakse just seda vältida (2. aprilli 2019. aasta kohtuotsus H. ja R., EU:C:2019:280, punkt 77).

Teine võimalus: diplomaatiline isikutunnistus ei ole elamisluba

- 17 Viini konventsioonist näib tulenevat, et diplomaatide rahvusvahelises liikumises ei kuulu diplomaatidele asukohariigis elamiseks loa andmine või sellest keeldumine asukohariigi vastutusalasse.
- 18 Käesoleval juhul võttis lähetajariik isa teenistusse diplomaatilise esinduse personali liikmena liikmesriigis X, mistõttu tema ja tema perekond said diplomaadi staatuse. Tema õigus elada liikmesriigis X oli eesõigus, mis tulenes diplomaadi staatusest. Nimetatud eesõigus tulenes vahetult Viini konventsioonist, ilma et liikmesriigi X ametiasutused oleksid midagi teinud. Diplomaatiline isikutunnistus kinnitas ainult vastustajate juba olemasolevat õiguspärast elamist liikmesriigis X. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul räägib see väga tõlgenduse kasuks, mille kohaselt diplomaatiline isikutunnistus ei ole elamisluba Dublini määruse tähenduses.

Järeldus

- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole vastus sellele küsimusele üheselt selge. Vastust ei saa tuletada otseselt Dublini määruse vastavast sättest,

määruse ülesehitusest ega asjakohastest rahvusvahelise õiguse normidest. Puudub ka Euroopa Kohtu praktika Dublini määruse kohta, mis looks asjas selgust. Lisaks eksisteerib liikmesriikides ilmselgelt erinev praktika.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on küll seisukohal, et käesoleval juhul ei ole tegemist liikmesriigi X ametiasutuste nõusolekuga ning seega pole tegu ka elamisloaga, aga võttes arvesse Dublini määruse eesmärgi ja põhimõtteid, ei saa välistada ka teistsugust tõlgendust.

TÖÖDOKUMENT