

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT  
RAHVUSVAHELISE JA EUROOPA ÕIGUSE ÕPPETOOL

Karola Sisask

EUROOPA LIIDU KODANIKE DIPLOMAATILISE KAITSE  
ÕIGUSLIKUD ALUSED JA KAITSE TEOSTAMISE  
VÕIMALIKKUS

Magistritöö

Juhendaja: *dr. iur.* René Värk

Tallinn 2013

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. DIPLOMAATILISE KAITSE MÕISTE JA REGULATSIOON</b> .....	<b>7</b>
1.1. Diplomaatilise kaitse rahvusvahelises õiguses ja selle eristamine konsulaarkaitsest..	7
1.2. Euroopa Liidu kodanike kaitse õiguslik staatus – õigus kaitsele või õigus õiguspärasele ootusele.....	11
1.3. Euroopa Liidu õiguse regulatsioon - kas õigus nii konsulaarkaitsele kui ka diplomaatilisele kaitsele? .....	14
1.3.1. Regulatsiooni kujunemine.....	14
1.3.2. Regulatsiooni tõlgendamine sõnastuse järgi .....	19
<b>2. DIPLOMAATILISE KAITSE TEOSTAMISE EELDUSED</b> .....	<b>25</b>
2.1. Kodakondsussuhte olemasolu nõue rahvusvahelise õiguse tähenduses .....	25
2.2. Euroopa Liidu kodakondsus diplomaatilise kaitse teostamise eeldusena.....	29
2.3. Kolmandate riikide nõusoleku vajadus.....	34
2.4. Euroopa Liidu õiguslik staatus diplomaatilise kaitse teostajana kolmandate riikide vaatepunktist.....	41
<b>3. EUROOPA LIIDU KODANIKE ÜLE DIPLOMAATILISE KAITSE TEOSTAMISE VÕIMALUSED</b> .....	<b>44</b>
3.1. Kaitse teistelt liikmeriikidelt .....	44
3.2. Kaitse Euroopa Liidu institutsioonidelt .....	51
3.3. Euroopa Liidu õiguse unikaalne kontseptsioon diplomaatilisest kaitsest.....	55
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>59</b>
<b>THE LEGAL BASIS OF EUROPEAN UNION CITIZEN’S RIGHT TO DIPLOMATIC PROTECTION AND THE POSSIBILITY OF EXERCISING THAT PROTECTION .</b>	<b>64</b>
<b>KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU</b> .....	<b>69</b>
Kasutatud kirjandus.....	69
Kasutatud muud allikad.....	71
Kasutatud normatiivmaterjalid .....	72
Kasutatud kohtupraktika .....	73
Lihthitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.....	74

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste tutvustamine on üks olulisemaid ja tuntumaid uuendusi, mis sündis 1992.aastal vastuvõetud Maastrichti lepinguga.<sup>1</sup> Euroopa kodakondsus täiendab liikmesriigi kodakondsust, kuid ei asenda seda.<sup>2</sup> Seega ei ole Euroopa Liidu kodakondsus omaette kodakondsus, vaid käib kaasas liikmesriigi kodakondsusega, küll aga ei saa Euroopa Liidu kodakondsuse mõju seetõttu alahinnata. Maastrichti lepingu vastuvõtmise ajal käsitlesid nii mõnedki autorid uut kodakondsuse kontseptsiooni kui lihtsalt poliitilist avaldust, kuid tegelikkuses hõlmab liidu kodakondsus endas palju rohkem: lisaks tugevale poliitilisele signaalile ka selget ja üheselt mõistetavat õiguslikku elementi.<sup>3</sup> See tähendab muuhulgas, et Euroopa Liidu kodakondsusega on liidu kodanikele tagatud täiendavad õigused.

Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi ELTL)<sup>4</sup> artiklis 20 on kehtestatud liidu kodakondsus. Artikli teise lõigu kohaselt on liidu kodanikel asutamislepingus sätestatud õigused, muuhulgas<sup>5</sup> „õigus saada kolmanda riigi territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanikud nad on, kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud.“ ELTL artiklis 23 (endine Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 20) on eelviidatud õigus sõnastatud järgmiselt:

„Igal liidu kodanikul on mingi kolmanda riigi territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanik ta on, õigus saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi oma kodanikel. Liikmesriigid kehtestavad vajalikud sätted ning alustavad nimetatud kaitse kindlustamiseks vajalikke rahvusvahelisi läbirääkimisi.“

Seega on Euroopa Liidu kodanikele sätestatud eriline õigus saada vajadusel kaitset teiste liikmesriikide diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt. Sellest regulatsioonist tõusetub küsimus, kas see kaitse tähendab diplomaatilist kaitset, konsulaarkaitset või liikmesriikide

---

<sup>1</sup> Treaty on European Union – ELT C 191, 29.07.1992

<sup>2</sup> See põhimõte on otse sätestatud ka ELTL artiklis 20.

<sup>3</sup> Geyer, F: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. CEPS Policy Brief, No. 136, July 2007, p.3. Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1334185>

<sup>4</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja; C 83, 30.03.2010

<sup>5</sup> ELTL Artikkel 20 (2)(c)

erilisi vajadusi silmas pidades loodud *sui generis* korda.<sup>6</sup> Paljud autorid on avaldanud õiguskirjanduses oma seisukohti ELTL artikkel 23 ulatuse kohta, kuid selge arusaam käesoleval hetkel puudub. Selles osas on erimeelsused ka liikmesriikide enda vahel ning on seisukohti, et diplomaatilise kaitse sissekirjutamist Euroopa Liidu toimimise lepingusse tegelikult ei soovitudki. Kuna diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse vahel on fundamentaalsed erinevused, on tegemist olulise tõlgendamisprobleemiga, mille erinevate variatsioonide mõju kogu rahvusvahelisele õigusele võib olla vägagi erinev. Kui oletada, et ELTL artikkel 23 hõlmab võimalust teostada ka diplomaatilist kaitset, siis tekib küsimus, kas selline kaitse on kooskõlas või vastuolus rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud arusaamadega diplomaatilisest kaitsest ja kas kaitse teostamine võib olla võimalik ka vastuolude korral. Teisest küljest tuleb nii ELTL artikli 23 kui ka üldisemalt Euroopa Liidu diplomaatilise kaitse instituudi lahtimõtestamisel ja analüüsimisel arvestada asjaolu, et Euroopa Liit on loonud ühised välisesindused, mis ilmselgelt mõjutab konsulaarkaitse ja diplomaatilise kaitse võimaldamist Euroopa Liidu kodanikele. Aina rohkem on hakatud õiguskirjanduses arutlema võimaluse üle, et diplomaatilist kaitset võiks liikmesriigi kodanike üle teostada Euroopa Liit ise oma institutsioonide kaudu, selleks peavad aga samuti esinema õiguslikud alused. Alustuseks justkui loodi Maastrichti lepinguga liikmesriikidele võimalus teostada diplomaatilist kaitset teise liikmesriigi kodanike üle ja hilisem Lissaboni leping on selgesõnaliselt kinnitanud rahvusvahelise organisatsiooni ehk Euroopa Liidu enda rolli Euroopa Liidu kodanike kaitsmisel välisriikides.<sup>7</sup>

Käesoleva magistritöö uurimisprobleem tuleneb nii ELTL artiklite 20(2)(c) ja 23 tõlgendamisest ja seal sätestatud kaitse ulatuse ebaselgusest kui ka võimalikust diplomaatilise kaitse teostamisest Euroopa Liidu enda poolt. Kuna Euroopa Liidu diplomaatilise kaitse kontseptsiooni osas puudub ühtne arusaam ja on ilmselged vastuolud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud käsitlesega diplomaatilisest kaitsest, siis on olukorra põhjalikum analüüs asjakohane ja vajalik. Teema muudab aktuaalseks ka asjaolu, et viimaste aastate arengud viitavad muudatustele traditsioonilises lähenemises diplomaatilisele kaitse instituudile ning just Euroopa Liidu õigusel on selles osas suur roll. Arvestades Euroopa Liidu suurenevat pädevust ja sellega seoses asetleidvaid arutelusid Euroopa Liidu kui riigisarnase ühenduse tunnuste üle, on aktuaalne ka diplomaatilise kaitse kontseptsiooni lähem analüüs. Oluline ja

---

<sup>6</sup> Pavlovic, P. Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomativ Protection as Defined by International Law? AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, Hradec Králové, Magnanimitas, vol.2, no. 1, 2012, p. 32. Arvutivõrgus: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/0201/papers/A\\_pavlovic.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/0201/papers/A_pavlovic.pdf)

<sup>7</sup> Euroopa Liidu lepingu artikkel 3(5), ELTL artiklid 23(2) ja 221, EEAS asutamisosuse artikkel 5(10) (Nõukogu otsus, 26.07.2010, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine, 2010/427/EL)

vajalik on käesoleva magistriväitekirja teema ka Euroopa Liidu kodanikele antud õiguste selgitamisel, sest Euroopa Liidu kodanike õigus diplomaatilisele kaitsele ja konsulaarkaitsele on siiani olnud mahajäänud ja vähearenenud võrreldes liidu kodanike teiste õigustega, samuti ei ole see õigus olnud arutlusel Euroopa Kohtute praktikas.<sup>8</sup> Teema on oluline ka Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi seisukohalt, sest diplomaatilise kaitse teostamise õiguse omistamine teisele liikmesriigile muudab rahvusvahelises avalikus õiguses juurdunud põhimõtteid ja selle õiguse andmine Euroopa Liidule tähendab sisuliselt liidule rohkemate riigi tunnuste omistamist. Eeltoodu tingis omakorda käesoleva magistriväitekirja teemavaliku, kuivõrd Euroopa Liidu diplomaatiline kaitse, selle olemus ja seotud probleemid on Eesti õiguskirjanduses leidnud seni äärmiselt tagasihoidlikku käsitlust.

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse teostamise tagajärgi nii liikmesriikide pädevusele kui ka rahvusvahelisele õigusele. Samuti on eesmärgiks uurida ELTL artikkel 20(2)(c) ja artikkel 23 võimalikke mõjutusi rahvusvahelises õiguses tunnustatud arusaamadele diplomaatilisest kaitsest. Autor püüab seega välja selgitada, kas praeguses õigusruumis on rahvusvahelise õiguse norme arvestades üldse reaalse diplomaatilise kaitse teostamine ELTL artikkel 23 järgi liikmesriigi poolt mõne teise riigi kodaniku suhtes, samuti, kas sellist kaitset võiks teostada Euroopa Liit ise oma institutsioonide kaudu. Käsitluse all on diplomaatilise kaitse teostamise teoreetilised ja praktilised probleemid ning autor püüab anda põhjendatud hinnangu kehtivale Euroopa Liidu õiguse regulatsioonile diplomaatilisest kaitsest – kas regulatsioon tagab oma ühe võimaliku eesmärgi, s.o diplomaatilise kaitse teostamise Euroopa Liidu kodanike üle, kas sellisel kujul sätte sissekirjutamine ELTL-i oli üldse nii mõeldud ning kas on vajalik olemasoleva õigusliku regulatsiooni täpsustamine või muutmine tagamaks selgus Euroopa Liidu kodanike õiguste osas ning seeläbi Euroopa Liidu kodanike parem kaitse. Käesolev töö illustreerib, et kuigi rahvusvahelise õiguse tähenduses on siiani vaid kodakondsusjärgsel riigil õigus oma kodanike üle teostada diplomaatilist kaitset, viitavad viimase aja arengud muudatustele selles traditsioonilises lähenemises. Seega sõnastab autor töö hüpoteesi järgnevalt: Euroopa Liit on arendanud oma kontseptsiooni diplomaatilisest kaitsest ja selle teostamine on teatud tingimustel kooskõlas ka rahvusvahelises avalikus õiguses juurdunud põhimõtetega. Magistritöö teine hüpotees on, et liidu kodanike kaitse regulatsioon on hetkel ebaselge ja ebapiisav, mistõttu on vajalik regulatsiooni täpsustamine või muutmine selliselt, et

---

<sup>8</sup> Moraru, M. B; Protection of EU citizens abroad: A legal assesment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection. Perspectives on Federalism, Vol 3, Issue 2, 2011, p E-84 Arvutivõrgus: [http://www.on-federalism.eu/attachments/100\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/100_download.pdf)

ühemõtteliselt oleks sätestatud õigus ka diplomaatilisele kaitsele ning arusaadavam Euroopa Liidu enda poolt kaitse teostamise võimalikkus.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis tuleb vaatluse alla diplomaatilise kaitse rahvusvahelises avalikus õiguses tunnustatud mõiste ja selgitatakse selle erisusi võrreldes konsulaarkaitsega. Peatükis analüüsitakse konkreetsemalt ka Euroopa Liidu õiguses diplomaatilist kaitset reguleerivate sätete sõnastust, et hinnata regulatsiooni ulatust ja eesmärke ning võrrelda klassikalise diplomaatilise kaitse mõistet Euroopa Liidu regulatsiooniga. Teine peatükk keskendub diplomaatilise kaitse teostamise eeldustele ning autor otsib vastust küsimusele, kas eeldused on täidetud Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse puhul, samuti, kas kolmandate riikide nõusolek saab tuua siinjuures erisusi. Kolmandas peatükis võrdleb autor diplomaatilise kaitse teostamise võimalusi ning analüüsib, kas ja kuidas tagab praegune regulatsioon nende võimaluste kasutamise, samuti, kas rahvusvahelise avaliku õiguse tähenduses on Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline kaitse juba toonud kaasa uusi arenguid.

Magistriväitekirjas on kasutatud paralleelselt analüütilist, võrdlevat, süstemaatilist ja ajaloolist meetodit. Allikatena on autor kasutanud peamiselt välismaist erialakirjandust ja Euroopa Liidu õigust kajastavates perioodilistes erialaväljaannetes avaldatud uurimusi ning artikleid. Euroopa Liidu kodanike kaitse välisriikides on tekitanud vastakaid arvamusi ning käesoleva töö uurimisküsimuste lahkamiseks on püütud võrrelda mitmete autorite erinevaid seisukohti. Diplomaatilise kaitse rahvusvahelises õiguses tunnustatud mõiste sisustamiseks on käesolevas töös viidatud olulistele rahvusvahelistele kohtulahenditele ning analüüsitud lahendites esitatud järelduste mõju Euroopa Liidu regulatsioonile. Seoses Euroopa Liidu kodanike kaitse regulatsiooniga on kasutatud asjakohaseid Euroopa Liidu õigusakte ning vastavat Euroopa Kohtu praktikat. Regulatsiooni eesmärkide ja tausta avamiseks analüüsitakse ka erinevaid Euroopa Liidu institutsioonide töödokumente, eelnõusid ja ettepanekuid.

# 1. DIPLOMAATILISE KAITSE MÕISTE JA REGULATSIOON

## 1.1. Diplomaatilise kaitse rahvusvahelises õiguses ja selle eristamine konsulaarkaitsest

Rahvusvaheline õigus tunnustab kahte erinevat liiki kaitset, mida riigid võivad oma kodanike üle teostada: konsulaarkaitse ja diplomaatiline kaitse.<sup>9</sup> Nende kahe vahel on aga fundamentaalsed erinevused ja küsimus sellest, millised tegevused käivad diplomaatilise kaitse alla ja millised mitte, on olnud pidevaks vastuolulisi seisukohti ning arutelusid tekitanud teemaks.<sup>10</sup> ELTL artikkel 23 mõistmiseks on diplomaatilise kaitse eristamine konsulaarkaitsest väga oluline, sest artikli tõlgendamisel tõusetub peamine probleem just nende kahe põhimõttelisest erinevusest.

1963.aastal võeti vastu Konsulaarsuhete Viini konventsioon<sup>11</sup>, mille artiklis 5 on loetletud konsulaarülesanded, muuhulgas on konsulaarasutuste ülesandeks „lähetaariigi ja selle kodanike, nii üksikisikute kui ka juriidiliste isikute huvide kaitsmine asukohariigis rahvusvahelise õigusega lubatud piirides“ ning „lähetaariigi kodanike ja juriidiliste isikute abistamine“.<sup>12</sup> Konsulaarasutuste roll kodanike huvide kaitsmisel ja abistamisel on vajalik juhul, kui kodanik on sattunud kolmandas riigis viibides hätta. Käesoleva töö kontekstis käsitletakse mõistet konsulaarkaitse just arvestades eeldust, et kodanik on kolmandas riigis sattunud raskustesse ning vajab abi, seega ei ole käsitletud tavapärasest konsulaartegevusest ega mõeldud konsulaarülesannete all näiteks tavalist viisade väljastamise protsessi, mis samuti konsulaarasutuste pädevusse kuulub.

Vajadus konsulaarkaitse järele võib tuleneda näiteks olukorras, kus isik on teises riigis kinni peetud, toimunud on tõsine õnnetus või haigestumine, looduskatastroof või muu taoline sündmus.<sup>13</sup> Üldistatult saavad konsulaarasutused sellistes olukordades kodanikku haldus- ja õigusküsimustes abistada.<sup>14</sup> Selline abistamine on ennetav ja toimub olukorras, kus rahvusvahelist õigusrikkumist ei ole toime pandud ning konsulaarkaitse eesmärk on asukohariigis kodaniku isiklike või varaliste õiguste kaitsmine.<sup>15</sup> Konkreetsemad näited

---

<sup>9</sup> Lisaks tekivad diplomaatilise kaitse mõiste sisustamisel tihti arusaamatused seoses mõistetega „diplomaatiline õigus“, „diplomaatiline esindus“ ja „diplomaatilised suhted“. Viimased on ilmselt levinumad mõisted, mistõttu kiputakse diplomaatilist kaitset samuti otseselt esindustega seostama.

<sup>10</sup> Dugard, J; Seventh report on diplomatic protection, United Nation General Assembly, A/CN.4/567, 7.3.2006, p. 6

<sup>11</sup> Konsulaarsuhete Viini konventsioon. Vastu võetud 23.04.1963. Riigi Teataja; RT II 2006, 16

<sup>12</sup> Artiklid 5(1) ja 5(e)

<sup>13</sup> Geyer, F. Viide 3, p. 4

<sup>14</sup> Pavlovic, P. Viide 6, p. 32

<sup>15</sup> Dugard, J. Viide 10, p. 10.

konsulaarkaitsest on konsulaarametniku poolt kodaniku külastamine tema kinnipidamise korral, kodaniku nimel asukohariigi kohalike võimudega suhtlemine, esindamine asukohariigi kohtus.<sup>16</sup> Arvestades konsulaarkaitse ennetavat iseloomu ja erinevust võrreldes diplomaatilise kaitsega, on oluline, et konsulaarkaitse osutamisel tegutseb konsulaarametnik otseselt isiku õiguste kaitsmise eesmärgil ja ei astu ise kodaniku asemele.<sup>17</sup>

Selgitatud konsulaarkaitse mõistele tuleb nüüd kõrvutada diplomaatiline kaitse, mis võrreldes konsulaarkaitsega on äärmuslikum ja teistsuguse õigusliku sisuga. Üldistatult tähendab kodanike diplomaatilise kaitse klassikaline instituut, et riigil on õigus oma kodanike üle teostada diplomaatilist kaitset, kui on täidetud teatud tingimused ja teine riik on pannud selle kodaniku vastu toime rahvusvahelise õigusrikkumise.<sup>18</sup> Diplomaatilise kaitse legaaldefiniitsioon on formuleeritud Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni poolt vastuvõetud diplomaatilise kaitse artiklite eelnõu<sup>19</sup> artiklis 1 ja seal formuleeritud mõiste järgi tähendab diplomaatiline kaitse sisuliselt seda, et riik rakendab diplomaatilisi meetmeid või pöördub nõude või muu tülide rahumeelse lahendamise meetmega teise riigi poole, kui viimane on pannud tema kodaniku vastu toime rahvusvahelise õiguse rikkumise. Siiani tugineb diplomaatiline kaitse traditsioonilisel seisukohal, et kodaniku õiguste rikkumine kahjustab ühtlasi ka seda riiki, mille kodakondsuses isik on.<sup>20</sup> Sellele doktriinile pani aluse Emer de Vattel ning seisukohta kutsutaksegi üldtunnustatult Vatteli fiktsiooniks. Järelikult saab riigi või riigi esindajate tegevuse liigitada diplomaatilise kaitse alla reeglina vaid juhul, kui need tegevused ulatuvad ainult kodaniku huvidest kaugemale riigi huvide tasemeni.<sup>21</sup>

Kui konsulaarkaitse tähendab kodaniku abistamist ja tema huvide kaitsmist kolmandas riigis, siis diplomaatiline kaitse on vahend rahvusvahelise õiguse maksmapanemiseks.<sup>22</sup> Selle vahendi olemust on defineerinud Alaline Rahvusvaheline Kohus 1924.aastal. kaasuses *Mavrommatis Palestine Concessions*, kus kohus leidis:

---

<sup>16</sup> Künzli, A.:Excercising Diplomatic Protection: The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance. ZaöRV 66, 2006, p. 332. Arvutivõrgus: [http://www.zaoerv.de/66\\_2006/66\\_2006\\_2\\_a\\_321\\_350.pdf](http://www.zaoerv.de/66_2006/66_2006_2_a_321_350.pdf)

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 333

<sup>18</sup> Timofte, C., Mirisan, L. Some Aspects Concerning the Diplomatic Protection Offered by the European Union for the Citizens in the present economic situation. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series;2011, Vol. 20 Issue 1, p. 33. Arvutivõrgus: <http://anale.steconomieuoradea.ro/volume/2011/n1/067.pdf>

<sup>19</sup> Draft Articles on Diplomatic Protection; Official Records of the General Assembly, Fifty-eight Session, Supplement No. 10 (A/61/10). 2006. *Article 1: diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility*

<sup>20</sup> Teder, M. Diplomaatiline kaitse rahvusvahelises õiguses: olemus, teostamine ja piirangud. Juridica III/2007 (199-207), lk 201

<sup>21</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 333

<sup>22</sup> Teder, M. Viide 20, lk 202



„Riigil on õigus oma kodanikke kaitsta, kui mõni teine riik on rahvusvahelise õiguse vastase käitumisega neile kahju tekitanud ning selle hüvitamist ei ole tavapäraste vahenditega saavutatud. See printsiip on üks rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtteid. Võttes üle oma kodaniku nõude ning rakendades diplomaatilisi meetmeid või algatades rahvusvahelise kohtumenetluse, paneb riik tegelikult maksma iseenda õigusi – iseenda õigust kindlustada oma alamate isikus austus rahvusvahelise õiguse reeglite vastu.“<sup>23</sup>

Taaskord ilmneb, et riik teostab diplomaatilist kaitset, kui teine riik on tema kodaniku vastu pannud toime rahvusvahelise õigusrikkumise ja riik sisuliselt võtab kodaniku nõude üle. *Mavrommatis Palestine Concession* kaasuses rõhutas kohus ka asjaolu, et diplomaatilise kaitse eelduseks on olukord, kus tavapäraste vahenditega ei ole kahju hüvitamist saavutatud. See tähendab, et kodanik peab olema ammendanud siseriiklikud õiguskaitsevahendid. Kuna diplomaatilise kaitse tähenduses on kodaniku kahjustamine riigi õiguste kaudne kahjustamine, peab kodanik ise kõigepealt nõudma õigust teda kahjustanud riigi kohtutes. Diplomaatilise kaitse teostamine ei saa toimuda kergekäeliselt ja seetõttu tuleks enne riikide vaheliste nõuete esitamist anda kahju tekitajale võimalus oma eksimus ise heastata.<sup>24</sup> Peale siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist ei ole tegemist enam vaidlusega isiku ja riigi vahel, vaid kahe erineva riigi vahel ja tegemist on rahvusvahelise diskussiooniga.<sup>25</sup>

Seega diplomaatiline kaitse leiab aset alles peale õiguste rikkumist, kahju tekkimist ja siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist, selliseid eelduseid konsulaarkaitsele aga pole. Erinevalt konsulaarkaitse kui „ennetava“ meetme olemusest on diplomaatilise kaitse näol tegemist nii-öelda „parandava“ ja hilisema vahendiga, seejuures sekkumine väljendub selles, et riik asub oma kodanikku aktiivselt kaitsma erinevate meetoditega, sealhulgas läbirääkimistega ning vajadusel ka esitades kaebuseid või proteste.<sup>26</sup> Diplomaatilise kaitse teostamine ei sõltu reeglina kodaniku poolt nõude esitamisest,<sup>27</sup> konsulaarkaitset osutatakse aga eelkõige kodaniku enda palvel.<sup>28</sup>

Pole aga imeks pandav, et konsulaarkaitse ja diplomaatilise kaitse eristamisel tekib tihti probleeme. Enamik diplomaatilise kaitse juhtumeid tegelevad isikute vara arestimisega või

---

<sup>23</sup> *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K.)*. – ICJ, 30 August 1924, p. 12. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/pcij/series-a.php?p1=9&p2=1>

<sup>24</sup> Teder, M. Viide 20, lk 204

<sup>25</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 333

<sup>26</sup> Dugard, J, Viide 10, p. 10.

<sup>27</sup> Geyer, F. Viide 3, p. 4

<sup>28</sup> Dugard, J; Viide 10, p. 10.

kinnipidamise ja vangistamisega. Sellised olukorrad on tihedalt seotud ka konsulaarasutuste kohustustega. On ju konsulaarametnikud need, kes kodanikku näiteks vanglas külastaksid ja temale õigusabi vahendaksid. Sellises staadiumis on aga tegemist konsulaarkaitsega, sest konsulaarametnike pakutav abi ja suhtlemine asukohariigi ametkondadega ei too otseselt kaasa diplomaatilist kaitset, sest konsulaat ei kaitse iseenesest riigi õigusi. Küll aga muutub tegevus diplomaatiliseks kaitseks alates riigi esindajate sekkumisest.<sup>29</sup>

Diplomaatiline kaitse ja konsulaarkaitse erinevad ka eesmärgi osas. Diplomaatilise kaitse eesmärk ei ole kahjustatud isikutele abi andmine nende suhetes kolmanda riigiga, vaid pigem probleemi toomine poliitiliste meetmete abil riikidevahelisele tasandile. Konsulaarkaitse on seevastu aga suunatud otseselt kodanike toetamisele ja abistamisele välisriigi ametkondadega tegelemisel.<sup>30</sup> Kokkuvõtlikult on diplomaatilise kaitse teostamise eeldusteks rahvusvahelise õigusrikkumine isiku vastu; isiku kodakondsus, mis määrab sekkuda võiva riigi; ning siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamise. Konsulaarkaitset võivad konsulaaresindused pakkuda aga ka olukorras, kui ei ole toimunud mingit rahvusvahelise õiguse rikkumist.<sup>31</sup>

Eeltoodud kirjeldus diplomaatilise kaitse mõiste ja selle konsulaarkaitsest eristamise kohta on küllaltki pealiskaudne, kuid kuna käesoleva magistriväitekirja eesmärgiks ei ole diplomaatilise kaitse rahvusvahelises õiguses seni tunnustatud mõiste analüüs, ei ole siinkohal vajalik selle teema täpsem uurimine ja võimalik on edasi süveneda diplomaatilise kaitse kontseptsiooni Euroopa Liidu õiguse tähenduses.<sup>32</sup> Eelnevalt kirjeldatud käsitlusi arvestades on diplomaatiline kaitse ajalooliselt olnud rohkem riigi kui kodaniku õigus ja seda on nähtud kui „riigi au“ tagamise vahendit, seega on diplomaatilise kaitse teostamisel tegemist rangelt kahe riigi vahelise asjaga ning kodanik kui õigusvastase tegevuse otsene ohver ja riigi nõudmiste algpõhjus justkui kaotab riikide vastasseisus tähtsuse.<sup>33</sup> Seda arvestades tekib esmapilgul ilmne vastuolu Euroopa Liidu regulatsiooniga, sest seda „riigi õigust“ ei tohiks juurdunud põhimõtete kohaselt teostada ei üks liikmesriik teise liikmesriigi kodanike üle ega ka Euroopa Liit ise oma kodanike üle. Viimastel aastakümnetel on üha tugevamalt rõhutatud vajadust see iganenud doktriin ümber vaadata ning anda diplomaatilisele kaitsele ka sisuliselt kodanike (mitte pelgalt „riigi au“) kaitse funktsioon, kuid need hääled on sumbunud riikide

<sup>29</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 335

<sup>30</sup> Vigni, P. Protection of EU Citizens: The Perspective of International Law. In J. Larik and M. Moraru, Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External External Action after the Lisbon Treaty. EUI Working Paper, LAW 2011/10, p. 96

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 99

<sup>32</sup> Diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse erisuste põhjalikuma analüüsi kohta vaata: Künzli, A. Viide 16, pp. 331-339

<sup>33</sup> Teder, M. Viide 20, lk 200

enamuste tugevasse vastuseisu.<sup>34</sup> Arvestades aga Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse kontseptsiooni, nähtub järgnevalt, et diplomaatiline kaitse saab oma olemuselt olla ka kodaniku õigus.

## **1.2. Euroopa Liidu kodanike kaitse õiguslik staatus – õigus kaitsele või õigus õiguspärasele ootusele**

Rahvusvahelise avaliku õiguse normid ei tunnista isikute individuaalset õigust diplomaatilisele kaitsele ja siiani on riik see, kellel on õigus otsustada oma kodanike kaitse üle. ELTL artikli 23 sõnastus aga ütleb selgelt, et „igal liigu kodanikul on /.../ õigus saada kaitset“, sama tuleneb artiklist 20(2)(c), mille kohaselt on „liidu kodanikel õigus saada kaitset“. Tekib küsimus, kas Euroopa Liidu kodanike kaitse regulatsioon kaldub juba selles osas kõrvale rahvusvahelise õiguse normidest. Tuleb analüüsida, milline on kodanikele antud kaitse õiguslik staatus – kas on tagatud õigus saada kaitset või jäetud siiski diskretsioon riigile ja kodanikele on sätestatud õiguspärane ootus ja õigus kaitset taotleada.

Kui Euroopa Liidu kodanike kaitset kolmandates riikides käsitletaks kui õigust õiguspärasele ootusele, siis on liidu kodanikul õigus oodata seda, et tema nõue võetakse arutlusele ja arvestamisele võimude poolt, kuid iga olukorra üle otsustab siiski riik ise. Kui aga Euroopa Liidu kodanike kaitset kolmandates riikides tõlgendada kui „õigust“, siis on koheselt piiratud riigile jäetud otsustamisvabadus ja kodanik oleks õigustatud kaitset saama ja ka nõudma.<sup>35</sup> Kui analüüsida Euroopa Liidu lepingute asjakohaste sätete sõnastust, leiame argumente toetamaks seisukohta, et Euroopa Liidu kodanikele on tõepoolest sätestatud üksikisiku õigus saada kaitset teiste liikmesriikide diplomaatilistelt ja konsulaaresindustelt. Esiteks viidi Lissaboni lepinguga sisse EÜ asutamislepinguga võrreldes uudne muudatus, millega konkreetselt täpsustati liidu kodanike õigused. ELTL artikkel 20(2) järgi on liidu kodanikel asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused ning alapunktides loetletakse mõned konkreetsed põhiõigused. Varasem EÜ asutamislepingu artikkel 17 konkreetseid õigusi välja ei toonud ning sätestas lõikes 2 vaid üldiselt, et liidu kodanikel on käesoleva lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused. ELTL artiklis 20(2) toodud loetelu on mittetäielik ja lahtine, kuid on oluline märkida, et loetletud kodanike õigused on konkreetsed ja ei ole viidatud, et oleks vaid „õigus ootusele“.<sup>36</sup> Samuti ei erista ELTL artikkel 20 (2) kuidagi

---

<sup>34</sup> Teder, M. Viide 20, lk 201

<sup>35</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-73

<sup>36</sup> Inglise keeles erinevus, ELTL 20 ei kasuta sõna *entitlement* vaid konkreetselt *the right to enjoy protection*

loetletud õigusi, seega ei paista erinevusi kodanikele kolmandates riikides võimaldatud kaitse ning muude liidu kodanike õiguste vahel.<sup>37</sup>

Eelviidatud käsitlust toetab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta,<sup>38</sup> mille artikli 46 sõnastus on sarnane ELTL artikliga 23 (1) ja mis kannab pealkirja „Diplomaatiline ja konsulaarkaitse“. Põhiõiguste harta on Euroopa Liidu lepingu artikkel 6 järgi osa liidu esmasest õigusest ja liikmesriikidele siduv. Arvestades, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning Euroopa Liidu lepingute vahel ei ole kindlaksmääratud hierarhiat ja tõlgendades koosmõjus ELTL artikkel 23 sõnastust ning harta artikkel 46 sõnastust ja pealkirja, on Madalina Moraru oma õigusosalases töös väljendatud arvamust, et eeltoodud sätted koosmõjus viitavad ELTL artiklis 20(2)(c) Euroopa Liidu kodanikele antud individuaalsele selgele õigusele saada diplomaatiliselt ja konsulaarkaitset.<sup>39</sup> Samasisuline ja konkreetne on ka 2007.aasta Euroopa Parlamendi töödokumendis märgitud asjaolu, et põhiõiguste artikkel 46 järgi on õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele Euroopa Liidu kodanike põhiõigus.<sup>40</sup> Töödokumendis on raportöör avaldanud ka järgmise arvamuse:

„Euroopa diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele pühendumise panus on ülioluline – seda tuleb järk-järgult kehtestada kui tõelist õigust, millele saaksid toetuda ühtemoodi kõik liidu kodanikud. Viimati nimetatud peab seega kohe looma õiguse ja andma sellele selge sisu, et hoida ära erinevused ja ebaõiglus kohtlemisel ja kaitset, mis tuleneb konsulaatide diskretsiooniõigusest.“<sup>41</sup>

Seega tunnistatakse ka töödokumendis, et Euroopa Liidu kodanikele on antud „tõeline õigus“ kaitse saamiseks, millele on kodanikel endal võimalik toetuda.

Euroopa Poliitikauuringute Keskuse teadur Florian Geyer tunnistab oma töös liikmesriikide suurt diskretsiooniõigust EÜ asutamislepingu artikkel 20 (praegune ELTL artikkel 23) järgse kaitse teostamisel, kuid leiab, et vähemalt konsulaarkaitse osas annab regulatsioon kodanikele individuaalse õiguse ja seega piirab liikmesriikide otsustusvabadust. Kuigi on selge, et üksikisikul ei ole volitusi liikmesriiki mingil konkreetsel viisil tegutsema sundida, peab liikmesriik sellest hoolimata võtma kaitse saamise taotluse nõuetekohaselt arvesse ning riigi

---

<sup>37</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-75

<sup>38</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, C 83/389, 30.03.2010

<sup>39</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-75

<sup>40</sup> Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon. 13.06.2007.a. töödokument, Raportöör Ioannis Varvitsiotis, lk 3. Arvutivõrgus:

[http://www.careproject.eu/database/upload/EUwdEP/EUwdEP\\_et\\_Text.pdf](http://www.careproject.eu/database/upload/EUwdEP/EUwdEP_et_Text.pdf)

<sup>41</sup> *Ibid*, lk 4

otsus on võimalik ka kohtus läbi vaadata.<sup>42</sup> Käesoleva töö sissejuhatuses sai oletatud, rahvusvahelise õiguse käsitus diplomaatilise kaitsest kui riigi õigusest võib olla muutumas, kuid siiski on hetkel vaieldav, kas tõesti võib Euroopa Liidu kodanikele olla antud eriline ja individuaalne õigus kaitset saada. Rahvusvahelise õiguse humaniseerimisele viitavad lisaks Euroopa Liidu regulatsiooni mõjutustele ka *LaGrand*<sup>43</sup> ja *Avena*<sup>44</sup> kohtuasjad, milles Rahvusvaheline Kohus muuhulgas leidis, et konsulaarkaitsega seotud õigused ei ole vaid riigi õigused siseriiklikes suhetes vaid hoopis isikute individuaalsed õigused. Seega on Rahvusvaheline Kohus analüüsinud ja hinnanud konsulaarkaitse õiguslikku staatust, kuid mitte isikute võimalikku individuaalset õigust diplomaatilisele kaitsele. Küll aga on mitmeid kordi avaldatud arvamust, et ka diplomaatilise kaitse teostamine ei ole seotud kõigest valitsusasutuste piiramatul diskretsiooniga ja vähemalt tõsiste inimõiguste rikkumiste korral peaks olema hoopis kohustus diplomaatilise kaitse teostamiseks.<sup>45</sup> ÜRO Diplomaatilise kaitse esimeses raportis on põhjalikult selgitatud traditsioonilist käsitlust, mille kohaselt on riigil õigus, kuid mitte kohustus teostada diplomaatilist kaitset. Samuti lahatakse raportis teistsuguseid käsitusi ning lõppkokkuvõttes viidatakse, et viimase aja riikide kohtupraktika, põhiseadused ning õiguslikud arvamused toetavad käsitlust, mille järgi riikidel on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus, oma kodanikke välismaal kaitsta.<sup>46</sup> Vahemärkusena olgu mainitud, et paljude Euroopa Liidu riikide, sealhulgas Eesti, seadusandluse sätteid saab tõlgendada nii, et isikutele on antud individuaalne õigus diplomaatilisele kaitsele. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 13 sätestab, et igal ajal on õigus riigi ja seaduse kaitsele ning Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. Seega võib pidada võimalikuks ka arusaama diplomaatilise kaitsest kui kodaniku õigusest, ometi sellise käsitluse tavaõiguseks muutumist ei ole veel toimunud ja selliste uute arusaamade tekkimine on hetkel ilmne kitsalt Euroopa Liidu õiguse raames. Nagu mainitud, on liidu kodanike õigus saada kaitset kolmandates riikides Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 46 järgi üks fundamentaalsetest õigustest, seega nõustub käesoleva töö autor, et liidu kodanikele antud õiguse staatus on tugevam kui see oleks klassikalise rahvusvahelise õiguse tähenduses, samuti ei ole liidu kodanikele võimaldatud diplomaatiline kaitse alati piiratud riigi huvide kahjustamise eeldusega ja riigi otsustusvabadusega kaitse teostamise üle.

---

<sup>42</sup> Geyer, F. Viide 3, p. 5

<sup>43</sup> *LaGrand Case (Germany v. United States of America)*, International Court of Justice (ICJ), 27 June 2001, p. 514, para. 126 Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=04&case=104&code=gus&p3=4>

<sup>44</sup> *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, International Court of Justice (ICJ), 31 March 2004, p. 65 para. 140 Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=11&case=128&code=mus&p3=4>

<sup>45</sup> Geyer, F. Viide 3, p. 5

<sup>46</sup> Dugard, J; First report on diplomatic protection, United Nation General Assembly, A/CN.4/506, 7.3.2000, pp- 27-34

Eeltoodust tulenevalt saab Euroopa Liidu regulatsiooni sätteid koosmõjus tõlgendades järeldada, et Euroopa Liidu kodanikele on antud õigus kaitsele ning kodanikele peaks selline õigus tagatud olema. Loomulikult on ennatlik teha siinkohal ühest järeldust, et liidu kodanikele on seega diplomaatiline kaitse tagatud, selle teostamine võimalik ja kohustuslik ning probleemi justkui pole. Järeldust, et liidu kodanikel on antud individuaalne õigus kaitsele, tuleb kasutada käesoleva töö probleemipüstituse edasisel analüüsimisel ning uurida, kuidas liidu kodanike kaitse õiguslik staatus mõjutab kodanike diplomaatilise kaitse regulatsiooni tõlgendamist ja võimalikku rakendamist.

### **1.3. Euroopa Liidu õiguse regulatsioon - kas õigus nii konsulaarkaitsele kui ka diplomaatilisele kaitsele?**

#### **1.3.1. Regulatsiooni kujunemine**

Üks olulisemaid küsimusi seoses ELTL artikliga 20(2)(c) ja artikliga 23 on see, kas artikkel hõlmab endas nii konsulaarkaitset kui ka diplomaatilist kaitset või ainult esimest. Arvestades eelnevalt illustreeritud klassikalist diplomaatilise kaitse mõistet, saab järeldada, et rahvusvahelises õiguses kehtiva arusaama kohaselt ei tohiks reeglina üks riik teise riigi kodaniku üle kaitset teostada. Käesolevas töös toob autor hiljem välja, et sellest reeglist on ka erandeid. Ilmselgelt ei ole järelduse tegemine nii lihtne ka Euroopa Liidu õiguse regulatsiooni osas, kasvõi seetõttu, et nüüdseks on nii liit ise kui ka erinevad õigusteadlased mõnel pool väljendanud, et ELTL artikkel 23 võib hõlmata endas ka diplomaatilist kaitset. Näiteks on CARE projekti<sup>47</sup> raames teostatud raportis konkreetselt märgitud, et ELTL artikkel 23 sätestab ka õiguse diplomaatilisele kaitsele.<sup>48</sup> Samas alles 2007.aasta töödokumendis nentis Euroopa Komisjon, et nii diplomaatilise kui ka konsulaarkaitse osas on juristid ja liikmesriigid olnud alati seisukohal, et tegemist on „valitsustevaheliste“ valdkondadega ning seega kehtib nende suhtes 1963.aasta Viini Konventsioon ja mitte EÜ asutamisleping artikkel 20 (praegune ELTL artikkel 23).<sup>49</sup> Järelikult on palju vastuolulisi seisukohti ning vajalik lähemalt vaadelda käsitlusi erinevates regulatsiooni puudutavates dokumentides.

---

<sup>47</sup> CARE - Citizens Consular Assistance Regulation in Europe – Kodanike konsulaarabi regulatsioon Euroopas

<sup>48</sup> Consular and Diplomatic Protection: Legal framework in the EU Member States, Report of the EU CARE project, December 2010, p. 11; Arvutivõrgus:  
<http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>

<sup>49</sup> Euroopa Parlamendi töödokument, viide 34, lk 3

Kuna rahvusvaheline õigus eristab selgelt diplomaatilist kaitset ja konsulaarkaitset, jõuame küsimuseni, kas liikmesriigid üldse soovisid EÜ asutamislepingu artiklit 20 (mille sõnastus on peaaegu identne ELTL artikkel 23 sõnastusega) koostades neid kaht erinevat kontseptsiooni artiklis hõlmata. Ka õigusteadlased ja liikmesriigid ise on kõige karmimalt kritiseerinud Euroopa Liidu kodanike kaitset välisriikides reguleerivate sätete sisulise ulatuse ebaselgust.<sup>50</sup> Euroopa Liidu liikmesriigid ise ei ole olnud väga varmad avaldama seisukohti teise liikmesriigi kodanike üle teostatava kaitse kohta<sup>51</sup> ja on olnud tõepoolest aeglased sellise kaitse kohta otsuste vastuvõtmisel. Lisaks on huvitav, et juba enne Euroopa Liidu Toimimise Lepingu jõustumist juhiti erinevate autorite poolt korduvalt tähelepanu EÜ asutamislepingu artikkel 20 sõnastuse ebaselgusele ja arusaamatustele seoses diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse segiajamisega,<sup>52</sup> kuid Euroopa Liidu Toimimise lepingusse kirjutati artikkel 23 sisse ikka peaaegu varasemale artiklile 20 identse sõnastusega. Seega ei arvestatud Euroopa Komisjonile avaliku arutelu raames esitatud ettepanekuid.<sup>53</sup>

Maastrichti Lepingu koostamise ajal tegi Hispaania ettepaneku lisada artikkel Euroopa Liidu kodanike kaitse kohta olukorras, kui kodanik asub väljaspool liidu territooriumi ja kodakondsusjärgne riik on esindamata. Selline artikkel eelnõus ka formuleeriti ja selgesõnaliselt sätestati Euroopa Liidu kodanikele teistelt liikmesriikidelt saadav „konsulaar- ja diplomaatiline kaitse ning abi“.<sup>54</sup> Mitmed liikmesriigid aga ei nõustunud Hispaania ettepanekuga viidata konkreetselt nii konsulaar- kui ka diplomaatilisele kaitsele. Seega jõuti laiemal kontseptsiooniga kompromissini, mis võimaldab mõlemat tõlgendust – koos ja ilma diplomaatilise kaitseta. Tavaliselt järgneb selline „mõistatuslik“ õigusloome olukorras, kus liikmesriigid ei ole ühel meelel tulevase lepingu sätte täpse ulatuse osas ja tulemuseks on erinevalt tõlgendatav säte, mis võib liikmesriikide seisukohtade muutudes viia erinevate õiguslike tagajärgedeni. Samasugune kahemõtteline suhtumine jätkus ka Euroopa Liidu kodanike kaitse kohta käiva otsuse nr 95/553/EÜ väljatöötamisel.<sup>55</sup> Mitmete liikmesriikide delegatsioonid olid vastu esialgse eelnõu artiklitele 11-18, mis viitasid selgesõnaliselt

---

<sup>50</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-81

<sup>51</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 348.

<sup>52</sup> Vaata näiteks: Geyer, F. Viide 3, p. 5

<sup>53</sup> Avalik arutelu algatati koos Rohelise Raamatuga, Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides. Roheline raamat — Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides. Euroopa Liidu Teataja C 30, 10.02.2007, lk 8-13. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:01:ET:HTML>

<sup>54</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-82

<sup>55</sup> Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate otsus, 19. detsember 1995, Euroopa liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu. 95/553/EÜ, EÜT L 314, 28.12.1995, lk 73-76

diplomaatilisele kaitsele.<sup>56</sup> Kuna mainitud otsus on rahvusvaheline kokkulepe ja selle sai vastu võtta ühehäälselt, siis ei jõudnud vaidlusalused artiklid ja seega ka diplomaatiline kaitse vastuvõetud otsuse versiooni.<sup>57</sup>

Eelnevalt mainitud otsus 95/553/EÜ on üldiselt olnud üks olulisemaid poliitilise diskussiooni tekitajaid. Otsuse artikkel 1 sätestab konkreetselt, et kodanikel on õigus saada „konsulaarkaitset“ ning artikkel 5 (1) kirjeldab, mida see kaitse hõlmab: a) abi surmajuhtumite korral; b) abi raske õnnetuse või raske haiguse korral; c) abi vahi alla võtmise või kinnipidamise korral; d) abi vägivallakuriteo korral; e) hädasoleva liidu kodanike abistamist ja repatrieerimist. Eelviidatud sätted näevad ette selgelt konsulaarkaitse, mille eelduseks ei ole siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamine ega rahvusvaheline õigusrikkumine nagu diplomaatilise kaitse puhul. Ainult artikli 5(1)(c) mainitud olukord võiks teatud juhtudel anda alust diplomaatilisele kaitsele.<sup>58</sup> Üldiselt on selle otsuse pinnalt diplomaatiline kaitse justkui välistatud ja sellest tulenevalt on tõlgendatud ka EÜ asutamislepingu artiklit 20. Otsus 95/553/EÜ jõustus alles aastal 2002 ja samal aastal toimus ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni konverents, kus diplomaatilise kaitse komitee arutles ka Euroopa Liidu kodanike kaitse küsimust. Professor Torsten Stein märkis koostatud aruandes, et arvestades EÜ asutamislepingut ja 1995.aastal vastuvõetud otsust, on liikmesriigid ilmselt mõelnud ainult konsulaarkaitset.<sup>59</sup> Jälgides aga hilisemaid arenguid, võib järeldada, et EÜ asutamislepingu vastuvõtmisel ja 1995. aasta otsuse koostamisel ei olnud liikmesriigid veel valmis rääkima diplomaatilisest kaitsest, seetõttu otsustati keskenduda vähem problemaatilisele konsulaarkaitsele. Seda kinnitab ka asjaolu, et osad liikmesriigid avaldasid otsuse lisana ühisavalduse, milles märkisid, et 1995.aasta otsus ei reguleeri *kõiki* Euroopa Liidu kodanikele kaitse andmise olukordi ja ülejäänud võimalused tuleb reguleerida täiendavate sätetega.<sup>60</sup> Peale otsust 95/553/EÜ vastuvõetud Euroopa Komisjoni erinevatest töödokumentidest võib välja lugeda, et diplomaatiline kaitse ei ole *per se* välistatud Euroopa Liidu kodanike õiguste hulgast, kuid hetkel on tähelepanu konsulaarkaitsele ja seda ka põhjusel, et sellist kaitset võib kodanikel realselt ja tihedamini vaja minna. Näiteks Euroopa Komisjoni tegevuskavale lisatud dokumendis viidatakse ka

---

<sup>56</sup> Stein, T; Interim Report on “Diplomatic Protection under the European Union Treaty”, International Law Association New Delhi Conference, 2002, p 32.

<sup>57</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-83

<sup>58</sup> Künzli, A Viide 16, p. 347

<sup>59</sup> Stein, T. Viide 56, p 32.

<sup>60</sup> Ianniello Saliceti, A., Sun, G. Protection of Enterprises and Investors Abroad, Diplomatic and Consular Issues Concerning Chinese and EU Citizens; European Institute for Asian Studies, Briefing Paper, June 2011, p. 8 Arvutivõrgus: <http://www.eias.org/publication/briefing-paper/protection-enterprises-and-investors-abroad-diplomatic-and-consular>



diplomaatilisele kaitsele ja nimetatakse seda Euroopa Liidu kodanike fundamentaalseks õiguseks.<sup>61</sup>

2007.aastal võttis Euroopa Komisjon vastu diplomaatilist ja konsulaarkaitset käsitleva rohelise raamatu,<sup>62</sup> mille peamine eesmärk oli tugevdada Euroopa Liidu kodanike kaitset välismaal. Roheline raamat kirjeldab taaskord ainult konsulaarülesandeid, viidates konkreetselt otsuses 95/553/EÜ loetletud võimalikud sekkumise juhud, ja kohustab liikmesriike tegema rohkem teavitustööd kodanike hulgas selle õiguse olemasolu osas. Samas viitab dokumendi pealkiri „Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides“ sellele, et hõlmatud on ka diplomaatiline kaitse ning ka dokumendi sisus on korduvalt mainitud üheskoos diplomaatilist ja konsulaarkaitset. Ometi kirjeldatakse rohelises raamatus ainult konsulaarülesandeid ja viidatakse konsulaarametnike tegevusele, diplomaatilise kaitse mõistet ega selle teostamise võimalikkust otseselt ei sisustata. Ainukese konkreetse viitena märgitakse dokumendi punktis 5, et pikemas perspektiivis võib tekkida küsimus diplomaatilise kaitse tagamisest juhul, kui kaitse tagamine kuulub ühenduse pädevusse.<sup>63</sup> Seega ei saa 2007.aastal vastuvõetud rohelist raamatut lugeda Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse seisukohalt veel väga innovatiivseks.

Otsese viite diplomaatilisele kaitsele leiame Euroopa Liidu põhiõiguste hartast, mille artikkel 46 sätestab sarnaselt ELTL artiklitele: „Igal liidu kodanikul on kolmanda riigi territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanik ta on, õigus saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi oma kodanikel.“ Siinjuures on oluline, et põhiõiguste harta artikkel 46 kannab pealkirja „diplomaatiline ja konsulaarkaitse“, seega on olemas otsene viide justkui peaks see artikkel hõlmama ka diplomaatilise kaitse teostamise. Põhiõiguste harta ei olnud siduv dokument kuni Lissaboni lepinguni, küll aga on harta olnud varasemalt oluliseks tõlgendamise allikaks.<sup>64</sup> Praegu on põhiõiguste harta muutunud liikmesriikidele õiguslikult siduvaks ja tegemist on ühe esmase Euroopa Liidu õiguse allikaga. Seega toetab põhiõiguste harta artikkel 46 seisukohta, et Euroopa Liidu kodanike kaitse välismaal hõlmab endas ka

---

<sup>61</sup> Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009 - Summary of the Impact Assessment.

Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1601:EN:HTML>

<sup>62</sup> Roheline raamat, Viide 53. lk 8-13

<sup>63</sup> Selle kohta vaata peatükk 3.2.

<sup>64</sup> Vigni. P; Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution? EUI Working Papers, 2010/2011, p. 3. Arvutivõrgus: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14354/LAW\\_2010\\_11.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14354/LAW_2010_11.pdf?sequence=1)

diplomaatilist kaitset.<sup>65</sup> Lisaks on põhiõiguste harta kohta avaldatud seletustes<sup>66</sup> artikkel 46 juures otseselt viidatud, et artiklis 46 sätestatud õigus on sama, mis sätestatud ELTL artiklites 20 ja 23. Arvestades harta artikli 46 konkreetset pealkirja võiks selle põhjal järeldada, et ka ELTL artiklites 20 ja 23 on tegelikkuses sätestatud õigus diplomaatilisele kaitsele ning Euroopa Liidu kodanike õigust konsulaarkaitsele ja diplomaatilisele kaitsele kolmandates riikides tuleks pidada üheks kodanike fundamentaalseks õiguseks.

Asjaolu, et mitmetes erinevates dokumentides viidatakse selgelt konsulaarkaitsele ning samas kasutatakse mõnel pool väljendit diplomaatiline kaitse, toetab argumenti, et EÜ asutamislepingu artikkel 20, ELTL artikkel 23 ja Euroopa Põhiõiguste harta artikkel 46 ei ole väga hästi sõnastatud ja annab võimaluse kergelt segi ajada muidu fundamentaalselt erinevad diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse. Huvitavalt konkreetsed on aga 13.06.2007.a. Euroopa Parlamendi töödokumendis raportöör Ioannis Varvitsiotis<sup>67</sup> poolt avaldatud seisukohad ja tehtud järeldused. Töödokument avaldati peale rohelist raamatut, mille pealkiri viitas konkreetselt juba ka diplomaatilisele kaitsele. Töödokumendi punktis I.2. viitab raportöör EÜ asutamislepingu artiklis 20 sätestatud kaitsele ja selgitab, et kaitse hõlmab nii diplomaatilist kui konsulaarkaitset. Töödokumendis tõdetakse, et artikkel 20 on võrreldes teiste ELi kodanikeõigustega endiselt „alaarenenud õigus“. Nagu juba varasemalt mainitud, on paljud õigusteadlased kritiseerinud EÜ asutamislepingu artikkel 20 ja ELTL samasisuliste artiklite ebaselgust ning mitmed on olnud seisukohal, et artiklite ulatus on praegu piiratud ainult konsulaarkaitsega.<sup>68</sup> 2007.aasta töödokumendis on raportöör aga nentunud, et kohe praegu tuleb püüda ühtlustada diplomaatiline ja konsulaarkaitse. Raportöör selgitab:

„Kuigi juristide arvamuse kohaselt (ka nende, kes on komisjoni lähenemisviisi tulised pooldajad) on EÜ asutamislepingu artikli 20 ja 1995. aasta otsuse ulatus praegu piiratud konsulaarkaitsega, peavad Euroopa Parlament ja komisjon, vaatamata nende piiratud võimalustele, kasutama olukorda, et luua viivitamata tingimused, mis võimaldaksid 1995. aasta otsuse läbivaatamist, pidades silmas selle ulatuse laiendamist ning sellesse „diplomaatilise kaitse“ ühemõttelist liitmist“.<sup>69</sup>

Töödokument seega andis konkreetse suunise Euroopa liidu kodanike õiguse selgitamiseks selliselt, et kodanikele oleks tagatud õigus diplomaatilisele kaitsele. Kuigi töödokument ei ole

---

<sup>65</sup> Moraru, M. Viide 8. P. E-83

<sup>66</sup> Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights. Official Journal of the European Union, C303/17, 14.12.2007

<sup>67</sup> 13.06.2007.a. töödokument, Viide 40

<sup>68</sup> Näiteks Künzli, A. Viide 16, p. 346. Vigni, P. Viide 64, p. 19

<sup>69</sup> 13.06.2007.a. töödokument, Viide 40, lk 4.

õiguslikult siduv ega selle staatus samaväärne otsuste või direktiividega, saab selle järelduste põhjal siiski tõdeda, et Euroopa Liidu kodanike kaitse ulatus ei ole ühemõtteliselt arusaadav. Töö sissejuhatuses püstitatud teise hüpoteesi toetuseks saab siinkohal järeldada, et tõepoolest on Euroopa Liidu regulatsiooni sõnastus diplomaatilise kaitse osas ebaselge ja ebapiisav.

Tulles tagasi töödokumendis esitatud ettepanekute juurde, tuleb tõdeda, et ometi ei toimunud peale töödokumendi vastuvõtmist olulisi samme ühtlustumise suunas ning olulisi otsuseid on vastu võetud siiski ainult konsulaarkaitse valdkonnas. Siinkohal mängi ilmselt jällegi rolli töödokumendi vähene õiguslik roll. Praegu on läbivaatamisel Euroopa Nõukogu direktiivi ettepanek Euroopa Liidu kodanike konsulaarkaitse kohta välismaal<sup>70</sup> ning kuigi direktiivi õigusliku alusena on märgitud ELTL artikkel 23, eelnõu endas diplomaatilist kaitset ei hõlma. Direktiivi ettepanek näeb ette Euroopa Liidu kodanike konsulaarkaitset käsitleva *sui generis* otsuse 95/553/EÜ asendamise, arvestades Lissaboni lepinguga kehtestatud õigusraamistikku.<sup>71</sup> Kuigi direktiivi ettepanek keskendub ainult konsulaarkaitsele, on see siiski suureks sammuks liidu kodanike õiguste täpsustamisel, seejuures ei piira ettepanek ELTL artikkel 23 ulatust ja jäetud on võimalus tulevikus kehtestada selgemad reeglid ka diplomaatilise kaitse osas. Ettepanekus antud selgitused on olulised ka võimaliku diplomaatilise kaitse olemuse mõistmisel, näiteks on ettepanekus konkreetselt märgitud, et ELTL artiklis 20(2)(c) ja 23 ning põhiõiguste harta artiklis 46 sätestatud õigus on Euroopa Liidu solidaarsuse ja liidu identiteedi väljendus kolmandates riikides ning praktiline kasu liidu kodanikuks olemisest.<sup>72</sup> Seega kindlasti näitab direktiivi koostamine seda, et liikmesriigid saavad aru liidu kodanikele antud kaitse ebaselgusest ja on asunud seda vähemalt konsulaarkaitse osas täpsustama.

### 1.3.2. Regulatsiooni tõlgendamine sõnastuse järgi

Nagu näha eelnevast analüüsist, tulenevad ebaselgused Euroopa Liidu kodanike üle teostatava kaitse ulatuse määratlemisel juba erinevate lepingute ja otsuste omavahelisest vastuolust. Lisaks tuleb analüüsida ka asjakohaste normide sõnastust, sest ELTL artikli 23 (ja endise EÜ asutamislepingu artikli 20) ulatuse määramist raskendavad ka keelelised erinevused ning artikli sõnastuse ülesehituses t tulenevad erinevad tõlgendamisvõimalused.

---

<sup>70</sup> Ettepanek: Nõukogu direktiiv Euroopa Liidu kodanike konsulaarkaitse kohta välismaal, KOM(2011) 881, Brüssel 14.12.2011. Menetluse jälgimine arvutivõrgus:

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=et&DosId=201198](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=et&DosId=201198)

<sup>71</sup> Direktiivi ettepaneku p. 1.1., lk 2

<sup>72</sup> Direktiivi ettepaneku p. 1.2., lk 2

Esimesena tuleks vaadelda ELTL artikkel 23 sõnalist ülesehitust. Artikli sõnastusest nähtub, et Euroopa Liidu kodanike diplomaatilist kaitset ja konsulaarkaitset iseloomustavad kolm põhilist tunnust. Esiteks on selline kaitse võimaldatud Euroopa Liidu kodanikele, kes asuvad „mingi kolmanda riigi territooriumil“. See tähendab, et diplomaatilise kaitse või konsulaarkaitse õiguse kasutamiseks on vajalik liidu kodaniku füüsiline kohalolek kolmandas riigis. Siinjuures tuleb jällegi sisse juba eelnevalt analüüsitud konkreetne erisus diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse vahel. Konsulaarkaitse teostamiseks on rahvusvahelise õiguse kohaselt alati vajalik kaitset vajava isiku kohalolek riigis, kus diplomaatilised ja konsulaarametnikud oma funktsioone teostavad, diplomaatilise kaitse teostamiseks selline kohalolek ei ole nõutud. Kuna ELTL artikkel 23 sõnastuses on konkreetselt viidatud olukorrale, kus kodanik on „mingi kolmanda riigi territooriumil“, on õiguskirjanduses väljendatud, et artikkel 23 sõnastus on mõeldud garanteerima ainult vahetut ja *in situ* kaitset, millele vastab konsulaarkaitse. Sellest jääb mulje, et artiklis 23 sätestatud „territoriaalne“ eeltingimus välistab diplomaatilise kaitse selle artikli tähenduses.<sup>73</sup> Samas kui siinkohal tuua kõrvale diplomaatilise kaitse olemus ja selle teostamise üldised tingimused, siis kaob selline takistus ära. Nimelt vajadus nii konsulaar- kui diplomaatilisele kaitsele saabki tekkida ju olukorras, kus ühe riigi kodanik on või on olnud mingi teise riigi territooriumil. Kui isiku vastu on teine riik pannud toime rahvusvahelise õigusrikkumise ja see isik on võimalusel ammendanud kõik siseriiklikud õiguskaitsevahendid, siis võib tõesti tekkida olukord, et diplomaatilise kaitse teostamise ajal isik enam kolmanda riigi territooriumil ei asu. Samas on ju selge, et diplomaatilise kaitse vajaduse tinginud õigusrikkumine pandi toime ajal, mil kodanik oli „mingi kolmanda riigi territooriumil“. Seega käesoleva töö autori arvates ei sea „territoriaalne“ eeltingimus takistusi Euroopa Liidu kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamisele, sest kahjustatud isik igal juhul asub tema õiguste kahjustamise ajal väljaspool oma kodakondsusjärgset riiki. Samas näiteks olukorras, kus isik on välisriigis arreteeritud ja kinni peetud, toimubki kaitse teostamine isiku kolmandas riigis viibimise ajal ja selles staadiumis sekkuvad konsulaarametnike asemel riigi esindajana suursaadikud või riigi ministrid,<sup>74</sup> mistõttu on tegemist juba diplomaatilise kaitsega. Seega käesoleva töö autor ei nõustu Patrizia Vigni poolt eelviidatud territoriaalse eeltingimuse sellise käsitlusega, et ELTL artikkel 23 järgi on võimalik ainult konsulaarkaitse teostamine. Selline tõlgendus ei arvesta diplomaatilise kaitse teostamise olukordi ja võimalusi. Järelikult ELTL artikkel 23 sõnastuses

---

<sup>73</sup> Vigni. P. Viide 64, p. 18.

<sup>74</sup> Lee, L.T. Consular Law and Practice. Oxford University Press, 1991. p. 138

toodud tingimus, et vajalik on liidu kodaniku füüsiline kohalolek kolmandas riigis, ei välista diplomaatilise kaitse teostamist liidu kodanike üle.

Teine fundamentaalne ELTL artiklis 23 sätestatud tunnus on see, et Euroopa Liidu kodanik saab paluda konsulaarkaitset ja diplomaatilist kaitset teise liikmesriigi esindustelt ainult siis, kui tema enda kodakondsusjärgne riik „ei ole esindatud“ selles kolmandas riigis. Selle nõude olulisus seisneb asjaolus, et ELTL ja Euroopa Liit üldiselt peab prioriteetseks kodakondsusjärgse riigi enda sekkumist enne kaitse teostamist teise liikmesriigi poolt.<sup>75</sup> Eelviidatu on ka arusaadav, sest kuna niikuinii on üldtunnustatud arusaama järgi diplomaatilist kaitset teostama õigustatud riik oma kodanike üle, siis pole justkui põhjust anda kaitse teostamine teise riigi kätte, kui võimalik on pöörduda enda kodakondsusjärgse riigi esinduse poole. Käesoleva magistriväitekirja peatükis 3.1. analüüsib autor lähemalt teise liikmesriigi esinduse poole pöördumise võimalusi. Lisaks on kodakondsusjärgse riigi esinduse puudumise korral nüüd võimalik ka Euroopa Liidu välisesinduste roll, kuid see tuleb samuti analüüsimisele käesoleva töö kolmandas peatükis.

Eelpool väljatoodud kaks reeglit ELTL artikkel 23 sõnastuses, mis peavad artikli alusel kaitse teostamiseks olema täidetud, määratlevad artiklis sätestatud kaitse eeltingimused. Kolmas oluline tunnus, mis artikli tekstist on nähtav, aitab mõista, kes on üldse õigustatud sellist kaitset teostama. Artikkel 23 sõnastuse järgi on õigus kaitset saada liikmesriigi „diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt“. EÜ asutamislepingu artikli 20 loojad panid kaitse teostamise õiguse liikmesriikide esindustele, sest aastal 1992, lepingu koostamise ajal, ei olnud Euroopa Liidul endal veel välisesindusi. 2010.aasta otsusega loodi aga Euroopa välisteenistuste süsteem<sup>76</sup> ja Euroopa Liidu esindused kolmandates riikides on juba küllaltki levinud, hõlmates kokku 141 esindust üle maailma.<sup>77</sup> Kuna diplomaatiline kaitse on kahe riigi vaheline asi, siis tekib küsimus, kas ELTL artiklis 23 toodud võimalus saada kaitset liikmesriigi „diplomaatilistel ja konsulaarasutustelt“ juba iseenesest ei välista diplomaatilise kaitse teostamist. Käesoleva töö autori hinnangul mitte, sest oma kodanike kaitset välisriikides, sh diplomaatilist kaitset, teostab riik ka oma diplomaatiliste esinduste kaudu.<sup>78</sup> See põhimõte on sätestatud diplomaatiliste suhete Viini konventsioonist, mille artikkel 3 lõige 1 punkt b sätestab, et üks diplomaatilise esinduse ülesandeid on lähetajariigi ja selle kodanike huvide kaitsmine asukohariigis rahvusvahelise õigusega lubatud piirides. Siiski on

---

<sup>75</sup> Lee, L.T., Viide 74, p. 138

<sup>76</sup> European External Action Service - EEAS

<sup>77</sup> EEAS kodulehelt: <http://eeas.europa.eu/delegations/>

<sup>78</sup> Teder, M. Viide 20, lk 199

diplomaatiline kaitse esindustele pigem erandlik ülesanne ja enamasti toimub nõuete esitamine juba kõrgemal tasandil. Sellest hoolimata ei ole siin osas otseselt vastuoluline ELTL artikli 23 sõnastus ja pole vajalik sõnastuse täpsustamine näiteks selliselt, et oleks võimalus saada kaitset liikmesriigilt (ja mitte ainult esinduselt), sest kolmandas riigis asudes on abistav ja kaitset pakkuv organ diplomaatiline või konsulaaresindus. Seega ei välista võimalus saada kaitset „diplomaatiliselt või konsulaarasutustelt“ iseenesest Euroopa Liidu kodanike diplomaatilist kaitset.

Selleks, et saaks selgemaks ELTL artikli 23 suunatus ka diplomaatilisele kaitsele, on vajalik sõnastuse laiem analüüs ning autor vaatab järgnevalt artikli sõnastuses ilmnevaid erisusi tõlgetes erinevate liikmesriikide keeltesse. Selle pinnalt analüüsid saab selgemaks riikide tegelik tahe artikli koostamisel. ELTL artikkel 23 on veel siiski üsna uus säte ning rohkem leiame kehtestatud õigusakte kooskõlas endise EÜ asutamislepingu artikliga 20. Euroopa Liidus EÜ asutamislepingu kehtivuse ajal diplomaatilise kaitse kohta vastuvõetud regulatsioonid on praegugi jätkuvalt olulised ja võivad anda käesoleva töö jaoks vajalikku informatsiooni ka seetõttu, et EÜ asutamislepingu artikkel 20 sõnastus on praktiliselt kopeeritud ELTL artikkel 23 näol.

Enamike Euroopa Liidu liikmesriikide keeltes on artikkel 23 sõnastatud sarnaselt nagu eesti keeleski: „ /.../ õigus saada kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt.“<sup>79</sup> Seega tegelikult on sõnaselgelt väljendatud õigus saada kaitset nimetatud asutustelt, mitte aga öeldud, et isikul on õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele. Näiteks saksakeelne versioon endisest EÜ asutamislepingu artiklist 20 ja praeguse ELTL artiklist 23 räägib aga konkreetselt diplomaatilisest ja konsulaarkaitsest („diplomatischen und konsularischen Schutz“).<sup>80</sup> Konkreetselt diplomaatilist ja konsulaarkaitset lubavad ka Soome, Tšehhi ja Poola versioonid. Seega terminid, mida erinevates keeltes kasutatakse artikkel 23 sõnastuses, võimaldavad kahte erinevat tõlgendust: diplomaatiline ja konsulaarkaitse versus ainult konsulaarkaitse.<sup>81</sup> Seda seetõttu, et „kaitse diplomaatiliselt asutustelt“ võib tähendada ka lihtsalt konsulaarülesannete täitmist, sest konsulaarsuhete Viini konventsiooni<sup>82</sup> artikkel 3 kohaselt kooskõlas konventsiooniga täidavad konsulaarülesandeid ka diplomaatilised

---

<sup>79</sup> Kadelbach, S. Union Citizenship. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Jean Monnet Working Paper 9/03, p. 30

<sup>80</sup> Stein, T; viide 56, p. 33.

<sup>81</sup> *Ibid*

<sup>82</sup> Konsulaarsuhete Viini konventsioon. Vastu võetud 23.04.1963. Riigi Teataja; RT II 2006, 16

esindused<sup>83</sup>. Olukorra muudab esmapilgul segaseks ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni<sup>84</sup> artikkel 33 (3), mille kohaselt eeldatakse, et lepingu terminitel on igas autentses tekstis ühesugune tähendus. Erinevate sõnastuste tõttu on Euroopa Poliitikauuringute Keskuse teadur Florian Geyer avaldanud arvamust, et Saksa, Poola ja Tšehhi versioonid on olnud pelgalt kogemata juhtunud apsakad.<sup>85</sup> Lihtsalt sellise selgituse põhjal on ennatlik väita, et järelikult EÜ asutamislepingu artikkel 20 hõlmas ainult konsulaarkaitset. Kui asuda seisukohale, et saksa-, poola- ja tšehhikeelsed versioonid EÜ asutamislepingu artiklist 20 olid apsakad, siis tekib küsimus, et miks Euroopa Liidu Toimimise Lepingu koostajad selle „apsaka“ uuesti tegid ja sarnase sõnastuse ka uues lepingus alles jätsid.<sup>86</sup> Ilmselt jõuame jälle tagasi probleemini, et hetkel veel ei ole liikmesriigid valmis otseselt rääkima ka diplomaatilisest kaitsest.

Euroopa Kohus on selgitanud, et liidu õigusakti eri keeleversioone tuleb tõlgendada ühetaoliselt ning nendevahelise lahknevuse korral lähtuda tõlgendamisel käsitletavat sätet sisaldava regulatsiooni eesmärgist ja üldisest ülesehitusest.<sup>87</sup> Kõnealusel juhul tuleb seega ELTL artikkel 20(c) ja artikkel 23 ulatust vaadelda arvestades Euroopa Liidu eesmärki „aidata kaasa oma kodanike kaitsele“.<sup>88</sup> See eesmärk näib viitavat üldisele liidu kodanike kaitsele kolmandates riikides ja see kaitse ei ole piiratud. Moraru on oma töös avaldanud arvamust, et samamoodi ei välista ELTL artikkel 20(c) ja artikkel 23 diplomaatilisest kaitsest. Kui liikmesriikidel oleks olnud kindel soov välistada diplomaatiline kaitse, oleksid nad saanud selle piirangu sätestada aluslepingute muutmise ajal,<sup>89</sup> ometi ei ole regulatsiooni soovitud selliselt muuta. Arvestades aga diplomaatilise kaitse olemust, peitub põhjus ilmselt selles, et konkreetselt diplomaatilise kaitse sissekirjutamine ELTL artiklitesse oleks võinud praegu veel tekitada palju vaidlusi ja lihtsam oli jätta tekst sisuliselt samaks. Arvestades aga regulatsiooni eesmärki ja asjaolu, et iseenesest ei välista diplomaatilise kaitse teostamist ka enamikes keeltes sätestatud võimalus saada kaitset „asutustelt“, ei takista keelelised erinevused oma sisus diplomaatilise kaitse võimaldamist liidu kodanikele.

ELTL artikkel 23 sõnastuse analüüsi põhjal järeldub, et artikkel hõlmab üheselt ja arusaadavalt ainult sellise kaitse, mis tähendab vahetut abi teise liikmesriigi diplomaatiliselt

---

<sup>83</sup> Sama tuleneb ka diplomaatilisest suhte Viini konventsiooni artiklist 3(2)

<sup>84</sup> Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, vastu võetud 22.05.1969. Riigi Teataja; RT II 1993, 13/14, 16

<sup>85</sup> Geyer, F., viide 3, p. 5

<sup>86</sup> *Ibid*

<sup>87</sup> 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-341/01: Plato Plastik Robert Frank, EKL 2004, lk I-4883, punkt 64

<sup>88</sup> Euroopa Liidu lepingu artikkel 3(5)

<sup>89</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-83

ja konsulaarasutustelt juhul, kui Euroopa Liidu kodanik on kolmanda riigi territooriumil ja seal puudub tema enda kodakondsusjärgse riigi esindus. Selline kaitse on esmapilgul küll kategoriseeritav kui konsulaarkaitse osutamine, kuid käesolevas alapeatükis toodud põhjustel ei välista magistritöö autori hinnangul ELTL artikkel 23 ka diplomaatilise kaitse teostamist ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle. Seega on ELTL artiklit 23 ning muidu Euroopa Liidu väljaantud dokumente koosmõjus tõlgendades võimalik öelda, et Euroopa Liidu kodanikele on tagatud ka diplomaatiline kaitse ELTL artikkel 23 alusel. Küll aga on regulatsiooni sõnastus hetkel ebapiisav Euroopa Liidu enda poolt oma kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks, seda aga analüüsib autor lähemalt töö kolmandas peatükis. Saab kinnitust sissejuhatuses püstitatud hüpotees, et liidu kodanikele tagatud diplomaatilise kaitse regulatsioon on senini ebaselge ning vajalik on täpsustamine selliselt, et oleks ühemõtteliselt ja arusaadavalt sätestatud ka õigus diplomaatilisele kaitsele.



## 2. DIPLOMAATILISE KAITSE TEOSTAMISE EELDUSED

### 2.1. Kodakondsussuhte olemasolu nõue rahvusvahelise õiguse tähenduses

Kodanike diplomaatilise kaitse klassikaline instituut tähendab, et riigil on õigus oma kodanike üle teostada diplomaatilist kaitset, kui on täidetud teatud tingimused ja teine riik on pannud selle kodaniku vastu toime rahvusvahelise õigusrikkumise. Seega diplomaatilise kaitse õiguspäraseks teostamiseks peab isik, kelle huve kaitstakse, olema kaitset teostava riigi kodanik. On erandlikud juhud, mil riik võib teostada diplomaatilist kaitset ka mitte-kodanike üle<sup>90</sup> ning kodakondsussuhte olemasolu reeglit on püütud erinevatel aegadel ka muuta.

ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni poolt vastu võetud diplomaatilise kaitse artiklite eelnõu artikkel 3 (1) järgi: “riik, kes omab õigust teostada diplomaatilist kaitset, on kodakondsusjärgne riik.” Seega selleks, et määratleda diplomaatilise kaitse teostamiseks õigustatud riik, tuleb esmalt tuvastada kahjustatud isiku kodakondsus. Kodakondsussuhte kaitset pakkuva riigi ja kaitstava isiku vahel on esimene ja kõige olulisem diplomaatilise kaitse osutamise tingimus<sup>91</sup> ning kodakondsussuhte kahju kannatanud isikuga annab riigile õigusliku huvi, mis on rahvusvaheliste nõuete esitamise eeltingimus.<sup>92</sup> Seega reeglina ei saa riigilt paluda kaitset isik, kes ei ole selle riigi kodanik. See aga püstitabki põhilise probleemi seoses diplomaatilise kaitse teostamise võimalikkusega teise liikmesriigi kodaniku üle, sest kahjustatud isik, kes on mingi riigi kodanik, ei ole ka kaitset pakkuva teise liikmesriigi kodanik. Kodakondsussuhte olemasolu vajalikkust on rõhutatud ka mitmetes rahvusvahelistes kohtuasjades. Näiteks *Panevezys-Saldutiskis Railway* kaasuses oli Alaline Rahvusvaheline Kohus seisukohal, et ainult kodakondsussuhte riigi ja üksikisiku vahel annab riigile diplomaatilise kaitse pakkumise õiguse.<sup>93</sup>

Rahvusvahelise õiguse järgi võib riik siiski teatud juhtudel kaitsta ka mittekodanikke. Huvitav võimalus on sätestatud riikide vastutuse artiklite eelnõu<sup>94</sup> artiklis 48. Selle artikli kohaselt võivad ka teised riigid, kes ei ole kahjustatud isiku kodakondsusjärgsed riigid, võtta meetmeid rahvusvahelise õiguse rikkumise tulemusena kahjustatud isiku kaitseks, eeldusel, et rikutud kohustuse puhul on tegemist kohustusega teatava riikide grupi ees või kohustusega *erga*

<sup>90</sup> Brownlie, I. Principles of public international law. 6th ed. Oxford University Press 2003, p. 459

<sup>91</sup> Teder, M. Viide 20, lk 203

<sup>92</sup> Brownlie, I Viide 90, p. 459

<sup>93</sup> The Panevezys-Saldutiskis Railway (Estonia v. Lithuania). International Court of Justice (ICJ), 28 February 1939, p. 16. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/pcij/series-a-b.php?p1=9&p2=3>

<sup>94</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. ILC 2001 Arvutivõrgus: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)

*omnes*. Kui nüüd oletada, et Euroopa Liitu saaks käsitleda kui seda "teatavat riikide gruppi", siis võiks tõlgendada riikide vastutuse artiklite eelnõu artiklit 48 nii, et iga mõne liikmesriigi kodaniku vastu rahvusvahelise õiguse rikkumine annab ka teistele liikmesriikidele (eeldusel, et nad on esindatud kohustust rikkunud riigis) õiguse teostada diplomaatilist kaitset, sest rikutud on kohustust kogu Euroopa Liidu ees. Sellisel juhul tuleks eeldada, et rikutud on samaaegselt kõigile selle grupi riikidele kuuluvat õigust ja iga riik võiks eraldi pidada enda õigusi kahjustatuks. Ilmselt siiski ei saa tõlgendamisega nii kaugele minna ja kui tõesti oleks tegu kogu Euroopa Liidu vastase rikkumisega, siis pigem tuleks eeldada Euroopa Liidu enda sekkumist oma asutuste või ka näiteks ühiste välisesinduste kaudu. Riikide vastutuse artiklite eelnõu kommentaarides<sup>95</sup> artikli 48 kohta on öeldud, et selline "teatav riikide grupp" peab olema asutatud ühise eesmärgi nimel ehk ühistes huvides. Näiteks kui on asutatud liit mingi konkreetse piirkonna kaitseks. Kommentaaride põhjal tegelikult võiks Euroopa Liitu sellise riikide grupina näha küll, kuid tuleb märkida, et kohustuse rikkumine teatava riikide grupi ees tundub olevat küllaltki utoopiline tingimus diplomaatilise kaitse teostamise eeldusena. Kuna aga siinjuures edasine analüüs ei oma käesolevas magistritöös olulist kaalu, siis jäägu see mõne teise töö raamesse.

Diplomaatilise kaitse teostamisele seatud piirang kodakondsussuhte eelduse näol on sattunud ka kriitika alla ning räägitakse universaalsest jurisdiktsioonist inimõiguste rikkujate suhtes ning soovist (või ka vajadusest) taas kasutusele võtta Vana-Roomast tuntud *actio popularis*.<sup>96</sup> See aga ei ole enam diplomaatilise kaitse teostamine, vaid kellegi vastutusele võtmine ja seega poleks asjakohane kodakondsussuhte nõude kritiseerimisel konkreetselt diplomaatilise kaitse kontekstis. Riikide vastutuse artiklite eelnõu artiklist 48 tuleneb lisaks, et mittekodakondsusjärgne riik võiks võtta meetmeid rahvusvahelise õiguse rikkumise tulemusena kahjustatud isiku kaitseks ka juhul, kui rikutud kohustuse puhul on tegemist kohustusega *erga omnes*. 1970.aasta kohtuasjas *Barcelona Traction*<sup>97</sup> kinnitas Rahvusvaheline Kohus, et eksisteerivad sellised kohustused *erga omnes*, mille rikkumise puhul võib igal maailma riigil olla õiguslik huvi õigusrikkujate vastutusele võtmise vastu. Samas ei ole Rahvusvaheline Kohus ühelgi juhul sellise nõude lubatavust selgelt kinnitanud, kuigi riikide vastutuse artiklite eelnõu artikkel 48 järgi on *erga omnes* kohustuse rikkumise

---

<sup>95</sup> *Ibid*, p. 126

<sup>96</sup> Teder, M. Viide 20, lk 207

<sup>97</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*; International Court of Justice (ICJ), 5 February 1970, p. 32. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=1a&case=50&code=bt2&p3=4>

korral<sup>98</sup> ükskõik millisel riigil õigus esitada kannatanud riigi asemel kohtusse kaebus. Kuigi selliste nõuete universaalne lubatavus on veel kaheldav,<sup>99</sup> on võimalus riikidevaheliste kokkulepetega sellist võimalust tunnustada. Samas tuleb tähele panna, et eristada tuleb riikide kohustusi rahvusvahelise üldsuse kui terviku ees ning konkreetselt teise riigiga diplomaatilise kaitse valdkonnas tõusetuvaid kohustusi. Esimesed nimetatud kohustused tulenevad näiteks agressiooni keelust ja põhiliste inimõiguste printsiipidest. Diplomaatilise kaitsega seotud kohustused ei ole samas kategoorias ja ei saa järeltada, et kui küsimuse all on riigi *vis-à-vis* kohustus teise riigi ees, siis on kõikidel riikidel õigus kaebuse esitamiseks.<sup>100</sup> Enne kohustuse rikkumise osas nõude esitamist peab riigil olema õigus seda teha, diplomaatilise kaitse puhul annaks õiguse vastustaja riigi poolt kahjustatud riigi kodanike õiguste rikkumine, mis on klassikalises tähenduses diplomaatilise kaitse teostamise eeldus. Seega ei saa *erga omnes* kohustuste rikkumist näha kui erandit kodakondsussuhte nõudest ning Euroopa Liidu kodanikele antud õigus diplomaatilisele kaitsele ei ole selliste olukordadega piiratud. Järelikult ei saa ainuüksi riikide vastutuse artiklite eelnõu artiklis 48 sätestatuga õigustada näiteks olukorda, kus üks liikmesriik asub kaitsma teise liikmesriigi kodanikku.

Erisused kodakondsussuhte olemasolu nõutavusele kaitset pakkuva riigi ja kahjustatud isiku vahel ilmnevad ka olukordades, kus isikul on topeltkodakondsus. Seda kontseptsiooni ja erisusi tuleb käesolevatöö raames vaadelda, sest järgmine alapeatükk näeb ette analüüsi Euroopa Liidu kodakondsuse kohta, mis samuti ei ole võrdsustatav riigi kodakondsusega, seega võivad vajalikke vastuseid anda arusaamad ja võimalused topeltkodakondsusega isikule diplomaatilise kaitse pakkumisest. Rahvusvaheline Kohus on *Nottenbohm* kohtuasjas<sup>101</sup> öelnud, et topeltkodakondsuse puhul on vajalik ehtsa seose olemasolu kahjustatud isiku ja selle riigi vahel, kes soovib isiku üle teostada diplomaatilist kaitset. Küll aga ei ole Rahvusvaheline kohus seda "ehtsa sideme" olemasolu pidanud üldiseks rahvusvahelise õiguse printsiibiks. Näiteks Diplomaatilise kaitse artiklite eelnõu artikkel 4 kommentaaride lõikes 5 on öeldud, et artikkel 4 ei kohusta riiki tõestama ehtsa ja tõelise sideme olemasolu enda ja kodaniku vahel, aga *Nottenbohm* kohtuasjas antud printsiibid võivad osutada kasulikus olukorras, kus tahetakse topeltkodakondsuse puhul hakata võrdsustama mõlemat riiki, seega on võimalik "ehtsa sideme" olemasolu tuvastamisel määrata diplomaatilise kaitse teostamiseks õigustatud riik. Kirjeldatud põhimõtet nimetatakse efektiivse kodakondsuse

---

<sup>98</sup> Riikide vastutuse artiklite eelnõu artikkel 48(1)(b)

<sup>99</sup> Teder, M., Viide 20, lk 207

<sup>100</sup> *Barcelona Traction Case*, viide 97, p. 32

<sup>101</sup> *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala); Second Phase*, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955, p. 23. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&code=lg&p3=4>

printsipiiks, mille kohaselt topeltkodakondsusega isikul on õigus saada kaitset ainult sellelt riigilt, kelle efektiivset kodakondsust ta omab, s.t. kellega isikul on tihedamad sidemed.<sup>102</sup>

Käesoleva töö sissejuhatuses püstitatud hüpoteesis sai oletatud, et viimase aja arengud viitavad muudatustele traditsioonilises lähenemises diplomaatilise kaitse rangetele eeldustele. Diplomaatilise kaitse artiklite eelnõu artikkel 8 sätestab, et riigis seaduslikult ja alaliselt viibivad pagulased ning kodakondsuseta isikud võivad riigilt saada diplomaatilist kaitset, mis omakorda annab märku, et traditsiooniline arusaam kodakondsusest tuginedes *ius sanguinis* või *ius soli* põhimõttele ei ole enam ainus võimalik side, mis võib legitimeerida isiku üle diplomaatilise kaitse teostamise. Rahvusvahelise Õiguse Komisjon näib seega viitavat, et riigi ja üksikisiku vahel võib olla lisaks kodakondsusele ka muu „ehtne side“, eeldusel, et seos riigi ja üksikisiku vahel on kindel.<sup>103</sup> On olnud ka varasemaid katseid range kodakondsuse reegli lõdvendamiseks: 1965.aastal võttis Rahvusvahelise Õiguse Instituut<sup>104</sup> vastu otsuse, mille artikkel 3a on sõnastatud järgmiselt: „nõude võib esitada, kui isik on kodanik /.../ või riigil on rahvusvahelise õiguse alusel õigus seda isikut diplomaatilise kaitse eesmärgil oma kodanikega samastada“. Tegemist ei ole siiski õiguslikult väga mõjuka allikaga, mille järeldusi saaks võrdsustada näiteks rahvusvaheliste kohtulahenditega. Ehtsa sideme või efektiivse kodakondsuse põhimõtet ei tunnista ka Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni raportöör John Dugard, nentides, et „see välistaks tänases globaliseerivas maailmas sisuliselt miljonite inimeste õiguse saada diplomaatilist kaitset“.<sup>106</sup>

Seega võib tõepoolest oletada, et ka rahvusvahelise õiguse arusaamad diplomaatilise kaitse üldtunnustatud mõistest on muutumises ning ei saa enam üheselt pidada kodakondsussuhte olemasolu diplomaatilise kaitse teostamise olulisimaks eeltingimuseks. Ka kohtupraktika kinnitab nüüdseks, et teatud juhtudel on vajalik ja isegi kohustuslik diplomaatilise kaitse teostamine mittekodanike üle.<sup>107</sup> Samas on sellistes kohtuasjades alati olnud tegu erandlike olukordadega. Seega üldisemast kodakondsussuhte reegli muutumisest saab kindlamalt rääkida alles näiteks siis, kui Euroopa Liidu kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamine aset leiab, toimuvad muudatused olemasolevas regulatsioonis või suhetes kolmandate riikidega. Töö autor on seisukohal, et side diplomaatilist kaitset teostava riigi ja kaitstava isiku vahel peab igal juhul eksisteerima, kuid selleks sidemeks ei pea ega saa alati olla kodakondsus selle

---

<sup>102</sup> Teder, M., Viide 20, lk 206.

<sup>103</sup> Moraru, M. Viide 8, p E-85

<sup>104</sup> Institut de Droit International

<sup>105</sup> Stein, T. Viide 56, p. 36

<sup>106</sup> Dugard, J. Viide 46, p. 41.

<sup>107</sup> Selgitatud käesoleva töö alapeatükis 2.2., lk 33

klassikalises tähenduses. Küsimus sellest, kas Euroopa Liidu kodakondsus tähendab piisavat „ehtsat sidet“, tuleb vaatluse alla järgmises alapeatükis.

## **2.2. Euroopa Liidu kodakondsus diplomaatilise kaitse teostamise eeldusena**

Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud on ka Euroopa Liidu kodanikud. Saab aga küsida: kas see tähendab, et liikmesriik saaks automaatselt osutada diplomaatilist kaitset enda mittekodaniku, aga teise liikmesriigi kodaniku üle? Küsimuse püstitusest on nähtav, et diplomaatilise kaitse teostamise võimalikkus teise liikmesriigi kodanike üle sõltub suuresti Euroopa Liidu kodakondsuse kontseptsioonist ja selle erinevusest või sarnasusest tavapärase riigi kodakondsuse mõistega. Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse võimalikkus keerleb ümber küsimuse, kas Euroopa Liidu kodakondsus lubab kodakondsussuhte olemasolu eeldada ka iga liikmesriigi kodaniku ja teise liikmesriigi vahel või annab liidu kodakondsus omaette piisava sideme kaitse teostamiseks. Oluline on liidu kodakondsuse analüüs ka hindamaks Euroopa Liidu enda võimalikku rolli diplomaatilise kaitse teostamisel oma kodanike üle.

ELTL artikkel 23 asub lepingu teises osas, mis kannab pealkirja „mittediskrimineerimine ja liidu kodakondsus“, seega on õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele liidu ühest fundamentaalseimast printsiibist – mittediskrimineerimine – lähtuv õigus. Seetõttu on arusaadav, et kuna liikmesriikide kodakondsuse põhjal diskrimineerimine on Euroopa Liidu siseselt keelatud, peaksid liidu kodanikud olema õigustatud võrdsele kohtlemisele ka väljaspool liitu.<sup>108</sup> Küll aga on selge, et Euroopa Liidu kodakondsus ei tähenda päris sama asja nagu riigi kodakondsus ja seetõttu ongi tekkinud küsimused diplomaatilise kaitse teostamise võimalikkuse kohta.

Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste on sätestatud direktiivis 2004/38/EÜ.<sup>109</sup> Kuigi see direktiiv peamiselt käsitleb kodanike õigusi vabalt liikuda liikmesriikide territooriumil, on mõned direktiivi sätted olulised ka küsimustes, mis puudutavad kodanike kaitset väljaspool liidu territooriumi. Direktiivi preambula punktis 3 on sätestatud, et kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Direktiivi artiklis 2 (1) on defineeritud liidu kodanik kui isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus. Seega tuleb siit, et liikmesriigi kodakondsus on eeldus ja

---

<sup>108</sup> Dugard, J; Viide 46, p. 41

<sup>109</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, Euroopa Liidu Teataja, L 158, 30.04.2004 Lk 77 - 123. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ET:HTML>

tingimus Euroopa Liidu kodakondsuse jaoks. See põhimõte on sisse kirjutatud ka Euroopa Liidu Toimimise Lepingusse ja on nähtav artikkel 20 sõnastusest. Väljatoodud sätted illustreerivad selgelt, et liidu kodakondsust ei saa automaatselt võrdsustada riigi kodakondsusega. Samuti saab järeldada, et kuna riigi kodakondsus on vajalik eeldus Euroopa Liidu kodakondsuse omandamise jaoks, siis on riigi kodakondsusel kõrgem õiguslik staatus kui liidu kodakondsusel.<sup>110</sup> Seega on käesoleval hetkel liidu kodakondsusel väiksem õigusjõud kui riigi kodakondsusel, kuid see ei tähenda, et Euroopa Liidu kodanikul ei võiks olla tänu oma uuele kodakondsusele ka teistsugune õigus diplomaatilisele kaitsele.

On avaldatud seisukohti, et endine EÜ asutamislepingu artikkel 20 (seega ka nüüdne ELTL artikkel 23) mõte oli olla üks esimesi samme teel liitriigi loomiseni ja "tõelise" liidu kodakondsuse saavutamiseks, mis lõppkokkuvõttes asendaks liikmesriikide kodakondsuse peale niiöelda "Euroopa Liidu Ühendriikide" loomist.<sup>111</sup> Euroopa Liit käesoleval hetkel aga ei ole riik ega liitriik, seega ka sel põhjusel ei ole liidu kodakondsus rahvusvahelise õiguse tähenduses võrdsustatav riigi kodakondsusega. Kuna Euroopa Liidu kodanik ei ole kõigi liikmesriikide kodanik, siis ei täida Euroopa Liidu kodakondsus kodakondsuse nõuet diplomaatilise kaitse traditsioonilises mõttes ja eesmärgil.<sup>112</sup> Mõnede seisukohtade järgi on seetõttu vigane liikmesriigi poolt diplomaatilise kaitse teostamise võimaldamine kõigile Euroopa Liidu kodanikele, välja arvatud juhul, kui lepingu sõnastuses ei olnud mõeldud ainult konsulaarkaitset.<sup>113</sup> See arvamus põhineb eelkõige asjaolul, et ainult konsulaarkaitse on lihtsalt teostatav ELTL artikkel 23 ja endise EÜ asutamislepingu artikkel 20 mõistes kolmandates riikides teise riigi kodanike üle,<sup>114</sup> sama järeldus sai tehtud ka käesoleva töö esimeses peatükis, analüüsides ELTL artikli 23 ulatust. Diplomaatilise kaitse teostamine nõuaks täiendavaid meetmeid ja kokkuleppeid. Käesoleva töö autori hinnangul on aga Euroopa Liidu kodakondsusel omaette õiguslik staatus, millest tulenevalt võib siiski olla võimalik diplomaatilise kaitse teostamine ja seda hoolimata asjaolust, et tegemist ei ole „riigi kodakondsusega“ võrdväärse mõistega.

Diplomaatilise kaitse artiklite eelnõus on sätestatud reeglid diplomaatilise kaitse teostamise kohta, eelkõige on oluline, et artiklite eelnõus on konkreetselt antud diplomaatilise kaitse teostamise õigus kodakondsusjärgsele riigile. Eelmises alapeatükis sai aga järeldatud, et

---

<sup>110</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 3444

<sup>111</sup> Stein, T. Viide 56, p. 32.

<sup>112</sup> Dugard, J; Viide 10, p. 10.

<sup>113</sup> Künzli, A. Viide 16, p. 346; Pavlovic, P. Viide 6, p. 34

<sup>114</sup> Geyer, F. Viide 3, p. 5

kodakondsussuhe ei ole enam ainus võimalik side diplomaatilise kaitse teostamise õigustamiseks. Madalina Moraru on oma õigusosalases töös avaldanud arvamust, et Euroopa Liidu mudeli legitiimsus liidu kodanike diplomaatilisest kaitsest ei tuginegi „ehtsa sideme“ argumendil, vaid asjaolul, et Diplomaatilise kaitse artiklite eelnõu kehtestab rahvusvahelise avaliku õiguse tähenduses miinimumnõuded, mis lubavad riikidel minna neist reeglitest kaugemale, kuid eeldusel, et järgitakse tingimust saada kõikide uude mudelisse kaasatud riikide nõusolek. Kaasatud riikideks on siin kontekstis kodakondsusjärgne riik, diplomaatilisest kaitset teostav riik ja vastuvõttev kolmas riik.<sup>115</sup> Ka CARE projekti raames koostatud aruandes on asutud seisukohale, et rahvusvahelised normid on *de minimis* reeglid, millest liikmesriigid võivad tahte ja nõusoleku korral minna kaugemale.<sup>116</sup> Olles teadlikud, et tänapäevane reaalsus ei vasta enam Vatteli fiktsioonile, on liikmesriigid seega üksmeelselt nõustunud minema kaugemale rahvusvahelise õiguse *de minimis* reeglitest. Liikmesriikide üksmeel ei ole siinjuures küll täiesti selge, sest riigid on avaldanud lahknevaid arvamusi Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse kohta, kuid Euroopa Komisjon on väljendanud selgelt seisukohta, et kuigi praegu keskendutakse liidu kodanike konsulaarkaitse tugevdamisele, ei välista see kuidagi tulevikus diplomaatilise kaitse valdkonnas tegutsemist.<sup>117</sup> Liikmesriikide võimalik soov minna kaugemale *de minimis* reeglitest võib kehtida küll liisu siseselt, kuid ei ole automaatselt realiseeritav ka Euroopa Liidu väliselt, sest kolmandad riigid ei ole liidu õigusega seotud. Sel põhjusel on Moraru eelviidatud seisukohale esitatud õiguskirjanduses ka vastuväiteid ja leitud, et diplomaatilise kaitse puhul ei peegelda selline järeldus poliitilist reaalsust ja erinevate osapoolte huve. Peter Pavlovic on seisukohal, et kuna puudub üldine nõusolek diplomaatilise kaitse teostamiseks teise riigi poolt, siis on vähetõenäoline, et kolmas riik mingi teise riigi nõuet aktsepteeriks. Lisaks on kolmepoolne nõusolek tavaline küll konsulaarkaitse puhul, kuid diplomaatilise kaitse puhul praktika puudub.<sup>118</sup> Käesoleva töö autori hinnangul ei ole liikmesriikide enda tahe tõepoolest kolmandatele riikidele niisama siduv, kuid ka diplomaatilise kaitse osas on nõusoleku saamise teel võimalik Euroopa Liidu kodanike kaitse kontseptsioon tunnustada rahvusvahelises õiguses ja suhetes teiste riikidega, misjärel oleks lubatud diplomaatilise kaitse teostamine mittekodakondsusjärgse liikmesriigi poolt.

---

<sup>115</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-85

<sup>116</sup> CARE raport, Viide 48, p. 27

<sup>117</sup> Effective Consular Protection in Third Countries: The Contribution of the European Union. European Commission, Commission Action Plan 2007-2009, 5.12.2007, COM(2007) 767 final, p. 7

<sup>118</sup> Pavlovic, P. Viide 6, p. 34

Skeptikud on tihti käsitlenud Euroopa Liidu kodakondsust kui ohtu riigi kodakondsusele, mida on alati peetud riigi suveräänsuse ja rahvusliku identiteedi kindluseks.<sup>119</sup> Euroopa Liidu organid ise aga väidavad, et Euroopa Liidu kodaniku kontseptsioon on ELTL artikkel 23 kaudu saanud erilise väilise mõõtme, mis ongi mõeldud tugevdama Euroopa solidaarsuse ideed ja liidu identiteeti kolmandates riikides.<sup>120</sup> Seega liidu kodakondsus tugevdab juriidilist ja poliitilist sidet liidu ja tema kodanike vahel ning omab erilist õiguslikku staatust, mis omakorda võib õigustada diplomaatilise kaitse teostamist ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle või Euroopa Liidu poolt enda kodanike üle. Küsimus on selles, kas liidu kodanike ja kõigi teiste liikmesriikide vahel on piisav side, et õigustada Euroopa Liidu mudelit kodanike kaitse kohta välisriikides. Annemarieke Künzli on oma õigusosalases töös toonud välja, et EÜ asutamislepingu artikkel 20 järgne kaitse sõltub Euroopa Liidu kodakondsuse õiguslikust staatusest ja asjaolust, kas liidu kodakondsust peaks käsitlema võrdsena riigi omaga. Küsimusele vastamiseks peab Künzli vajalikuks kaaluda kahte punkti. Esiteks on mitmetel juhtudel rõhutatud, et liidu kodakondsus on pigem täiendav instrument ja see ei ole võrdne ega mõeldud asendama liikmesriigi kodakondsust. Teiseks, kui liidu kodakondsust käsitleda samamoodi riigi kodakondsusega, peaks liidu kodakondsusel olema samasugune tähendus „sideme“ loomisel. Teisisõnu tuleks sel juhul Euroopa Liidu kodaniku kahjustamist käsitleda ka mis tahes liikmesriigi kahjustamisena, mis loob liikmesriigile põhjendatud huvi ja annab õiguse nõude enda kanda võtmiseks.<sup>121</sup> Künzli hinnangul on vägagi küsitav, kas liidu kodakondsus on praeguseks sellise staatuse saavutanud ja kas liikmesriigid peavad teise liikmesriigi kodanikke enda kodanikega võrdseteks. Pigem olukord hetkel sinnamaani jõudnud ei ole ning küsimus sellest, millises ulatuses käsitlevad liikmesriigid teise liikmesriigi või selle kodanike õiguste kahjustamist ka enda õiguste kahjustamisena, on tegelikkuses sügavalt poliitiline ja filosoofiline ning mitte vaid juriidiline.<sup>122</sup> Jõuame järelduseni, et Euroopa Liidu kodakondsus täidaks „ehtsa sideme“ nõuet ja oleks piisav eeldus diplomaatilise kaitse teostamiseks juhul, kui liikmesriigid ise selgelt sellist soovi väljendaksid ning ka väljaspool Euroopa Liidu asuvad riigid tunnustaksid Euroopa Liidu kodakondsuse õiguslikku olemust. Siiani ei ole küll seoses liidu kodakondsusega rahvusvahelisel tasandil probleeme tekkinud, kuid on tõenäoline, et kui liidu kodanikud omandavad rohkem õigusi ning sellest tulenevalt laienevad ka Euroopa Liidu

---

<sup>119</sup> Timofte, C., Mirisan, L.V. Viide 18, p. 32

<sup>120</sup> Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. COM(2011), 149/2, European Commission 2011, p.2

<sup>121</sup> Künzli, A. Viide 16, p.343-344

<sup>122</sup> *Ibid*, p. 345



volitused rahvusvahelisel tasandil, on vajalik ikkagi uudse diplomaatilise kaitse instituudi tunnustamine kolmandate riikide poolt.

Kohtupraktikat uurides ilmneb, et Euroopa Kohtud ei ole siiani pidanud analüüsima konkreetset liidu kodanike kaitset välismaal,<sup>123</sup> seega on selles osas kohtupraktika alles kujunemisel ja hetkel saame võimalikke mõjutusi Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse regulatsioonile otsida teistsugustel asjaoludel tuginevatest kohtuasjadest. Kohtuasjades *Ayadi*<sup>124</sup> ja *Hassan*<sup>125</sup> tunnistas Euroopa Kohus liikmesriikide kohustust teostada diplomaatilist kaitset liidu territooriumil elavate välisriikide kodanike üle. Võib oletada, et kui kohus on valmis minema nii kaugemale ja tunnistama liikmesriikide kohustust kolmandate riikide kodanike osas, teeb kohus samasuguse otsuse ka Euroopa Liidu kodanike kasuks. Kuigi oleks loogiline teha eelneva põhjal koheselt järeldus ka Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse kohta, tuleb siiski meeles pidada, et eelviidatud kohtuotsused tehti väga spetsiifilises kontekstis, mis mängis olulist rolli kohtu otsuse juures.<sup>126</sup> Kohtuasjade objektiks oli olukord, kus liikmesriigid külmutasid kahe välisriigi kodaniku pangaarved, sest need isikud olid ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioonide komitee poolt kindlaks tehtud kui Osama bin Ladeniga seotud isikud. Isikud nõudsid väljaantud määruste tühistamist. Kohus küll analüüsis rohkem muid küsimusi, kuid selgitas ka liikmesriikide kohustusi diplomaatilise kaitse teostamisel. Kohus märkis, et Euroopa Liidu liikmesriikidel on kohustus kaitsta fundamentaalseid inimõigusi ning isikutel on individuaalne õigus diplomaatilisele kaitsele sanktsioonide komitee ees ja liikmesriigid peavad tagama, et huvitatud isikute juhtum komitees viivitusega, õiguspäraselt ja erapooletult läbi vaadataks. Seega ei teinud kohus järeldust klassikalises ja laiemas mõistes diplomaatilise kaitse kohta, vaid üsna kitsas kontekstis. Ometi võivad viidatud kohtuotsused mõjutada kohtu tulevasi võimalikke valikuid: kas jääda Euroopa Liidu kodanike kaitse sisulise ulatuse piiratud tõlgenduse juurde või otsustada teha ajalugu rahvusvahelises avalikus õiguses, tunnustades isikute üle diplomaatilise kaitse teostamise võimalikkust mittekodakondsusjärgse liikmesriigi poolt. Seega jääb üle oodata, kuidas tõlgendab Euroopa Kohus ELTL artikleid 20(2)(c) ja 23 ning ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 46. Kui Euroopa Kohtus peaks mingi hetk tõusetuma küsimus liidu kodanike diplomaatilise kaitse kohta ning kohus sellise kaitse olemasolu tänu liidu kodakondsusele tunnistaks, annaks selline kohtulahend kindlasti tõuke Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse regulatsiooni täiendamiseks ja selgemaks muutmiseks.

---

<sup>123</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E - 78

<sup>124</sup> 12. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas T-253/02: *Ayadi vs Nõukogu*. EKL 2006, lk II-2139, punkt 149

<sup>125</sup> 12. juuli 2006. Aasta otsus kohtuasjas R-49/04: *Hassan vs Nõukogu*. EKL 2006, lk II-52, punkt 119

<sup>126</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E - 84

Siiani tehtud järelduste põhjal saab öelda, et Euroopa Liidu liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle diplomaatilise kaitse teostamine on ELTL artikkel 23 järgi küll võimalik, kuid takerdub hetkel liikmesriikide ühtse arusaama puudumise ning Euroopa Liidu kodakondsuse kontseptsiooni seni puuduliku juurutamise taha. Võimalik, et tõhusam olekski anda suurem pädevus Euroopa Liidule endale. Lissaboni leping viitab ulatuslikult soovile suurendada ühtekuuluvustunnet pigem liikmesriikide kodanike ja liidu vahel, mitte niivõrd liikmesriikide kodanike ja teiste liikmesriikide vahel. See on nähtav lepingus levinud väljenditest „Euroopa rahvad“, „liidu rahvad“, „liidu kodanikud“.<sup>127</sup> Seega on ilmselt tuleviku nägemus diplomaatilise kaitse osas suunatud Euroopa Liidu enda rolli suurendamisele, kuid selleks on vajalik liidu kodanike diplomaatilise kaitse regulatsiooni muutmine või täpsustamine ning liidu kodakondsusele suurema õigusjõu andmine ka rahvusvahelisel tasandil. Selleks, et Euroopa Liidu unikaalne kontseptsioon oma kodanike diplomaatilisest kaitsest olek ka reaalselt toimiv, tuleb juurutada arusaama, et Euroopa Liidu kodakondsuse näol on tegemist piisava sidemega riigi ja isiku või liidu ja isiku vahel diplomaatilise kaitse teostamise eesmärgil. Selleks on aga vajalik liikmesriikide enda jõupingutused, sest just nemad on pädevad kolmandaid riike veenda selles, et Euroopa Liidu kodakondsusel on nende jaoks samasugune tähendus nagu riigi kodakondsusel.<sup>128</sup> Sellisel juhul oleks automaatselt rahvusvahelisel tasandil aktsepteeritav olukord, kus liidu kodaniku üle teostab kaitset mittekodakondsusjärgne liikmesriik või Euroopa Liit oma institutsioonide kaudu. Kuna praegu aga Euroopa Liidu kodakondsusel sellist õigusjõudu ei ole, jõuamegi siit kolmandate riikide nõusoleku vajaduseni.

### **2.3. Kolmandate riikide nõusoleku vajadus**

On üldiselt teada ja ka eelmistes alapeatükis tuvastatud, et diplomaatilise kaitse kontseptsioon ja olemus on peamiselt tuletatud rahvusvahelistest normidest. Kuigi käesolevas töös on järeldatud, et Euroopa Liidu regulatsioon diplomaatilisest kaitsest erineb mõneta traditsioonilises rahvusvahelises õiguses tunnustatud arusaamast, tuleb siiski märkida, et diplomaatilist kaitset saab eelkõige teostada ainult kooskõlas kolmandate riikide nõusolekuga, need riigid aga ei ole Euroopa Liidu õigusega otseselt seotud.<sup>129</sup> Õigusteadlased on avaldanud arvamust, et kui välja arvata kodakondsuseta isikute olukord, ei ole mittekodanike üle

---

<sup>127</sup> Näiteks Euroopa Liidu lepingust: artiklid 1(2), 3(1), 3(5), 13(1), 14(2), 35(3); ELTL: artiklid 20(1), 21(1), 22, 23, 24

<sup>128</sup> Tuleks juurutada arusaama, et *European Citizenship* võrdub *European Nationality*

<sup>129</sup> Vigni, P., Viide 64, p. 1

teostatav diplomaatiline kaitse veel rahvusvahelises tavaõiguses tunnustatud. Seega selleks, et selline kaitse teostamine seaduslikuks muuta, on vajalik leping või kokkulepe sekkuva riigi, kodakondsusjärgse riigi (selle olemasolul) ning nõude esitamise põhjistanud kolmanda riigi vahel.<sup>130</sup> Seda tingimust tuleb täiendavalt analüüsida.

Euroopa Liidu lepingud ja hilisemad normid on selgelt siduvad *vis-à-vis* lepinguosalistele riikidele. Arvestades seda elementaarset eeldust, saaks seega ka Euroopa Liidu kodanike kaitset reguleerivad liidu õiguse sätted muutuda rahvusvahelisel tasandil tõhusaks juhul, kui kolmandad riigid tunnustaksid nende siduvat iseloomu. See oleks võimalik nii nende sätete tavaõiguse reegliteks muutumisega kui ka sätete sissekirjutamisega kolmandate riikide ja Euroopa Liidu või liikmesriikidega sõlmitud lepingutesse.<sup>131</sup> Tavaõiguseks Euroopa Liidu siseste lepingute sätted nii lihtsalt muutuda ei saa, seega tuleb siinkohal lähtuda teisest võimalusest.

2007.aasta rohelises raamatus Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise ja konsulaarkaitse kohta on üheselt öeldud, et „EÜ asutamislepingu artikli 20 rakendamine eeldab kolmandate riikide nõusolekut“. Sama järeldust on kinnitanud Euroopa Komisjon oma tegevuskavas.<sup>132</sup>

Rohelises raamatus on selgitatud kolmandate riikide nõusoleku vajadust alljärgnevalt:

„Kolmandatelt riikidelt nõusoleku saamise nõue on rahvusvahelise õiguse üldreegel. Rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtte kohaselt eeldab ühe riigi kodanike kaitse teise riigi poolt kolmanda riigi territooriumil viimase nõusolekut. EÜ asutamislepingu artikliga 20 nähakse ette, et liikmesriigid on kohustatud alustama sel eesmärgil rahvusvahelisi läbirääkimisi“.<sup>133</sup>

Kirjeldatud rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtte nõusoleku saamiseks tuleneb 1961. aasta diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikli 45 punktist c ja artiklist 46 ning 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsiooni artiklist 8. Viidatud sätetes on toodud võimalused, millal on ühel riigil võimalik tegutseda teise riigi ja selle kodanike esindajana kolmandas riigis. Need käivad küll konkreetselt selliste olukordade kohta, kus diplomaatilised suhted on katkenud ja tegelikkuses diplomaatilise kaitse teostamine ei eelda diplomaatiliste esinduste vahendamist,<sup>134</sup> kuid kolmandate riikide nõusoleku vajaduse analüüsimise eesmärgil on ka

---

<sup>130</sup> Vigni, P., Viide 30, p. 94

<sup>131</sup> *Ibid*, p. 100

<sup>132</sup> Commission Action Plan 2007-2009, viide 117, p. 10

<sup>133</sup> Roheline raamat, viide 53, lk 11

<sup>134</sup> Stein, T. Viide 56. p. 34

viidatud sätete sisu oluline, sest neil juhtudel on selgesõnaliselt nõutud kolmanda riigi nõusolek. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikkel 45 (c) sätestab, et kui kahe riigi diplomaatilised suhted on katkenud või kui esindus on alaliselt või ajutiselt tagasi kutsutud, võib lähetajariik usaldada enda ja oma kodanike huvide kaitse asukohariigile vastuvõetavale kolmandale riigile. Sama konventsiooni artikkel 46 järgi lähetajariik võib asukohariigi eelneval nõusolekul ja asukohariigis esindamata kolmanda riigi (siin kontekstis riik, kellel pole esindust vastuvõtjariigis) palvel võtta enda peale kolmanda riigi ja selle kodanike huvide ajutise kaitsmise. Väljatoodud artiklite kohaselt tuleb nõusolek saada eelnevalt, mis igal juhul nõuaks läbirääkimisi. Läbirääkimised on vajalikud seetõttu, et saavutada kolmepoolne suhe lähetajariigi, vastuvõtjariigi ja kolmanda riigi vahel. Nagu öeldud, räägivad eelkirjeldatud põhimõtted Viini konventsioonides erandlikest olukordadest, kus diplomaatilised suhted on katkenud või puuduvad ja sellises olukorras usaldatakse kolmanda riigi nõusolekul oma kodanike huvide kaitsmine mõnele teisele riigile. Kolmandate riikide nõusoleku vajaduse põhimõtet on aga laiendatud ka analüüsitava Euroopa Liidu kodanike kaitse kontseptsioonile ja nii on ETL artikli 23 ja endise EÜ asutamislepingu artikli 20 sõnastusse lisatud kohustus alustada rahvusvahelisi läbirääkimisi, nimelt on ETL artikkel 23 esimese lõigu viimane lause sõnastatud järgnevalt: „Liikmeriigid kehtestavad vajalikud sätted ning alustavad nimetatud kaitse kindlustamiseks rahvusvahelisi läbirääkimisi“.

Arvestades diplomaatiliste suhete Viini konventsioonis ja konsulaarsuhete Viini konventsioonis sätestatud põhimõtteid, ei ole ETL artiklis 23 kehtestatud Euroopa Liidu kodanike õigus kolmandatele riikidele niisama siduv ega kooskõlas rahvusvahelise õiguse tunnustatud arusaamadega. Probleem on selles, et Euroopa Liidu lepingud on rahvusvahelise õigusega reguleeritud lepingud ning seega ETL säte ilma kolmandate riikide nõusolekuta ei ole kooskõlas rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikliga 34 ja printsibiiga *pacta tertiū nec nocent nec prosunt*,<sup>135</sup> mis on üks põhilisi rahvusvaheliste lepingute õiguse põhimõtteid. Nimetatud artikkel 34 rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioonist sätestab: „Leping ei too kolmandale riigile kohustusi ega õigusi ilma tema nõusolekuta.“ See tähendab, et kõik sätted Euroopa Liidu Toimimise Lepingus, varasemates Euroopa Ühenduse asutamislepingutes ja ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, ei ole siduvad neile riikidele, kes ei ole Euroopa Liidu liikmed. Sellise arusaama järgi on aga oluliselt mõjutatud Euroopa Liidu seadusandlusesse kirjutatud säte, mille kohaselt on liikmesriikidel õigus teostada kaitset teise liikmesriigi kodanike üle. Kuna kolmandad riigid ei ole seotud ega pea järgima Euroopa Liidu siseseid lepinguid ja konventsioone, siis ei ole nad kohustatud nõustuma kaitse teostamisega

---

<sup>135</sup> Künzli, A., viide 16, p. 340

riigi poolt, kelle kodanik kahjustatud isik ei ole.<sup>136</sup> Selle olukorra muudab eriti vastuoluliseks ka asjaolu, et liidu kodanikele on antud individuaalne õigus kaitset saada ning nagu nähtub käesoleva töö peatüki 1.2. analüüsist, tunnistab ka kaasaegne rahvusvaheline õigus teatud juhtudel riigi kohustust kaitset võimaldada. Seega kui liikmesriikidel peaks olema kohustus kaitset Euroopa Liidu kodanikele anda, kuid kolmas riik sellega ei nõustu, siis võib liikmesriik olla sunnitud oma kohustuste ning kodaniku õiguste rikkumiseks. Seega tuleb ilmsiks kolmandate riikidega peetavate rahvusvaheliste läbirääkimiste olulisus.

Läbirääkimised ja kokkuleppe saavutamine kolmanda riigiga (siin kontekstis asukohariigi või vastuvõtjariigiga) on nõutav, kui küsimuse all on diplomaatilise kaitse osutamine võõra riigi kodanikele.<sup>137</sup> Eelmainitu käib küll konkreetselt võõra riigi kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamise kohta ja ei arvesta Euroopa Liidu liikmesriikide omavaheliste suhete erisusi. Küll aga on analoogia korras kohaldatav nõue kokkuleppe olemasolu kohta asukohariigiga, seega olukorras, kui üks Euroopa Liidu liikmesriik hakkaks tegutsema sarnaselt kodakondsusjärgsele riigile, kes on tegelikult kaitse osutamiseks õigustatud.

Praeguseni ei ole diplomaatilise kaitse osas liikmesriigid vastu võtnud konkreetseid otsuseid ega alustanud sellekohaseid ulatuslikke läbirääkimisi kolmandate riikidega. Põhjus peitub taaskord asjaolus, et diplomaatilise kaitse teostamine Euroopa Liidu tasandil ei ole üldse selgelt reguleeritud ja ei ole kindel selle võimalikkus ega ka riikide sellekohane soov. Koostööd on tehtud ainult konsulaarkaitse valdkonnas, mille kohta kolmandatel riikidel on ilmselgelt ka vähem vajalik vastuväiteid esitada. Vastavalt konsulaarsuhete Viini konventsiooni artiklile 8 piisab konsulaarfunktsioonide täitmiseks nõusoleku saamiseks ka asukohariigi ühepoolsest teavitamisest. Liikmesriigid on teavitanud kolmandaid riike kooskõlas konsulaarsuhete Viini konventsiooni artikliga 8 oma otsusest teha koostööd ja pakkuda konsulaarkaitset kõikidele liikmesriikide kodanikele neis riikides, kus puudub kodaniku enda kodakondsusjärgse riigi esindus.<sup>138</sup> Sellisele teavitamisele ei esitanud kolmandad riigid vastuväiteid, sest olukord, kui üks liikmesriik näiteks abistab teise liikmesriigi kodanikke asukohariigis, ei tekita kolmandale riigile mitte mingeid probleeme ega kahjusid. Küll aga võiks kolmandate riikide seisukoht olla hoopis teine, kui küsimuse all oleks konsulaarülesannete täitmise asemel diplomaatilise kaitse teostamine. Konkreetseid läbirääkimisi kolmandate riikidega ELTL artikkel 23 on pidanud vaid kaks liikmesriiki,

---

<sup>136</sup> Künzli, A., viide 16, p. 340

<sup>137</sup> Dolzer, R. Diplomatic Protection of Foreign Nationals. In: Encyclopedia of Public International Law, Vol I, 1992, p 1045.

<sup>138</sup> First Report of the Commission on the Citizenship of the Union, COM (93), 702 final, 21.12.1993

Itaalia ja Portugal. Ülejäänud liikmesriigid lähtuvad eelnevalt mainitud kolmandate riikide teavitamisest. Samas ka konsulaarkaitse osas ei saa pidada pelgalt teavitamist endise EÜ asutamislepingu artiklis 20 ja ELTL artiklis 23 toodud kohustuse täitmiseks, sest ainuke võimalus täiesti välistada kolmandate riikide vastuseis ja tagada kaitse tõhusus ning läbipaistvus on rahvusvaheliste lepingute sõlmimine kolmandate riikidega.<sup>139</sup> See välistaks võimaluse, et kolmandad riigid mis tahes hetkel oma seisukohta nõusoleku osas muudavad. Arvestades aga konsulaarkaitse ja diplomaatilise kaitse fundamentaalseid erinevusi, on praktikas konsulaarkaitse osas kolmandate riikide nõusolek tõenäolisem ja nõusolekut võib eeldada ka tänu toimunud teavitamisele.

Rahvusvahelises õiguses on tunnustatud ka võimalus, et vastuväidete puudumisel võib eeldada kolmanda riigi nõusolekut. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikkel 6 sätestab, et kaks või enam riiki võivad nimetada esinduse juhiks teise riiki sama isiku, kui asukohariik ei ole esitanud sellele vastuväidet. Seega tuleneb viidatud artiklist, et kui teise riigi poolt diplomaatilise kaitse teostamiseks ei ole kolmas riik andnud sõnaselget nõusolekut, võib selle nõusoleku tuletada ka vastuväidete puudumisest. Sellist praktikat võiksid liikmesriigid ju järgida, sest jääks ära pikk läbirääkimiste protsess kolmandate riikidega. Samas ei oleks nii tagatud liidu kodanike tõhus kaitse, sest ilmselt ei saa ei kodaniku ega liikmesriigi vaatepunktist pidada õiguspäraseks olukorda, kus kolmanda riigi vastuseis ilmneb alles diplomaatilise kaitse teostamise vajaduse tekkimisel ja selle vastuseisu tõttu kannatab kodanik. Lisaks, isegi kui pidada kolmanda riigi vastuväidete puudumist nõusolekuks, on sellel kolmandal riigil igal hetkel ja ilma selgitamata õigus oma varasemat positsiooni muuta ja olla vastu diplomaatilise kaitse teostamisele.<sup>140</sup> Vastuväidete puudumisest võiks kolmanda riigi nõusoleku reaalselt tuletada näiteks juhul, kui teise riigi poolt diplomaatilise kaitse teostamise plaanist ollakse teadlikud. Ei saa kergekäeliselt järeldada, et kui kolmandad riigid ELTL artikkel 23 kohta vastuväiteid ei esita või pole esitanud, siis ongi nõusolek saadud. Sellest tulenevalt saab järeldada, et läbirääkimiste pidamine ning kokkulepete sõlmimine on siiski vajalik ja Euroopa Komisjon on igati õigesti pidanud kolmandate riikide nõusolekut ELTL artikkel 23 järgi diplomaatilise kaitse teostamise vajalikuks eelduseks. Kuna hetkel puuduvad diplomaatilise kaitse osas kokkulepped kolmandate riikidega, ei ole selge Euroopa Liidu diplomaatilise kaitse mudeli aktsepteerimine rahvusvahelisel tasandil ning kuni kohtupraktika kujunemiseni või konkreetsete kokkulepete sõlmimiseni on liidu kodanike diplomaatilise kaitse tõhusus küsimärgi all. Teisalt jääb ka võimalus, et kui mingil põhjusel

---

<sup>139</sup> CARE raport, viide 48, p. 668

<sup>140</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-85

kokkuleppeid ei sõlmita või ei jõuta sõlmida enne esimese ELTL artikkel 23 alusel diplomaatilise kaitse teostamise olukorrani jõudmist, jätab asjakohane kolmas riik oma vastuväite esitamata ja nõustub ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle või Euroopa Liidu poolt oma kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamisega. Sellist võimalust toetab mõneti ka senine praktika konsulaarkaitse valdkonnas. Nimelt CARE projekti raames koostatud raportis on märgitud, et riikide raportitest nähtuvalt ei ole viimase 17 aasta jooksul asetleidnud konsulaarkaitse praktika jooksul kolmandate riikide poolt esitatud mitte ühtegi vastuväidet selle kohta, et liikmesriik kaitseb enda mittekodanikest Euroopa Liidu kodanikke. Seega tekib võimalus järeldada, et juurutatud on reegel, mille kohaselt on kolmandad riigid Euroopa Liidu praktikaga nõustunud<sup>141</sup> ja ühe riigi poolt teise riigi kodanikule konsulaarkaitse pakkumise osas on tekkinud rahvusvahelises suhtluses tunnustatud arusaam. Üheselt analoogia korras sellist järeldust muidugi diplomaatilise kaitse kohta teha ei saa, sest puudub igasugune praktika. Igal juhul kodanikele ELTL artiklis 23 tagatud õiguse kindlustamiseks oleks kõigi osapoolte huve arvestav ikkagi mitmepoolsete kokkulepeteni jõudmine ning liidu kodanike diplomaatilise kaitse instituudi juurutamine rahvusvahelisel tasandil.

Eelnevalt tehtud järeldustega sarnaseid seisukohti on avaldanud ka Euroopa Komisjon oma diplomaatilise ja konsulaarkaitse tegevuskavas.<sup>142</sup> Komisjon on märkinud, et kolmandate riikide selgesõnaline nõusolek parandaks õiguskindlust ja annaks Euroopa kodakondsusele konkreetse tähenduse ka suhetes kolmandate riikidega. Komisjoni soovitus oli 2007.aastal koostatud tegevuskavas järgmine:

„Komisjon soovitab liikmesriikidel lisada tulevikus kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse lepingutesse klausli vastava nõusoleku kohta. Seejuures tuleks siiski arvestada iga läbirääkimise konkreetse olukorraga ja läheneda igale juhtumile eraldi. Samuti kavatses komisjon teha ka ettepaneku lisada nõusolekuklausel nn segalepingutesse, mida ühendus ja tema liikmesriigid sõlmivad tulevikus kolmandate riikidega.“

Seega on ka Euroopa Komisjon kinnitanud, et kolmandate riikide nõusolek on vajalik juba ainuüksi Euroopa Liidu kodakondsusele suurema õigusjõu andmiseks ning selgitanud, et lepinguid kolmandate riikidega võiksid sõlmida kas liikmesriigid ise või ühiselt. Kokkulepete sõlmimise erinevaid võimalusi selgitas Euroopa Komisjon ka 2007.aasta rohelises raamatus, märkides järgmist:

---

<sup>141</sup> CARE raport, Viide 48, p. 28

<sup>142</sup> Commission Action Plan 2007-2009, Viide 17, p. 10

„Iga liikmesriik peab alustama seega kahepoolseid läbirääkimisi kolmandate riikidega. Samuti on võimalik kokku leppida, et ühenduse ja selle liikmesriikide vahelistesse segakokkulepetesse lisataks standardsäte nõusoleku kohta ühenduse diplomaatilise ja konsulaarkaitse tagamisega. Sellise sätte olemasolul nõustuksid kolmandad riigid, et ELi kodanikke võivad esindada kõik asjaomases riigis esindatud liikmesriigid.“<sup>143</sup>

Järelikult kinnitab komisjon, et kolmandate riikidega kahepoolsete või segakokkulepete sõlmimise tagajärjel oleks võimalik ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike kaitsmine, kusjuures komisjon peab võimalikuks taotleda nõusolek tagamaks nii diplomaatiline kui ka konsulaarkaitse. CARE raportis on konkreetselt konsulaarkaitse kohta aga Suurbritannia raportis avaldatud, et kuna senise praktika jooksul pole kolmandate riikide poolt vastuväiteid esitatud, ei olegi vajalik nõusolekuklauslite lisamine kolmandate riikidega sõlmitud või sõlmitavatesse kokkulepetesse.<sup>144</sup> Arvestades aga diplomaatilise kaitse täiesti teistsugust olemust, tuleks selle kaitse teostamise eesmärgil pidada juba õigusselguse huvides läbirääkimisi ning kokkuleppeid vajalikuks.

Hinnates Euroopa Liidu enda rolli kaitse teostajana, on oluline, et komisjon on arvestanud ka võimalust pakkuda Euroopa Liidu kodanikele kaitset oma välisesinduste kaudu, märkides tegevuskavas, et „Pikemas perspektiivis kaalub komisjon ka võimalust saada kolmandatelt riikidelt nõusolek lubada Euroopa Liidul pakkuda kaitset komisjoni delegatsioonide kaudu.“ Seega on tunnistatud ka Euroopa Liidu enda võimalikku rolli. Asjaolu, et liit on rõhutanud võimalust segakokkulepete sõlmimiseks, mängib tõenäoliselt rolli kolmandatelt riikidelt nõusoleku saamise protsessi kiirendamisel. Nagu mainitud, ei ole liikmesriigid asunud ise täitma kohustust ELTL artikkel 23 alusel läbirääkimiste pidamiseks (üksikute eranditega). Seetõttu ongi jäetud liidule endale võimalus lisada kolmandate riikidega sõlmitud või sõlmitavatesse rahvusvahelistesse lepingutesse standardklausel Euroopa Liidu kodanikele kaitse võimaldamise kohta. Selliselt kiirendataks protsessi tagamaks ELTL artiklis 23 sätestatud õiguse efektiivsus. Liidul on kõnealuses valdkonnas hetkel liikmesriikidega jagatud välispädevus ja liikmesriigid võivad nõustuda, et kolmandate riikidega läbirääkimiste pidamise korraldab Euroopa Komisjon.<sup>145</sup> Sellisel juhul oleks komisjonil võimalik tagada kolmandate riikide nõusolek nii ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle kaitse

---

<sup>143</sup> Roheline raamat, viide 53, lk 11-12

<sup>144</sup> CARE raport. Viide 48, p. 524

<sup>145</sup> *Ibid*, p. 668



teostamiseks kui ka pikemas perspektiivis Euroopa Liidu välisesinduste poolt kaitse võimaldamiseks liidu kodanikele.

Kokkuvõtlikult saab järeldada, et ELTL artiklis 23 sätestatud kohustus alustada rahvusvahelisi läbirääkimisi, on tõlgendatav nii, et praegusel kujul artiklite idee ja eesmärk ei olegi diplomaatilise kaitse osas täiesti probleemideta saavutatavad ilma kolmandate riikide nõusolekuta. Kui aga nõusolek on olemas, siis ei ole diplomaatilise kaitse teostamine teise liikmesriigi kodanike üle või Euroopa Liidu poolt oma kodanike üle vastuolus rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Sellisel juhul ei ole enam ka oluline traditsiooniline kodakondsussuhte nõue, sest selle asemel täidab „efektiivse sideme“ nõuet Euroopa Liidu kodakondsus.

#### **2.4. Euroopa Liidu õiguslik staatus diplomaatilise kaitse teostajana kolmandate riikide vaatepunktist**

Eelnevalt sai küll järeldatud, et Euroopa Liidu kodanike õigustele rahvusvahelisel tasandil selge õigusjõu andmiseks on vajalik kolmandate riikide nõusolek, kuid eksisteerib ka teistsuguseid seisukohti. Kuna üldiselt peetakse Euroopa Liidu kodanikele antud diplomaatilist kaitset traditsioonilist rahvusvahelist õigust muutvaks, leidub ka arvamusi, et liidu kodanikele tagatud kaitse unikaalne kontseptsioon ei vaja kolmandate riikide nõusolekut ja kolmandad riigid ei saa vastustada Euroopa Liidu kodanikele kaitse võimaldamist. Tuleb seega analüüsida, kas sellised oletused omavad sisulist tähendust ja võivad ümber lükata eelmises alapeatükis tehtud järeldused.

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukoht, mille kohaselt kolmandad riigid on kohustatud aktsepteerima diplomaatilise kaitse teostamist teise liikmesriigi kodanike üle pelgalt Euroopa Liidu enda olemuse tõttu, kusjuures sel juhul Euroopa Komisjon on kompetentne institutsioon kolmandate riikidega suhtlemisel.<sup>146</sup> Valdavad arvamused aga siiski nii laia ideed ei toeta ja pigem ollakse seisukohal, et Euroopa Liit ise võiks ilma kolmandate riikide nõusolekuta teostada niiöelda täiendavat kaitset. Samas aga kui arvestada, et kolmandad riigid reeglina niikuinii tunnustavad Euroopa Liidu kompetentsi rahvusvahelise õiguse mitmetes küsimustes, tekib küsimus, miks ei peaks nad nõustuma liidu tegevusega ka diplomaatilise kaitse

---

<sup>146</sup> Szczekalla, P. Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, 3 EuR 1999, p. 333. Viide võetud Torsten Stein raportist, Interim Report on “Diplomatic Protection under the European Union Treaty”, International Law Association New Delhi Conference, 2002, p 38, joonealune viide nr 39.

valdkonnas. Selliselt nad ju käitüksid vastuoluliselt.<sup>147</sup> Üldiselt ei ole kolmandad riigid vastustanud Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel kompetentsi jagamist muudes valdkondades, seega võiks oletada, et samamoodi peaksid riigid lähtuma oma seisukohtades, mis puudutavad teise liikmesriigi kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamist. Samas aga on selge, et Euroopa Liit ei ole võrdsustav riigiga ning diplomaatilise kaitse olemust arvestades ei ole kolmandad riigid kohustatud Euroopa Liidu kodanikele võimaldatud kaitse kontseptsiooni aktsepteerima pelgalt Euroopa Liidu enda unikaalse olemuse tõttu. Sellise seisukoha toetuseks ei ole vähemalt käesoleval ajal piisavaid argumente.

Arvestades varasemalt tehtud järeldust, et Euroopa Liidu kodanikel on ELTL artikkel 23 alusel individuaalne selge õigus kaitset saada, tuleks analüüsida, mis siis kolmandate riikide vastuseisu korral juhtub. Kolmanda riigi eelneva nõusoleku puudumine mittekodakondsusjärgse liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle kaitse teostamiseks ei vabasta liikmesriiki kohustusest tema poole pöördunud liidu kodanikku kaitsta. Kuigi kolmandad riigid võivad rahvusvahelise õiguse alusel ja tuginedes „ehtsa sideme“ puudumisele vastustada ühe liikmesriigi sekkumist teise liikmesriigi kodaniku kaitsmisesse, ei ole Euroopa Liidu liikmesriikidel õigus kaitse teostamisest keelduda.<sup>148</sup> See õiguskirjanduses avaldatud järeldus käib küll konkreetselt konsulaarkaitse kohta, kuid nende põhimõtete analüüsimine aitab olukorda selgitada ka diplomaatilise kaitse seisukohalt. Liikmesriikidele on ELTL artikkel 23 siduv ja rahvusvahelise õiguse tähenduses on see vähemalt suhetes Euroopa Liidu kodanikega neile *lex specialis*.<sup>149</sup> Sellise arutluse tulemusel võiks järeldada, et kolmandate riikide nõusolek ei olegi vajalik ning liikmesriigid peavad järgima konkreetselt Euroopa Liidu lepinguid. Samas on kaheldav, et liikmesriigid nii jäigalt hakkaksid rahvusvahelisi norme rikkuma ja riskiksid kolmandate riikide pahameelega ning eelnevalt esitatud järeldus on pigem absurd ja otseselt vastuolus põhimõttega *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Seetõttu ei pea käesoleva töö autor siinkohal esitatud põhjendusi piisavaks, väitmaks, et kolmandad riigid ei saa vastustada ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku kaitsmist.

Eelmises alapeatükis sai järeldatud, et vajalik on kolmandate riikide nõusolek Euroopa Liidu kodanikele diplomaatilise kaitse võimaldamiseks. Arvestades aga eelnevalt viidatud Euroopa Liidu õiguse *lex specialis* olemust liikmesriikide jaoks, võib ka küsida, miks üldse on

---

<sup>147</sup> Stein, T.; viide 56, p. 37

<sup>148</sup> Vigni, P. Viide 64, p. 9

<sup>149</sup> *Ibid*

rahvusvahelise õiguse vaatenurk siinkohal oluline. On ju Euroopa Liit oma kehtestatud autonoomsete õigusmõistetega autonoomne õiguskord, mille võimalik küsitav legitiimsus rahvusvahelise avaliku õiguse normide tähenduses ei ole takistanud nende õigusmõistete kohaldamist Euroopa Liidu õigussüsteemis.<sup>150</sup> Peale Lissaboni lepingut kehtib ka üldreegel, et õigus vaadata läbi ja hinnata Euroopa Liidu lepingute kohaldamist on ainult Euroopa Liidu kohtutel. Seega kuulub ka ETLT artiklite 20 ja 23 kohaldamise ülevaatamine vaid liidu kohtute pädevusse ja rahvusvaheline auditoorium ei saa siinkohal kaasa rääkida. Tuleb aga mees pidada, et Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline kaitse kolmandates riikides on selline mehhanism, mis ei toimi Euroopa Liidu territooriumil, vaid täiesti väljaspool liidu piire. Järelikult kolmandate riikide vaatepunktist on Euroopa Liidu liikmesriikide omavaheline leping *res inter alios acta*,<sup>151</sup> millel on täielik õigusjõud liidu suveräänsel territooriumil.<sup>152</sup> Seega saab veelkord järeldada, et kui Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse ühemõtteliselt liidu kodanike õiguste hulka kaasatakse, on vajalik vähemalt kolmandate riikide formaalne nõusolek. Vastasel korral ei ole kodanikele tagatud kaitse kindel ja ei pruugi olla võimalik vältida kolmandate riikide valikulist vastuseisu ega ka vastuseisu eiramise korral liidu kodanike kaitsmisel tekkida võivaid probleeme.

---

<sup>150</sup> Moraru, M., Viide 8, p. E-86

<sup>151</sup> de Waele, H. *Layered Global Player: Dynamics of EU External Relations*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011. p. 146

<sup>152</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-86

### 3. EUROOPA LIIDU KODANIKE ÜLE DIPLOMAATILISE KAITSE TEOSTAMISE VÕIMALUSED

#### 3.1. Kaitse teistelt liikmeriikidelt

Euroopa Liidu kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks on kaks peamist võimalust: ELTL artikkel 23 järgi on kaitse teostamiseks õigustatud iga liikmesriik teise liikmesriigi kodanike üle, samuti võib nüüdseks rääkida Euroopa Liidu enda poolt oma kodanike üle teostatavast kaitsest. Teiselt liikmesriigilt kaitse saamise õigus on hetkel sätestatud kõige selgemalt, kuid siiski ei ole üheselt arusaadav, millistel tingimustel ja olukordades on õigus teise liikmesriigi poole pöörduda. Autor analüüsib käesolevas peatükis töös eelnevalt tehtud järeldusi arvestades ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle diplomaatilise kaitse teostamise õiguspärust ja võimalikkust.

Eelmises peatükis analüüsitust nähtus, et reeglina on mittekodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks vajalik kolmandate riikide nõusolek. On aga võimalik ka teistsugune tõlgendus, mis õigustab rahvusvahelise õiguse alusel sekkuda ka mittekodakondsusjärgsel liikmesriigil. Nimelt võib sekkuva liikmesriigi esindusi käsitleda kui kahjustatud Euroopa Liidu kodaniku kodakondsusjärgse liikmesriigi kaudseid organeid, kes tegutsevad viimase liikmesriigi asendavate organitena, sest riigi enda esindused kõnealuse kolmanda riigi territooriumil puuduvad. Sellisel juhul ei saaks kolmas riik vaidlustada mittekodakondsusjärgse liikmesriigi sekkumise legitiimsust ja kahelda vastavuses rahvusvahelise õigusega, sest kaitset teostav liikmesriik ei tegutseks oma huvides, vaid kui kahjustatud isiku kodakondsusjärgse riigi „agent“.<sup>153</sup> Sellist esinduse vormi peaks kolmas riik ka tunnistama, arvestades rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud printsiipi, mis lubab igal kodakondsusjärgsel riigil kaitsta oma kodanikke oma valitud vahenditega,<sup>154</sup> milleks võiks olla ka teise liikmesriigi „volitamine“. Kirjeldatud olukorras oleks täidetud kodakondsuse reegel, kuid kaudsel moel. Siena ülikooli uurija ja lektor Patrizia Vigni arvates taandub siiski ka eelkirjeldatud juhul küsimus Euroopa Liidu kodanike kaitse lubatavusest isiku kodakondsusele ning liidu kodakondsuse õiguslikule staatusele rahvusvahelisel tasandil.<sup>155</sup> Käesoleva töö autor nõustub Vigni käsitlusega põhjusel, et selline „kaudse esindajana“ kaitse pakkumine ei peaks tähendama, et ka kaitset pakkuv riik peab oma õigusi kahjustatuks ja seetõttu ei täidaks Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse regulatsiooni eesmärki. Arusaadavam on kirjeldatud käsitlus konsulaarkaitse

---

<sup>153</sup> Vigni, P., Viide 30, p. 101

<sup>154</sup> *Ibid*, p. 102

<sup>155</sup> *Ibid*

osutamisel, sest sel juhul antakse kodanikule vajalikku abi ja ei ole toime pandud rahvusvahelise õiguse rikkumist, mida riik peaks enda huvide kahjustamiseks. On oluline, et Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse regulatsioon viitab liidu soovile suurendada liikmesriikide vahelisi sidemeid ning ELTL artikkel 23 järgi kaitse teostamise eelduseks peaks olema ka kaitset teostava riigi õiguste kahjustamine. Seega kui mittekodakondsusjärgne liikmesriik tegutseks pelgalt teise liikmesriigi kaudse esindajana, ei tooks ELTL artiklis 23 sätestatud kaitse võimalus kaasa erilisi innovatiivseid uuendusi. Järelikult tuleb siiski vaadata ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike kaitsmist kitsamas kontekstis ning Euroopa Liidu enda eesmäärke arvesse võttes.

Kui eeldada, et Euroopa Liidu kodanikel on õigus diplomaatilist kaitset saada ka teistelt liikmesriikidelt, siis tekib küsimus, kas õigus kaitsele on ükskõik milliselt teiselt liikmesriigilt või tuleb järgida mingeid reegleid. Peatükis 1.3.1. viidatud otsuse 95/553/EÜ artiklis 3 on sätestatud, et kaitset pakkuvad diplomaatilised ja konsulaaresindused käsitlevad abi taotlevat isikut nende esindatava liikmesriigi kodanikuna. Otsuse artiklist 4 tuleneb oluline võimalus, et diplomaatilised ja konsulaaresindused võivad kokku leppida kaitsetaotluste tõhusaks käsitlemiseks vajalikus praktilises korras. Näiteks võivad liikmesriigid teise liikmesriigi kodanike üle kaitse teostamise õiguse anda eesistujariigile<sup>156</sup> või valida ühe riigi nõuhtriigiks.<sup>157</sup> Nagu eelnevalt selgitatud, on ELTL artikkel 23 järgi võimalik teise liikmesriigi esinduselt kaitset saada olukorras, kus enda kodakondsusjärgse riigi esindus puudub. Kui aga liikmesriigid on mingid reeglid kokku leppinud, võib juhtuda, et liidu kodanik pöördub teise liikmesriigi esinduse poole, kuid saadetakse sealt hoopis eesistujariigi esindusse.<sup>158</sup>

Eelnevalt väljatoodud võimalus, et liidu kodanik liikmesriigi esindusest nõu minema saadetakse, on jällegi vastuolus EÜ asutamislepingu (ja ELTL artikkel 23) sõnastusega, mille järgi on õigus saada kaitset „igalt teiselt“ liikmesriigilt. Arvestades aga liikmesriikide erinevat poliitilist staatust rahvusvahelisel tasandil ning ka diplomaatilise ja konsulaarkaitse ulatuse ning reeglite ebahühtlust, eksisteerib oht, et liidu kodanik soovib valida enda huvide kaitsmiseks tema arvates tõhusaima riigi. Euroopa Liidu regulatsiooni lai sõnastus ei ole mõeldud toetama nõndanimetatud „kaitse ostlemist“<sup>159</sup> ehk olukorda, kus kodanikel oleks mis tahes situatsioonides õigus valida oma avalduste adressaadiks kõige võimsam liikmesriik. Teisalt võib liidu kodanikke diskrimineerida eelnevalt viidatud võimalus leppida kokku

---

<sup>156</sup> Stein, T. Viide 56, p. 38

<sup>157</sup> Juhtriigi põhimõttest lähtub ka Konsulaarkaitse direktiivi ettepanek, viide 48

<sup>158</sup> *Ibid*

<sup>159</sup> „protection shopping“, vt Stein, T., viide 56, p. 38

reeglites ja anda ainuõigus näiteks eesistujariigile ja sellist diskrimineerimist ei ole Euroopa Kohus teistsuguses kontekstis aktsepteerinud. Ilmselt on kodanikele antud õiguse selgitamine vajalik ja kui liikmesriigid jõuavad ka diplomaatilise kaitse ühemõttelise sidumiseni ELTL artikli 23 ulatusse, tuleb üritada jõuda ühistele arusaamadele ka küsimuses, millise riigi esinduse poole kodanikud peaksid pöörduma. Seejuures ei tohiks reeglid olla liiga karmid ega tohiks mingil viisil piirata kodanike õigust saada abi võimalikult kiiresti.

Õiguskirjanduses on esitatud ka küsimus, kas Euroopa Liidu kodanikud võivad saada kaitselt teiselt liikmesriigilt olukorras, kus tema enda kodakondsusjärgne riik on samuti esindatud, kuid viimase kaitseabinõud ei oleks ilmselt nii efektiivsed kui „võõra“ liikmesriigi omad. EÜ asutamislepingu artikli 20 (ja ELTL artikli 23) sõnastus võimaldab kahte erinevat tõlgendust: „kolmas riik, kus ei ole esindatud oma liikmesriik“ võib tähendada kas „pole üldse esindatud“ või „pole esindatud efektiivsel moel“. Selleks, et vältida liikmesriikide vahel „võistlust kõige efektiivsemale kaitsele“, on õigusteadlased pakkunud järgmise eristuse: kui *geograafiliste põhjuste* tõttu on võimatu saada kaitset oma kodakondsusjärgselt liikmesriigilt, nt kui esindus on tuhandeid kilomeetreid eemal, võib liidu kodanik paluda kaitset teiselt liikmesriigilt. Liidu kodanikul pole aga sellist valikut juhul, kui ta taotleb teiselt liikmesriigilt kaitset pelgalt *efektiivsuse põhjustel*.<sup>160</sup> Konsulaarkaitse direktiivi ettepanekus<sup>161</sup> on olukorda püütud selgitada ning preambula punktis 8 on sätestatud, et „liidu kodanik on esindamata, kui tema kodakondsusjärgsel liikmesriigil ei ole kolmandas riigis kättesaadavat saatkonda või konsulaati. Kättesaadavuse mõistet tuleks tõlgendada selliselt, et tagatud oleks kodanike kaitse“. Ettepaneku artiklites 3 ja 4 on olukorda veelgi täpsemalt kirjeldatud, seega peaks olema arusaadav, et kui enda esindus on olemas, sealt on võimalik saada tõhusat kaitset ja sinna on võimalik jõuda mõistliku ajaga, tuleks pöörduda ikkagi enda kodakondsusjärgse riigi esinduse poole. Eelviidatud direktiivi sätted käivad küll konkreetselt konsulaarkaitse kohta, kuid ei ole põhjust arvata, et diplomaatilise kaitse osas reeglid oluliselt erineksid.

Esinduse kättesaadavuse mõistet arvestades tekivad ilmselt erinevad võimalused erinevate liikmesriikide kodanikele. Nimelt väiksematel riikidel on kolmandates riikides vähe esindusi, seega nende riikide kodanikele on võimalus saada kaitset teise liikmesriigi esindustelt mõneti olulisem. Seevastu Prantsusmaa kui kõige rohkem välisesindusi omava liikmesriigi<sup>162</sup> kodanikud leiavad ennast ilmselt harva olukorrast, kus neil puudub oma riigi esindus. Seega

---

<sup>160</sup> Stein, T. Viide 56, p. 38

<sup>161</sup> Viide 70

<sup>162</sup> Commission Action Plan 2007-2009. Viide 117

on ka arusaadav, et liikmesriigid on avaldanud liidu kodanikele antud kaitse osas vastakaid arvamusi ja soovivad kaitse erinevat ulatust.

Oletades, et Euroopa Liidu kodanikul on vajalik saada kaitset teiselt liikmesriigilt, tekib ka küsimus selle kaitse ulatuses. Nagu eelnevalt viidatud, peab kaitset pakkuv liikmesriik kohtlema kahjustatud teise liikmesriigi kodanikku võrdväärselt enda kodanikega. ELTL artiklist 23 tuleneb samuti, et kaitset on võimalik saada „samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi oma kodanikel“. Probleem on aga selles, et riikide arusaamad kaitsest ei ole ühesugused ning praktikas võivad meetmed erineda.<sup>163</sup> 2007.aasta rohelistes raamatus tõdeti, et kõnealuste režiimide kohase kaitse ulatus ja õiguslik jõud võib olla erinev ning komisjoni arvates on vaja uurida kaitse režiimide erinevusi pikema aja jooksul, et leida võimalusi tagada kodanikele ühesugune kaitse, sõltumata nende päritoluriigist.<sup>164</sup> Ka õiguskirjanduses on viidatud vajadusele koostada ühesugused kaitsestandardid, mis tagaksid tõhusama ja arusaadavama õiguse liidu kodanikele.<sup>165</sup> Areng on toimunud konsulaarkaitse valdkonnas, nimelt on konsulaarkaitse direktiivi ettepaneku üheks eesmärgiks kaitse regulatsiooni ühtlustamine.

Liikmesriikide siseriiklike õigusraamistike erinevus tuleneb paljudest asjaoludest, näiteks erinevatest välispoliitilistest huvidest, ajalooliselt erinevate riikidega loodud tihedamatest sidemetest, rahvaarvust jne. Seega on siiani olnud mõeldamatu ühise ja jagatud mudeli loomine, mida peaksid kõik liikmesriigid järgima. Kuna riigid üldiselt käsitlevad diplomaatilise ja konsulaarkaitse teostamist kui suveräänse riigi ainuõigust ja olulist tunnust, ollakse ettevaatlikud sellise õiguse jagamises või üleandmises teistele riikidele.<sup>166</sup> Kuna aga Euroopa Liidu regulatsioon diplomaatilisest kaitsest on loodud kõigi liikmesriikide ühisel nõusolekul ja selle regulatsiooni areng jätkub, tuleb liidu kodanikele antud kaitse tõhustamiseks ja selgitamiseks kõrvaldada suured vastuolud liikmesriikide siseriiklikes reeglites. Vastasel korral tekib ikkagi olukord, kus liidu kodanikule võiks mõneti tõhusamat või näiteks kiiremat kaitset pakkuda mõni teine liikmesriik. Samuti, kuna mitmed liikmesriigid (näiteks Austria, Belgia, Malta, Hispaania) ei tunnista kodanike individuaalset õigust diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele nagu tunnistab Euroopa Liidu regulatsioon, võiks jääda ka oht, et mõnelt liikmesriigilt kaitse saamine oleks üldse küsitav. Osade riikide (näiteks Eesti, Ungari, Poola, Rumeenia) kodanikel on aga põhiseaduslik õigus nii diplomaatilisele kui

---

<sup>163</sup> Analüüs liikmesriikide erinevast siseriiklikust praktikast on toodud CARE raportis, viide 48

<sup>164</sup> Roheline raamat, viide 53, lk 7

<sup>165</sup> Geyer, F., Viide 3, p. 8

<sup>166</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-76

ka konsulaarkaitsele.<sup>167</sup> Seega pakuks 27 liikmesriigi erinevate õigusraamistike ühtlustamiseks lahenduse Euroopa Liidu ühine raamistik, mille koostamise võimalusele ja vajadusele on viidanud ka Euroopa Komisjon, näiteks oma 2011.aasta töödokumendis.<sup>168</sup> Euroopa Liidu kodanike õiguse materiaalse ja isikulise kohaldamisealaga seotud segadus väheneks vaid juhul, kui siseriiklikud tavad ja praktika ühtlustub.<sup>169</sup> On põhjust eeldada, et selline areng omab tagajärgi liikmesriikide diplomaatilistele esindustele ning kujundab ümber traditsioonilist rahvusvahelist õigust. Selles mõttes saab juba ELTL 23 artiklit ennast pidada kõrvalekaldeks üldisest rahvusvahelisest õigusest, sest artikkel annab Euroopa Liidu kodanikele õiguse saada kolmanda riigi territooriumil diplomaatilist ja konsulaarkaitset mittekodakondsusjärgselt liikmesriigilt,<sup>170</sup> mida enamike liikmesriikide siseriiklik õigus aga ei toeta. Arvestades käesoleva töö peatükis 1.2. selgitatud asjaolu, et liidu kodanikel on individuaalne õigus diplomaatilist ja konsulaarkaitset saada, tuleb märkida, et ka Euroopa Liidu ühise raamistiku puudumisel ei oleks liikmesriigil võimalik kaitse teostamisest keelduda. Liikmesriikidel oleks ELTL artikkel 23 järgse kaitse teostamisel mittediskrimineerimise reeglist tulenevalt kohustus pakkuda teise liikmesriigi kodanikule enda kodanikega võrdset kaitset ja selle kaitse ulatuse määrab sellisel juhul siseriiklik praktika, puuduks aga võimalus ilma põhjuseta kaitse teostamisest keelduda. Sellest hoolimata oleks ühtlustamine siiski vajalik, sest siseriiklik praktika ja kaitse ulatus on vägagi erinev.

Eesti seisukohalt saab teha huvitava vahemärkuse tulles tagasi siseriiklike regulatsioonide erinevuse juurde, mida on CARE projekti raportis põhjalikult analüüsitud ja võrreldud. Eelnevalt sai välja toodud, et vaid mõnede riikide siseriiklik regulatsioon annab oma kodanikele selge õiguse saada diplomaatilist ja konsulaarkaitset. Teiste liikmesriikide kodanikele kaitse võimaldamist enamik riike oma siseriiklikes õigusaktides ette ei näe. Siiski on vähesed liikmesriigid vastu võtnud ka siseriiklike õigusakte endise EÜ asutamislepingu artikkel 20 rakendamiseks ja seejuures viitavad enamus selliseid norme vaid konsulaarkaitsele,<sup>171</sup> see tähendab, et need riigid on oma siseriiklikes aktides näinud ette võimaluse anda teiste liikmesriigi kodanikele konsulaarkaitset. On ainult kaks riiki, kelle siseriiklikku regulatsiooni saaks tõlgendada selliselt, et teiste liikmesriikide kodanikele on

---

<sup>167</sup> CARE raport, viide 48

<sup>168</sup> Viide 120, p. 13

<sup>169</sup> Moraru, M., Viide 8, p. E-72

<sup>170</sup> Wessel, A., Van Vooren, B. External Representation and the European External Action Service: Selected Legal Challenges. In Principles and Practices of EU External Representation, CLEER Working Papers, 2012/5, p. 78

<sup>171</sup> CARE raport, viide 48, p. 666



võimaldatud ka diplomaatiline kaitse. Need riigid on Eesti ja Läti. Eesti Konsulaarseaduse<sup>172</sup> § 53(1) sätestab, et „Eesti Vabariigi välisesindus kaitseb Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku huve, kui Euroopa Liidu liikmesriigil, kelle kodanikuks isik on, ei ole asukohariigis välisesindust ning kui asukohariigil ei ole vastuväiteid“. Läti Konsulaarstatuudi<sup>173</sup> 11. jao teise lõike järgi peaksid Läti konsulaaresindused abistama ja kaitsma mingis piirkonnas esindamata Euroopa Liidu kodanike isiklikke, materiaalseid ja muid õigusi ning huve. Seega on Eesti ja Läti oma siseriikliku regulatsiooniga läinud kaugemale ja mõneti jõudnud teistest liikmesriikidest ja liidust endast ette Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse arengus. Väljatoodud Eesti ja Läti õiguse sätted on küll väga laia sõnastusega ja võimaldavad erinevaid tõlgendusi, kuid siiski viitab sõnastus diplomaatilise kaitse võimaldamisele.

Euroopa Liidu kodanikele ELTL artiklis 23 tagatud kaitse tugineb mittediskrimineerimise kohustusel. Tegemist on ELTL artiklist 18 tuleneva Euroopa Liidu õiguse üldise printsiibiga, mis keelab igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel. Kuna liidu kodanike õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele on üks fundamentaalseid õigusi, tähendaks ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle kaitse teostamisest keeldumine seega kodaniku õiguste rikkumist. Kaitse teostamisest keeldumine võiks olla õigustatud ainult Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 52 toodud tingimustel.<sup>174</sup> Seega ühe liikmesriigi poolt otsene keeldumine kaitse teostamisest tühistaks liidu kodanikele antud õiguse olulise tähenduse ja mõju ning küsitav oleks sellise keeldumise kooskõla harta artiklis 52(1) sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.<sup>175</sup>

Hoolimata sellest, et senini on Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse olnud võrreldes liidu kodanike muude õigustega vähearenenud, on võimalik ja kindlasti ka vajalik selle kaitse õigusliku sisu muutmine selliselt, et tegemist ei oleks pelgalt võrdse kohtlemise põhimõtte väljendusega. Tulevikus on võimalik Euroopa Liidu nõukogul võtta vastu direktiive ning Euroopa Kohtul anda oma tõlgendus ELTL artiklites 20(2)(c) ja 23 sätestatud õigusele, mille tulemusel võib liidu kodanike kaitse välismaal omandada kodanike teiste õigustega sarnase õigusliku staatuse. Eelkõige on teiste õiguste all mõeldud õigust hääletada Euroopa Parlamendi valimistel ja õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide

<sup>172</sup> Konsulaarseadus. Vastu võetud 20.05.2009. Riigi Teataja; RT I 2009, 29, 175

<sup>173</sup> Konsulärais reglaments. OG No.72, 18 June 1994. Arvutivõrgus:

<http://www.careproject.eu/database/scheda.php?caseother=156>

<sup>174</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 52(1): Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

<sup>175</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-80

territooriumil. Kodanike kaitse välismaal on küll erinev, sest selle õiguslik staatus sõltub ka kolmandatest riikidest, kuid nagu õiguskirjanduses on Patrizia Vigni väljendanud, peavad liikmesriigid ise kolmandaid riike oma kodanikele antud õiguse tähtsuses ja staatuses veenma.<sup>176</sup> Siin jõuame tagasi Euroopa Liidu kodakondsuse olulisuseni. Nimelt kui liidu kodakondsus rahvusvahelises tähenduses omandab nii-öelda tugevama õigusjõu ja seda võiks pidada „ehtsaks sidemeks“, ei oleks liidu kodanikele kaitse võimaldamine kuidagi takistatud ka isegi juhul, kui siseriiklikud normid selles osas on ühtlustumata. Kuna liidu kodanikele tuleneb õigus kaitset saada nende liidu kodakondsusest, ei ole liikmesriigil õigus tugineda kaitse andmise üle otsustamisel oma siseriiklikule praktikale.

Arvestades diplomaatilise kaitse olemust ja asjaolu, et tegemist on traditsiooniliselt „riigi õigusega“, on vajalik enne ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle diplomaatilise kaitse teostamist liikmesriikidel jõuda selle kaitse osas ka üksmeelele. Euroopa Liidu diplomaatilise kaitse kontseptsiooni juurutamine eeldab alustuseks efektiivse ühise välispoliitika kehtestamist. Siinkohal on asjakohane märkida, et Lissaboni lepingu üks tähtsamaid uuendusi puudutab just liidu sidusamat välispoliitikat. Seetõttu on tõenäoline, et diplomaatiliste esinduste poolt teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele võimaldatud diplomaatiline kaitse muutub ajas liikmesriikide ühiseks huviks. See aga võib võtta küllaltki palju aega.<sup>177</sup> Liikmesriikide täieliku üksmeeleni jõudmine on muidugi keeruline, kuid kõnealuses küsimuses on liikmesriigid andnud suure pädevuse Euroopa Liidule endale ja seetõttu võib diplomaatilise kaitse ühemõttelist liitmist ELTL artikkel 23 ulatusse oodata liidu institutsioonidelt. See ei saa küll toimuda liikmesriikide täieliku vastuseisu korral, kuid Lissaboni leping on selgelt oluliselt suurendanud liidu rolli, samal ajal vähendades valitsustevahelise meetodi olulisust liidu kodanike kaitse küsimuses.<sup>178</sup> Arvestades senise arengu rõhuasetust eelkõige konsulaarkaitsele, on asjakohane välja tuua, et siiski ei ole mitte kuidagi välistatud ka diplomaatilise kaitse juurutamine. CARE projekti raames koostatud raportis on muuhulgas rõhutatud, et kui ka tulevikus Euroopa Liidu poolt vastuvõetavad meetmed keskenduvad peamiselt konsulaarkaitsele, on soovitatav siiski tagada, et see ei mõjuta mitte mingil viisil liidu kodanike õigust diplomaatilisele kaitsele.<sup>179</sup>

Käesolevas töös on korduvalt toodud välja põhjused, miks Euroopa Liit ja liikmesriigid on senini keskendunud eelkõige konsulaarkaitsele. Küll aga näitab eelnev analüüs, et formaalsed

---

<sup>176</sup> Vigni, P. Viide 30, p. 102

<sup>177</sup> CARE raport. Viide 48, p. 37

<sup>178</sup> *Ibid*, p. 40

<sup>179</sup> *Ibid*, p. 667

eeldused ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks on tegelikkuses olemas ja ka täidetud, kuid kaitse tõhustamiseks ja ELTL artikkel 23 rakendamise võimaldamiseks diplomaatilise kaitse osas on vajalik täiendavate meetmete kohaldamine ning ka kolmandate riikide nõusoleku taotlemine. Loogilise täiendava meetmena näeb käesoleva töö autor võimalust, et tulevikus algatatakse direktiivi koostamine ka Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse kohta välismaal nagu praegu on toimunud konsulaarkaitse valdkonnas. ELTL artikkel 23(2) sätestab selgesõnaliselt nõukogu õiguse võtta vastu direktiive artiklis sätestatud kaitse hõlbustamiseks ja koostöömeetmete kehtestamiseks, samuti võib nõukogu koos Euroopa Parlamendiga võtta ELTL artikkel 197(2) alusel vastu regulatsioone seadusandliku tavamenetluse teel. Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse direktiiv oleks sarnaselt konsulaarkaitse direktiivile antud ELTL artikkel 23 alusel ning selgitaks ühemõtteliselt liidu kodanike õigust saada diplomaatilist kaitset ka mittekodakondsusjärgselt liikmesriigilt.

### **3.2. Kaitse Euroopa Liidu institutsioonidelt**

Euroopa Liidu enda roll diplomaatilise kaitse teostamisel on tõenäoliselt suurenevas ning tulevikus on vajalik ka sellekohase regulatsiooni täpsustamine. Liidu välisteenistuse või muude institutsioonide poolt diplomaatilise kaitse teostamine tekitab loomulikult küsimusi liidu ja liikmesriikide vahel pädevuse jagamise osas, kuid sellekohane analüüs väljub praeguse magistriväitekirja piiridest. Seega keskendub autor käesolevas alapeatükis Euroopa Liidu enda (eelkõige EEAS) poolt oma kodanike suhtes diplomaatilise kaitse teostamise võimalikkusele, üritab selgitada vajalikkust ning analüüsib eelnevalt töös tehtud järeldustele tuginedes õiguslikku olukorda ning arenguid.

Euroopa Liit (ja eriti Komisjon) on alati käsitlenud ELTL artiklit 23 kui esimest sammu tunnistamiseks liidu enda laiemaid pädevusi sekkumiseks oma kodanike kaitsesse rahvusvahelisel tasandil.<sup>180</sup> Nagu juba varasemalt mainitud, ei olnud EÜ asutamislepingu koostamise ajal liidu diplomaatilisi esindusi ning lepingu koostajad panid kaitse teostamise õiguse liikmesriikide esindustele. Peale Lissaboni lepingut on liidu esindused aga igati suurendanud oma rolli liidu kodanike kaitsmisel välisriikides ning otsusega 2010/427/EU loodi Euroopa välisteenistus, lühendatult EEAS, mille tulemusel on pika protsessi tagajärjel muutunud Komisjoni delegatsioonid pigem saatkondadeks. Lisaks on Euroopa Liidu lepingu

---

<sup>180</sup> Ianniello Saliceti, A. The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services, 2011 European Public Law, p. 91

artiklis 35 (3) sätestatud, et liidu delegatsioonid kolmandates riikides „aitavad rakendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punktis c osutatud liidu kodanike õigust kaitsele kolmandate riikide territooriumil ning vastavalt nimetatud lepingu artiklile 23 vastu võetud meetmeid.“ Seega on EEAS samuti kohustatud tagama ELTL artiklites 20 (2) (c) ja artiklis 23 sätestatud liidu kodanike õigust diplomaatilisele kaitsele. Ka EEAS asutamisotsuse artikkel 5(10) näeb ette, et liidu delegatsioonid kohustuvad tegema kodanike kaitsmisel koostööd liikmesriikide esindustega ning vähemalt konsulaarkaitse osas on juba teatud juhtudel lubatud ka liidu enda poolt kaitse teostamine olukorras, kui liikmesriigi esindus puudub. Praegu on Euroopa Liidul nii konsulaarkaitse kui diplomaatilise kaitse teostamisel vaid liikmesriike toetav roll, kuid nagu alljärgnevast analüüsist näha, on liidul võimalik areneda selles valdkonnas palju kaugemale.

Euroopa Liidu „toetav“ roll on juba iseenesest unikaalne rahvusvaheliste organisatsioonide seas, sest mitte ühelgi teisel organisatsioonil ei ole selliseid riigisarnaseid funktsioone.<sup>181</sup> Euroopa Liit on rahvusvaheline organisatsioon, kusjuures omamoodi eriline. Liidul on rahvusvaheliselt juriidilise isiku staatus,<sup>182</sup> mis lubab tal astuda õigussuhetesse riikide ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega.<sup>183</sup> Arvestades aga diplomaatilise kaitse olemust ning selle teostamise tingimusi, on rahvusvahelise organisatsiooni poolt selle kaitse teostamine igati vastuoluline. Rahvusvahelistel organisatsioonidel võib küll olla diplomaatilise kaitse teostamise õigus, kuid selle näol on tegemist nii-öelda funktsionaalse kaitsega, kui mingi riik on pannud organisatsiooni ametniku vastu toime rahvusvahelise õigusrikkumise ning selle tulemusel saavad kannatada ka rahvusvahelise organisatsiooni huvid.<sup>184</sup> Seda rahvusvahelises tavaõiguses juurdunud arusaama arvestades võiks Euroopa Liidul endal olla õigus oma huve diplomaatilise kaitse teostamise abil kaitsta juhul, kui kolmas riik on kahjustanud liidu ametnikku. Selline tõlgendus on aga Euroopa Liidu kodanikele antud kaitset arvestades liiga kitsas ning ka iganenud, samuti viitab liidu kohtupraktika juba teistsuguste arusaamade kujunemisele.

Kohtuasjas *Odigitria*<sup>185</sup> näib kohus viitavat, et liidul on kohustus võimaldada oma kodanikele ja Euroopa Liidu ettevõtetele diplomaatilist kaitset.<sup>186</sup> Täpsemalt viitab kohtulahendis tehtud

---

<sup>181</sup> Moraru, M. Viide 8, p. E-89

<sup>182</sup> Euroopa Liidu Lepingu artikkel 47: Liit on juriidiline isik

<sup>183</sup> Wessel, R.A., Van Vooren, B. The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law, p. 2. Arvutivõrgus: [http://www.uaces.org/events/conferences/passau/abstract.php?paper\\_id=707](http://www.uaces.org/events/conferences/passau/abstract.php?paper_id=707)

<sup>184</sup> Timofte, C., Mirisan, L-V. Viide 18, p. 33

<sup>185</sup> Esimese astme kohtu 6. juuli 1995. aasta otsus, kohtuasi T-572/93.

<sup>186</sup> Kaczorowskam A. European Union Law. Routledge, 2008, p. 606

järeldus sellele, et Komisjonil on volitus ja kohustus tegutseda diplomaatilise kaitse võimaldamiseks olukorras, kus kolmas riik on liidu kodaniku vastu pannud toime rahvusvahelise õigusrikkumise, mis seisnes kõnealuses küsimuses Euroopa Liiduga sõlmitud rahvusvahelise lepingu rikkumises.<sup>187</sup> Selline kohtupraktika on jällegi vastuolus rahvusvahelises õiguses tunnustatud arusaamadega, kuid arvestades ka kodaniku ja liidu vahelist sidet tugevdava Euroopa Liidu kodakondsuse loomist, viitab juba enne EEAS asutamist tehtud *Odigitria* kohtuotsus liidu enda poolt teostatava diplomaatilise kaitse võimalikule õiguspärasusele. Diplomaatilise kaitse teostamine oleks Euroopa Liidu enda poolt *Odigitria* kohtuasja järeldus arvestades mõeldav juhul, kui rikutakse Euroopa Liiduga sõlmitud rahvusvahelist lepingut. Sellisel juhul oma kodanike kaitsmist ei ole ka õiguskirjanduses peetud väga vastuoluliseks ja on avaldatud, et Euroopa Liidul on põhjust oma kodanike kaitseks välja astuda, kui kaitset on vaja kolmanda riigi ja liidu vahelise lepingu tõttu.<sup>188</sup> Ka Euroopa Komisjoni poolt 2006.aastal vastuvõetud Rohelises Raamatus on Komisjon selgitanud, et pikemas perspektiivis tagatakse ühenduse pädevusse kuuluvatel juhtudel diplomaatiline kaitse komisjoni delegatsioonide kaudu. Nüüdseks on komisjoni delegatsioonid asendunud välisesindustega, seega võiks komisjoni seisukohta tõlgendada nii, et Euroopa Liidu pädevusse kuuluvatel juhtudel teostab kaitset liidu välisesindus. Samas selline käsitus on jällegi piiratud ainult „liidu pädevusse kuuluvate juhtudega“, milleks võikski vähemalt praegusel hetkel otseselt olla liiduga sõlmitud lepingute rikkumine.

Küsimus sellest, kas liidul võiks ka muudel juhtudel olla oma kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamise õigus, seisneb paljuski Euroopa Liidu ja riigi tunnuste võrdluses, mis aga siinkohal lähemalt analüüsimisele ei tule. Tõenäoliselt selgitavad kohtupraktika ja tulevaste õigusaktide sisu välja Euroopa Liidu poolt oma kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamise olukorrad ning tingimused. Käesoleva töö eelnevates peatükkides on aga järeldatud, et Euroopa Liidu roll on suurenemas ja ilmselt on liidu kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamine efektiivsem Euroopa Liidu enda poolt ja arvestades Euroopa Liidu olemust oleks selline kontseptsioon ka rahvusvahelise õigusega paremini kooskõlla viidav.

Lissaboni Lepingusse sai uudse sättena lisatud artikkel 221, mille lõike 1 järgi „liitu esindavad liidu delegatsioonid kolmandates riikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides“. Sama artikli lõige 2 sätestab, et „liidu delegatsioonid alluvad liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale. Nad tegutsevad tihedas koostöös liikmesriikide

---

<sup>187</sup> Timofte, C. Mirisan, L-V. Viide 18, p. 34

<sup>188</sup> Wessel, R.A., Van Vooren, B. Viide 182, p. 13

diplomaatiliste ja konsulaaresindustega“. Sellest uuest regulatsioonist tulenev eesmärk on selge: Euroopa Liit ei soovi enam omada rahvusvahelist esindatust vaid läbi oma institutsioonide delegatsioonide või läbi eesistujariigi diplomaatide.<sup>189</sup> Pigem on uue lepingu sätte eesmärk kaasata liidu esindamisse „vähem eurooplasi ja rohkem Euroopa Liitu“<sup>190</sup> ehk omada liidu iseseisvat diplomaatilist esindatust. CARE raportis on järeldatud, et EEAS roll rahvusvahelise kaitse valdkonnas on praegu algstaadiumis, aga avatud tulevikus kasvavale pädevusele ja võimule.<sup>191</sup> Liikmesriikide enda seisukohad jäävad siiani vastuoluliseks. Mõned reeglina väiksemad ja vähete välisesindustega liikmesriigid toetavad selgelt EEAS rolli suurenemist diplomaatilise ja konsulaarkaitse valdkonnas, näiteks on sellist lahendust soovinud Läti, samas näiteks Ühendkuningriik on avaldanud avalikult tugevat vastuseisu.<sup>192</sup> Ometi on EEAS'i rolli analüüsinud raportöör professor Whitman kinnitanud, et EEAS roll ei tohiks kindlasti olla piiratud pelgalt toetavate ülesannetega ja kriisisituatsioonides abistamisega ning EEAS eesmärk on mõeldud olema ulatuslikemate pädevustega kui hetkel tundub.<sup>193</sup>

Euroopa Liidu enda roll liidu kodanike kaitsmisel rahvusvahelisel tasandil on igal juhul oluline ja suurenemas, kuid nagu eelnevalt järeldatud, ei näe Euroopa Liidu õiguse regulatsioon hetkel selliselt kaitse võimaldamist ühemõtteliselt ette. Liidu rolli saab küll tuletada erinevate sätete tõlgendamisel, kuid kodanikele liidu poolt diplomaatilise kaitse teostamiseks on käesoleva töö autori arvates vajalik regulatsiooni täpsustamine või muutmine. Sarnaselt ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle diplomaatilise kaitse teostamisega võiks ka Euroopa Liidu rolli selgitamisele kaasa aidata täiendavate õigusaktide vastuvõtmine. Arvestades aga asjaolu, et selline diplomaatilise kaitse instituudi juurutamine tähendab Euroopa Liidu rohkem riigisarnaseks ühenduseks muutumist, ei ole konkreetsete arengute toimumine lähiajal tõenäoline. Kindlasti aga näeme tulevikus muudatusi EEAS omandatud rollis ning mingil hetkel ei ole kehtiv regulatsioon enam piisav.

---

<sup>189</sup> Wessel, R.A., Van Vooren, B. Viide 182, p. 3

<sup>190</sup> Missiroli, A. The New European „Foreign Policy“ System After Lisbon: A Work in Progress. *European Foreign Affairs Review* 15: 2010. Kluwer Law International BV, p. 447

<sup>191</sup> CARE raport, viide 48, p. 674

<sup>192</sup> *Ibid*

<sup>193</sup> Whitman, R.G., Strengthening the EU's external representation: the role of the EEAS on the Union's external representation. *European Parliament*, 2010., p. 7

### 3.3. Euroopa Liidu õiguse unikaalne kontseptsioon diplomaatilisest kaitsest

Kuna Euroopa Liit ei ole riik, kuid on omandanud ulatuslikud volitused muidu rangelt riikide pädevusse kuuluvate õiguste teostamisel, siis tuleks kokkuvõtvalt analüüsida liidu erilist õiguslikku staatuset. Kui Euroopa Liit oma institutsioonide kaudu sooviks kodanike üle diplomaatilisest kaitset teostada kooskõlas rahvusvahelise õiguse normidega, oleks vajalik ka kolmandate riikide nõusolek ja sellise kontseptsiooni ametlik tunnistamine. Kas aga Euroopa Liidu omapärane õiguslik staatus võiks juba iseenesest muuta liidu kodanike diplomaatilisest kaitse kontseptsiooni õiguspäraseks? Eelnevalt välja toodud Euroopa Liidu kui rahvusvahelise organisatsiooni erilisus on võrreldes teiste organisatsioonidega ilmne ning võib öelda, et liidul on rahvusvahelises õiguses unikaalne *sui generis* staatus. Liikmesriigid on omistanud liidule mitmeid volitusi, sealhulgas tegutsemiseks välissuhetes<sup>194</sup> ja liidu *sui generis* positsiooni rõhutavad selle riigiüleised omadused.<sup>195</sup> Arvestades Euroopa Liidu õiguskorda ja mitmeid võtmepoliitikaid (nt ühine valuuta, ühine kaubanduspoliitika, liidu kodakondsus), sarnaneb liidu toimimine paljuski riigi toimimisele.<sup>196</sup>

Eelmainitud Euroopa Liidu *sui generis* staatus rahvusvahelise diplomaatilise esindajana peegeldub muuhulgas asukohariikidega sõlmitud erilistes kokkulepetes liidu delegatsiooni juhtide järjestuse kohta. Nimelt on iga riigi delegatsioon kohustatud esitama asukohariigile oma diplomaatilise personali hulka kuuluvate töötajate järjestuse<sup>197</sup> ning asukohariigil on õigus see aktsepteerida või esitada vastuväiteid. Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon reguleerib küll ainult riikidevahelisi diplomaatilisi suhteid, kuid kuna võimalik on ka riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel diplomaatiliste suhete omamine<sup>198</sup>, siis on ka Euroopa Liidul kohustus esitada asukohariigile oma esinduse liikmete nimekiri. Samasugune kohustus on ka vastupidisel juhul, kui riigil on alaline missioon rahvusvahelise organisatsiooni juures.<sup>199</sup> Riigi kohalik *corps diplomatique* hõlmab endas kaks osa: riikide saadikud on loetletud esimeses diplomaatilises nimekirjas koos kõigi parajasti asukohariigis viibivate saadikutega; teine osa jaotusest hõlmab rahvusvaheliste organisatsioonide esindajaid. Euroopa Liit on avaldanud tugevat vastuseisu tema esindajate lisamisele teise ehk

<sup>194</sup> Wouters, J., Duquet, S. The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 62, May 2011, p. 4 Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1898664>

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>196</sup> Tiilikainen, T.: To be or not to be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity. European Foreign Affairs Review, vol. 6, no. 2, 2001, p. 228.

<sup>197</sup> Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni artikkel 17

<sup>198</sup> Värk, R. Diplomaatiline õigus. Juura 2004, lk 38

<sup>199</sup> Universaalsete rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemisel riikide esindamise Viini konventsioon. Vastu võetud 13.03.1975. Riigi Teataja; RT II 2001, 25, 128. Artikkel 15(1)(a)

rahvusvaheliste organisatsioonide nimekirja. Seega taotlevad liidu delegatsioonid enda registreerimist riikide delegatsioonide nimekirja lõpus, mis viitab otseselt Euroopa Liidu *sui generis* positsioonile.<sup>200</sup> Selliste sammudega taotleb liit ise enda selgemat iseseisva toimiva üksusena tunnustamist rahvusvahelisel tasandil. Kõrvalekaldeid üldiselt tunnustatud diplomaatiliste suhete reeglitest leiame Euroopa Liidu välisesinduste puhul veel mitmeid, kuid käesolevas töös ei oleks edasine sellekohane analüüs vajalik ning piirdugem siinkohal järeldusega, et Euroopa Liidu *sui generis* staatus on ilmne ning aina rohkem vastuvõetav ka kolmandate riikide jaoks.

Kuigi rahvusvaheliste organisatsioonide esinduste olemasolu riikide juures on tänapäeval tavaline nähtus, on Euroopa Liidu esindused siiski veidi teistsugused. Kui võrrelda liidu välisesinduste rolle ja liikmesriikide esinduste rolle, siis võivad need liidu rolli suurenedes hakata aina rohkem kattuma. Kui välisesindused saaksid suurema pädevuse liidu kodanike kaitsmisel välisriikides, siis võib tulevikus tekkida vajadus vastata küsimusele, kas sama rolli täitmiseks on vaja nii riigi enda kui ka liidu esindust? Paljudes riikides liikmesriikidel endal ei olegi esindusi ja sellisel juhul muidugi võib välisesindus olla hoopis vajalik. Esitatud küsimus on hetkel muidugi pelgalt idee, sest jällegi tõusetuks selliselt liidu rolli suurenemisel probleem Euroopa Liidu kui riigisarnase ühenduse olemusest. Välisesindused ei ole vähemalt praegu ja lähitulevikus mõeldud liikmesriikide esindusi asendama. Tulles aga selle „ideena“ esitatud küsimuse juurde tagasi, siis võiks ka rahvusvahelise õiguse arusaamade järgi olla sellise topeltesindatuse olukord üleüldse lubamatu. Kehtib põhimõte, et riigid, mis ühinevad unioonidesse või moodustavad föderatsioonid, kaotavad oma eraldiseisva rahvusvahelise õiguse subjekti staatuse ning koos sellega ka legatsiooniõiguse.<sup>201</sup> Seega kui Euroopa Liit oleks käsitletav kui unioon või föderatsioon, kaotaksid selle moodustanud riigid iseseisva legatsiooniõiguse ning diplomaatiliste agentide lähetamise ja vastuvõtmisega peakski tegelema Euroopa Liit. Samamoodi ei oma iseseisvat legatsiooniõigust föderaalsete riikide üksikud osariigid, liidumaad või muud sarnased üksuses, sest nad ei ole rahvusvahelise õiguse subjektid.<sup>202</sup> Euroopa Liit on küll omapärase unikaalse staatusega organisatsioon, kuid see staatus ei anna siiski võimalust võrrelda liitu näiteks föderatsiooniga. Seega legatsiooniõigus liikmesriikidel igal juhul on ja sellest loobuda ei ole praegu ka mingit põhjust. Euroopa Liidu *sui generis* staatus ei vähenda vähemalt praegusel hetkel liikmesriikide tegutsemist rahvusvahelise õiguse subjektidena. Kindlasti on aga eriti väiksematele liikmesriikidele

---

<sup>200</sup> Wouters, J., Duquet, S. Viide 193, p. 14

<sup>201</sup> Värk, R. Viide 185, lk. 39

<sup>202</sup> *Ibid*



reaalselt kasulik liidu välisesinduste rolli suurenemine ja kui endal esindus puudub, ei teki ka nii-öelda topeltesinduse olukorda.

Sätetades Euroopa Põhiõiguste hartas aga sõnaselge põhiõigusena kodanike õiguse diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele, on Euroopa Liit loonud rahvusvahelise avaliku õiguse tähenduses autonoomse õigusmõiste, mis lahkneb pikaajsest diplomaatilise ja konsulaarkaitse käsitlusest kui riigi õigusest.<sup>203</sup> Seega Euroopa Liidu käsitluses muutub diplomaatiline ja konsulaarkaitse üksikisikule antud oluliseks õiguseks. Nagu eelnevalt korduvalt viidatud, on mitmed õigusteadlased vastandanud Euroopa Liidu kodanike õigust diplomaatilisele kaitsele ja leidnud, et ELTL artikkel 20(2)(c) ja 23 rikuvad rahvusvahelist õigust ning see omakorda illustreerib liidu soovi kehtestada oma normid arvestamata rahvusvahelise avaliku õiguse reegleid. Nende autorite arvates võiks rahvusvahelise õiguse mõistes mittekodanike üle teatud juhtudel teostada ainult konsulaarkaitset, diplomaatiline kaitse on siiani alates Vatteli fiktsioonist riigi eelisõigus. Vastusena neile seisukohtadele tõusetub jällegi Euroopa Liidu unikaalne staatus ja liidu kodanikele antud õiguste tõlgendamisel tuleks arvestada, et Euroopa Liit on oma õigusaktides andnud kodanikele ka õigus diplomaatilisele kaitsele. Sellisel seisukohal on ka CARE raporti koostajad, kes on projektis märkinud, et võimaldades kaitse oma kodanikele ja mitte riigile ning andes liikmesriikidele õiguse teostada diplomaatilist kaitset ka mittekodanike üle, on Euroopa Liit arendanud oma kontseptsiooni diplomaatilisest kaitsest, mis ei lähe vastuollu rahvusvahelise avaliku õigusega.<sup>204</sup> Siiski ei loo see Euroopa Liidu siseselt tekkinud unikaalne diplomaatilise kaitse kontseptsioon kolmandatele riikidele kohustusi seda aktsepteerida ja neil on õigus esitada vastuväiteid. Seega küllalt idealistlik seisukoht, mille järgi Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline kaitse on rahvusvahelise avaliku õigusega igati kooskõlas, ei anna võimalust kaitset alati teostada ja praegu tuleb siiski arvestada vajalike eelduste täitmisega.

Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse *sui generis* olemusele viitab asjaolu, et sellel kaitasel ei ole kõiki traditsioonilises rahvusvahelises õiguses juurdunud diplomaatilise kaitse tunnuseid ning puudub ka kodakondsussuhe kaitset pakkuva riigi ja kaitstava kodaniku vahel, nimelt ELTL artikkel 23 järgi võib kodanik paluda kaitset *igalt teiselt* liikmesriigilt. Samas aga on käesoleva töö eelnevates peatükkides järeldatud, et liidu kodanike diplomaatilise kaitse tagamiseks on siiski vajalik kolmandate riikide nõusolek, mistõttu ei saa pelgalt Euroopa Liidu unikaalse olemuse tõttu pidada hetkel kehtestatud kujul diplomaatilise kaitse teostamist

---

<sup>203</sup> Moraru, M., Viide 8, p. E-94

<sup>204</sup> CARE raport. Viide 48, p. 27

ELTL artikkel 23 järgi õiguspäraseks. Käesoleva töö autori hinnangul on ELTL artikkel 23 alusel Euroopa Liidu kodanike üle diplomaatiline kaitse küll võimalik, kuid vajab kolmandate riikide nõusolekut ning kaitse tagamiseks tuleb regulatsiooni täpsustada. Euroopa Liidu *sui generis* staatus rahvusvahelisel tasandil võimaldab aga ka liidu *sui generis* olemusega diplomaatilise kaitse instituudi tunnustamist. Seega kui Euroopa Liidu kodakondsus saavutab liikmesriikide koostöös suurema õigusjõu rahvusvahelisel tasandil, võib ka liidu kodanikele võimaldatud diplomaatiline kaitse muutuda automaatselt õiguspäraseks Euroopa Liidu kui ühenduse ja liidu kodakondsuse omapärase õigusliku staatuse tõttu. Kuni rahvusvahelises õiguses ei ole sellist muutust toimunud, tuleb liidu kodanike diplomaatilise kaitse tunnustamiseks täita ka vajalikud eeldused.

## KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu kodanikele ELTL artiklis 20(c) ja 23 antud õigus kaitsele on regulatsiooni loomisest alates tekitanud vastakaid arvamusi ja olnud ebaselge oma sisu ja ulatuse osas. Küsimus sellest, kas liidu kodanikele on antud õigus nii diplomaatilisele kui ka konsulaarkaitsele või ainult viimasele, on oluline arvestades rahvusvahelises avalikus õiguses tunnustatud arusaamu nende kahe kaitse erinevusest ning ka vajadust kodanike õigusi selgitada ja konkretiseerida. Asjaolu, et Euroopa Liidu kodanikel on õigus saada teiste liikmesriikide esindustel konsulaarkaitset, ei ole enam eriti problemaatiline ja ka liikmesriigid ise on asunud sellekohast regulatsiooni ühtlustama ja täiendama. Diplomaatilise kaitse osas ollakse aga ettevaatlikud ja siiani ei ole tekkinud ka olukorda Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse rakendamiseks.

Teatav ettevaatlikkus diplomaatilise kaitse osas tuleneb asjaolust, et rahvusvahelise õiguse tähenduses ei ole diplomaatiline ja konsulaarkaitse võrdsustatavad ning diplomaatilisest kaitset nähakse siiani kui riigi õigust, mille teostamise üle on riikidel õigus otsustada ja mille eelduseks on reeglina kodakondsussuhe riigi ja kaitset vajava isiku vahel. Seega nähakse diplomaatilise kaitse teostamises suveräänse riigi ainuõigust ja Euroopa Liidu kodanikele antud õigus saada kaitset teistelt liikmesriikidelt või liidult endalt kaldub kõrvale klassikalisest diplomaatilise kaitse mõistest. Diplomaatilise kaitse eesmärk ei ole kahjustatud isikutele abi andmine nende suhetes kolmanda riigiga, vaid pigem probleemi toomine poliitiliste meetmete abil riikidevahelisele tasandile. Seetõttu on arusaadav, et riigid ei ole niisama lihtsalt valmis asuma teise riigi kodanikke riik vs riik tasandil kaitsma, samuti ei saa üks riik niisama käsitleda teise riigi kodaniku kahjustamist ka enda huvide kahjustamisena.

Siiski on ELTL artiklit 23 ning muid Euroopa Liidu väljaantud dokumente koosmõjus tõlgendades võimalik järeldada, et Euroopa Liidu kodanikele on lisaks konsulaarkaitsele tagatud ka diplomaatiline kaitse ELTL artikkel 23 alusel. Kuna aga konsulaarkaitse teostamine teise liikmesriigi kodanike üle on vähem problemaatiline ning praktikas ka igapäevaselt vajalikum, on liikmesriigid praegu keskendunud ainult sellele kaitsele ning diplomaatilise kaitse kontseptsiooni juurutamiseks konkreetseid samme pole astunud. Argumendid, mille järgi diplomaatilise kaitse sissekirjutamise EÜ asutamislepingutesse üleüldse ei soovitudki, on täiesti arvestatavad, kuid käesoleva töö analüüsi tulemusel leiab autor, et pigem ongi jäetud konkreetne sõnastus erinevad tõlgendusi lubavaks seetõttu, et aja jooksul ja arusaamade muutumisel oleks võimalik kodanikele antud õiguse teistsugune

sisustamine. Käesolevas töös tehtud järeldused küll ei kõrvalda liikmesriikide erimeelsusi ja ei välista ka edaspidist võimalikku tõlgendamist fookusega ainult konsulaarkaitsele, kuid analüüs esitab siiski olulisi argumente toetamaks seisukohta, et Euroopa Liidu kodanikel on õigus diplomaatilisele kaitsele ka teistelt liikmesriikidelt ja mingil hetkel ka Euroopa Liidult endalt.

Lähtudes järeldusest, et Euroopa Liidu kodanikele on antud õigus diplomaatilisele kaitsele, on oluline, et see õigus on tulenevalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 46 üks liidu kodanike põhilisi õigusi. Erinevalt rahvusvahelises õiguses tunnustatud diplomaatilise kaitse käsitlest on Euroopa Liidu kodanikele antud individuaalne õigus kaitset saada. Seega juba ainuüksi sel põhjusel ei ole liidu kodanike diplomaatilise kaitse kontseptsioon üks-ühele samastatav rahvusvahelises õiguses kinnistunud mõistetega. Saab tõepoolest järeldada, et Euroopa Liit on loonud oma kontseptsiooni diplomaatilisest kaitsest. Arvestades aga selle kontseptsiooni erinevust klassikalisest diplomaatilise kaitse mõistest, on vähemalt praegu veel vajalik sellise kaitse teostamiseks teatavate eelduste täitmine.

Reeglina peetakse diplomaatilise kaitse teostamise olulisimaks eeltingimuseks kodakondsussuhet kaitset pakkuva riigi ja kahjustatud isiku vahel, Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline kaitse seejuures erineb. Kui üks liikmesriik kaitseb teise liikmesriigi kodanikku või Euroopa Liit ise oma kodanikke, siis ei ole täidetud kodakondsussuhte nõue klassikalises tähenduses. Kuna aga on loodud Euroopa Liidu kodakondsus ja selle õigusliku jõu suurendamine rahvusvahelisel tasandil sõltub paljuski liikmesriikide enda tahtest, siis liidu kodakondsuse staatuse juurutamise tulemusel võiks selgelt ja ühemõtteliselt asendada diplomaatilise kaitse teostamiseks nõutud kodakondsussuhet Euroopa Liidu kodakondsus. Järelikult Euroopa Liidu kodakondsus täidaks „ehtsa sideme“ nõuet ja oleks piisav eeldus diplomaatilise kaitse teostamiseks juhul, kui liikmesriigid ise selgelt sellist soovi väljendaksid ning ka rahvusvahelisel tasandil omandaks Euroopa Liidu kodakondsus suurema ja olulisema õigusjõu. Euroopa Liidu liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodaniku üle diplomaatilise kaitse teostamine on ELTL artikkel 23 järgi küll võimalik, kuid takerdub hetkel liikmesriikide ühtse arusaama puudumise ning Euroopa Liidu kodakondsuse kontseptsiooni seni puuduliku juurutamise taha.

Teine oluline eeldus Euroopa Liidu kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamise võimaldamiseks on kolmandate riikide nõusolek. Hoolimata Euroopa Liidu teatavast *sui generis* staatusest ei ole siiski võimalik järeldada, et kolmandad riigid peavad aktsepteerima

liidu kodanike diplomaatilise kaitse kontseptsiooni pelgalt liidu enda olemuse tõttu. Sellise väite toetuseks on käesoleval hetkel liiga vähe argumente ja küsimus võib uuesti tõusetuda juhul, kui Euroopa Liidu roll peaks muutuma rohkem riigi sarnaseks. Euroopa Liidu eriline õiguslik staatus ei muuda automaatselt õiguspäraseks liidu kodanikele diplomaatilise kaitse õiguse andmist, kuid liidu unikaalne diplomaatilise kaitse kontseptsioon on teatud eelduste täitmisel ka rahvusvahelise õigusega kooskõlas. Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline kaitse oma olemuses muudab rahvusvahelise avaliku õiguse arusaamu ja toetab sellega sissejuhatuses esitatud oletust, et klassikaline arusaam diplomaatilisest kaitsest on mõneti muutunud ja jätkuvalt muutumas.

Praegu tuleb lähtuda nõudest, et ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle või Euroopa Liidu poolt enda kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks on vajalik kolmandate riikide nõusolek. Kolmandate riikide nõusolek saaks pidada mittevajalikuks juhul, kui Euroopa Liidu kodakondsusel oleks riigi kodakondsusega võrdne õiguslik jõud, see aga hetkel utoopiline võimalus. ELTL artiklis 23 ja endises EÜ asutamislepingu artiklis 20 sätestatud kohustus alustada rahvusvahelisi läbirääkimisi, on tõlgendatav nii, et praegusel kujul artiklite idee ja eesmärk ei olegi täiesti probleemideta saavutatavad ilma kolmandate riikide nõusolekuta. Kui aga nõusolek on olemas, siis ei ole diplomaatilise kaitse teostamine teise liikmesriigi kodanike üle või Euroopa Liidu poolt oma kodanike üle vastuolus rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Ei ole ka välistatud, et sarnaselt konsulaarkaitsega tekib võimalus teostada diplomaatiliselt kaitset ilma kolmanda riigi nõusolekuta, näiteks kui vastuväiteid pikema aja jooksul ei esitada ja tekib uus rahvusvahelises õiguses tunnustatud reegel. Selline võimalus on hetkel aga puhtalt oletuslik ja reaalsuses tuleb oodata kolmandate riikide tegelikku reaktsiooni. Seega kindlam ja ka Euroopa Liidu kodanike õigusi ja huve arvestavam oleks olukord, kus sõlmitud on kokkulepped ja saadud ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike üle või liidu poolt oma kodanike üle diplomaatilise kaitse teostamiseks kolmandate riikide nõusolek.

Euroopa Liidu enda roll liidu kodanike kaitsmisel rahvusvahelisel tasandil on igal juhul oluline ja suurenevas, kuid Euroopa Liidu õiguse regulatsioon ei näe hetkel selliselt kaitse võimaldamist ühemõtteliselt ette. Samas viitab nii EEAS asutamine ja viimasele antud ülesannete sisu asjaolule, et ühistele välisesindustele suurema pädevuse andmine ka diplomaatilise kaitse teostamiseks on võimalik ning pikemas perspektiivis ka tõenäoline. Seega kui liit ja liikmesriigid nõustuvad liidule selles valdkonnas selgesõnalise õiguse andmisega, tuleb täpsustada olemasolevat diplomaatilise kaitse regulatsiooni. See aitaks kaasa

ka selliselt kaitse teostamise aktsepteerimisele rahvusvahelisel tasandil ning mõjutaks rahvusvahelise õiguse arusaamu diplomaatilise kaitse klassikalisest tähendusest. Seega saab kinnitust käesoleva töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees ning Euroopa Liidu enda poolt diplomaatilise kaitse teostamise selgeks võimaldamiseks on vajalik praeguse regulatsiooni täiendamine.

Kokkuvõtlikult saab sissejuhatuses püstitatud probleemidele ja küsimustele esitada alljärgnevad järeldused ja vastused:

- ETL artiklis 23 sätestatud eeltingimused ei välista diplomaatilist kaitset selle artikli ulatusest. Ühemõtteliselt ja arusaadavalt on hetkel artiklis hõlmatud konsulaarkaitse ning kodanike õiguste paremaks mõistmiseks ja õigusliku olukorra selgitamiseks oleks mõistlik regulatsiooni muutmise selliselt, et oleks ühemõtteliselt ja arusaadavalt sätestatud ka õigus diplomaatilisele kaitsele;
- ETL artikkel 20(2)(c), artikkel 23 ja Euroopa Põhiõiguste harta artikkel 46 ei ole väga hästi sõnastatud ja seetõttu on võimalus kergelt segi ajada muidu fundamentaalselt erinevad diplomaatilise kaitse ja konsulaarkaitse. Konsulaarkaitse osas on asutud regulatsiooni täpsustama ja selgitama, tulevikus on sama vaja teha ka diplomaatilise kaitse osas;
- Rahvusvahelise õiguse arusaamad diplomaatilise kaitse üldtunnustatud mõistest on muutumises ning ei saa enam üheselt pidada kodakondsussuhte olemasolu diplomaatilise kaitse teostamise olulisimaks eeltingimuseks;
- Kolmandate riikidega kahepoolsete või segakokkulepete sõlmimise tagajärjel oleks võimalik ja õiguspärane ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanike kaitsmine. Nõusoleku olemasolul ei ole Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse kontseptsioon vastuolus rahvusvahelise õiguse põhimõtetega;
- Euroopa Liidu kodanikele antud õiguste selgitamiseks tuleb tulevikus lähtuda põhimõttest, et kodanikele on antud individuaalne õigus kaitset saada ja selle õiguse staatus on tugevam kui see oleks klassikalise rahvusvahelise õiguse tähenduses;
- Euroopa Liidu enda rolli diplomaatilise kaitse teostajana saab küll tuletada erinevate sätete tõlgendamisel, kuid kodanikele liidu poolt diplomaatilise kaitse pakkumiseks on vajalik regulatsiooni täpsustamine või muutmise.

Analüüsid Euroopa Liidu kodanikele antud diplomaatilise kaitse arengut ning olemust ja arvestades ühiste seisukohtade puudumist, saab kindlalt järeldada, et liidu kodanike

diplomaatilise kaitse kontseptsioon jätkab arenemist ning omandab tulevikus ka kindlamad ja selgemad piirid. Kui Euroopa Liidu kodanike õigusi rohkem sisustatakse ning olulisemaks muutub ka liidu kodakondsuse mõiste, on üheks loogiliseks arenguks ka diplomaatilise kaitse kontseptsiooni täpsustamine. Loodetavasti näeme tulevikus ka selle kaitse reaalset rakendamist ning olulisi mõjutusi rahvusvahelisele õigusele. Euroopa Liidu kodanike diplomaatilist kaitset on mitmete autorite poolt küll analüüsitud, kuid arvestades siiski liikmesriikide erimeelsusi ning ühiste eesmärkide senist puudumist, jääb liidu kodanike diplomaatilise kaitse ulatus ning sisuline tähendus jätkuvalt akadeemilise debati ning Euroopa Liidu sisese arutelu huviorbiiti.

# **THE LEGAL BASIS OF EUROPEAN UNION CITIZEN'S RIGHT TO DIPLOMATIC PROTECTION AND THE POSSIBILITY OF EXERCISING THAT PROTECTION**

## **SUMMARY**

With the Maastricht Treaty the citizenship of the European Union was introduced. Citizenship of the Union was meant to complement and not replace national citizenship, however the European citizens have been granted many rights. Currently the Union citizenship is established by the Article 20 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and Article(20)(2)(c) gives the citizens a right to the protection by the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State. The same right is stated in TFEU Article 23, which corresponds to ex Article 20 of the Treaty establishing the European Community (EC Treaty): „Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Member States shall establish the necessary rules among themselves and start the international negotiations required to secure this protection. “

It is not clear whether the above mentioned Articles provide for the right for either both diplomatic and consular protection or consular protection only. If the Articles were meant to provide for both consular protection and diplomatic protection, these provisions disregard the fundamental differences between these two mechanisms. The possibility of providing diplomatic protection to nationals of other Member States is problematic in light of the criteria for diplomatic protection and the underlying principles of international law in general. By providing the possibility to protect a citizen of another Member State, the European Union framework of consular and diplomatic protection is abandoning the internationally recognized logic of inter-governmental decision making.

Another issue is the role of European Union itself in the field of consular and diplomatic protection. The newly created European External Action Service (EEAS) also has been endowed with competence to act for the protection of Union citizens. The EEAS role is for the moment only supporting the Member States representations in third countries, but has the potential to evolve. The European Union is not a state, thus the Union's role as the possible



actor of diplomatic protection seems problematic in the light of rules set down by international public law,

Due to the multiple ways of interpreting the right given to Union citizens by Article 23 of TFUE the author of this paper chose to analyse the problems arising from the relevant provisions and examine the actual scope of the current regulation. There is an obvious need for an in depth analysis to understand the extent to which diplomatic protection is (or is not) guaranteed by European Union law. Since EU norms provide for protection *vis-à-vis* EU citizens, this paper seeks to answer whether the EU norms are consistent with international law. Regardless of whether the EU intends to adopt the concepts of diplomatic and consular protection with their original meaning as generally recognised under international law – or rather with an autonomous meaning and in accordance with EU law – diplomatic and consular protection must be exercised with respect to third countries, which clearly are not bound by EU law. It is not clear if the EU, as an international legal entity, and EU citizenship, as the legal link between this entity and individuals have achieved recognition at the international level for the purpose of exercising diplomatic protection. This paper argues that the EU legal order establishes its own autonomous legal concept of diplomatic protection and the exercise of this protection is consistent with international law as long as certain conditions are fulfilled. In this paper the author also illustrates that the wording of current relevant provisions about Union citizen's protection remain unclear, thus it is necessary to improve the regulation by extending it and unambiguously including "diplomatic protection", also by clarifying the role of EU itself.

The first chapter of current thesis concentrates on the analysis of the scope of current EU regulation on citizen's protection abroad. Additionally the traditional concept of diplomatic protection is explained so as to analyze the purpose and content of EU law relevant provisions. The author gives an overview of the development of the current regulation and concludes that EU law relevant provisions do not include only consular protection but also diplomatic protection. EU citizen has a clear and individual right to diplomatic protection.

The second part of the thesis explores the necessary requirements for exercise of diplomatic protection and questions whether these requirements are fulfilled in the EU concept of providing diplomatic protection by a non-national Member State or by EU itself. Under public international law it is only the State of nationality that has the competence to exercise diplomatic protection of its own nationals, however under the EU law protection is provided

to “European Union citizens”. The question is whether currently there is a solid link between the Union’s citizens and all other Member States or between Union’s citizens and the EU itself as to justify the EU model of protection abroad of the citizens. “European Union Citizenship” is not “European Union Nationality” and not equated with the nationality of a Member State. The author of this paper agrees that EU citizenship has not yet acquired the status of nationality (or of a similarly solid link) at international level, so as to justify the intervention of any Member State for the protection of any EU citizen, regardless of his/her nationality. It is up to Member States to convince third countries that the status of an EU citizen is, for them, as important as nationality. Only if EU citizenship obtains such legal status, third countries would automatically accept the intervention of EU Member State other than nationality for the purpose of diplomatic protection. Until then the actions taken by other Members States can be effective for the protection of individuals, in particular when third countries are involved.

Article 23(1) of TFEU expresses the obligation of the Member States to start international negotiations with third countries so as to ensure the consent of the latter to the EU model of exercise of protection of citizens. Member States or EU itself should thus conclude agreements under which third countries would accept that Union citizens can be protected by other Member States or in the future by EU itself. After obtaining consent from third countries to the EU model of diplomatic protection there would be no inconsistency with international law. This is the situation currently, the consent may not be needed if the legal status of EU citizenship gains more effect and becomes a sufficient “solid link”.

In the third and last chapter of the current paper different possibilities of exercising diplomatic protection *vis-à-vis* EU citizens are described and analyzed. The author explains protection offered by a Member State to its non-national as well as the protection by EU itself and the role of EEAS. One of the main problems is that the Member States do not have common rules regarding the protection offered and the right granted to EU citizens has thus remained unclear. Under the Article 23(1) TFEU the Member states „shall adopt the necessary provisions /.../ to secure this protection“. Currently a proposal for a Council directive on consular protection for citizens of the Union abroad is being processed so the author of this paper hopes in the future to see a similar directive on diplomatic protection. After analyzing the role of EU itself as an actor of diplomatic protection the author concludes that EU concept of diplomatic protection would be more effective and more uniform when the

protection is provided by EU itself. To enable such application of protection additional provisions and the clarification of current regulation is needed.

As a concluding mark the following findings and answers can be given to the problems and questions addressed in this paper:

- The conditions mentioned in Article 23 of TFEU do not exclude diplomatic protection of the Article's scope. Currently only consular protection is clearly and unambiguously included in the Article, thus for the purpose of legal clarity and to better explain Union citizen's rights, it is necessary to change the regulation by extending it and unambiguously including diplomatic protection;
- The wording of Articles 20(2)(c) and 23 of TFEU and Article 46 of EU Charter of Fundamental Rights is currently misleading and complicates the distinction between fundamentally different consular and diplomatic protection. Steps have been taken to clarify the regulation of consular protection and in the future same is necessary regarding diplomatic protection;
- The general norm under public international law is still one that permits only the State of nationality to exercise diplomatic protection for its own nationals, there are recent developments which indicate a shift from this traditional approach;
- Member States should conclude agreements with third countries to ensure the consent to the EU model of exercise of protection of EU citizens. Exercise of diplomatic protection by non-nationality Member State would then be possible and legitimate and also consistent with international law;
- EU law provides for an individual right of the EU citizen to protection abroad and the legal status of that right is more influential than it would be under traditional international law. Foregoing principle should be followed when explaining and clarifying EU citizen's rights.
- The role of EU itself as and actor of diplomatic protection is currently implicit and not clear, but has the potential to evolve. Amendments to current regulations are necessary to ensure the protection given by EU itself.

While analyzing the development of Union citizen's right to diplomatic protection and considering the lack of current uniform understandings, it may be assumed that the concept of Union citizen's diplomatic protection continues to grow and will obtain stronger and clearer dimensions in the future. The clarification of the concept of diplomatic protection would be a

logical development after EU citizen's rights become clearer and the Member States stress the importance of the status of EU citizenship also to third countries. Hopefully in the future we will in reality see the exercise of EU citizen's diplomatic protection and its impact to the international law. Many authors have analyzed EU citizen's diplomatic protection, but currently the Member States have many differences on the topic and there are no explicit and common objectives. Thus the concept of EU citizen's diplomatic protection will remain a matter of academic debate and discussion between the Member States and EU institutions.

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Brownlie, I. Principles of public international law. 6th ed. Oxford University Press 2003.
2. Denza, E; Diplomatic Law, a Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (2nd edition), Oxford 1998.
3. Dolzer, R. Diplomatic Protection of Foreign Nationals. In: Encyclopedia of Public International Law, Vol I, 1992.
4. Forcese, C. The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the „War on Terror“. The European Journal of International Law Vol. 17 no.2 2006, p. 369-394
5. Geyer, F. The External Dimension of EU Citizenship: Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. CEPS Policy brief, No. 134, July 2007. Arvutivõrgus: Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1334185>
6. Gstöhl, S. European Union Diplomacy: What Role for Training? Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. EU Diplomacy Paper 03/2012
7. Ianniello Saliceti, A. The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services, 2011 European Public Law, p. 91
8. Ianniello Saliceti, A., Sun, G. Protection of Enterprises and Investors Abroad, Diplomatic and Consular Issues Concerning Chinese and EU Citizens; European Institute for Asian Studies, Briefing Paper, June 2011, p. 8 Arvutivõrgus: <http://www.eias.org/publication/briefing-paper/protection-enterprises-and-investors-abroad-diplomatic-and-consular>
9. Kadelbach, S. Union Citizenship. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Jean Monnet Working Paper 9/03
10. Kaczorowskam, A. European Union Law. Routledge, 2008
11. Kiviorg, M, Land, K., Miil, K., Vallikivi, H; Rahvusvaheline õigus. Juura 2007.
12. Künzli, A.:Excercising Diplomatic Protection: The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance. ZaöRV 66, 2006, p. 321-350. Arvutivõrgus: [http://www.zaoerv.de/66\\_2006/66\\_2006\\_2\\_a\\_321\\_350.pdf](http://www.zaoerv.de/66_2006/66_2006_2_a_321_350.pdf)
13. Larik, J., Moraru, M. Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty. EUI Working Paper LAW 2011/10.
14. Lee, L.T. Consular Law and Practice. Oxford University Press, 1991

15. Missiroli, A. The New European „Foreign Policy“ System After Lisbon: A Work in Progress. *European Foreign Affairs Review* 15: 427–452, 2010. Kluwer Law International BV.
16. Moraru, M. B; Protection of EU citizens abroad: A legal assesment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection. *Perspectives on Federalism*, Vol 3, Issue 2, 2011, p E-84 Arvutivõrgus:  
[http://www.on-federalism.eu/attachments/100\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/100_download.pdf)
17. Pavlovic, P. Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomativ Protection as Defined by International Law? *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, Hradec Králové, Magnanimitas, vol.2, no. 1, pp. 30-34. Arvutivõrgus:  
[http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/0201/papers/A\\_pavlovic.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/0201/papers/A_pavlovic.pdf)
18. Rettman, A. (2010a) ‘EU commission ‘embassies’ granted new powers’, *EU Observer*, 21 January 2010
19. Szczekalla, P. Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, 3 *EuR* 1999
20. Stein, T; Interim Report on “Diplomatic Protection under the European Union Treaty”, *International Law Association New Delhi Conference*, 2002
21. Teder, Maarja; Diplomaatiline kaitse rahvusvahelises õiguses: olemus, teostamine ja piirangud. *Juridica III/2007* (199-207)
22. Tiilikainen, T.: To be or not to be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU’s External Identity. *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, no. 2, 2001, pp. 223-241
23. Timofte, C., Mirisan, L. Some Aspects Concerning the Diplomatic Protection Offered by the European Union for the Citizens in the present economic situation. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*;2011, Vol. 20 Issue 1, pp. 31-35. Arvutivõrgus: <http://anale.steconomieuoradea.ro/volume/2011/n1/067.pdf>
24. Vigni, P. Protection of EU Citizens: The Perzpective of International Law. In J. Larik and M. Moraru, *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External External Action after the Lisbon Treaty*. *EUI Working Paper, LAW 2011/10*, pp. 91-106
25. Värk, R. *Diplomaatiline õigus*. Juura 2004
26. De Waele, H. *Layered Global Player: Dynamics of EU External Relations*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.

27. Wessel, R.A., Van Vooren, B. The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law, Arvutivõrgus: [http://www.uaces.org/events/conferences/passau/abstract.php?paper\\_id=707](http://www.uaces.org/events/conferences/passau/abstract.php?paper_id=707)
28. Wessel, A., Van Vooren, B. External Representation and the European External Action Service: Selected Legal Challenges. In Principles and Practices of EU External Representation, CLEER Working Papers, 2012/5, pp. 59-82
29. Whitman, R.G., Strengthening the EU's external representation: the role of the EEAS on the Union's external representation. European Parliament, 2010
30. Wouters, J., Duquet, S. The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 62 - May 2011 Arvutivõrgus: <http://ssrn.com/abstract=1898664>

### **Kasutatud muud allikad**

31. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009 - Summary of the Impact Assessment. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1601:EN:HTML>
32. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. COM(2011), 149/2, European Commission 2011
33. Consular and Diplomatic Protection: Legal framework in the EU Member States, Report of the EU CARE project, December 2010, p. 11; Arvutivõrgus: <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>
34. Draft Articles on Diplomatic Protection; Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10). 2006.
35. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. ILC 2001. Arvutivõrgus: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)
36. Dugard, J; First report on diplomatic protection, United Nation General Assembly, A/CN.4/567, 7.3.2000
37. Dugard, J., Seventh report on diplomatic protection, United Nation General Assembly, A/CN.4/567, 7.3.2006.

38. Effective Consular Protection in Third Countries: The Contribution of the European Union. European Commission, Commission Action Plan 2007-2009, 5.12.2007, COM(2007) 767 final
39. First Report of the Commission on the Citizenship of the Union, COM (93), 702 final, 21.12.1993.
40. Roheline raamat — Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides. Euroopa Liidu Teataja C 30, 10.02.2007, lk 8-13.  
Arvutivõrgus:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:01:ET:HTML>
41. Euroopa Parlament, Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon. 13.06.2007.a. töödokument, Raportöör Ioannis Varvitsiotis. Arvutivõrgus:  
[http://www.careproject.eu/database/upload/EUwdEP/EUwdEP\\_et\\_Text.pdf](http://www.careproject.eu/database/upload/EUwdEP/EUwdEP_et_Text.pdf)
42. Ettepanek: Nõukogu direktiiv Euroopa Liidu kodanike konsulaarkaitse kohta välismaal, KOM(2011) 881, Brüssel 14.12.2011. Menetluse jälgimine arvutivõrgus:  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=et&DosId=201198](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=et&DosId=201198)

### **Kasutatud normatiivmaterjalid**

43. Konsulaarseadus. Vastu võetud 20.05.2009. Riigi Teataja; RT I 2009, 29, 175
44. Konsulärais reglaments. OG No.72, 18 June 1994. Arvutivõrgus:  
<http://www.careproject.eu/database/scheda.php?caseother=156>
45. Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon. Vastu võetud 17.04.1961. Riigi Teataja; RT II 2006, 16
46. Konsulaarsuhete Viini konventsioon. Vastu võetud 23.04.1963. Riigi Teataja; RT II 2006, 16
47. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, vastu võetud 22.05.1969. Riigi Teataja; RT II 1993, 13/14, 16
48. Universaalsete rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemisel riikide esindamise Viini konventsioon. Vastu võetud 13.03.1975. Riigi Teataja; RT II 2001, 25, 128
49. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. Euroopa Liidu Teataja; C 83, 30.03.2010
50. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, C 83/389, 30.03.2010
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, Euroopa Liidu Teataja, L 158, 30.04.2004



52. Euroopa Liidu nõukogu 26.07.2010 otsus, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine. 2010/427/EL, Euroopa Liidu Teataja, L 201/30, 03.08.2010
53. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate otsus, 19. detsember 1995, Euroopa liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu. 95/553/EÜ, EÜT L 314, 28.12.1995
54. Treaty on European Union – ELT C 191, 29.07.1992

### **Kasutatud kohtupraktika**

55. *The Panevezys-Saldutiskis Railway (Estonia v. Lithuania)*. International Court of Justice (ICJ), 28 February 1939, Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/pcij/series-a-b.php?p1=9&p2=3>
56. *Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. U.K.)*. – ICJ, 30 August 1924, Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/pcij/series-a.php?p1=9&p2=1>
57. *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*. ICJ, 5 April 1955. Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&code=lg&p3=4>
58. *LaGrand Case (Germany v. United States of America)*, ICJ, 27 June 2001, Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=04&case=104&code=gus&p3=4>
59. *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, ICJ, 31 March 2004, Arvutivõrgus: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=11&case=128&code=mus&p3=4>
60. 6. juuli 1995. aasta otsus kohtuasjas T-572/93: *Odigitria*. EKL 1995, lk II-02025
61. 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-341/01: *Plato Plastik Robert Frank*, EKL 2004, lk I-4883
62. 12. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas T-253/02: *Ayadi vs Nõukogu*. EKL 2006, lk II 2139
63. 12. juuli 2006. Aasta otsus kohtuasjas R-49/04: *Hassan vs Nõukogu*. EKL 2006, lk II-52

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Karola Sisask (sünnikuupäev: 06.02.1987)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Euroopa Liidu kodanike diplomaatilise kaitse õiguslikud alused ja kaitse teostamise võimalikkus“,

mille juhendaja on René Värk,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, \_\_\_\_\_