EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.12.2020
COM(2020) 731 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

(ESITATUD EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 25 KOHASELT)
ELi kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2016–2020 tehtud edusammud

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklis 25 nõutakse, et komisjon esitaks iga kolme aasta järel Euroopa Parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aruande mittediskrimineerimist ja ELi kodakondsust käsitlevate sätete (lepingu teine osa) kohaldamise kohta[1]. Käesolev üheksas ELi toimimise lepingu artikli 25 kohaselt esitatav aruanne hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist 2016 kuni 30. juunini 2020.

Käesolevas aruandes keskendutakse ELi toimimise lepingu II osa sätetele, mis käsitlevad: i) ELi kodakondsust, ii) mittediskrimineerimist; iii) vaba liikumist ja elamist liikmesriikide territooriumil; iv) õigust hääletada ja kandideerida elukohaliikmesriigis kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel; v) õigust konsulaarkaitsele; vi) õigust pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole ja vii) õigust esitada kaebusi ombudsmanile. Aruanne on lisatud ELi kodakondsuse aruandele „Kodanike mõjuvõimu suurendamine ja nende õiguste kaitsmine keerulistel aegadel“.

2. KODAKONDSUSE ALUSEL DISKRIMINEERIMISE KEELD (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKKEL 18)

ELi toimimise lepingu artikliga 18[2] on aluslepingute kohaldamisalal keelatud diskrimineerimine kodakondsuse alusel[3].

Aruandega hõlmatud ajavahemikul tegi Euroopa Liidu Kohus (edaspidi „kohus“) neli olulist kohtuotsust, mis käsitlesid ELi kodanike kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu väljaandmise ja spordi valdkonnas.

2.1. Kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld ja liikuvate ELi kodanike väljaandmine

Kolm kohtuotsust, mis käsitlesid muus kui kodakondsusjärgses liikmesriigis elavate ELi kodanike kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu ja nende väljaandmist kolmandale riigile, olid **Petruhhin,**[4] **Pisciotti**[5] ja **Raugevicius**[6]**.** Kõigis neis kohtuasjades oli vaidluse all vastuvõtva liikmesriigi kodanike väljaandmist välistavate siseriiklike õigusnormide ja ELi kodanike kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõtte (ELi toimimise lepingu artikkel 18) kooskõla.

Nii kohtuasjad Petruhhin kui ka Pisciotti käsitlesid liikuvate ELi kodanike väljaandmist kriminaalvastutusele võtmiseks, kohtuasi Raugevicius aga liikuvate ELi kodanike väljaandmist, et viia täide kriminaalkaristus, mille oli määranud ELi-välise riigi kohus.

---

[1] Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamist käsitlevad aastaaruanded sisaldavad ajakohast teavet liidu kodakondsusega kaasnevate õiguste vallas tehtud edusammude kohta.
[2] Vt ka ELi põhiõiguste harta artikli 21 lõige 2.
[3] See säte ei piira aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist.
[4] Kohtuotsus Aleksei Petruhhin *vs.* Latvijas Republikas Generālprokuratūra, C-182/15.
[5] Kohtuotsus Romano Pisciotti *vs.* Bundesrepublik Deutschland, C-191/16.
[6] Kohtuotsus Denis Raugevicius, C-247/17.

Kohtu peamised järeldused nendes kohtuasjades võib kokku võtta järgmiselt. Esiteks otsustas kohus, et kuigi väljaandmiseeskirjad kuuluvad liikmesriigi pädevusse, kui liidu ja kolmanda riigi vahel ei ole sõlmitud rahvusvahelist lepingut, peavad liikmesriigid liidu õigusega hõlmatud olukordades väljaandmist käsitlevaid siseriiklikke õigusnorme kohaldades võtma nõuetekohaselt arvesse liidu õigust[7]. Kohtu sõnul on see nii juhul, kui liidu kodanik on kasutanud oma vaba liikumise õigust (vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 21) ja väljaandmist käsitlevad siseriiklikud õigusnormid võivad viia liidu kodanike diskrimineerimiseni kodakondsuse alusel (millele on osutatud ELi toimimise lepingu artiklis 18)[8].

Teiseks kaalus kohus, kas liikmesriikide (rahvusvahelised) õigusnormid, mis välistavad *üksnes* oma kodanike väljaandmise, on vastuolus ELi toimimise lepingu artiklis 18 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttega. Kohus märgib, et sellised väljaandmiseeskirjad põhjustavad erinevat kohtlemist sõltuvalt ELi kodaniku kodakondsusest ja seega liikumisvabaduse piiramist[9]. Kohtu praktika kohaselt võib selline piirang olla õigustatud üksnes siis, „kui see põhineb objektiivsetel kaalutlustel ja on riigisisese õiguse õiguspärase eesmärgiga proportsionaalne“[10]. Kuigi kohus tunnistab, et rahvusvahelise kriminaalasjades tehtava koostöö eesmärk (eesmärgid) ja karistamatuse ohu vältimine on õiguspärased,[11] peavad need siseriiklikud sätted vastama ka proportsionaalsuse nõudele.

Sellega seoses leidis kohus Petruhhini kohtuasja puhul, et liikmesriigid, kes kaaluvad väljaandmistaotlusega nõustumist, peavad kaaluma alternatiivseid meetmeid, mis kahjustavad põhivabaduste teostamist vähem[12]. Tuginedes ELi lojaalse koostöö põhimõttele (ELi lepingu artikli 4 lõige 3) ja liidu teisesele õigusele kriminaalasjades tehtava koostöö valdkonnas (täpsemalt Euroopa vahistamismäärusele), järeldas kohus järgmist. Enne liikuva ELi kodaniku väljaandmist peavad liikmesriigid vahetama teavet kodakondsusjärgse liikmesriigiga, et anda sellele liikmesriigile, niivõrd, kuivõrd sel on siseriikliku õiguse kohaselt pädevus selle isiku suhtes menetlust läbi viia seoses väljaspool selle riigi territooriumi toime pandud tegudega, võimalus esitada liikuvale ELi kodanikule süüdistus välisriigis toime pandud kuritegude eest[13]. Pisciotti kohtuotsuses selgitas kohus siiski, et kui kodakondsusjärgset liikmesriiki on piisavalt teavitatud, kuid ta otsustab siiski mitte esitada süüdistust oma kodanikule väljaspool oma territooriumi toime pandud kuritegude eest, ei välista ELi õigus nende väljaandmist vastuvõtva liikmesriigi poolt kolmandale riigile[14].

---

[7] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 26–27.
[8] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 29–31; kohtuotsus Pisciotti, C-191/16, punktid 31–35, 37–42; kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punktid 27–28.
[9] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 32–33; kohtuotsus Pisciotti, C-191/16, punktid 43–45; kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punkt 30.
[10] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 34, 38; kohtuotsus Pisciotti, C-191/16, punkt 46; kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punkt 31.
[11] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 35–37.
[12] Vt kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 38-41.
[13] Kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, punktid 42–48.
[14] Vt kohtuotsus Pisciotti, C-191/16, punktid 50–56.

Kolmandaks näitab Euroopa Kohtu otsus Raugeviciuse kohtuasjas, et vastuolu toime pandud kuritegude eest karistamatuse ohu ennetamise eesmärgi ja põhivabaduse piiramise vahel ning sellest tulenev vajadus analüüsida alternatiivseid meetmeid ilmnevad ka väljaandmistaotluste puhul, mis esitatakse (välismaise) kriminaalkaristuse täideviimiseks[15]. Kui *ne bis in idem* põhimõte takistab kodakondsusjärgset liikmesriiki algatamast asjaomase liikuva ELi kodaniku suhtes kriminaalmenetlust, siis rahvusvahelised õigusaktid ja (mõne) liikmesriigi õigusaktid näevad ette alternatiivsed meetmed (nt välisriigi kohtute määratud kriminaalkaristuste kandmine kodakondsusjärgses liikmesriigis)[16]. Kohus on seisukohal, et sellist alternatiivset korda võib seega pidada kohaldatavaks ka asjaomase liikuva ELi kodaniku suhtes (olenemata kodakondsusest tulenevatest piirangutest)[17].

2.2. Kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld harrastusspordis

Teises olulises Euroopa Kohtu otsuses, mis tehti käesoleva aruandega hõlmatud ajal, arutati **TopFiti**[18] kohtuasjas (liikuvate) ELi kodanike kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu harrastusspordi valdkonnas[19].

D. Biffi on Saksamaal elav Itaalia kodanik, kes võistleb harrastussportlaste jooksuvõistlustel seenioride klassis. Ta kuulub spordiühingusse TopFit, mis on seotud Saksa kergejõustikuliiduga (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). 2015. aastal tõi DLV eeskirjade muutmine kaasa selle, et liikuvad ELi kodanikud Saksamaal, nagu D. Biffi, jäeti ilma võimalusest osaleda riiklikel meistrivõistlustel või lubati neil meistrivõistlustel osaleda ainult „väljaspool paremusjärjestust“ või „ilma paremusjärjestuse kohata“. Seetõttu ei saanud nad jõuda finaali ega tulla riigi meistriks, ehkki kõik muud tingimused kergejõustiku meistrivõistlustel osalemiseks olid täidetud.

Euroopa Liidu Kohus tugines eelotsusetaotlusele vastamisel neljale märkusele. Esiteks märkis kohus, viidates oma hiljutisele otsusele Raugeviciuse kohtuasjas, et „niisugune liidu kodanik, kes kasutab oma õigust vabalt liikuda, [kuulub] [...] ELTL artikli 18 kohaldamisalasse“, sealhulgas harrastusspordi valdkonnas[20]. Teiseks on ELi toimimise lepingu artiklis 21 sätestatud, et vaba liikumise põhivabaduse eesmärk on muu hulgas „soodustada asjaomase liidu kodaniku järkjärgulist integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda“, ning harrastusspordis osalemine on selle kaasamisprotsessi oluline osa[21]. Kolmandaks märkis kohus, viidates varasemale ELi kohtupraktikale, et siseriiklike (spordi)liitude eeskirjad peavad samuti järgima ELi õigust, sealhulgas aluslepinguid[22]. Neljandaks tähendab ELi toimimise lepingu artiklite 18 ja 21 kohaldatavus siseriiklike spordiliitude eeskirjade suhtes muu hulgas seda, et eeskirjad, mis võivad kujutada endast

[15] Vt kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punktid 32–40.
[16] Kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punktid 36–38.
[17] Kohtuotsus Raugevicius, C-247/17, punktid 41–48.
[18] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 13. juuni 2019, TopFit e.V. ja Daniele Biffi *vs.* Deutscher Leichtathletikverband e.V., C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497.
[19] Kodakondsusel põhinev diskrimineerimine elukutselises spordis kuulub ELi toimimise lepingu artikli 45 kohaldamisalasse.
[20] Kohtuotsus TopFit, C-22/18, punktid 29–30.
[21] Kohtuotsus TopFit, C-22/18, punktid 31–34.
[22] Kohtuotsus TopFit, C-22/18, punktid 36–40.

põhivabaduse piiramist, on ELi õigusega vastuolus, välja arvatud juhul, kui need põhinevad „objektiivsetel kaalutlustel ja on asjaomaste õigusnormidega taotletava õiguspärase eesmärgiga“ proportsionaalsed[23].

3. VÕITLUS DISKRIMINEERIMISEGA SOO, RASSILISE VÕI ETNILISE PÄRITOLU, USUTUNNISTUSE VÕI VEENDUMUSTE, PUUDE, VANUSE VÕI SEKSUAALSE SÄTTUMUSE ALUSEL (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKKEL 19)

3.1. Sissejuhatus

ELi toimimise lepingu artiklis 19 on sätestatud, et EL võib astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel[24].

2019. aasta märtsis avaldas Euroopa Komisjon naiste ja meeste võrdõiguslikkust käsitleva aastaaruande, milles jõuti järeldusele, et isegi ELis, kus sooline võrdõiguslikkus on seadusega ühemõtteliselt tagatud, ei ole see ikka veel käegakatsutav reaalsus[25].

2015. aasta detsembris avaldati LGBTI kogukonna võrdõiguslikkuse edendamise meetmete loetelu, mis sisaldas komisjoni kavandatud meetmeid mitmesugustes poliitikavaldkondades aastatel 2016–2019[26]. 2017. aasta veebruaris avaldas komisjon LGBTI kogukonna võrdõiguslikkuse edendamise meetmete loetelu kohta esimese aastaaruande, mis hõlmas 2016. aastat. Teine ja kolmas aruanne esitati vastavalt 2018. ja 2019. aastal ning 2020. aasta mais avaldati viimane aruanne 2019. aastal võetud meetmete kohta[27].

2018. aasta novembris avaldas komisjon kokkuvõtted, mis põhinevad rassismi, ksenofoobia ja muus vormis sallimatusega võitlemise ELi kõrgetasemelise töörühma 5. detsembril 2017. aastal toimunud neljandal kohtumisel peetud romavastasuse ja afrofoobia teemalistel aruteludel[28]. Samuti avaldas komisjon suunise nõukogu raamotsuse 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega) praktilise kohaldamise kohta[29].

2018. aasta detsembris avaldas Euroopa Komisjon hindamisaruande, milles kajastati romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistikku aastani 2020[30]. Selles hinnatakse ELi raamistikku ning seda, kuidas raamistikus on romade kaasamise toetamiseks võetud arvesse ka muid Euroopa poliitikavaldkondi, õigusakte ja rahastamisvahendid. Samuti

---

[23] Kohtuotsus TopFit, C-22/18, punktid 42–48.
[24] Vt ka ELi põhiõiguste harta artikli 21 lõige 1.
[25] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf.
[26] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents.
[27] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf.
[28] Romavastasust käsitlev kokkuvõte: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; afrofoobiat käsitlev kokkuvõte: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.
[29] https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.
[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785.

avaldas komisjon 2019. aasta septembris aruande, milles keskendutakse romade kaasamise meetmete riiklikule rakendamisele[31].

Komisjon käivitas 2019. aasta mais kampaania #EUvsDiscrimination,[32] mis kestab kuni 2020. aasta detsembrini ja mille eesmärk on võidelda diskrimineerimisega töökohal vanuse, soo, puude, etnilise või rassilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste või seksuaalse sättumuse alusel, mis on ELi diskrimineerimisvastaste õigusaktidega keelatud[33].

3.2. Kohtupraktika

Usuvabaduse kohta tuleb ära märkida Euroopa Liidu Kohtu 22. jaanuari 2019. aasta otsus Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Euroopa Kohus leidis, et siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt esiteks on suur reede riigipüha üksnes teatavatesse kristlikesse uskkondadesse kuuluvate töötajate jaoks ja teiseks on ainult nendel töötajatel õigus saada sellel riigipühal töötamise korral lisatasu, kujutavad endast otsest diskrimineerimist usutunnistuse alusel.

4. LIIDU KODAKONDSUS (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIGE 1)

4.1. Sissejuhatus

ELi toimimise lepingu artiklis 20 on sätestatud, et iga isik, kellel on mõne ELi liikmesriigi kodakondsus, on ka liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, mitte ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Ehkki kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimused sätestab iga liikmesriik ise, järgides seejuures ELi õigusakte,[34] kaasnevad liikmesriigi kodakondsuse andmisega ka ELi kodakondsuse andmine ja ELi kodaniku õigused, mida saab kasutada kogu ELis. Seepärast leiab komisjon, et liikmesriigid peaksid kasutama oma kodakondsuse andmise eelisõigust lojaalse koostöö vaimus, nagu nõutakse aluslepingutes.

Euroopa Komisjon võttis mitu meedet seoses ELi kodakondsuse saamise ja kaotamisega, täpsemalt seoses nn investori kodakondsuse andmise kavadega ELis, mis näevad ette kolmandate riikide kodanikele investeeringute eest kodanikuõiguste andmist.

2019. aasta jaanuaris avaldas komisjon aruande „Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad Euroopa Liidus“,[35] milles analüüsitakse olemasolevaid kavasid ELi liikmesriikide kodakondsuse ja elamisloa saamiseks tänu investeeringutele ning tuuakse välja mitu probleemi ja riski, mida sellised kavad ELile tekitavad.

Pärast aruande avaldamist moodustas komisjon investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade uurimiseks liikmesriikide ekspertidest koosneva töörühma, et i) analüüsida

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR.
[32] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=et.
[33] Kampaania üks suund keskendub eelkõige mõistlikele abinõudele puuetega inimeste jaoks kooskõlas nõukogu direktiiviga 2000/78/EÜ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32000L0078. 2020. aasta septembris avaldati heade tavade juhend mõistlike abinõude kohta töökohal, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738& langId=et&pubId=8341&furtherPubs=yes.
[34] Kohtuotsus Rottmann, C-135/08.
[35] COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

investoritele kodakondsuse andmise kavadest tulenevaid konkreetseid riske; ii) töötada 2019. aasta lõpuks välja ühised turvakontrollid ning iii) käsitleda läbipaistvuse ja hea valitsemistava aspekte nii investoritele kodakondsuse kui ka elamisloa andmise kavade rakendamisel[36].

Aruandeperioodil käsitles komisjon 98 kaebust, peaaegu 1 400 kirja/päringut, 48 küsimust ja 10 petitsiooni Euroopa Parlamendilt ELi kodakondsuse ja sellega kaasnevate õiguste valdkonnas, mis olid peamiselt seotud teabega Brexiti mõju kohta ELi kodakondsusega seotud õigustele.

4.2. Kohtupraktika

2016.–2019. aastal menetles kohus 29 ELi kodakondsusega seotud kohtuasja, sealhulgas kodakondsuse alusel diskrimineerimist, ELi kodakondsuse kaotamist liikmesriigi kodakondsuse kaotamise tõttu või ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmete tuletatud elamisõigust[37].

Kohtuotsuses **Tjebbes jt**[38] kinnitas Euroopa Kohus, et liikmesriikide eesmärk tagada riigi ja tema kodanike vahel tegelik seos on üldiselt õiguspärane. See õiguspärasus ei vabasta liikmesriike siiski selle tagamisest, et liikmesriikide kodakondsuse *ex lege* kaotamisel (üksikjuhtudel) võetakse nõuetekohaselt arvesse proportsionaalsuse põhimõtet, kui kodakondsuse kaotamisega kaasneks ELi kodakondsuse ja sellega kaasnevate õiguste kaotamine[39].

Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liikmesriikide õigusaktid, mis reguleerivad kodakondsuse kaotamist, näeksid ette võimaluse „[asjaomase isiku ja tema pereliikmete jaoks] põhjustatud tagajärgede üksikjuhtumipõhist läbivaatamist liidu õiguse seisukohast“[40]. Kui sellise vaagimise tulemusena leitakse, et ELi kodakondsuse kaotamine (liikmesriigi kodakondsuse automaatse kaotamise tõttu) on vastuolus ELi õigusega, peaks olema võimalik kodakondsus *ex tunc* taastada[41].

5. ÕIGUS VABALT LIIKUDA JA ELADA LIIKMESRIIKIDE TERRITOORIUMIL (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIGE 2 ja ARTIKKEL 21)

5.1. Sissejuhatus

[36] Vt https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.
[37] Euroopa Liidu Kohus (2020). 2019. aasta aruanne: Kohtutegevus. Luxembourg, veebruar 2020, lk 161; https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf.
[38] Kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17.
[39] Kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, punkt 40.
[40] Kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, punkt 41.
[41] Kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, punkt 42.

ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkti a ja artikli 21 alusel on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti[42].

Enamik kodanikke toetab seda õigust[43] ja peab seda üheks peamiseks ELi liikmesusega kaasnevaks eeliseks[44]. Lisaks väidab üle poole ELi kodanikest, et nad on saanud kasu sellest, et välismaal reisides on piirikontrolli vähem või see puudub üldse[45]. Enamik eurooplasi peab inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumist Euroopa Liidus ELi kõige tänuväärsemaks saavutuseks[46]. 2020. aasta kevadel korraldatud uuringus nõustus 83 % ELi kodanikest, et ELi kodanike vaba liikumine ELis toob nende riigi majandusele üldist kasu[47].

2018. aastal elas või töötas 16 miljonit ELi kodanikku mõnes teises ELi riigis kui riik, mille kodanikud nad olid. Tunduvalt suurem arv ELi kodanikke viibis teistes liikmesriikides ajutiselt, veetes seal puhkust, külastades sõpru ja pereliikmeid või ajades tööasju.

Liikuvad ELi kodanikud ja nende pereliikmed leiavad teavet oma õiguse kohta elada teises liikmesriigis portaalist Teie Euroopa;[48] Kuna portaali kaudu pääseb juurde ka riigipõhisele teabele, toimib see ELi ühtse digiväravana[49].

Komisjon tegeles aruandlusperioodil 950 kodanikelt saadud kaebuse, 6 128 küsimuse ning Euroopa Parlamendist tulnud 140 petitsiooniga, mis olid seotud vaba liikumise õiguse kasutamisega. Paljudes neist käsitleti ELi kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete ELi sisenemise ja ELis elamise õigust (viisade ja elamislubade väljaandmise tingimused, lisaformaalsused) ning tingimusi, mille alusel saavad ELi kodanikud kasutada oma õigust vabalt liikuda.

Liikuvad ELi kodanikud, kellele on ametiasutustes tehtud liiga ELi õiguse ebaõige kohaldamisega, võivad saada abi SOLVITist,[50] mis on loodud selleks, et kiiresti reageerida ja leida lahendused riigi tasandil. Ajavahemikul 2016–2018 menetleti SOLVITis ligikaudu 1 930 isikute vaba liikumisega seotud juhtumit[51].

---

[42] Vt eelkõige direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb ELi kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, ELT L 158, 30.4.2004, lk 77 (edaspidi ka „vaba liikumise direktiiv“).

[43] 81 % vastajatest, kes osalesid Eurobaromeetri 2019. aasta eriuuringus 486.

[44] 60 % vastajatest, kes osalesid Eurobaromeetri 2019. aasta kevade standarduuringus 91.

[45] 56 % vastajatest, kes osalesid Eurobaromeetri 2019. aasta kevade standarduuringus 91.

[46] 60 % vastajatest, kes osalesid Eurobaromeetri 2019. aasta eriuuringus 486.

[47] Eurobaromeetri 2020. aasta kevade kiiruuring 485.

[48] https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/.

[49] Määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärav teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks.

[50] SOLVIT on võrgustik, mille kaudu liikmesriikide haldusasutused pakuvad teenuseid kogu ELis ja EMPs. SOLVITi riiklikud keskused võtavad vastu kodanike kaebusi ja teevad veebipõhise andmebaasi kaudu koostööd, et aidata neil lahendada oma probleemid kohtuväliselt ja tasuta.

[51] https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

Samuti võivad kodanikud küsida oma isiklike õiguste kohta ELis portaali Teie Euroopa nõuandeteenuse kaudu,[52] mis pakub tasuta ja vajadustele vastavat õigusnõustamist. Teie Euroopa nõuandeteenust haldab komisjon oma lepingupartneri European Citizens Action Service (ECAS) kaudu. Aastatel 2016–2020 tehti nõuandeteenuse kaudu rohkem kui 42 000 päringut riiki sisenemise menetluste ja elamisõiguste kohta ning üle 2 300 päringu poliitiliste ja kohtusse pöördumise õiguste kohta.

ELi kodanike käsutuses on ka komisjoni Europe Directi teabekeskus,[53] kus antakse Euroopa kodanikele üldist teavet Euroopa Liidu kohta ja nõu seoses ELi kodanike õigustega. Aastatel 2016–2019 tehti portaalis isikute vaba liikumise kohta kokku 5 251 päringut.

Lisaks võivad liikuvad ELi töötajad taotleda abi riiklikelt asutustelt, mis on loodud kooskõlas direktiiviga 2014/54/EL[54].

Et aidata puuetega inimestel vabalt liikuda, viis komisjon aastatel 2016–2018 ellu ELi puudega isiku kaardi katseprojekti[55].

Komisjon on välja töötanud vaba liikumise õigust käsitleva e-õppe vahendi, mis on mõeldud kohalikele ametiasutustele, et süvendada nende teadmisi direktiivi 2004/38/EÜ (vaba liikumise direktiiv) ja sellest tulenevate õiguste kohta. E-õppe vahend on kättesaadav 23 keeles ning sisaldab enesehindamistesti ja veebikursust algajatele ja edasijõudnud kasutajatele.

5.2. Kohtupraktika

5.2.1. Euroopa Liidu Kohtu praktika vaba liikumise õiguse ja (tuletatud) elamisõiguse valdkonnas

Euroopa Liidu Kohus on teinud mitu otsust seoses ELi toimimise lepingu artikliga 21 (sealhulgas selle rakendamisega vaba liikumise direktiivi kaudu), samuti seoses elamisõigusega, mis tuleneb ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhinevast ELi kodakondsusest[56].

Esimene rühm kohtuasju puudutab küsimust, millised ELi kodanikud ja nende pereliikmed võivad elamisõiguse saamiseks tugineda direktiivile 2004/38/EÜ.

[52] https://europa.eu/youreurope/advice/.
[53] https://europa.eu/european-union/contact_en.
[54] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/54/EL meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise raames töötajatele antud õiguste kasutamist.
[55] Sellega kehtestati puudega isiku staatuse vabatahtlik vastastikune tunnustamine ning edendati puuetega inimeste juurdepääsu kultuurile, spordile ja vaba aja veetmise võimalustele kaheksas projektiriigis: Belgia, Eesti, Itaalia, Küpros, Malta, Rumeenia, Sloveenia ja Soome.
[56] Selles jaotises ei käsitleta neid Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, mis põhinevad peamiselt „liidu töötaja“ staatusel vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 45 ja sellele järgnevatele artiklitele.

Kohtuotsuses **Lounes**[57] otsustas Euroopa Kohus, et liidu kodanik, kes on kasutanud oma vaba liikumise õigust elada teises ELi liikmesriigis ja kes on vahepeal saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, säilitades samas päritoluliikmesriigi kodakondsuse, kuid kes ei ole enam direktiivi 2004/38/EÜ alusel soodustatud isik, võib jätkuvalt kasutada ELi toimimise lepingu artiklist 21 tulenevaid õigusi[58]. Kõnealuse (topeltkodakondsusega) ELi kodaniku pereliikmete elamisõigus võib samuti tuleneda otseselt ELi toimimise lepingu artiklist 21 tingimustel, mis ei tohi olla rangemad kui direktiiviga 2004/38/EÜ ettenähtud tingimused[59]. Kohus selgitas, et vaba liikumise õigus hõlmab õigust elada tavalist pereelu[60].

Kohtuotsuses **Gusa**[61] leidis Euroopa Kohus, et õigus säilitada töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatus pärast majandustegevuse lõpetamist direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõikes 3 (täpsemalt selle punktis b, milles on käsitletud isikut, kes „on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on töötanud üle ühe aasta, ja on registreeritud asjaomases tööhõiveametis tööotsijaks“) kohaldatakse ka liikuvate ELi kodanike suhtes, kes olid füüsilisest isikust ettevõtjad enne majandustegevuse lõpetamist endast sõltumatutel põhjustel[62].

Kohtuotsuses **Coman**[63] tõlgendas kohus direktiivi 2004/38/EÜ[64] artikli 2 punkti 2 alapunktis a esitatud mõistet „abikaasa“ ja leidis, et tegemist on liidu õiguse autonoomse määratlusega, mis on liikmesriikide õigusest sõltumatu. Kohus otsustas, et kui tagasipöörduv ELi kodanik on (varem) kasutanud vaba liikumise õigust, et asuda tegelikult elama teise ELi liikmesriiki, ning on vastuvõtvas liikmesriigis loonud või tugevdanud perekonnaelu samasoolise (kolmanda riigi) kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult sõlmitud abielu kaudu, on ELi õigusega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega keeldutakse andmast tagasipöörduva ELi kodaniku samasoolisele abikaasale tuletatud õigust riiki siseneda ja seal elada, tuginedes samasooliste abielu mittetunnustamisele asjaomases (kodu)liikmesriigis[65]. Asjaomane liikmesriik peab sellist isikut käsitama abikaasana, et võimaldada tal teostada ELi õigusest tulenevaid õigusi. Samas ei nõuta, et liikmesriik näeks oma siseriikliku õigusega ette abielu institutsiooni laiendamise samasooliste isikute abieluga[66].

---

[57] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 14. november 2017, Toufik Lounes *vs.* Secretary of State for the Home Department, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.
[58] Kohtuotsus Lounes, C-165/16, punktid 45–58. Tuleb märkida, et kohus on konkreetselt rõhutanud, et direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamine lõpetatakse siiski nende liikuvate ELi kodanike suhtes, kes on saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse; vt kohtuotsus Lounes, C-165/16, punktid 31–44.
[59] Kohtuotsus Lounes, C-165/16, punktid 59–61.
[60] Kohtuotsus Lounes, C-165/16, punkt 52.
[61] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 20. detsember 2017, Florea Gusa *vs.* Minister for Social Protection jt, C-442/16, ECLI:EU:C:2017:1004.
[62] Kohtuotsus Gusa, C-442/16, punktid 35–45.
[63] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 5. juuni 2018, Relu Adrian Coman jt *vs.* Inspectoratul General pentru Imigrări jt, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.
[64] Kohtuotsus Coman, C-673/16, punktid 33–36.
[65] Kohtuotsus Coman, C-673/16, punktid 38–40, 52–55.
[66] Kohtuotsus Coman, C-673/16, punkt 45.

Kohtuotsuses **Altiner ja Ravn**[67] otsustas kohus, et ELi õigusega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega ei anta tagasipöörduva ELi kodaniku pereliikmele tuletatud elamisõigust, kui see pereliige ei ole asjaomase ELi kodaniku päritoluliikmesriiki tagasipöördumise „loomuliku jätkuna“ selle liikmesriigi territooriumile sisenenud[68]. Nii on see tingimusel, et sellised siseriiklikud õigusaktid eeldavad igakülgset hindamist, mille käigus võetakse arvesse muid asjaomaseid tegureid, mis võivad tõendada, et hoolimata ajavahemikust, mis jääb liidu kodaniku asjaomasesse liikmesriiki tagasipöördumise ja kolmanda riigi kodanikust pereliikme riiki sisenemise vahele, ei ole vastuvõtvas liikmesriigis loodud ja tugevdatud perekonnaelu lõppenud[69].

Tarola[70] kohtuasi puudutas ELi kodanikku, kes oli kasutanud oma õigust vabalt liikuda, olles enne endast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämist vastuvõtvas liikmesriigis töötanud kaks nädalat muu lepingu alusel kui tähtajaline tööleping. Euroopa Kohus tõlgendas direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punkti a ja lõike 3 punkti c ning leidis, et sellises olukorras olev kodanik säilitab töötaja staatuse (ja seega õiguse elada vastuvõtvas liikmesriigis) vähemalt kuueks kuuks, kui asjaomasel isikul oli enne mittevabatahtlikku töötust tegelikult töötaja staatus ja ta oli registreeritud tööotsijana asjaomases tööhõiveametis[71]. Lisaks märkis kohus, et siseriiklikust õigusest tulenev õigus sotsiaalkindlustushüvitistele või sotsiaalabile võib sõltuda kindlast töötamisperioodist, kui võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt kohaldatakse sama tingimust asjaomase liikmesriigi kodanike suhtes[72].

Kohtuotsus **Bajratari**[73] on seotud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punkti b tõlgendamisega seoses elamisõigusega piisavate elatusvahendite ja üldise ravikindlustuse olemasolul. Kohtuasi puudutas ELi alaealise kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemat, kes soovis kasutada vastuvõtvas liikmesriigis tuletatud elamisõigust, olles peamine hooldaja oma alaealisele lapsele, kes on ELi kodanik ja vastab artikli 7 lõike 1 punkti b tingimustele. Euroopa Kohus leidis, et alaealisel liidu kodanikul on piisavalt vahendeid, et elamise ajal mitte koormata põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, kui nende vahendite allikas on tulu, mis on saadud tema kolmanda riigi kodanikust vanema ebaseaduslikust töötamisest ilma elamis- ja tööloata[74]. Samuti leidis kohus, et tingimused, mis võimaldaksid piirata alaealise liidu kodaniku elamisõigust avaliku korra kaalutlustel, ei olnud täidetud[75].

Teises Euroopa Kohtu otsuste rühmas käsitletakse elamisõiguse piiramist ja väljasaatmist direktiivi 2004/38/EÜ alusel.

---

[67] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 27. juuni 2018, Erdem Deha Altiner ja Isabel Hanna Ravn *vs.* Udlændingestyrelsen, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.
[68] Kohtuotsus Altiner ja Ravn, C-230/17, punktid 30–34.
[69] Kohtuotsus Altiner ja Ravn, C-230/17, punkt 35.
[70] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 11. aprill 2019, Neculai Tarola *vs.* Minister for Social Protection, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309.
[71] Kohtuotsus Tarola, C-483/17, punktid 45–52.
[72] Kohtuotsus Tarola, C-483/17, punktid 55–57.
[73] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 2. oktoober 2019, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.
[74] Bajratari, C-93/18, punkt 53.
[75] Bajratari, C-93/18, punkt 52.

Kohtuotsuses **E *vs.* Subdelegación del Gobierno en Álava**[76] kordas Euroopa Kohus, et direktiivi 2004/38/EÜ alusel tehtud väljasaatmisotsused peavad põhinema eranditult asjaomase isiku (ELi kodaniku) isiklikul käitumisel. Asjaolu, et asjaomane isik oli väljasaatmisotsuse tegemise ajal vangistuses ilma väljavaateta lähitulevikus vabaneda, ei välista sellise otsuse tegemisel, et „asjaomane käitumine peab kujutama endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna või vastuvõtva liikmesriigi põhihuvi“[77].

Kohtuotsuses **Petrea**[78] otsustas Euroopa Kohus muu hulgas, et liikmesriik võib kehtetuks tunnistada registreerimistunnistuse, mis on ekslikult välja antud ELi kodanikule, kes on riigist välja saadetud ja sinna uuesti sisenenud, kuid kelle suhtes kehtib endiselt sisenemiskeeld (nagu on ette nähtud direktiiviga 2004/38/EÜ)[79]. Asjaomasel ELi kodanikul on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 32 alusel õigus esitada taotlus nimetatud sisenemiskeelu tühistamiseks; sellisel kodanikul ei ole (direktiivi 2004/38/EÜ alusel) siiski elamisõigust ajal, mil tema taotlust menetletakse[80].

Kohtuotsuses **B ja Vomero**[81] selgitas Euroopa Kohus mitut küsimust seoses direktiivi 2004/38/EÜ sätetega, mis käsitlevad tugevdatud kaitset väljasaatmise eest direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a alusel ja selle eeldusi, eelkõige seoses vangistusega. Kohus otsustas, et ELi kodanikul peab selleks, et saada tugevdatud kaitset väljasaatmise eest, olema alaline elamisõigus[82]. Lisaks selgitas kohus, et väljasaatmise eest tugevdatud kaitse tagamiseks vajaliku eelneva (katkestamata) elamisperioodi kogukestust tuleb arvestada esialgse väljasaatmisotsuse tegemise kuupäevast tagasi lugedes[83]. Otsustades, kas suurema kaitse saamiseks vajalik elamisperiood katkestati väljasaatmisotsusele eelneva kinnipidamise perioodiga, tuleb kinnipidamisest hoolimata igakülgselt hinnata, kas ELi kodaniku ja vastuvõtva liikmesriigi vahelised integratsioonisidemed on katkenud[84]. Selles üldises hinnangus on asjakohased tegurid „enne asjaomase isiku kinnipidamist vastuvõtva liikmesriigiga tekkinud integratsioonisidemete tugevus, selle süüteo laad, mis põhjendas mõistetud kinnipidamisperioodi, ning teo toimepanemise tehiolud ja asjaomase isiku käitumine kinnipidamise ajal“[85].

Kohtuotsuses **K ja HF**[86] leidis Euroopa Kohus, et asjaolu, et ELi kodanikule (tema pereliikmele) on varem Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F alusel varjupaiga andmisest

---

[76] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 13. juuli 2017, E *vs.* Subdelegación del Gobierno en Álava, C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542.
[77] Kohtuotsus *E v Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-193/16, punktid 19–26.
[78] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 14. september 2017, Ovidiu-Mihăiță Petrea *vs.* Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684. Petrea kohtuasjas tehtud otsuse mõnest aspektist tuleb juttu ka käesoleva ülevaate jaotises 5.2.3.
[79] Kohtuotsus Petrea, C-184/16, punktid 30–42.
[80] Kohtuotsus Petrea, C-184/16, punktid 43–48.
[81] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 17. aprill 2018, B *vs.* Land Baden-Württemburg ja Secretary of State for the Home Department *vs*. Franco Vomero, liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256.
[82] Kohtuotsus B ja Vomero, liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16, punktid 44–55.
[83] Kohtuotsus B ja Vomero, liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16, punktid 64–65, 85–94.
[84] Kohtuotsus B ja Vomero, liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16, punktid 66–82.
[85] Kohtuotsus B ja Vomero, liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16, punkt 83.
[86] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 2. mai 2018, K *vs.* Staatssecretaris van Veligheid en Justitie ja HF *vs.* Belgische Staat, liidetud kohtuasjad C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

keeldutud, ei saa *automaatselt* viia järelduseni, et ainuüksi selliste isikute viibimine riigis kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, nagu nõutakse direktiivis 2004/38/EÜ (artikkel 27)[87]. Vajadust piirata ELi kodaniku või tema pereliikme liikumis- ja elamisvabadust tuleb hinnata iga juhtumi puhul eraldi[88] ja lähtudes vaba liikumise eeskirjadest. Pädevad siseriiklikud asutused peavad täiendavalt kaaluma, i) kas selliste avaliku korra või julgeoleku meetmete vastuvõtmine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, võttes arvesse ELi kodanike ja nende pereliikmete õigusi, ning ii) kas on võimalik võtta muid meetmeid, mis kahjustaksid liikumisvabadust vähem[89].

Vaatlusperioodi jooksul tehtud kolmas rühm Euroopa Kohtu otsuseid käsitleb vaba liikumise ja elamise õigusi, mis tulenevad ELi toimimise lepingu artiklitest 20 ja 21.

Kohtuotsuses **Rendón Marín**[90] otsustas Euroopa Kohus, et liidu õigusega on automaatselt vastuolus see, kui üksnes varasema kuriteo tõttu keeldutakse tuletatud elamisõiguse andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on ELi liikuva ja paikse alaealise kodaniku ainuhooldaja[91]. Seda, et liidu õigusega on automaatselt vastuolus see, kui üksnes vanema varasema kuriteo tõttu keeldutakse tuletatud elamisõiguse andmisest kolmanda riigi kodanikule, kellest ELi alaealine kodanik sõltub, on kohus kinnitanud ka kohtuotsuses **CS**[92]. Siiski tunnistab kohus nii otsuses Rendón Marín kui ka otsuses CS liikmesriikide võimalust piirata ELi toimimise lepingu artiklitest 20 ja 21 tulenevat elamisõigust, kui selline piirang põhineb juhtumipõhisel hindamisel ja kui igasuguse väljasaatmise või elamisõiguse piiramise aluseks on „tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule“[93].

Kohtuasjas **Chavez-Vilchez jt**[94] paluti Euroopa Kohtul selgitada, mil määral sõltub ELi toimimise lepingu artiklist 20 tulenev elamisõigus (vastavalt kohtupraktikale alates kohtuotsusest Ruiz Zambrano[95]) sellest, kas liidu kodanikust vanemal, kes ei ole paikse alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja, on võimalus selle lapse eest hoolitseda. Kohus leidis, et pädevad ametiasutused peavad muu hulgas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 7 (era- ja perekonnaelu austamine) ja artiklit 24 (lapse parimate huvide arvessevõtmine) silmas pidades kindlaks määrama, kumb vanem on lapse peamine hooldaja ja kas kolmanda riigi kodanikust vanemaga on olemas sõltuvussuhe, mis sunniks last

[87] Kohtuotsus K ja HF, liidetud kohtuasjad C-331/16 ja C-366/16, punkt 51.
[88] Kohtuotsus K ja HF, liidetud kohtuasjad C-331/16 ja C-366/16, punktid 39–49, 52–60.
[89] Kohtuotsus K ja HF, liidetud kohtuasjad C-331/16 ja C-366/16, punktid 61–64.
[90] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 13. september 2016, Alfredo Rendón Marín *vs.* Administración del Estado, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.
[91] Kohtuotsus *Rendón Marín*, C-165/14, punktid 63–67, 81–87.
[92] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 13. september 2016, Secretary of State for the Home Department *vs.* CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punkt 41.
[93] ELi toimimise lepingu artiklist 20 tulenevate elamisõiguste kohta vt kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, punktid 83–86; kohtuotsus CS, C-304/14, punktid 36–42; ELi toimimise lepingu artiklist 21 tulenevate elamisõiguste kohta vt kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, punktid 55–62.
[94] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 10. mai 2017, H. C. Chavez-Vilchez jt *vs.* Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank jt, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.
[95] Kohtuotsus C-34/09.

tegelikult ELi territooriumilt lahkuma, kui sellisele vanemale elamisõiguse andmisest keeldutakse[96]. Kohus leidis, et sellise hinnangu andmisel on oluline kaalutlus, kas teine vanem, kes on liidu kodanik, on reaalselt võimeline ja valmis hoolitsema üksi iga päev ja tegelikult lapse eest. Siiski ei ole see iseenesest piisav alus järeldamaks, et kolmanda riigi kodanikust vanema ja lapse vahel ei ole sõltuvussuhet, mille tõttu on laps sunnitud lahkuma liidu territooriumilt, kui kõnealusele kolmanda riigi kodanikule keeldutaks andmast elamisõigust[97]. Kohus kordas, et pädevate asutuste hinnangus peetakse olulisteks asjaoludeks „lapse hooldusõiguse küsimust ning seda, kas õiguslikust, rahalisest ja emotsionaalsest aspektist hoolitseb lapse eest kolmanda riigi kodanik“[98]. Kohus lisas, et neid tegureid hinnates tuleb „võtta lapse parimates huvides arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, lapse emotsionaalse suhte tugevust nii liidu kodanikust kui ka kolmanda riigi kodanikust vanemaga, ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu“[99].

Kohtuasi **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**[100] puudutas ELi toimimise lepingu artiklit 20. Euroopa Kohus otsustas, et artikliga 20 on vastuolus see, kui liikmesriik lükkab tagasi perekonna taasühinemise taotluse, mille on esitanud vastava liikmesriigi kodanikust ELi kodaniku – kes pole kunagi kasutanud liikumisvabadust – kolmanda riigi kodanikust abikaasa, ainuüksi põhjusel, et ELi kodanikul ei ole enda ja abikaasa jaoks piisavalt vahendeid, mis võimaldaks neil vältida riikliku sotsiaalabisüsteemi koormamist, ilma uurimata, kas ELi kodaniku ja tema abikaasa vahel on selline sõltuvussuhe, mis sunniks ELi kodaniku ELi territooriumilt lahkuma, kui tema abikaasale keeldutakse elamisõigust andmast, jättes nad seega ilma õigustest, mis nende staatus neile ette näeb. Kui pädev ametiasutus saab kolmanda riigi kodanikult elamisõiguse taotluse, et perekonna taasühinemise eesmärgil ühineda liidu kodanikuga, kes on asjaomase liikmesriigi kodanik, peab see asutus seega tõendite alusel, mida kolmanda riigi kodanik ja asjaomane ELi kodanik peavad esitama, ja vajadusel läbi viidud uurimise alusel hindama, kas nende kahe isiku vahel on selline sõltuvussuhe, mis põhimõtteliselt eeldaks sellele isikule ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel tuletatud elamisõiguse andmist.

5.2.2. Euroopa Liidu Kohtu praktika seoses ELi kodanike „muude pereliikmete“ riiki sisenemise ja elamisõigustega

Seoses sisenemisõigusega selgitas kohus otsuses **Ryanair Designated Activity Company**,[101] et ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmed, kellel on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 20 alusel ühe liikmesriigi väljastatud alaline elamisluba, on artikli 5 lõike 2 alusel

[96] Kohtuotsus Chavez-Vilchez jt, C-133/15, punkt 70.
[97] Kohtuotsus Chavez-Vilchez jt, C-133/15, punkt 71.
[98] Kohtuotsus Chavez-Vilchez jt, C-133/15, punkt 68.
[99] Kohtuotsus Chavez-Vilchez jt, C-133/15, punkt 71.
[100] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 27. veebruar 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real *vs.* RH, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.
[101] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 18. juuni 2020, Ryanair Designated Activity Company *vs.* Országos Rendőrfőkapitányság, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478.

viisanõudest vabastatud ka teise liikmesriiki sisenemisel. Viisavabadus kehtib ka juhul, kui elamisloa on välja andnud liikmesriik, mis ei kuulu Schengeni alasse. Kohtuotsuses järeldatakse, et sellise elamisloa omanikul on õigus siseneda liikmesriigi territooriumile elamisloa esitamisel viisavabalt, ilma et oleks vaja täiendavalt kontrollida tema pereliikme staatust või esitada täiendavaid põhjendusi.

Lisaks tegi Euroopa Kohus vaadeldaval perioodil kaks otsust, mis veelgi täpsemalt selgitavad direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 kohaldamist analoogia alusel ja varasemat otsust Rahmani kohtuasjas[102].

Kohtuotsuses **Banger**[103] otsustas Euroopa Kohus, et ELi toimimise lepingu artikkel 21 kohustab liikmesriike hõlbustama oma tagasipöörduvate kodanike laiendatud perekonna liikmete riiki sisenemist ja seal elamist vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimustele, mida kohaldatakse analoogia alusel[104]. Elamisloa taotluse hindamisel artikli 3 lõike 2 alusel tuleb arvestada ka nõuet anda sellistele taotlustele teatav eelis võrreldes kolmandate riikide kodanikega, kellel selliseid perekondlikke sidemeid ei ole, ja nõuet uurida põhjalikult taotleja isiklikku olukorda. Mis tahes negatiivset otsust sellise taotluse kohta tuleb põhjendada[105]. Lisaks otsustas Euroopa Kohus, et laiendatud perekonna liikmetel, kelle elamisloa andmisest on keeldutud, peab olema võimalus pöörduda liikmesriigi kohtusse. Liikmesriigi kohtul peab olema „pädevus kontrollida, kas keeldumise otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel ja kas on järgitud menetluslikke tagatisi. Nende tagatiste hulgas on liikmesriigi pädevate asutuste kohustus uurida põhjalikult taotleja isiku isiklikku olukorda ja esitada võimaliku sisenemis- ja elamiskeelu põhjendused“[106].

Kohtuotsuses **SM**[107] selgitas Euroopa Kohus kõigepealt (sarnaselt kohtu selgitustega Comani kohtuasjas mõiste „abikaasa“ puhul), et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 alapunktis c kasutatud mõiste „alaneja lähisugulane“ on liidu õiguse autonoomne määratlus, mis on liikmesriikide õigusest sõltumatu[108]. Lisaks leidis kohus, et seda mõistet tuleks tõlgendada laialt ja see hõlmab „mis tahes põlvnemist, olgu see bioloogiline või õiguslik“ (seega nii bioloogilisi kui ka adopteeritud lapsi). Seevastu ei hõlma see lapsi, kes on määratud eestkoste alla, mis ei loo lapse ja eestkostja vahel vanema ja lapse suhet (sealhulgas Alžeeria *kafalah*' režiimi alla kuuluvaid lapsi)[109]. Kohus märgib konkreetselt, et sellised lapsed kuuluvad direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 kohaldamisalasse[110]. Artikli 3 lõikest 2 tuleneva „muude pereliikmete“[111] riiki sisenemise ja seal elamise hõlbustamise kohustuse täitmisel

[102] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 5. september 2012, Secretary of State for the Home Department *vs.* Muhammad Sazzadur Rahman jt, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519.
[103] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 12. juuli 2018, Secretary of State for the Home Department *vs.* Rozanne Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.
[104] Kohtuotsus Banger, C-89/17, punktid 27–34.
[105] Kohtuotsus Banger, C-89/17, punktid 36–41.
[106] Kohtuotsus Banger, C-89/17, punktid 42–52.
[107] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 26. märts 2019, SM *vs.* Entry Clearance Officer, UK Visa Section, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.
108 Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 50–51.
[109] Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 52–56.
[110] Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 57–59.
[111] Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 60–63, 68.

peavad liikmesriigid kasutama oma kaalutlusõigust, „arvestades ja järgides“ Euroopa Liidu põhiõiguste harta sätteid, sealhulgas perekonnaelu austamist (artikkel 7) ja lapse parimaid huve (artikkel 24)[112]. Peale selle on liikmesriigid kohustatud „hindama tasakaalustatult ja mõistlikult kõiki juhtumi aktuaalseid ja asjakohaseid asjaolusid ning võttes arvesse kõiki asjassepuutuvaid huve ja eeskätt lapse huve“[113]. Hindamisel võetakse arvesse i) lapse vanust seadusliku eestkoste määramisel ja seda, kas laps on sellest ajast alates elanud koos oma eestkostjaga, ii) isikliku suhte lähedust, iii) seda, mil määral laps on eestkostjast sõltuv, ning iv) võimalikku konkreetset ja individuaalset ohtu, et asjaomane laps langeb väärkohtlemise, kuritarvitamise või inimkaubanduse ohvriks. Kui hindamisel jõutakse järeldusele, et laps ja eestkostja elavad tegelikult perekonnaelu ja et laps sõltub oma eestkostjast, nõuavad perekonnaelu austamise põhiõigus ja lapse huvid põhimõtteliselt, et vastuvõttev liikmesriik annaks asjaomasele lapsele õiguse riiki siseneda ja seal elada muu pereliikmena[114].

5.2.3. Euroopa Kohtu praktika seoses vaba liikumise ja elamisõiguse menetluslike aspektidega

Vaatlusalusel perioodil tegi Euroopa Kohus ka kolm otsust, mis olid seotud vaba liikumise direktiivi alusel kohaldatavate menetlusõiguste ja -standarditega.

Petrea kohtuasjas paluti kohtul (ka) analüüsida teatavaid direktiivi 2004/38/EÜ menetluslike aspektidega seotud küsimusi. Kohtuasi puudutas ELi kodanikku, kes oli liikmesriigi territooriumile naasnud vaatamata sellele, et see riik oli väljastanud tema suhtes sisenemiskeelu. Kohus otsustas Petrea kohtuotsuses, et liikmesriikidel on õigus näha ette sellise liikuva ELi kodaniku väljasaatmine riigisisese menetlusega, millega võetakse üle direktiiv 2008/115/EÜ (kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks), tingimusel, et kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ ülevõtmismeetmeid, mis on ELi kodanike jaoks soodsamad[115]. Lisaks leidis kohus, et liikmesriigid võivad ette näha, et isikud ei saa tugineda nende suhtes tehtud sisenemiskeelu otsuse õigusvastasusele, et vaidlustada hilisemat tagasisaatmisotsust, kui sellel isikul oli tegelikult „võimalus [sisenemiskeeldu] õigel ajal direktiivi 2004/38 sätteid arvestades vaidlustada“[116]. Kohus leidis veel, et kuigi direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 30 paneb liikmesriikidele kohustuse teavitada asjaomaseid isikuid artikli 27 alusel tehtud otsusest (st väljasaatmisotsusest) „nii, et nad mõistaksid [selle] sisu ja mõju“, ei ole liikmesriik kohustatud teatama otsusest keeles, millest isik aru saab või millest arusaamist temalt mõistlikult eeldatakse, kui isik ei ole sellekohast taotlust esitanud[117].

Kohtuasjas **Chenchooliah**[118] leidis kohus, et direktiivi 2004/38/EÜ artiklit 15 kohaldatakse sellise kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise suhtes, kes on ELi kodaniku abikaasa ja kellel ei ole enam direktiivi 2004/38/EÜ kohast liikmesriigis elamise õigust, kuna ELi kodanik on

[112] Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 64–67.
[113] Kohtuotsus SM, C-129/18, punkt 68.
[114] Kohtuotsus SM, C-129/18, punktid 69–72.
[115] Kohtuotsus Petrea, C-184/16, punktid 50–56.
[116] Kohtuotsus Petrea, C-184/16, punktid 57–65.
[117] Kohtuotsus Petrea, C-184/16, punktid 66–71.
[118] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 10. september 2019, Nalini Chenchooliah *vs.* Minister for Justice and Equality, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693.

sellest liikmesriigist lahkunud[119]. Kohus leidis, et kuigi abikaasal ei ole ELi kodaniku lahkumise tõttu enam direktiivi 2004/38/EÜ alusel vastuvõtvas riigis elamise õigust, reguleerib väljasaatmist direktiiv 2004/38/EÜ[120]. See tähendab, et vastuvõttev liikmesriik ei saa mingil juhul kehtestada sellise väljasaatmisega seoses sisenemiskeeldu ning sellisel juhul kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ artiklites 30 ja 31 sätestatud asjakohaseid menetluslikke tagatisi[121].

Kohtuotsuses **Diallo**[122] selgitas Euroopa Kohus, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõikega 1 mitte üksnes ei kohustata liikmesriike võtma kuue kuu jooksul vastu ja tegema teatavaks otsuse liikuva ELi kodaniku pereliikme elamisloa taotluse kohta, vaid kohustab neid sama kuuekuulise tähtaja jooksul võtma vastu ka otsuse, millega keeldutakse direktiivi alusel elamisloa andmisest (ja asjaomast isikut teavitama)[123]. Kohus selgitas veel, et ELi õigusega, täpsemalt direktiiviga 2004/38/EÜ, on vastuolus see, kui liikmesriigid näevad siseriiklikus õiguses ette, et kuuekuulise tähtaja möödumine toob automaatselt kaasa elamisloa väljastamise, tegemata eelnevalt kindlaks, et see isik liidu õiguse kohaselt tõepoolest vastab vastuvõtvas liikmesriigis elamise tingimustele[124]. Lisaks otsustas kohus, et pärast seda, kui kohus on teinud otsuse elamisloa andmisest keeldumise kohta, peavad riigi pädevad ametiasutused võtma elamisloa taotluse kohta vastu otsuse mõistliku aja jooksul, mis ei tohi mingil juhul ületada direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõikes 1 ette nähtud tähtaega. Võttes arvesse tõhususe põhimõtet ja direktiivile 2004/38/EÜ omast kiiruse eesmärki ning arvestades, et kolmanda riigi kodanik on kuni elamisloa väljastamiseni õiguslikult ebakindlas olukorras, lükkas Euroopa Kohus sõnaselgelt tagasi mõtte, et pärast elamisloa väljastamisest keeldumise otsuse kohtulikku tühistamist antakse pädevatele asutustele uue otsuse vastuvõtmiseks uus kuuekuuline tähtaeg[125].

5.2.4. Euroopa Kohtu praktika seoses vaba liikumise ja elamisõiguse kasutamisega

Vaatlusaluse perioodi jooksul on Euroopa Kohus teinud ka kohtuotsuse küsimustes, mis võivad takistada ELi toimimise lepingu artikliga 21 ette nähtud ELi kodanike vaba liikumist.

Freitagi[126] kohtuasjas paluti Euroopa Kohtul varasemaid kohtuotsuseid – alates kohtuotsusest Grunkin ja Paul kuni kohtuotsuseni Bogendorff von Wolffersdorff – arvesse võttes kaaluda, kas ELi toimimise lepingu artikliga 21 on vastuolus see, kui siseriikliku õigusnormi (käesoleval juhul Saksa õiguse) alusel keeldutakse tunnustamast (Saksa/Rumeenia) topeltkodakondsusega isiku nime muutust, mis on toimunud selle liidu kodaniku teises kodakondsusjärgses liikmesriigis (st Rumeenias), kus asjaomasel liidu kodanikul ei olnud nime muutmise ajal alalist elukohta. Sisuliselt otsustas Euroopa Kohus, et

[119] Kohtuasi Chenchooliah, C-94/18, punktid 73–79.
[120] Kohtuasi Chenchooliah, C-94/18, punktid 73–79.
[121] Kohtuasi Chenchooliah, C-94/18, punktid 80–88.
[122] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 27. juuni 2018, Ibrahima Diallo *vs.* État belge, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499.
[123] Kohtuotsus Diallo, C-246/17, punktid 33–42.
[124] Kohtuotsus Diallo, C-246/17, punktid 45–56.
[125] Kohtuotsus Diallo, C-246/17, punktid 58–69.
[126] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 8. juuni 2017, Mircea Florian Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432.

see, kui liikmesriigi ametiasutused keelduvad tunnustamast oma kodaniku nime, mis on seaduslikult saadud teises liikmesriigis, mille kodanik see isik samuti on, on ELi toimimise lepingu artikliga 21 vastuolus. Seda seetõttu, et nimevahetuse tunnustamise piirang „võib takistada [...] tagatud õigust liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada“, kuna on olemas reaalne oht, et asjaomane topeltkodakondsusega ELi kodanik peab hakkama hajutama kahtlusi oma isiku ning tema esitatud dokumentide autentsuse või nendes sisalduvate andmete tõelevastavuse suhtes[127].

5.2.5. ELi liikmesriikide teises liikmesriigis viibivate elanike juurdepääs hüvitistele ja/või sotsiaalabile

Kohtuasjas **A**.[128] tuletas Euroopa Kohus meelde, et liikmesriigi pädevust oma haridussüsteemi korraldamiseks tuleb teostada kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 21 ning kõrgharidusele rahaliste vahendite eraldamise eeskirjad ei tohi põhjendamatult piirata vaba liikumist[129]. Kohus märkis, et siseriiklikud õigusnormid, mis seavad teatavad kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt seetõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda, kujutavad endast ELi toimimise lepingu artikli 21 lõikega 1 antud vabaduse piiramist[130]. Seetõttu järeldas kohus, et ELi toimimise lepingu artiklitega 20 ja 21 on vastuolus olukord, kus liikmesriigi elanikule, kes on raske puudega, keeldub tema elukoha omavalitsusüksus andmast sellist hüvitist nagu põhikohtuasjas kõnealune isikliku abistaja teenus, põhjusel et isik viibib teises liikmesriigis kõrgkoolis õppimise eesmärgil[131].

5.3. Komisjoni meede

5.3.1. Vaba liikumise õiguse kasutamise hõlbustamine

(Liikuvate) ELi kodanike vaba liikumise valdkonnas on Euroopa Komisjon hiljuti astunud mitmeid samme, et tagada ELi õiguse täielik järgimine liikmesriikide poolt, sealhulgas rikkumismenetlustega, juhul kui liikmesriigi õigusaktid on vastuolus ELi õigusega.

Komisjon võttis meetmeid ka muudes ELi õiguse valdkondades, millel võib olla mõju liikuvate ELi kodanike vabale liikumisele. Näiteks võttis Euroopa Komisjon 2019. aasta veebruaris vastu soovituse, et lihtsustada ELi kodanike (piiriülest) juurdepääsu oma terviseandmetele.

5.3.2. Isikutunnistuste ja elamislubade turvalisuse suurendamine

Vaba liikumise direktiivis (2004/38/EÜ) on sätestatud ELi kodanikele ja nende pereliikmetele liidus vaba liikumise ja (nii ajutise kui ka alalise) elamise õiguse kasutamise tingimused. Selle direktiiviga on ette nähtud, et kehtiva isikutunnistuse või passi olemasolu korral võivad

[127] Kohtuotsus Freitag, C-541/15, punktid 35–39.
[128] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 25. juuli 2018, A, C-679/16, ECLI:EU:C:2018:601.
[129] Kohtuotsus A, C-679/16, punktid 58–59.
[130] Kohtuotsus A, C-679/16, punkt 60.
[131] Kohtuotsus A, C-679/16, punkt 79.

ELi kodanikud ja nende pereliikmed siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada ning taotleda asjakohast elamisluba. Direktiiviga ei ole siiski kindlaks määratud ELi liikmesriikidesse sisenemiseks või sealt lahkumiseks kasutatavate isikutunnistuste vormi ega standardeid. Samuti ei ole selles sätestatud konkreetseid standardeid ELi kodanikele ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele väljastatavate elamislubade jaoks, kui kõrvale jätta pereliikmetele antava dokumendi nimetus „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“ (vt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõige 1).

EL moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine ning rakendatakse välispiiride haldamise, varjupaiga ja sisserändega ning kuritegevuse ja terrorismi ennetamise ja nende vastu võitlemisega seotud asjakohaseid meetmeid.

Paljud ELi turvameetmed – nagu Schengeni piirieeskirjadega Schengeni infosüsteemis sisse seatud süstemaatiline kontroll – sõltuvad turvalistest reisi- ja isikut tõendavatest dokumentidest[132].

Viimastel aastatel on kehtestatud mitme Euroopas kasutatava reisi- ja isikut tõendava dokumendi jaoks ELi standardid.

Dokumentide turvalisuse teemalises 2016. aasta tegevuskavas on käsitletud pettuse teel saadud isikutunnistuste ja elamislubadega kaasnevat riski[133] ning 2017. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta kohustutakse analüüsima poliitikavariante, et suurendada isikutunnistuste ja elamislubade turvalisust. Komisjon viis läbi mõjuhinnangu, milles kaaluti mitmeid võimalusi, mida saaks isikutunnistuste ja elamislubade puhul kasutada, et praegust olukorda paremaks muuta, sealhulgas mittesiduvaid õigusakte, ühiseid miinimumnõudeid ja laiemat ühtlustamist. Praegust olukorda peeti ebarahuldavaks ja laiemat ühtlustamist ei peetud proportsionaalseks.

Need on mõned põhjustest, miks komisjon tegi 2018. aasta aprillis osana jõupingutustest luua tõeline ja tulemuslik julgeolekuliit[134] ettepaneku täiustada ELi kodanike isikutunnistuste ja väljastpoolt ELi pärit pereliikmete elamislubade turvaelemente.

2019. aasta juunis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse (EL) 2019/1157 ELi kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele ELi kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse tugevdamise kohta[135]. Määrusega kehtestati ühised minimaalsed turvastandardid, mis muudavad isikutunnistused ja elamisload turvalisemaks ja usaldusväärsemaks. Määrust hakatakse kohaldama alates 2021. aasta augustist.

---

[132] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel.
[133] COM(2016) 790 final.
[134] https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en.
[135] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1157 liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta, ELT L 188, 12.7.2019, lk 67–78.

6. ÕIGUS HÄÄLETADA JA KANDIDEERIDA KOHALIKU OMAVALITSUSE JA EUROOPA PARLAMENDI VALIMISTEL (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIKE 2 PUNKT B JA ARTIKKEL 22)

6.1. Sissejuhatus

ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkti b ja artikli 22 alusel on igal ELi kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, õigus hääletada ja kandideerida oma elukohajärgses liikmesriigis Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse valimistel samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel.

Komisjon vastas sellega seoses 43 kaebusele, 57 kirjale/päringule ning Euroopa Parlamendi 74 küsimusele ja 21 petitsioonile, milles käsitleti eeskätt valimisõigusest või referendumil osalemise õigusest ilmajätmist.

Pärast 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisi sai komisjon palju kaebusi liikuvate ELi kodanike võimaluse kohta tegelikult kasutada oma hääleõigust Ühendkuningriigis,[136] samuti Rumeenia kodanikelt seoses raskustega, mida nad kogesid välismaal Rumeenia konsulaatides hääletamisel[137].

6.2. Kohtupraktika

19. detsembri 2019. aasta kohtuotsuses **Junqueras Vies**[138] otsustas Euroopa Kohus Hispaania ülemkohtu (Tribunal Supremo) eelotsusetaotluse alusel, et Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli (nr 7) artiklit 9 tuleb tõlgendada nii, et:

– isikul, kes kuulutati ametlikult valituks Euroopa Parlamenti ajal, kui tema suhtes kehtis eelvangistuse meede raskete kuritegudega seotud menetluse raames, kuid kellel ei võimaldatud täita nõudeid, mis on riigisiseses õiguses sellise kuulutamise järel ette nähtud, ega minna Euroopa Parlamenti, et osaleda selle esimesel istungil, on selle artikli teise lõigu alusel immuniteet;

– see immuniteet tähendab, et kõnealuse isiku suhtes võetud eelvangistuse meede tuleb lõpetada, et ta saaks minna Euroopa Parlamenti ja täita seal ettenähtud vorminõuded. Kui aga liikmesriigi pädev kohus leiab, et nimetatud meede tuleks kehtima jätta pärast seda, kui asjaomane isik on saanud Euroopa Parlamendi liikme staatuse, peab ta võimalikult kiiresti paluma Euroopa Parlamendil see immuniteet sama protokolli artikli 9 kolmanda lõigu alusel ära võtta.

[136] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en.
[137] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en.
[138] Kohtuasi C-502/19.

6.3. Hääleõigusega seoses toimunud muudatused ja komisjoni võetud meetmed

2017. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta[139] kutsus komisjon liikmesriike üles soodustama demokraatias osalemist, teavitades kodanikke paremini nende valimisõigustest ja kõrvaldades osalemisel esinevad takistused. Seda toetati nõukogu 11. mai 2017. aasta järeldustes[140].

2018. aasta veebruaris avaldas komisjon oma viimase aruande ELi õiguse rakendamise kohta kohalikel valimistel ning valimisõiguse edendamise võimaluste kohta[141]. Kuna ELi kodanikud liiguvad üha enam teistesse liikmesriikidesse ja elavad seal, on aruandest tulenevad peamised mureküsimused liikuvate kodanike vähene valimisaktiivsus ja parema andmekogumise vajadus.

2018. aasta septembris avaldas komisjon meetmete paketi vabade ja õiglaste Euroopa Parlamendi valimiste toetamiseks, sealhulgas i) teatise[142]; ii) soovituse valimiskoostöö võrgustike, veebisisu läbipaistvuse, küberturvalisuse intsidentide eest kaitsmise ning väärinfo levitamise kampaaniate vastu võitlemise kohta Euroopa Parlamendi valimiste raames; iii) juhenddokumendi[143] ELi andmekaitseõiguse kohaldamise kohta valimiste kontekstis ja iv) õigusakti ettepaneku,[144] millega nähakse ette sanktsioonid isikuandmete tahtliku väärkasutamise eest Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste poolt, et mõjutada valimiste tulemusi.

Kooskõlas nende meetmetega toetas komisjon liikmesriike, luues ja korraldades Euroopa valimisalase koostöövõrgustiku kohtumisi[145]. See võrgustik ühendab liikmesriikide ametiasutuste esindajaid, kellel on pädevus valimisküsimustes, ning võimaldab konkreetset ja praktilist teabevahetust mitmesugustel teemadel, mis on olulised vabade ja õiglaste valimiste tagamiseks, sealhulgas andmekaitse, küberturvalisus, läbipaistvus, teadlikkuse suurendamine ning kaasav ja võrdne osalemine.

7. ÕIGUS SAADA DIPLOMAATILISTELT VÕI KONSULAARASUTUSTELT KAITSET (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIKE 2 PUNKT C JA ARTIKKEL 23)

7.1. Sissejuhatus

[139] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf.
[140] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[141] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044.
[142] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637.
[143] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf.
[144] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636.
[145] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punkti c ja artikli 23 alusel on ELi kodanikel õigus saada kolmanda riigi territooriumil, kus nende päritoluliikmesriik ei ole esindatud, kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud. 76 % of ELi kodanikest on sellest õigusest teadlikud[146].

Aruandlusperioodil vastas komisjon sel teemal kümnele kaebusele, kaheksale kirjale / individuaalsele päringule ja kaheksale Euroopa Parlamendi küsimusele, millest enamik käsitles koju naasmiseks tagasipöördumistunnistuse väljaandmist, konsulaarkaitse puudumist või diskrimineerivat konsulaarkaitset.

7.2. Konsulaarkaitse valdkonnas toimunud muudatused

Nõukogu võttis 18. juunil 2019 vastu direktiivi, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus, ajakohastades praegu kasutatava dokumendi eeskirju, vormi ja turvaelemente[147]. See lihtsustab formaalsusi kolmandates riikides viibivate esindamata ELi kodanike jaoks, kelle pass või reisidokument on kadunud, varastatud või hävinud, tagamaks, et teine liikmesriik annab neile tagasipöördumistunnistuse, et nad saaksid koju reisida. Pärast vajalike tehniliste kirjelduste vastuvõtmist on liikmesriikidel aega kaks aastat, et direktiiv siseriiklikusse õigusesse üle võtta.

Samal ajal lisab komisjon kolmandate riikidega sõlmitavatesse kahepoolsetesse lepingutesse jätkuvalt nõusolekuklausleid ja peab nende üle läbirääkimisi, tagamaks, et need riigid on nõus, et esindatud ELi liikmesriigid annavad esindamata ELi kodanikele abi.

8. ÕIGUS PÖÖRDUDA PETITSIOONIGA EUROOPA PARLAMENDI POOLE JA ÕIGUS PÖÖRDUDA EUROOPA OMBUDSMANI POOLE (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIKE 2 PUNKT D NING ARTIKLI 24 TEINE, KOLMAS JA NELJAS LÕIK)

8.1. Sissejuhatus

ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punktis d ning artikli 24 teises, kolmandas ja neljandas lõigus on viidatud muudele õigustele, mis võimaldavad ELi kodanikel pöörduda ELi institutsioonide poole, sealhulgas õigusele pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole ja õigusele pöörduda Euroopa Ombudsmani poole. Igal liidu kodanikul on õigus kirjutada ükskõik millisele institutsioonile, organile või asutusele ühes ELi ametlikest keeltest[148] ja saada vastus samas keeles[149].

8.2. Õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole

ELi toimimise lepingu artikli 24 teise lõigu alusel on ELi kodanikel õigus pöörduda neid mõjutavates ELi küsimustes petitsiooniga, mis on koostatud ükskõik millises aluslepingus

[146] Eurobaromeetri 2020. aasta kevade kiiruuring 485.
[147] Nõukogu 18. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/997, millega kehtestatakse ELi tagasipöördumistunnistus ja tunnistatakse kehtetuks otsus 96/409/ÜVJP (ELT L 163, 20.6.2019, lk 1–12).
[148] Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 55 lõige 1.
[149] Seda sätet rakendavad kõik ELi institutsioonid, organid ja asutused vastavalt oma tööga seotud vajadustele.

sätestatud keeles, Euroopa Parlamendi poole ja saada samas keeles vastus. 2018. aastal sai Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon 1 220 petitsiooni, mida oli vähem kui 1 271 petitsiooni 2017. aastal ja 1 569 petitsiooni 2016. aastal. 2019. aastal aga suurenes see arv 1 357ni, millest 938 tunnistati vastuvõetavaks. 2018. aastal tõusis petitsioonide põhiteemaks keskkond ja nii oli see ka 2019. aastal.

Alates 2014. aastast on olnud kättesaadav kasutajasõbralik petitsioonide veebiportaal,[150] mis võimaldab esitada petitsioone veebis. Kui 2014. aastal esitati petitsioonid e-posti teel 80 % juhtudest ja ülejäänud 20 % juhtudest kirja teel, siis 2019. aastal saadud petitsioonidest esitati veebiportaali kaudu 73,9 %[151].

8.3. Õigus pöörduda Euroopa Ombudsmani poole

ELi toimimise lepingu artikli 24 kolmanda lõigu alusel on ELi kodanikel õigus pöörduda Euroopa Ombudsmani poole, kes tegeleb kodanike kaebustega ELi institutsioonide, organite ja asutuste kohta. Probleemid ulatuvad lepingulistest vaidlustest põhiõiguste rikkumiseni, läbipaistvuse puudumiseni otsuste tegemisel ja dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest keeldumiseni.

Aastatel 2017–2019 registreeris ombudsmani büroo üle 6 000 kaebuse, millest umbes 2 500 kuulusid ombudsmani pädevusse, ning algatas 1 395 uurimist. Lõviosa kaebusi käsitles väidetavat läbipaistvuse ja vastutuse puudumist. Ombudsmani soovituste järgimine vähenes 85 %-lt 2016. aastal 77 %-le 2018. aastal. Vähenemine on olnud suhteliselt stabiilne alates 2014. aastast, mil nõuete täitmine oli jõudnud 90 %ni. Ombudsmani amet aitas kolme aasta jooksul ligi 50 000 kodanikku, algatades uurimisi, vastates teabenõuetele või andes nõu oma interaktiivses veebipõhises juhendis.

Põhitööd – kaebuste käsitlemist – täiendati strateegiliste omaalgatuslike uurimistega, mille eesmärk oli aidata võimalikult paljusid kodanikke, uurides pigem süsteemseid kui ühekordseid küsimusi. Aruandeperioodil uuriti muu hulgas nõukogu õigusloomeprotsessi läbipaistvust (2017)[152].

2016. aastal võttis Euroopa Ombudsman vastu uued sise-eeskirjad kaebuste ja uurimiste menetlemise kohta, et muuta amet tõhusamaks ja tulemuslikumaks.

2018. aastal võttis Euroopa Ombudsman kasutusele uue kiirmenetluse kaebuste esitamiseks üldsuse juurdepääsu kohta dokumentidele, mis võimaldab ombudsmanil teha otsuse kahe kuu jooksul alates kaebuse saamisest[153].

---

[150] https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/et/main.
[151] https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378ET.pdf.
[152] https://www.ombudsman.europa.eu/et/special-report/et/94921.
[153] https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25.

9. EUROOPA KODANIKUALGATUS (ELi TOIMIMISE LEPINGU ARTIKKEL 24 JA EUROOPA LIIDU LEPINGU ARTIKLI 11 LÕIGE 4)

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõikele 4, mida rakendatakse määrusega (EL) nr 211/2011, võivad vähemalt miljon kodanikku vähemalt seitsmest liikmesriigist koos kutsuda komisjoni üles esitama oma pädevusvaldkondades asjakohane ettepanek küsimustes, mille puhul on kodanike arvates aluslepingute rakendamiseks vaja vastu võtta liidu õigusakt.

Alates 2011. aastast on esitatud 75 algatust[154] mitmesugustes küsimustes ja korraldajad on kogunud hinnanguliselt üheksa miljonit toetusavaldust kogu Euroopa Liidus. Viiel algatusel on õnnestunud jõuda miljoni allkirjani, ühel neist aruandeperioodi jooksul:

Algatuses „Keelustada glüfosaat“[155] kutsutakse liikmesriike üles keelustama glüfosaat, reformima pestitsiidide heakskiitmise menetlust ning kehtestama kogu ELis kohustuslikud eesmärgid pestitsiidide kasutamise vähendamiseks. 2017. aasta detsembris võttis komisjon vastu teatise,[156] milles selgitas, et ei kavatse seadusandlikku ettepanekut esitada, sest Euroopa Toiduohutusameti poolt glüfosaadile antud teaduslik hinnang on inimeste ja loomade tervise ning keskkonna seisukohast soodne.

Pärast seda, kui vaadati läbi, kuidas määrust on alates 31. märtsist 2015 kohaldatud,[157] võttis komisjon 13. septembril 2017 vastu ettepaneku kodanikualgatust käsitleva uue määruse kohta[158]. See võeti vastu 17. aprillil 2019[159] ja seda kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2020. Muudetud määrusega lihtsustatakse ja parandatakse kodanike ja korraldajate tegevust Euroopa kodanikualgatuse protsessi kõigis järjestikustes etappides, et saavutada Euroopa kodanikualgatuse täielik potentsiaal, muutes selle korraldajate ja toetajate jaoks juurdepääsetavamaks, vähem koormavaks ja hõlpsamini kasutatavaks.

Komisjon viis läbi määruse kohaldamise teise läbivaatamise ja võttis 28. märtsil 2018 vastu teise aruande,[160] milles järeldati, et komisjon on ülejäänud kitsaskohti põhjalikult hinnanud ja käsitlenud neid oma 13. septembri 2017. aasta määruse ettepanekus. Komisjon kavatseb jätkata kodanikualgatusega seotud küsimuste jälgimist ja käsitlemist, tehes tihedat koostööd ja kooskõlastades oma tegevust eri sidusrühmade ja institutsioonidega, ning õigusakti ka edaspidi täiustada.

Aruandeperioodil on Euroopa kodanikualgatuse eksperdirühm kohtunud seitse korda[161]. Eksperdirühm koosneb asjaomaste riiklike ametiasutuste esindajatest ja selle ülesanne on koordineerida ELi riikidega Euroopa kodanikualgatuse rakendamist.

---

[154] Euroopa kodanikualgatuse register: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.
[155] https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_et.
[156] C(2017) 8414 final.
[157] COM(2015) 145 final.
[158] COM(2017) 482.
[159] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus (EL) 2019/788 Euroopa kodanikualgatuse kohta (ELT L 130, 17.5.2019, lk 55–81).
[160] COM(2018) 157 final.
[161] https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_et.