EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 10.12.2008
KOM(2008) 840 lõplik

KOMISJONI ARUANNE
EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) kohaldamine

KOMISJONI ARUANNE
EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) kohaldamine

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruande eesmärk on anda põhjalik ülevaade direktiivi 2004/38/EÜ[1] ülevõtmisest siseriiklikku õigusse ja selle kohaldamisest igapäevaelus. Käesoleva aruande esitamisega täidab komisjon talle direktiivi artikli 39 lõikega 1 pandud kohustust koostada aruanne direktiivi kohaldamise kohta ning esitada see Euroopa Parlamendile ja nõukogule[2].

Komisjon kontrollib küsimust pidevalt ja avaldab ettenähtud ajal järgmised aruanded ja suunised.

Isikute vaba liikumine on siseturu üks põhivabadustest, mille eesmärk on kasu tuua ELi kodanikele, liikmesriikidele ja Euroopa majanduse konkurentsivõimele. See on üks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (*artikkel 45*) nimetatud õigustest. Euroopa projekti algusaegadel oli vaba liikumise õigus ainult töötajatel (*EÜ asutamislepingu artikkel 39*). Aja jooksul laiendati õigust kõigile ELi kodanikele. ELi kodakondsus annab igale ELi kodanikule esmase ja individuaalse õiguse vabalt liikuda ja elada liidu territooriumil EÜ asutamislepinguga sätestatud piirangute ja tingimuste ning nende jõustamiseks vastuvõetud meetmete kohaselt (*EÜ asutamislepingu artikkel 18*). Need piirangud ja tingimused on esitatud direktiivis 2004/38/EÜ. See direktiiv kodifitseeris vaba liikumise valdkonnas kehtivad õigusaktid ja kohtupraktika ning lihtsustas seda lugejasõbralikkust ja selgust silmas pidades.

Ka ELiga hiljuti ühinenud liikmesriikide kodanikel on piiramatu vaba liikumise õigus. Üleminekukorda kohaldatakse ainult tööturgudele juurdepääsu suhtes.

Direktiiv on väga oluline nii 8 miljonile[3] mõnes teises liikmesriigis elavale ELi kodanikule ja nende pereliikmetele kui ka miljonitele igal aastal ELi piires reisivatele ELi kodanikele.

Vaba liikumise õiguse tähenduslikkus on veelgi olulisem ELi kodanike ootuste tõttu. Hiljutine uurimus[4] näitas, et sellest õigusest oli teadlik 88 % vastanutest,[5] mis on 4 % enam kui eelmises, 2002. aasta uurimuses.

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, 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).

2 Vt ka Euroopa Parlamendi 15. novembri 2007. aasta resolutsioon direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamise kohta – P6_TA(2007)0534.

3 Viies aruanne liidu kodakondsuse kohta (1. mai 2004 – 30. juuni 2007) - KOM(2008) 85.

Käesoleva aruande aluseks on mitmed allikad, sealhulgas uurimus[6] riiklike õigusaktide kooskõlast direktiivi sätetega, liikmesriikide vastused küsimustikule direktiivi rakendamise kohta, komisjoni uurimised, üksikkaebused, koostöö Euroopa Parlamendiga, parlamendi resolutsioonid ning küsimused, petitsioonid ja arutelud liikmesriikidega direktiivi kohaldamisest tulenevate praktiliste küsimuste üle.

2. DIREKTIIVI ÜLEVÕTMISE KONTROLL

Direktiivi artikli 40 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid pidid jõustama käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 30. aprilliks 2006.

Et vastata direktiivi tõlgendamist käsitlevatele küsimustele, korraldas komisjon liikmesriikidega kaks kohtumist: juunis 2005 ja jaanuaris 2006.

Liikmesriikide edastatud teave riiklike rakendusmeetmete kohta oli väga paljudel juhtudel ebatäielik ja esitati liiga hilja. Ajavahemikul juuni 2006 – veebruar 2007 algatas komisjon EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel rikkumismenetlused 19 liikmesriigi suhtes,[7] kes ei esitanud direktiivi ülevõtmiseks vastuvõetud riikliku õigusakti teksti. Pärast seda on kõik liikmesriigid järk-järgult ülevõtmismeetmed vastu võtnud ja rikkumismenetlused teabe mitte-esitamise eest on lõpetatud.

Direktiiv on EMP lepingusse juba inkorporeeritud,[8] kuid seda ei kohaldata veel ELi mittekuuluvate EMP riikide suhtes, sest Norras ei ole riiklike põhiseaduslike nõuete täitmine veel lõppenud.

3. ÜLEVÕTMISMEETMETE VASTAVUS

Direktiivi 2004/38/EÜ ülevõtmise tulemused on suhteliselt tagasihoidlikud. Ükski liikmesriik ei ole kogu direktiivi tõhusalt ja korrektselt üle võtnud. Direktiivi ükski artikkel ei ole kõigi liikmesriikide poolt tõhusalt ja korrektselt üle võetud.

Teisalt on liikmesriigid mõnes valdkonnas võtnud vastu üleminekumeetmeid, mis soodustavad ELi kodanikke ja nende pereliikmeid suuremal määral kui direktiivis nõutud[9].

Kuigi Hispaania, Kreeka, Küprose, Luksemburgi, Malta, Portugali ja Soome puhul on vastavusprobleeme ainult teatavate direktiivi sätetega, on enamik liikmesriike direktiivi märkimisväärselt suured osad ja olulised sätted üle võtnud ebakorrektselt.

---

4 Eurobaromeetri kiiruuring nr 213, mille käigus 2007. aasta novembris küsitleti üle 27 000 juhuslikult valitud ELi kodaniku.

5 Viimase kvartali tegevusaruande (mis käsitles ajavahemikku 2008. aasta jaanuarist märtsini) kohaselt (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_et.htm) käsitles suurim osa – 22 % – EUROPE DIRECT kõnekeskusele esitatud päringutest piiriüleseid küsimusi (teises liikmesriigis reisimine, töötamine, elamine või õppimine). Ajavahemikus 2006. aasta jaanuarist oktoobrini käsitles 84 % kodanike nõuandeteenistuse poolt vastatud küsimustest just neid õigusi (tagasisidearuanne *What the Database Tells Us* – ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

6 Uurimus peegeldab ülevõtmise seisu 1. augustil 2008.

7 Kõik liikmesriigid peale Taani, Iirimaa, Madalmaade, Austria, Sloveenia, Slovakkia, Bulgaaria ja Rumeenia.

8 EMP Ühiskomitee 7. detsembri 2007. aasta otsus nr 158/2007.

9 Üksikasjalikuma teabe saamiseks vaata lisas esitatud graafikuid.

Aruande selles osas tuuakse välja vastavusega seotud probleemid direktiivi struktuuri järgides.

3.1. Pereliikmed

Üldiselt on artikli 2 lõike 2 pereliikmete määratluse ülevõtmine rahuldav.

Artikli 3 lõikes 2 nimetatud teiste pereliikmete õigusi käsitlevate sätete ülevõtmine ei ole nii edukas olnud. Kolmteist[10] liikmesriiki ei ole artikli 3 lõiget 2 korrektselt üle võtnud. Samas võtsid kümme liikmesriiki[11] selle üle soodsamatel tingimustel, laiendades automaatset õigust elada koos ELi kodanikuga ka sellele pereliikmete kategooriale.

Samasoolistel paaridel on täielik vaba liikumise ja elamise õigus kolmeteistkümnes liikmesriigis[12], kus registreeritud elukaaslasi käsitletakse pereliikmetena.

Tulenevalt Euroopa Kohtu 23. septembri 2003. aasta otsusest[13] muutsid Taani, Iirimaa, Soome ja Ühendkuningriik kolmandatest riikidest pärinevatele pereliikmetele elama asumise õiguse andmise tingimuseks nende eelneva seadusliku elamise teises liikmesriigis. Seitse liimesriiki[14] võtsid sama lähenemisviisi omaks haldussuunistes.

Selle direktiiviga mitteettenähtud täiendava nõude kohaldamine tõi kaasa arvukalt kaebusi.

25. juulil 2008 võttis Euroopa Kohus kohtuasjas C-127/08 *Metock* vastu otsuse, mille kohaselt on eelneva seadusliku elamise nõue direktiiviga vastuolus. Tuleb rõhutada, et kaebuse edastanud riikliku kohtu väitel ei olnud ükski *Metock*i kohtuasjas käsitletud abieludest fiktiivabielu. Euroopa Kohus meenutas, et direktiiv ei takista liikmesriikidel võidelda artikli 35 kohaselt ühenduse õiguse kuritarvitamise, sealhulgas fiktiivabielude vastu.

Nimetatud kohtuotsus põhjustas teatavates liikmesriikides märkimisväärset vastuseisu, näiteks Taanis väideti, et sellega tekitati sisserännet käsitlevas õiguses auk, mistõttu on kolmandate riikide kodanikel lihtsam muuta oma riigis viibimine seaduslikuks, abielludes ELi kodanikuga *(vt punkt 3.8.3)*.

3.2. Sisenemisõigus

Artikli 5 lõike 2 ülevõtmine on paljudel juhtudel ebakorrektne ja/või mittetäielik ning seadusandlike vajakajäämiste tulemuseks on pereliikmete õiguste sage rikkumine, eriti juhul, kui on tegu kolmandate riikide kodanikega.

Vaid seitse liikmesriiki[15] on oma õigusaktide kaudu kasutusele võtnud erimeetmed pereliikmetele sissesõiduviisa andmiseks. Tundub, et lihtsustamist rakendavad praktikas Bulgaaria ja Saksamaa. Viis liikmesriiki[16] ei vabasta viisanõudest teises liikmesriigis välja antud elamisluba omavaid pereliikmeid.

---

10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE ja UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO ja SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE ja UK.
13 Kohtuasi C-109/01 *Akrich.*
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT ja NL.
15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO ja ES.
16 AT, DK, ES, IE ja UK.

Lisaks on kolmandatest riikidest pärinevad pereliikmed silmitsi praktiliste probleemidega, mis tulenevad võimetusest eristada kolmandate riikide kodanikke ja ELi kodanike kolmandatest riikidest pärinevaid pereliikmeid, kellel direktiivi kohaselt on teatavad õigused. Viimastelt nõutakse sageli sissesõiduviisataotluse esitamisel mitmeid dokumente, nagu tõend majutuse kohta, piisavad vahendid, kutse või tagasisõidupilet.

Artikli 5 lõige 4, millega sätestatakse ELi kodanike ja nende pereliikmete sisenemisõigus juhul, kui neil piirile saabudes ei ole vajalikke reisidokumente või, kui seda nõutakse, sissesõiduviisasid, on paljudel juhtudel üle võetud ja kohaldatud ebakorrektselt. Ebakorrektselt on see üle võetud Belgias, Lätis ja Rootsis. Kuus liikmesriiki[17] pole sätet üle võtnudki.

3.3. Kuni kolmekuuline riigis elamise õigus

Enamik liikmesriike on artikli 6 korrektselt üle võtnud. Kuid kohaldamisega on teatavaid probleeme. Itaalia, Ungari, Sloveenia ja Hispaania seavad elama asumise õiguse tingimuseks, et kolmandast riigist pärinev pereliige peab olema riiki sisenenud seaduslikult. Kreeka, Luksemburg ja Sloveenia on elama asumise õiguse sidunud viisa kestusega. Ühenduse õiguse kohaselt, mida kinnitab ka kohtupraktika,[18] ei saa elama asumise õiguse andmisest keelduda vaid sel põhjusel, et pereliige on liikmesriiki sisenenud ebaseaduslikult või tema sissesõiduviisa on aegunud.

Vaid Malta, Rootsi, Soome ja Taani näevad seoses artiklis 6 sätestatud elama asumise õigusega ja põhjendust 9 arvesse võttes korrektselt ette tööotsijate soodsama ja formaalsusteta kohtlemise.

3.4. Üle kolmekuuline riigis elamise õigus

3.4.1. Selle õigusega seotud tingimused

Enamik liikmesriike on artikli 7 lõike 1 korrektselt üle võtnud. Eesti ja Hispaania ei nõua ELi kodanikelt ühegi artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimuse täitmist ja elama asumise õiguse andmisel lähtutakse ainult liidu kodakondsuse olemasolust.

Tšehhi tunnustab elama asumise õiguse olemasolu vaid juhul, kui perekonnal on rahuldav majutuskoht. Malta nõuab ELi kodanikelt töötaja elama asumise õiguse saamiseks tööluba[19]. Sellised nõudmised on ühenduse õigusega vastuolus. Sloveenias ja Slovakkias ei tohi ELi kodanikud riigis elada teise ELi kodaniku pereliikmena, mistõttu on neil on seal raskem elama asumise õigust saada.

Õppurite pereliikmete puhul pole kaksteist[20] liikmesriiki kasutanud artikli 7 lõikega 4 ette nähtud võimalust arvata pereliikmeteks ainult partner ja ülalpeetavad lapsed. Teised liikmesriigid on seda võimalust kasutanud, kuid neist kaheksa[21] ei ole korrektselt üle võtnud kohustust lihtsustada õppuri otseste ülenejate ja alanejate sugulaste riiki sisenemist.

---

17 AT, DK, EE, IT, LT ja DE.

18 Kohtuasi C-459/99 *MRAX*.

19 Nõue omandata enne tööle asumist tööluba ei tähenda automaatset tööloa väljastamist, mis oleks lubatud töötajate vaba liikumist käsitleva üleminekukorra kohaselt.

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI ja SK.

21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO ja SE.

Artikli 7 lõiget 3, milles sätestatakse töötaja staatuse säilitamine, ei ole korrektselt üle võtnud seitseteist liikmesriiki,[22] peamiselt seetõttu, et seaduses nähakse ette elama asumise õiguse säilitamine, kuid mitte töötaja staatuse (mis on laiem mõiste) säilitamine. Töötaja staatuse säilitamine ei mõjuta mitte ainult elama asumise õigust, vaid annab täiendava kaitse riigist väljasaatmise vastu, võimaluse omandada alalise elamise õigus soodsates tingimustes ja piiramatu õiguse võrdsele kohtlemisele.

3.4.2. Haldusformaalsused ELi kodanikele

Artikli 8 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda ELi kodanikelt enese registreerimist. Iirimaa on ainus liikmesriik, kus registreerimissüsteemi ei ole.

Tšehhil, Slovakkial ja Ühendkuningriigil on vabatahtlik registreerimissüsteem. Teised liikmesriigid nõuavad ELi kodanikelt registreerimist ja üldjoontes on nende õigusaktidega direktiiv korrektselt üle võetud.

Kuid kaksteist liikmesriiki[23] on mõiste „piisavad vahendid" üle võtnud ebakorrektselt või mitmeti mõistetavalt. Enamik probleeme on seotud piisavaks peetava miinimumsummaga ja võimetusega teha otsuseid isiku olukorrast lähtuvalt.

Belgia, Madalmaad, Rootsi ja Ungari on vastu võtnud üksikasjalikud suunised vahendite piisavuse hindamiseks. Lätil ja Tšehhil on üksikasjalikud suunised mõiste „põhjendamatu koorem" hindamiseks.

3.4.3. Haldusformaalsused kolmandatest riikidest pärinevatele pereliikmetele

Enamik ülevõtmisega seotud probleeme on seotud kolmandast riigist pärinevale pereliikmele antava elamisloaga, selle kehtivusega ja avaldusega koos esitatavate täiendavate dokumentidega.

Tõsist muret valmistab asjaolu, et mitmes liikmesriigis ei nimetata elamisluba liidu kodaniku pereliikme elamisloaks, nagu artikliga 10 on ette nähtud. Asjaomastel pereliikmetel võib olla raske tõendada, et nende olukord on reguleeritud direktiiviga ja mitte karmimate välismaalasi käsitlevate riiklike eeskirjadega.

3.5. Riigis elamise õiguse säilitamine surma või lahkumise või lahutuse korral

Nende pereliikmete riigis elamise õiguse säilimise osas, kes ise on ELi kodanikud, on ülevõtmine rahuldav. Kolmandatest riikidest pärinevate pereliikmete puhul on ülevõtmine tekitanud palju probleeme.

Austria, Iirimaa, Läti, Slovakkia, Sloveenia ja Taani ei ole artikli 12 lõike 2 ja artikli 13 lõike 2 sätteid täielikult üle võtnud, jättes välja võimaluse säilitada pereliikme riigis elamise õigus, kui isik selle säilitamise tingimustele vastab. Poola on vastu võtnud soodsamad eeskirjad, võimaldades pereliikmetel riigis elamise õiguse säilitada vajaduseta tõendada, et nad on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad või et neil on piisavalt vahendeid.

---

22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SL, SE ja UK.

23 BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE ja SI

3.6. Riigis elamise õiguse säilitamine – artikkel 14

Vaid kümme liikmesriiki[24] on selgesõnaliselt üle võtnud sätte, mis keelab elama asumise õiguse andmisega seotud tingimuste süstemaatilise kontrollimise.

Kolmteist liikmesriiki[25] ei välista sotsiaalabisüsteemi poole pöördumise automaatse tagajärjena väljasaatmist.

3.7. Alaline riigis elamise õigus

Lisaks mitmetele väiksematele alalist riigis elamise õigust käsitlevate artikli 16 sätete ülevõtmisega seotud probleemidele on tõsiseimad probleemid seotud alalise riigis elamise õiguse saamisega pärast viit järjestikust aastat pidevalt liimesriigis elamist. Ungari ei tee õigesti, kui seob selle õiguse riiki elama asumise õiguse andmise tingimustega. Belgia ja Ühendkuningriik ei tee õigesti, kui jätavad arvesse võtmata ajavahemikud, mil ELi kodanikud on asjaomases liikmesriigis elanud enne nende riikide ELiga ühinemist.

Paljudel liikmesriikidel[26] on olnud raskusi artikli 17 ülevõtmisega, mis sätestab soodsamad eeskirjad alalise elamise õiguse saamiseks isikutele, kes enam ei tööta.

3.8. Sisenemis- ja riigis elamise õigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud

Direktiivi VI peatükis sätestatakse liikmesriikide õigus keelduda ELi kodanikele või nende pereliikmetele sisenemisõiguse andmisest või neid välja saata, kuid seab sellele ranged olulised ja menetluslikud tagatised, mis tagavad õiglase tasakaalu liikmesriikide ja ELi kodanike huvide vahel. Direktiivi selle peatüki ülevõtmine on sageli ebapiisav või ebakorrektne.

Vaba liikumise õigust omavatel isikutel on vastuvõtva liikmesriigi suhtes kohustused, eelkõige järgida selle seadusi. Direktiiv lubab liikmesriikidel kurjategijaid välja saata. Direktiiviga on alati tagatud lähtumine konkreetsest juhtumist ja selles on sätestatud, et avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks võetud meetmed peavad tulenema proportsionaalsuse põhimõttest ja nende aluseks peab olema ainult asjaomase isiku käitumine, mis peab kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Varasemad süüdimõistvad kohtuotsused ei tohi piirangute põhjuseks olla. Riigi ametiasutused peavad arvestama ka seda, kui kaua on ELi kodanik liikmesriigi territooriumil elanud, tema terviseseisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni ja suhete ulatust päritoluriigiga.

Itaalia ja Soome[27] näevad ette automaatse väljasaatmise juhul, kui ELi kodanik on toime pannud teatava raskusastmega kuriteo.

Ka Itaalia on kasutusele võtnud süsteemi, mille kohaselt pikendatakse selliste seaduserikkujate kinnipidamisaega, kes viibivad riigis kuriteo toimepanemise hetkel ebaseaduslikult. Euroopa Kohus on mitmel korral võtnud vastu otsuse, et juhul, kui ELi

---

24 BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL ja PT

25 AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO ja SK

26 AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI ja SK.

27 Soome näeb ette automaatse väljasaatmise, kui on olemas otsene oht avalikule julgeolekule.

kodanik ei järgi riigis elamise õigusega seotud haldusmenetlusi, võib sellele järgneda ainult proportsionaalne ja mittediskrimineeriv karistus.

3.8.1. Olulised tagatised (artiklid 27–28)

Arvestades, kui tähtsad on tagatised, millega on kehtestatud tingimused, mille kohaselt liikmesriigid võivad vaba liikumise õigust piirata, on kahetsusväärne, et vaid neli liikmesriiki[28] on need tagatised korrektselt üle võtnud.

Ülevõtmisprobleemid on sageli seotud suutmatusega võtta üle eeskirjad, mis piiravad haldusliku kaalutlusõiguse ulatust, st piiranguid ei tohiks kasutada majanduslike eesmärkide saavutamiseks. Ülevõtmist puudulikkust mahendab asjaolu, et riiklikud kohtud ja ametiasutused tunduvad tagatisi korrektselt kohaldavat hoolimata sellest, et puuduvad selged ja ranged suunised kohtuliku ja haldusliku kaalutlusõiguse kohta. See on üks suurimaid ülevõtmisega seotud puudujääke.

Hoolimata tagatiste kohaldamisest praktikas on väga oluline, et need ka selgesõnaliselt üle võetaks, kas või selleks, et anda ELi kodanikele selge ja ülevaatlik kirjeldus nende õigustest. Samuti peaksid liikmesriigid tegema rohkem jõupingutusi ülevõtmismeetmete lihtsustamiseks, sest sageli saab nende mõjust aru ainult asjatundja.

Väljendamaks proportsionaalsuse aluspõhimõtet, tugevdatakse direktiiviga väljasaatmise vastast kaitset nende ELi kodanike puhul, kes on vastuvõtvas liikmesriigis elanud pikemat aega. Kuna riigis elamise õigusega ELi kodanikke saab välja saata avalikust korrast või julgeolekust tulenevatel kaalutlustel, võib alalise riigis elamise õigusega isikuid välja saata ainult tõsistel avaliku korra või julgeolekuga seotud kaalutlustel (*artikli 28 lõige 2*). Isikuid, kes on vastuvõtvas liikmesriigis elanud eelnevad kümme aastat, võib välja saata üksnes juhul, kui tegemist on otsese ohuga avalikule julgeolekule. Samasugune kaitse tagatakse alaealistele, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on vajalik lapse enda huvides, nagu on ette nähtud lapse õiguste konventsioonis (*artikli 28 lõige 3*).

Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõiste määratlemine ja muutmine jääb liikmesriikide pädevusse. Kuid rakendamisel ei tohi mööda vaadata artikli 28 lõigete 2 ja 3 reguleerimisala erinevusest ega laiendada avaliku julgeoleku mõistet meetmetele, mis peaksid kuuluma avaliku korra mõiste alla.

3.8.2. Menetluslikud tagatised (artiklid 30–31)

Menetluslike tagatiste ülevõtmine on mitterahuldav. Vaid neli liikmesriiki[29] on need tagatised korrektselt üle võtnud. Enamik probleeme selles valdkonnas näib tulenevat ebatäpsest ülevõtmisest.

Äärmiselt kiireloomulistel juhtudel ei kohaldata Prantsusmaal menetluslikke tagatisi üldse. ELi kodanikele ei teatata kirjalikult ei väljasaatmisotsusest ega otsuse vastuvõtmise alustest ja neil puudub enne otsuse jõustumist edasikaebamise õigus.

Rohkem kui pooled liikmesriigid ei ole korrektselt üle võtnud sätet, mis käsitleb territooriumilt lahkumiseks ettenähtud ajavahemikku väljasaatmise korral.

---

[28] CY, EL, MT ja PT.

[29] CY, LT, ES ja PT.

Kohtulike või halduskaebuste esitamisega seotud sätted on üldiselt korrektselt üle võetud. Ühendkuningriigis on edasikaebamise õigus ainult neil ELi kodanikel ja nende pereliikmetel, kes tõendavad, et neil on vaba liikumise õigus. Neid, kelle puhul Ühendkuningriigi ametiasutused leiavad, et nad ei ole tõendusmaterjali esitanud, edasikaebamisõigusest ei teavitata. Direktiivi nõuete kohaselt peab kõiki otsuseid olema võimalik edasi kaevata.

3.8.3. Õiguste kuritarvitamine ja pettus (artikkel 35)

Ühenduse õigust ei tohi kuritarvitada. Artiklist 35 tulenevalt võivad liikmesriigid vastu võtta meetmeid, et ära hoida õiguste kuritarvitamist, näiteks fiktiivabielusid, vastavalt Euroopa Kohtu *Metocki* kohtuasjas tehtud otsusele. Kui tekib kahtlus, et tegemist on fiktiivabieluga, võivad liikmesriigid algatada uurimise, et kindlaks teha, kas direktiivi kohaselt antud õigusi kuritarvitatakse näiteks riiklikest sisserännet käsitlevatest seadustest kõrvale hoidmiseks, ning kui kuritarvitamine leiab kinnitust, keelduda sisenemis- või elama asumise õiguse andmisest või selle tagasi võtta. Direktiiviga nõutakse proportsionaalsuse põhimõtte ja artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslike tagatiste järgimist.

Hoolimata selle olulisusest pole kõik liikmesriigid artiklit 35 üle võtnud.

4. PRAKTILISE KOHALDAMISE HINDAMINE

Kolmekümne kuu jooksul, mil direktiiv on olnud kohaldatav, on komisjon saanud selle kohaldamise kohta üle 1800 üksikkaebuse, 40 küsimust parlamendilt ja 33 petitsiooni. Komisjon on registreerinud 115 kaebust[30] ning algatanud viis rikkumismenetlust direktiivi ebakorrektse kohaldamise kohta.

Probleemid, millele kaebuste esitajad komisjoni, parlamendi ja SOLVITi süsteemi[31] tähelepanu on juhtinud, on kooskõlas käesoleva aruande järeldustega.

ELi kodanike põhiõiguste pidev rikkumine ilmneb kõige sagedamini seoses järgmiste asjaoludega:

- kolmandatest riikidest pärinevate pereliikmete sisenemis- ja riigis elamise õigus *(probleemid sissesõiduviisadega või piiriületusel, riigis elamise õigusega seotud tingimused, mis ei ole direktiiviga ette nähtud, viivitused elamislubade väljastamisel),*

- nõue, mille kohaselt ELi kodanikud peavad koos elamisloataotlusega esitama direktiivis mitte ette nähtud täiendavaid dokumente.

5. VAJALIKUD MEETMED

Vastutus direktiivi korrektse ülevõtmise ja rakendamise ja ELi kodanike nende õigustest teavitamise eest lasub liikmesriikidel. Suutmatus teatavaid sätteid kas täielikult või osaliselt

---

30 106 kaebust on veel läbi vaatamata.

31 SOLVIT, internetipõhine probleemide lahendamise võrgustik, mille kaudu ELi liikmesriigid teevad koostööd ametiasutuste poolt siseturgu käsitlevate õigusaktide väärtõlgendamisest tulenevate probleemide lahendamisel; 199st elamislube käsitlevast juhtumist on lahendatud 133ja 65st viisasid käsitlevast juhtumist 43. 2007. aastal moodustas isikute vaba liikumine SOLVITi käsitletud juhtumitest suurima osa (*15 %*).

üle võtta loob õiguskindlusetuse olukorra, mille tulemuseks võivad olla õiguslikud või halduslikud lahendused, mis rikuvad ELi kodanike või nende pereliikmete õigusi.

Komisjon kiirendab oma jõupingutusi tagamaks, et direktiiv kõigis ELi liikmesriikides korrektselt üle võetaks ja rakendataks. Selle tulemuse saavutamiseks kasutab komisjon kõiki oma asutamislepingust tulenevaid volitusi ja algatab vajadusel rikkumismenetlused. Esmatähtsaks peetakse käesoleva aruande 4. peatükis välja toodud kõige tõsisemaid probleeme.

Komisjon jätkab ka tehnilist tööd liikmesriikidega. Septembris 2008 asutas komisjon liikmesriikide ekspertide rühma, et teha kindlaks raskused ja lahendada probleemid kõnealuse direktiivi tõlgendamisel. Ekspertide rühma kahel kohtumisel tuvastati hulk probleeme, mis vajavad edasist arutelu ja selgitust, eelkõige seoses kuritegevuse ja kuritarvitamise probleemidega. Koostati küsimustik, et paremini mõista liikmesriikide seisukohti ja koguda statistilisi andmeid ja parimaid tavasid. Rühm jätkab regulaarseid kohtumisi.

Komisjon kavatseb pakkuda teavet ja abi nii liikmesriikidele kui ka ELi kodanikele, andes 2009. aasta esimeses pooles välja suunised, mis käsitlevad mitmeid ülevõtmisel või kohaldamisel probleeme tekitanud küsimusi, nagu väljasaatmine ja võitlus õiguste kuritarvitamise vastu, et anda suuniseid nende probleemide lahendamiseks.

Liikmesriigid ja Euroopa Parlament ei ole ainsad sidusrühmad, kellega komisjon peab intensiivselt tegelema. Ka ELi kodanikke tuleb jätkuvalt teavitada nende õigustest, mis direktiivist tulenevad. Seda eesmärki silmas pidades peab komisjon direktiivi kohta teabe levitamist prioriteediks ka edaspidi ja jätkab ELi kodanikele lihtsustatud juhiste[32] jagamist, kasutades selleks internetti, peamiselt portaali Teie Euroopa, koostades Wikipediasse artikli vaba liikumise kohta ja lihtsaid teabelehti, milles selgitatakse kodanike õigusi.

Komisjon julgustab ja toetab liikmesriike teadlikkuse parandamise kampaaniate algatamisel, et teavitada ELi kodanikke nende direktiivist tulenevatest õigustest, lähtudes artiklist 34. Ekspertide rühm vaatab seda silmas pidades läbi parimad tavad ja levitab neid.

6. JÄRELDUSED

Praeguses etapis ei ole tarvis direktiivi muudatusettepanekuid teha. Liikmesriigid peavad direktiivi tõhusamalt rakendama. Tõlgendamisel seni tekkinud probleeme saab rahuldavalt lahendada, andes pärast põhjalikumat arutelu ja selgitusi välja suunised.

Järgmine aruanne direktiivi kohaldamise kohta koostatakse asjakohasel ajal.

---

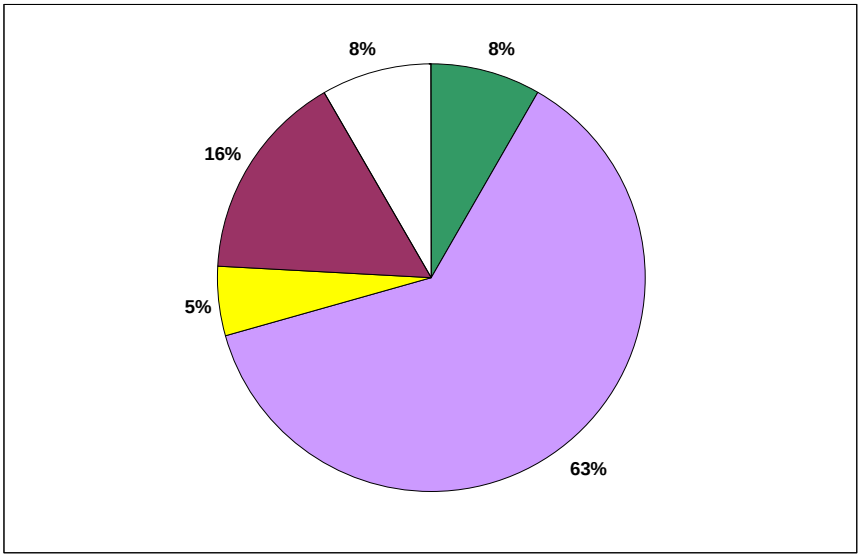
[32] Juhend direktiivi 2004/38/EÜ jaoks, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

LISA

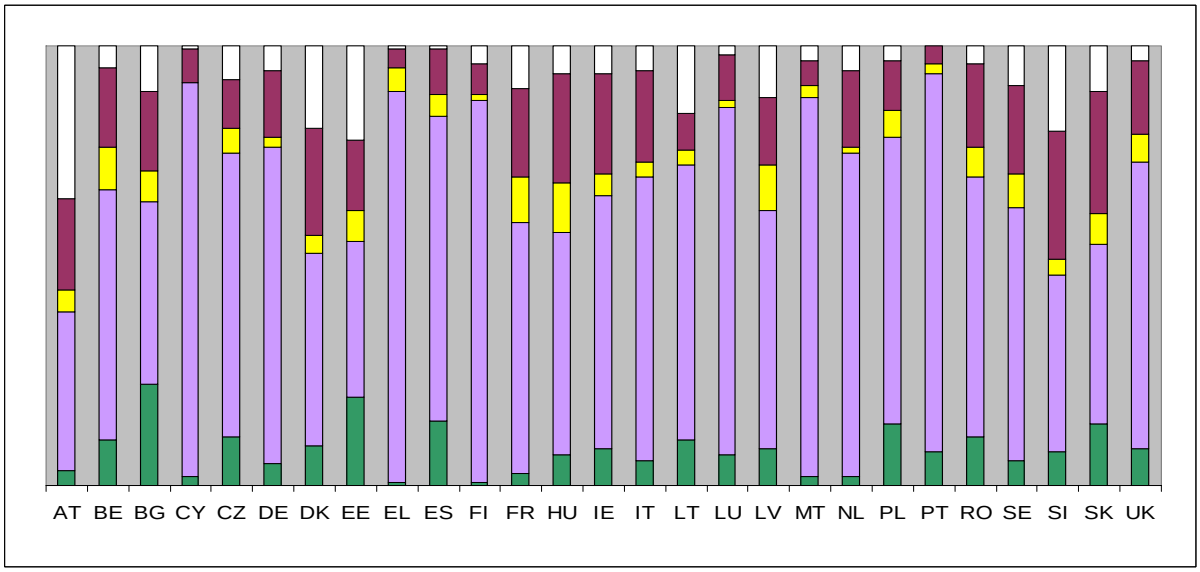
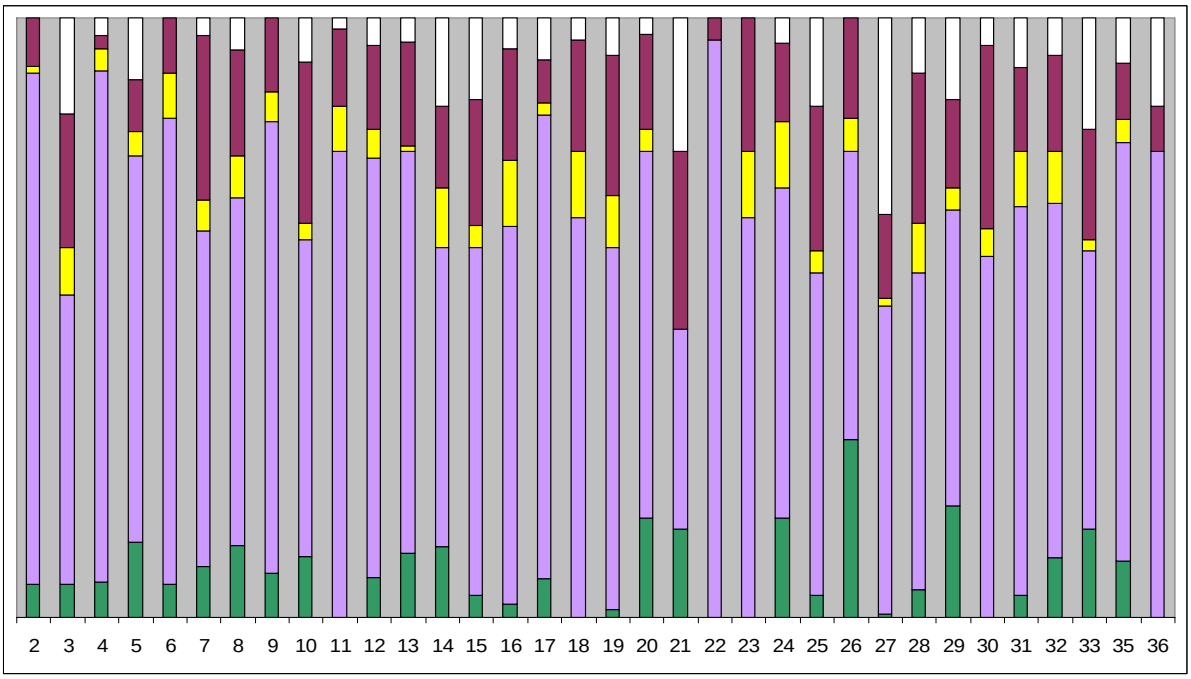
DIREKTIIVI 2004/38 ÜLEVÕTMISE SEIS

Legend	
	Soodsam kohtlemine
	Korrektne ja täielik
	Mitmeti mõistetav
	Ebakorrektne ja/või mittetäielik
	Ei ole üle võetud

1. Direktiivi 2004/38 ülevõtmine koguarvudes



2. Olukord liikmesriigiti



3. Ülevaade artiklite kaupa