



Brüssel, 29.3.2019
COM(2019) 161 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse
kohta) rakendamise kohta

I. SISSEJUHATUS

Komisjoni esimene aruanne („2011. aasta aruanne“)¹ direktiivi 2003/109/EÜ² („direktiiv“) rakendamise kohta avaldati 28. septembril 2011. aastal vastavalt direktiivi artikli 24 kohasele aruandluskohustusele. Sellest aruandest nähtub, et kolmandate riikide kodanike seas valitseb ELi pikaajalise elaniku staatust ja sellega kaasnevaid õigusi käsitleva teabe üldine puudus ning samuti ilmnevad mitmed puudujäägid direktiivi ülevõtmisel liikmesriikide õigusesse (näiteks kohaldamisala piirav tõlgendamine, vastuvõtmise lisatingimused, kõrged halduslõivud, ebaseaduslikud takistused ELi-sisesele liikuvusele, võrdse kohtlemise põhimõtte ja väljasaatmise kaitsemeetmete eiramine).

Käesoleva teise aruandega antakse ajakohastatud ülevaade sellest, kuidas ELi liikmesriigid³ on direktiivi üle võtnud ja rakendanud, sealhulgas antakse esimest korda teavet selle kohta, kuidas on rakendatud direktiivi 2011/51/EL⁴, millega muudeti direktiivi 2003/109/EÜ, laiendades selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele. Liikmesriikidel oli direktiivi 2011/51/EL ülevõtmiseks riigisisestesse õigusaktidesse aega 20. maini 2013. Komisjon alustas rikkumismenetlust 11 riigi suhtes, sest need polnud direktiivi õigeks ajaks üle võtnud või polnud komisjoni nõuetekohaselt teavitanud riigisiseste õigusaktide vastuvõtmisest. Neist kaheksa juhtumit on lõpetatud.

Käesolev aruanne on koostatud välise töövõtja poolt 2014.–2016. aastal tehtud uuringu ja muude allikate põhjal, sealhulgas kaebused⁵, petitsioonid, teabevahetus teiste liikmesriikidega ning rikkumismenetlused.

Statistiline ülevaade

2011. aasta aruandes rõhutati seda, et paljudes liikmesriikides oli direktiivi mõju väike, välja anti vähe pikaajalisi elamislube ning 80 % lubadest anti välja vaid neljas liikmesriigis⁶. Kuigi 2017. aastal võis teatada pikaajaliste elamislubade suuremast üldisest kasutuselevõttust (3 055 411 ELi pikaajalist elamisluba, võrreldes 1 208 557 loaga 2008. aastal), olid need ikka needsamad neli riiki, kes andsid veel suurema protsendi pikaajalisi elamislube (90 %), kusjuures Itaalia on välja andnud ligikaudu 73 % lubadest⁷. Pikaajaliste elamislubade vähest kasutamist saab seletada asjaoluga, et pikaajalise elaniku staatuse kohta ei ole saadaval piisavalt teavet mitte üksnes kolmandate riikide kodanike jaoks, vaid ka riikide rändeametitele, ning „konkurentsiga“ väljakujunenud riiklike kavade, mis on lubatud direktiivi artikliga 13 (oma riiklikud kavad on säilitanud 21 liikmesriiki 25-st).

II. ÜLEVÕTMISMEETMETE VASTAVUS DIREKTIIVILE

Isikuline kohaldamisala – artikkel 3

Artiklis 3 on määratletud direktiivi kohaldamisala ja selle kitsendused (st olukorrad, kus direktiivi ei kohaldata). 2011. aasta aruandes rõhutati mitme liikmesriigi puhul ühte

¹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) kohaldamist, COM(2011) 585 final.

² Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, ELT L16, 23.1.2004, lk 44.

³ Direktiiv ei ole siduv Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriigi suhtes.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiv 2011/51/EL, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele, ELT L 132, 19.5.2011, lk 1.

⁵ Enamik komisjonile laekunud kaebusi puudutavad järgmist: erinevatel põhjustel (nt pikaajalise elaniku staatuse andmise tingimuste täitmine, eelkõige stabiilne ja korrapärane sissetulek ning äraolekuajad) tagasilükatud taotlused, ebaproportsionaalsed haldustasud, võrdne kohtlemine, loa vorm, kutsekvalifikatsioonide tunnustamine ja ELi-sisene liikuvus.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Eurostati andmed, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

konkreetses rakendusprobleemi, mis on seotud üksnes ajutistel alustel (artikli 3 lõike 2 punkt e) riiki lubatud kolmandate riikide kodanike väljajätmisega direktiivi kohaldamisalast, kusjuures mõned liikmesriigid kohaldavad seda erandit väga laias tõlgenduses. Euroopa Liidu Kohus (CJEU) on selle sätte tähendust selgitanud ning osutanud, et direktiivi kohaldamisalast on välja jäetud nende kolmandate riikide kodanike riigis elamine, „kellel ei ole tõsist *kavatsust* liikmesriikide territooriumil püsivalt elama asuda, kuigi nad elavad seal seaduslikult ja võimalik et katkematult“, ja et asjaolu, et elamisluba on ametlikult piiratud, ei võimalda „iseenesest teada saada, kas see kolmanda riigi kodanik võib sõltumata sellise piirangu olemasolust elada liikmesriigis püsivalt“⁸. Kuigi Euroopa Liidu Kohus sedastas lõpuks, et selliste väljajätmiste seaduslikkuse peab iga juhtumi puhul tegema kindlaks liikmesriigi kohus, pole komisjon saanud kaebusi selle kohta, et liikmesriigid oleksid seda erandit kuritarvitanud.

Pagulaste algne väljajätmine direktiivi reguleerimisalast kaotati 2011. aastal⁹, aga sellegipoolest ei kohaldata direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle suhtes kehtib mõni muu kaitsevorm, kui on sätestatud pagulase staatuse saamise miinimumnõuete direktiivis¹⁰ (artikli 3 lõike 2 punkt c). Küsimust, kuidas tuleks riikliku kaitse staatusi eristada muudest riikliku seadusliku elaniku staatustest, pole Euroopa Liidu Kohtu ega riikide kohtute kohtupraktikaga senini täielikult selgeks tehtud.

Elamise kestus – artikkel 4

Kolmandate riikide kodanikud peavad enne pikaajalise elaniku staatuse taotluse esitamist olema liikmesriigi territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul. 2011. aasta aruandes rõhutati, et mõned liikmesriigid võivad „seadusliku“ elamise mõistet kohaldada piiraval viisil, eelkõige jättes välja teatavate viisade või elamislubade omanikud. Komisjon uuris üht sellist juhtumit, riigisisest õigust, milles nõuti pikaajalise elaniku staatuse taotlejatelt riikliku alalise elamisloa olemasolu. Pärast teabevahetust komisjoniga muutis see liikmesriik oma õigust ja viis selle direktiiviga vastavusse.

Rahvusvahelise kaitse saajatega seoses on direktiiviga ette nähtud, et arvesse võetakse vähemalt poolt sellest ajavahemikust, mis jääb rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäeva ja rahvusvahelise kaitse saaja elamisloa väljaandmise kuupäeva vahele, kui see ajavahemik ei ületa 18 kuud (artikli 4 lõige 2). Enamik liikmesriike võtab arvesse poolt kõnealusest ajavahemikust, samas kui teised¹¹ näevad ette kogu ajavahemiku arvessevõtmist.

Seni pole komisjon saanud ühtegi kaebust selle kohta, et valesti oleks rakendatud artikli 4 lõiget 1a, milles on sätestatud, et liikmesriigid ei anna pikaajalise elaniku staatust, kui rahvusvaheline kaitse teatud juhtudel vastavalt pagulase staatuse saamise miinimumnõuete direktiivile tühistatakse.

Pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused – artikkel 5

Artiklis 5 on sätestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused, nimelt peab taotleja tõendama, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek ning ravikindlustus ja (valikulisena) et ta täidab integratsioonitingimusi.

⁸ 18. oktoobri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-502/10 (*Singh*).

⁹ Direktiiviga 2011/51/EL.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud).

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Enamik liikmesriike on stabiilse ja korrapärase sissetuleku tingimuse hindamise alampiiriks kehtestanud riikliku miinimumpalga või elatusmiinimumi. Samuti on mõned liikmesriigid kindlaks määranud pikaajaliste elanike pereliikmete puhul nõutava rahaliste vahendite summa. Nagu Euroopa Liidu Kohus perekonna taasühinemise direktiivile 2003/86/EÜ¹² viidates selgitas, ei tohi liikmesriigid kehtestada minimaalset sissetulekut, millest väiksema summa korral lükatakse taotlused tagasi, ja seda iga juhtumit konkreetselt hindamata. Seda tõlgendust saab kohaldada ka pikaajaliste elanike direktiivi suhtes.

Komisjon on mitme liikmesriigi puhul kontrollinud, kas sissetulekutingimuse hindamisel toimub ka proportsionaalsuse hindamine. Neist ühel juhul muutis asjaomane liikmesriik (MT) pärast rikkumismenetlust oma õigust ja lisas sinna paindlikkuseklausli, millega nõuti riiklikelt pädevatelt asutustelt iga juhtumi *kõigi asjaomaste asjaolude* kaalumist, enne kui tehakse otsus taotlus vastu võtta või tagasi lükata.

Enamik liikmesriike nõuab pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt integratsioonitingimustele vastamist¹³, mis enamasti tähendab riigikeele oskamist. Mõned liikmesriigid nõuavad ka osalemist kodanikuteadmiste kursustel¹⁴. Kohtuasjas P&S¹⁵ arutas Euroopa Liidu Kohus, kas liikmesriikidel võiks olla võimalus kehtestada kolmanda riigi kodanikele integratsiooninõuded *pärast* pikaajalise elaniku staatuse omandamist, ja tegi otsuse, et direktiiv ei takista selliste nõuete kehtestamist, kuivõrd nende tulemusel ei tühistata pikaajalise elaniku staatust.

Avalik kord ja julgeolek – artikkel 6

Kõik liikmesriigid on selle valikulise keeldumispõhjuse üle võtnud, kuigi kasutavad sageli teistsuguseid termineid ning on kehtestanud varasemate kriminaalkaristustega seoses erinevaid künniseid. Samas pole kõik liikmesriigid¹⁶ võtnud sõnaselgelt üle artikli 6 lõike 1 teises lõigus sätestatud tasakaalustamiskriteeriume, millega nõutakse asjaomase otsuse tegemisel taotleja isikliku olukorra arvessevõtmist. See võib tekitada olukorra, kus pädeva asutuse tehtud otsus taotlus tagasi lükata võib olla direktiiviga vastuolus. Aga komisjon pole sellel teemal senini kaebusi saanud.

Dokumentaalsed tõendid – artikli 7 lõige 1

2011. aasta aruandes juhiti tähelepanu mõnede riikide õiguses kehtestatud probleemsele reeglile, mille kohaselt on suutmatust esitada dokumentaalseid tõendeid asjakohase eluaseme olemasolu kohta aluseks taotluse tagasilükkamisele. Selle sätte rakendamise kohta saadaoleva teabe põhjal nendes liikmesriikides, kes on otsustanud sellise tõendi esitamise nõude kehtestada, näib, et enamikul juhtudel käsitatakse tõendit asjakohase eluaseme kohta staatuse saamise tingimusena. Kuna selle punkti kohta puudub Euroopa Liidu Kohtu selgitus, on akadeemiline kirjandus küsimuses, kas selline rakendamine on direktiiviga kooskõlas, jagunenud kaheks¹⁷.

Pärast rikkumismenetlust Malta vastu, kelle õigusaktides oli nõutud, et eluaset ei tohi jagada teiste inimestega, kes pole pereliikmed, muutis Malta oma õigusakte, et need oleksid direktiiviga kooskõlas.

¹² 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Flandria, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ 4. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas C-579/13 (*P&S*).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

¹⁷ Vt Hailbronner/Thym, „EU Immigration and Asylum Law. A Commentary“, 2. väljaanne, lk 468.

Taotluse läbivaatamise tähtaeg – artikli 7 lõige 2

Kuigi kõik liikmesriigid on õigesti võtnud üle artikli 7 lõikele 2 vastava kuuekuise taotluste menetlemise tähtaja, siis praktikas paljud neist seda tähtaega ei järgi. Eelkõige on pikematest hilinemistest teatatud pärast 2015. aastal alanud pagulaskriisi liikmesriikides, kus pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluste menetlemise eest vastutavad pädevad riiklikud asutused vastutavad ka varjupaigataotluste menetlemise eest (nt Rootsi).

Direktiivi artikli 7 lõike 2 neljanda lõigu kohaselt tuleb kuuekuise tähtaja jooksul otsuse tegemata jätmisest tulenevad tagajärjed määrata kindlaks siseriiklikes õigusaktides. Enamik liikmesriike on selle sätte õigesti üle võtnud: enamikul juhtudel viitega üldisele haldusõigusele, muudel juhtudel¹⁸ spetsiaalsete sätete abil. Aga nagu on märgitud ühtse loa direktiivi 2011/98/EL¹⁹ rakendamise aruandes, ei näi mõnedes liikmesriikides kohaldatavat õiguskaitseabinõud praktikas olevat piisavad ning võivad põhjustada õiguskindlusetust ja liiga pikki menetlusaegu.

Taotluse esitamise lõivud

Vastupidiselt hilisematele seaduslikku rännet käsitlevatele direktiividele ei sisalda pikaajalise elaniku staatust käsitlev direktiiv sätteid taotluse esitamise eest tasutavate lõivude kohta. 2011. aasta aruandes juhiti siiski tähelepanu asjaolule, et liiga suuri lõive tuleks käsitada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevatena ja võrdsustada need riiki lubamise ebaseadusliku lisatingimusega, mis kahjustab direktiivi kasulikku mõju.

Euroopa Liidu Kohus on seda kinnitanud kahe otsusega²⁰, sedastades, et „lõivude suurus ei tohi olla määratud selliselt, et selle eesmärk või tagajärg oleks direktiivis ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamisele takistuse loomine, kuna see kahjustaks nii direktiivi eesmärgi saavutamist kui ka direktiivi mõtet.“²¹ Kohus lisas, et lõivude proportsionaalsuse hindamiseks tuleb võtta arvesse erinevaid elemente, sealhulgas 1) lõivude rahalist mõju taotlejale ning 2) taotluse menetlemise ja loa väljaandmise tegelikke halduskulusid, võrreldes ka sarnaste dokumentide väljaandmisega riigi kodanikele ja ELi kodanikele.

Kohtu seisukohale tuginedes algatas komisjon ebaseaduslike lõivude asjus (käsitledes vajaduse korral ka teisi seadusliku rände direktiive)²² rikkumismenetlused mitme liikmesriigi suhtes: Madalmaad, Itaalia, Bulgaaria ja Kreeka – juhtumid suleti pärast seda, kui riigisisestes õigusaktides tehti muudatused, millega vähendati lõive proportsionaalsele tasemele; ja Portugal – juhtum on veel pooleli.

ELi pikaajaline elamisluba – artikkel 8

Kõik liikmesriigid on õigesti võtnud üle artikli 8 sätted ELi pikaajalise elamisloa vormi ja kehtivuse kohta. Loa kehtivuse asjus valis enamik liikmesriike²³ viieaastase kehtivusperioodi, teised kuni 10-aastase või tähtajatu kehtivuse²⁴.

Kuigi artiklis 8 on sätestatud, et luba peab kehtima vähemalt viis aastat, on kord juba omandatud pikaajalise elaniku staatus alaline ning selle tühistamise kohta kehtivad artikli 9 tingimused.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Direktiivi 2011/98/EL rakendamise aruanne, COM(2019)160.

²⁰ 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus C-508/10 (*komisjon vs Madalmaad*); ja 2. septembri 2015. aasta kohtuotsus, C-309/14 (*CGIL & INCA*).

²¹ C-508/10, punkt 69.

²² Eeskätt direktiiv 2004/114/EÜ üliõpilaste kohta, direktiiv 2005/71/EÜ teadlaste kohta, direktiiv 2009/50/EÜ sinise kaardi kohta, direktiiv 2011/98/EL ühtse loa kohta, direktiiv 2014/36/EL hooajatöötajate kohta ja direktiiv 2014/66/EL ettevõtjasisese üleviimise kohta.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

Pikaajalise elaniku ELi elamislubadele kantavad märkused rahvusvahelise kaitse saajate puhul – artikli 8 lõiked 4-6 ja artikkel 19a

Kui pikaajalise elaniku staatus on antud rahvusvahelise kaitse saajale, tuleks loale kanda märkus, sealhulgas kaitse andnud liikmesriigi nimi (või ELi-sisese liikuvuse puhul selle liikmesriigi nimi, kuhu kaitse üle kantakse). Pärast direktiivi 2011/51/EL ülevõtmise meetmetest mitteteatamise tõttu algatatud rikkumismenetlusi muutsid mitmed liikmesriigid oma õigusakte, et tagada asjaomaste sätete täielik ülevõtmine. Senini pole komisjon saanud ühtegi kaebust seoses nende sätete õige kohaldamisega.

Staatuse tühistamine või kaotamine – artikkel 9

Üldiselt on liikmesriigid artikli 9 õigesti üle võtnud, esinevad vaid mõned väikesed vastavusprobleemid.

Artikli 9 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid näha ette, et 12 järjestikust kuud ületav äraolek või teatud konkreetsetel või erakorralistel asjaoludel toimuv äraolek nende territooriumilt ei põhjusta pikaajalise elaniku staatuse tühistamist või kaotamist. Mõned liikmesriigid²⁵ on seda võimalust kasutanud ja näinud ette, et 12 järjestikust kuud kestev äraolek ELi territooriumilt toob reeglina kaasa staatuse kaotamise, sätestades samas aga ka võimaluse lubada erakorralistel asjaoludel pikemat äraolekuaga. Teised liikmesriigid aga otsustasid reeglina pikema ajavahemiku kasuks (nt Soomes kaks aastat, mida võidakse konkreetsetel või erakorralistel asjaoludel veelgi pikendada, ja Prantsusmaal kolm aastat).

Artikli 9 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid tühistada pikaajalise elaniku staatuse juhtudel, kui ta kujutab ohtu avalikule korrale, kuid selline oht ei ole väljasaatmise põhjuseks artikli 12 tähenduses. Seda võimalust otsustasid kasutada vähem kui pooled liikmesriigid²⁶.

Artikli 9 lõige 3a annab liikmesriikidele võimaluse tühistada pikaajalise elaniku staatus, kui staatus on antud rahvusvahelise kaitse alusel ja see kaitse tühistatakse vastavalt pagulase staatuse saamise miinimumnõuete direktiivi teatavatele sätetele (sest kaitse saajale poleks pidanud rahvusvahelist kaitset andma või ta moonutas andmeid, mis olid staatuse andmisel otsustavad, või jättis need esitamata). Seni pole komisjon saanud ühtegi kaebust selle sätte vale rakendamise kohta liikmesriikides.

Artikli 9 lõikes 5 on sätestatud „lihtsustatud kord“ pikaajalise elaniku staatuse tagasisaamiseks. Liikmesriikidel on selle sätte rakendamisel ulatuslik kaalutusõigus, sest selle tingimused ja kord tuleb määrata kindlaks riigisiseses õiguses. Aga mõnel juhul sisaldavad need tingimused liiga rangeid nõudeid, mis ei näi vastavat lihtsustatud korra eesmärgile (nt BE nõuab, et enne lahkumist oleks riigis elatud 15 aastat).

Protseduuriõigused – artikkel 10

Artikli 10 kohaste protseduuriõiguste tagatiste puhul on mõned liikmesriigid²⁷ oma sisserännet käsitlevates seadustes ette näinud halduskorra, samas kui teised²⁸ viitavad pelgalt üldistele haldusseadustele. Hiljuti algatas komisjon Rumeenia suhtes rikkumismenetluse, kuna viimane rikkus väidetavalt kohustust esitada põhjendused julgeolekupõhjustel tehtud keeldumisotsuste kohta. Komisjon väitis, et isegi juhtudel, kui asjaomane teave on hõlmatud riigisaladusega, on taotlejal õigus teada selle teabe sisu, et ta saaks kasutada oma õigust see otsus vaidlustada.

Võrdne kohtlemine – artikkel 11

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

Nagu rõhutati juba 2011. aasta aruandes, pole mitu liikmesriiki võtnud vastu spetsiaalseid meetmeid võrdse kohtlemise põhimõtte ülevõtmiseks oma sisserännet käsitlevatesse õigusaktidesse, vaid tuginevad pigem üldistele tööhõivet, haridust või sotsiaalkindlustust reguleerivatele sätetele, sageli kombinatsioonis mittediskrimineerimise üldpõhimõttega. Sõnaselgete ülevõtmismeetmete puudumine võib tuua kaasa raskusi võrdse kohtlemise põhimõtte õigel kohaldamisel riigi tasandil, nagu on kinnitanud komisjonile laekunud arvukad selleteemalised kaebused.

Enamik liikmesriike²⁹ on seoses juurdepääsuga palgatööle või tööle füüsilisest isikust ettevõtjana kehtestanud sätted, millega piiratakse juurdepääsu ka tegevustele, mis hõlmavad mõnikord avaliku võimu teostamist. Kui need sätted on komisjoni arvates läinud erandi kohaldamisalast kaugemale, on komisjon mõnede liikmesriikide suhtes võtnud meetmeid. Pärast komisjoni ja riigi ametiasutuste vahelist teabevahetust 2014. aastal muutis üks liikmesriik oma õigusakte, millega ei antud kolmandate riikide kodanikele, sealhulgas pikaajalistele elanikele juurdepääsu ühistranspordisektorile ja tsiviilteenistusele. 2018. aastal algatas komisjon rikkumismenetluse Ungari suhtes riigi õiguse asjus, millega takistati pikaajaliste elanike juurdepääsu loomaarsti elukutsele.

Mis puudutab juurdepääsu sotsiaalkindlustusele, sotsiaalabile ja sotsiaalkaitsele, siis Euroopa Liidu Kohus on selgitanud³⁰ artikli 11 lõikes 4 ettenähtud põhitõetuste erandi kohaldamisala, sedastades, et seda tuleb mõista nii, et liikmesriikidel on lubatud piirata võrdset kohtlemist, välja arvatud nende sotsiaalabi või sotsiaalkaitse toetuste osas, mis aitavad üksikisikul rahuldada selliseid esmavajadusi nagu toit, eluase ja tervis.

Spetsiaalne ülevõtmisnõue polnud vajalik lõikega 4a kehtestatud sätte puhul, mille kohaselt ei piira võrdse kohtlemise piirangud pagulase staatuse saamise miinimumnõuete direktiivi sätete kohaldamist. Seni pole komisjon saanud ühtegi kaebust selle sätte vale rakendamise kohta.

Kaitse väljasaatmise eest – artikkel 12

Enamik liikmesriike on direktiivi artikli 12 õigesti üle võtnud. Aga mõned³¹ ei ole sõnaselgelt üle võtnud seda, et oht avalikule korrale ja julgeolekule peab olema tegelik ja piisavalt tõsine. Veelgi enam, mõned liikmesriigid³² ei ole täielikult üle võtnud lõikega 3 ette nähtud tasakaalustavaid tegureid. Ühes hiljutises kohtuasjas³³ tegi Euroopa Liidu Kohus otsuse, et Hispaania õigusaktid ei ole direktiiviga kooskõlas, kuna nendes ei ole sätestatud artikli 12 lõikes 3 ettenähtud tegurite hindamist sellises kriminaalkuriteos süüdimõistmisele järgnevate väljasaatmisotsuste puhul, mida karistatakse enam kui üheaastase vangistusega.

Artikli 12 lõigetes 3a, 3b, 3c ja 6 on sätestatud erinormid ühe liikmesriigi pikaajalise elamisloa omanike väljasaatmise kohta, kes on saanud rahvusvahelise kaitse teises liikmesriigis. Komisjon pole saanud nende sätete vale kohaldamisega seotud kaebusi.

Soodsamad siseriiklikud sätted / seos riiklike alaliste elamislubadega – artikkel 13

2011. aasta aruandes mainiti riiklike ja ELi lubade vahelise konkurentsi tekkimise riski, mille tulemusena ei kohaldata kolmandate riikide kodanike suhtes alati soodsamaid sätteid, sest kahte liiki lubadest tulenevaid eeliseid ja puudusi on raske võrrelda. Seda probleemi kinnitasid Euroopa rändevõrgustiku (EMN) 2016. aasta sihtuuringu tulemused³⁴, millest selgus, et mõnedel juhtudel pakuvad soodsamatel tingimustel (nt taotleja ei pea olema riigis

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

³⁰ 24. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ 7. detsembri 2017. aasta otsus kohtuasjas C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

³⁴ EMNi sihtuuring nr 2016.1000 alalise või piiramatult tähtsajaga riiklike elamislubade kohta.

elanud viis aastat või sissetulekunõude puudumine) antavad riiklikud elamisload vähem võrdse kohtlemise õigusi või vähem kaitset väljasaatmise vastu.

Sellega seoses on Euroopa Liidu Kohus vahepeal selgitanud³⁵ artikli 13 tõlgendamist, mis oma pealkirjale vaatamata ei anna liikmesriikidele võimalust anda pikaajalise elaniku staatus soodsamatel tingimustel, vaid võimaldab erinevate riiklike pikaajalise või alalise elaniku staatuste koosseksisteerimist. Paralleelsed riiklikud kavad on säilitatud kõigis liikmesriikides peale nelja riigi (Austria, Itaalia, Luksemburg ja Rumeenia).

Liikmesriigis elamise ja töötamise tingimused – artiklid 14, 15, 16 ja 18

2011. aasta aruandes toodi esile, et üks enim probleeme tekitanud küsimus oli direktiivi ELi-sisese liikuvuse sätete ülevõtmine ja rakendamine. Samuti osutati selles, et nende pikaajaliste elanike arv, kes olid kasutanud oma õigust elada teises liikmesriigis, oli väga väike (vähem kui 50 liikmesriigi kohta). EMNilt³⁶ saadaolevate (osaliste) andmete põhjal näib, et direktiiviga ette nähtud ELi-sisese liikuvuse õigused on jätkuvalt alakasutatud. Osaliselt võib põhjus olla asjaolus, et see õigus pole automaatne, vaid selle kohta kehtib mitu üksikasjalikku tingimust (vt allpool). Nagu kinnitavad komisjonile laekunud arvukad kaebused, muudavad need tingimused ja nende jäik rakendamine enamikus liikmesriikides ELi-sisese liikuvuse õiguse kasutamise tegelikkuses väga raskeks.

Artikli 14 lõikes 2 on sätestatud, et ühe liikmesriigi pikaajalistel elanikel on õigus elada teises liikmesriigis kolmel alusel: majandustegevusega tegelemine; õpingud või kutseõpe; muud põhjused. Kui mõned liikmesriigid³⁷ ei osuta „muudele põhjustele“, siis teistel näib neist olevat ammendav loetelu³⁸, mis võib viia sätte piirava rakendamiseni.

Hulk liikmesriike³⁹ on otsustanud teistest liikmesriikidest saabunud pikaajaliste elanike suhtes, kes taotleavad elamisluba majandustegevusega tegelemiseks, kohaldada artikli 14 lõike 3 kohast tööturusteti.

Direktiivi artikli 14 lõikega 4 võimaldatakse liikmesriikidel piirata nende isikute koguarvu, kellele võib anda elamisloa, kui sellised piirangud kehtisid õigusaktides juba direktiivi vastuvõtmise ajal. Seda valikut on rakendanud üksnes kolm⁴⁰ liikmesriiki.

Artikli 14 lõike 5 teise lõiguga on liikmesriikidele ette nähtud võimalus lubada teise liikmesriigi pikaajalistel elanikel elada riigis hooajatöölisena, kategooria, mis pole hõlmatud hooajatöölisi käsitleva direktiiviga 2014/36/EL; viimast kohaldatakse üksnes väljaspool ELi elavate kolmandate riikide kodanike suhtes. Seda valikut on kohaldatud neljas liikmesriigis⁴¹.

Kõik liikmesriigid on otsustanud kohaldada direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti a, milles esitatud tingimuse kohaselt peavad taotlejad tõendama stabiilse ja korrapärase sissetuleku olemasolu. Mõned liikmesriigid⁴² on kehtestanud kindla summa (mis vastab riiklikule miinimumsissetulekule), mida tuleb selleks, et seda saaks võrrelda Euroopa Liidu Kohtu poolt kohtuasjas *Chakroun*⁴³ kinnitatud proportsionaalsuse põhimõttega, kohaldada iga üksiku juhtumi konkreetseid asjaolusid arvestades.

³⁵ 17. juuli 2014. aasta otsus kohtuasjas C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Kolmandate riikide kodanike ELi-sisene liikuvus, EMNi uuring, 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, lk 48-49.

³⁷ EE, EL.

³⁸ HR, RO.

³⁹ AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ AT, IT, RO.

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08 (*Chakroun*).

Direktiivi artikli 15 lõikega 3 on liikmesriikidel lubatud nõuda elamisluba taotlevatelt pikaajalistelt elanikelt nn integratsioonimeetmete täitmist, kui integratsioonitingimuste täitmist ei ole pikaajaliselt elanikult nõutud esimeses liikmesriigis. Seda valikut on otsustanud kohaldada viis liikmesriiki⁴⁴.

Kui pikaajalise elaniku pere on loodud juba esimeses liikmesriigis, on abikaasadel ja alaealistel lastel direktiivi artikli 16 lõike 1 kohaselt õigus minna temaga kaasa või ühineda. Mõned liikmesriigid on kehtestanud lisatingimusi, mis võivad inimeste liikuvust takistada. Näiteks Tšehhi kohustab pereliikmeid esitama taotluse koos lisadokumentidega, nimelt karistusregistri andmete ja ammendava tervisealooga. Saksamaal võivad pereliikmed ühineda üksnes siis, kui pikaajalisel elanikul on piisavalt suur eluruum; Eestis on abikaasal õigus ühineda üksnes siis, kui ta juba oli esimese liikmesriigi elanik.

Direktiivi artikli 16 lõikega 2 on ette nähtud võimalus laiendada õigust minna pikaajalise elanikuga kaasa või temaga ühineda muudele pereliikmetele kui abikaasad ja alaealsed lapsed. Mõned liikmesriigid⁴⁵ on selle võimaluse üle võtnud.

Direktiivi artikli 19 lõike 2 kohaselt peab teine liikmesriik tingimuste täitmisel kohe andma pikaajalisele elanikule välja pikendatava elamisloa ning peab esimest liikmesriiki oma otsusest teavitama. Mõned liikmesriigid⁴⁶ pole seda teavitamiskohustust aga oma õigusaktidesse üle võtnud.

Võrdne kohtlemine teises liikmesriigis – artikkel 21

Direktiivi artikli 21 kohaselt koheldakse pikaajalist elanikku, kui ta on saanud elamisloa teises liikmesriigis, ja tema pereliikmeid selles liikmesriigis võrdselt selle riigi kodanikega artiklis 11 sätestatud valdkondades ja tingimustel, sealhulgas juurdepääsul tööturule. Liikmesriigid võivad otsustada, et piiravad võrdset kohtlemist teatava palgatööga või füüsilisest isikust ettevõtja tegevustega kuni 12 kuuks. Pärast komisjoni ja riigi ametiasutuste vahelist teabevahetust muutis üks liikmesriik oma õigusakte, millega nõuti teiste liikmesriikide pikaajaliste elanike pereliikmetelt üksnes konkreetse töökoha või valdkonna kohta kehtiva tööloa olemasolu, seda ka pärast 12-kuist riigis elamist.

Artikli 21 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid piirata isikutel, kellele anti elamisluba seoses õpingute või kutseõppega või muudel põhjustel, tegutsemist palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana. Mõned liikmesriigid⁴⁷ on seda võimalust kasutanud.

III. JÄRELDUSED

Alates 2011. aastast on pikaajaliste elanike direktiivi rakendamise olukord kogu ELis paranenud, seda ka tänu arvukatele rikkumisjuhtumitele, mida komisjon on algatanud, ning Euroopa Liidu Kohtu tehtud kohtuotsustele. Samas takistavad mõned lahendamata küsimused jätkuvalt direktiivi põhieesmärkide täielikku saavutamist, milleks on: võimaldada kolmandate riikide kodanikel, kes on liikmesriigis pikaajaliselt elanud, tõhusalt integreeruda⁴⁸ ning edendada siseturu rajamist⁴⁹.

Esimese eesmärgi kohta on eespool osutatud, et enamik liikmesriike pole ELi pikaajalise elaniku staatuse kasutamist aktiivselt edendanud ning jätkavad peaaegu ainult riiklike pikaajaliste elamislubade väljaandmist, välja arvatud juhul, kui kolmandate riikide kodanikud

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Põhjendus 12, nagu on kinnitanud Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas komisjon v. Madalmaad, C-508/10, punkt 66.

⁴⁹ Põhjendus 18, nagu on kinnitanud Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas komisjon v. Madalmaad, C-508/10, punkt 66.

küsivad sõnaselgelt ELi luba. 2017. aastal oli 25 liikmesriigis, kellele direktiiv on siduv, ligikaudu 3,1 miljonit kolmandate riikide kodanikku, kellel oli ELi pikaajalise elaniku luba, võrreldes ligikaudu 7,1 miljoniga, kellel oli riiklik pikaajaline elamisluba⁵⁰. Kui aga leiab kinnitust – nagu rõhutatakse ka akadeemilises kirjanduses –, et riiklikud sisserändeasutused edendavad ELi loa asemel aktiivselt riiklikku luba, kahjustab see direktiivi kasulikkust mõju⁵¹.

Komisjon jälgib direktiivi rakendamise seda aspekti ja ergutab liikmesriike, et need kasutaksid ELi pikaajalise elaniku luba kui vahendit, mis soodustab kolmandate riikide kodanike integreerumist.

Mis puudutab teist eesmärki, siis see, kuidas enamik liikmesriike on direktiivi ELi-sisese liikuvuse sätet rakendanud, pole ELi siseturu rajamisele eriti kaasa aidanud. Õigust minna ühest liikmesriigist teise on kasutanud vaid vähesed pikaajalised elanikud. See on nii ka põhjusel, et mõnel juhul kehtib selle õiguse kohta sama palju tingimusi kui uue elamisloa taotlemise kohta või ei ole liikmesriigi pädeval ametiasutusel menetluste kohta piisavalt teadmisi või nad peavad koostööd teiste liikmesriikide kolleegidega keeruliseks. Komisjon kutsub liikmesriike üles parandama ELi-sisese liikuvuse sätete rakendamist, seda ka liikmesriikide ametiasutuste koostöö ja teabevahetuse edendamise abil.

Komisjon jälgib direktiivi rakendamist liikmesriikides ka edaspidi vastavalt talle asutamislepingutega antud volitustele ning võib vajadusel võtta asjakohaseid meetmeid, sealhulgas alatatada rikkumismenetlusi.

⁵⁰ Eurostati andmed, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ Vt Hailbronner/Thym, lk 497.