

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kaasavam ja sisserändajatele avatum kodakondsus” (omalgatuslik arvamus)

(2014/C 67/04)

Raportöör: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

14. veebruaril 2013. aastal otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Kaasavam ja sisserändajatele avatum kodakondsus”

(omalgatuslik arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 3. oktoobril 2013.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 493. istungjärgul 16.-17. oktoobril 2013 (16. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 176, vastu hääletas 10, erapooletuks jäi 14.

1. Soovitused ja ettepanekud

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märgib, et viimasel kümnel aastal on ELis astunud väga olulisi samme Euroopa kodakondsusega seotud õiguste, vabaduste ja tagatiste ühtlustamiseks, tähtsustades kodakondsuse kriteeriumiga võrreldes rohkem elukoha kriteeriumi. Euroopa kodakondsus areneb elukohal põhineva kodakondsuse suunas, mis on seotud Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning ELi toimimise lepingus sätestatud väärtuste ja põhimõtetega.

1.2 Komitee leiab, et nüüd on õige aeg hinnata ja analüüsida, millised on need lõpetamata ülesanded ja veel püsivad tõkked, mis takistavad seda, et kaasavam, suuremat osalust võimaldav ja kodanikusõbralikum Euroopa kodakondsus oleks avatud kõigile siin püsivalt elavatele inimestele.

1.3 21. sajandil peavad eurooplased tegelema ühe suure väljakutsega: tuleb laiendada meie ühiskonna demokraatlikke aluseid, kaasates uusi kodanikke, kellele oleksid samad õigused ja kohustused. Selleks tuleks liikmesriigi ja ELi kodakondsuse õigust kohaldada kõigile sisserände taustaga inimestele, kes toovad kaasa suure rahvusliku, etnilise, usulise ja kultuurilise mitmekesisuse. Komitee leiab, et Euroopa demokraatlikud ühiskonnad on vabad ja avatud ning peavad toetuma kõigi kodanike osalusele nende päritolust ja taustsüsteemist sõltumata.

1.4 Komitee teeb ettepaneku avada mõttevahetus selle üle, kas praegused õiguslikud ja poliitilised alused, millele Euroopa sisserände, kodakondsuse ja integratsiooni poliitika tugineb, on piisavad praeguse üha mitmetahulisema ja väga mitmekesise Euroopa ühiskonna jaoks.

1.5 Majanduskriis on põhiõiguste kaitse, integratsiooni ja diskrimineerimise vastase poliitika päevakorrast maha võtnud. Komitee hoiatab sisserändajate ja vähemuste vastu suunatud

sallimatuse, rassismi ja ksenofoobia suurenemise ohu eest. Sellise käitumise vältimiseks peavad poliitikud, ühiskonna liidrid ja meedia tegutsema väga vastutustundlikult ning andma suurt poliitilist ja sotsiaalset eeskujut. Samuti peavad ELi institutsioonid kaitsma otsusekindlalt põhiõigusi.

1.6 Komitee soovib saata selge sõnumi neile, kes teisi välis- ja rahvusliku päritolu tõttu jäetakse kodanikuõigustest ilma miljonid inimesed, kelle õiguslik staatus on seetõttu nõrk. Tuleb parandada demokraatia kvaliteeti Euroopas, laiendades juurdepääsu liikmesriikide ja ELi kodakondsusele.

Soovitused liikmesriikidele

1.7 Arvestades, et paljudes liikmesriikides piiratakse õigusaktidega juurdepääsu kodakondsusele, siis soovib komitee võtta vastu paindlikumaid õigusakte ja haldusmenetlusi, et pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanikud⁽¹⁾ võiksid saada kodakondsuse.

1.8 Komitee kutsub liikmesriike üles sõlmima sisserändajate päritoluriikidega kokkuleppeid, et võimaldada neile sisserändajate toepeltkodakondsust.

1.9 Liikmesriigid peaksid allkirjastama ja ratifitseerima 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsiooni, 1992. aasta välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsiooni ning austama oma kodakondsuse andmise ja äravõtmise poliitikas proportsionaalsuse, tõhusa õiguskaitsevahendi ja mittediskrimineerimise põhimõtteid.

⁽¹⁾ Direktiiv 2003/109.

1.10 Komitee võtab teadmiseks, et mitmes liikmesriigis on jätkuvalt takistusi järgmiste poliitiliste õiguste ees: valimis-, kogunemis- ja poliitikas osalemise õigus. Ta soovib õigusakte muuta, et püsivalt riigis elavatel kolmandate riikide kodanikel oleksid poliitilised õigused.

Aluslepingu reformi ettepanek

1.11 Komitee teeb Euroopa Liidule ettepaneku muuta tulevikus ELi toimimise lepingu uue reformiprotsessi käigus artiklit 20 nii, et ELi kodanikeks loetakse ka need inimesed, kes kolmandate riikide kodanikena elavad püsivalt ELis ja kellel on pikaajalise elaniku staatus.

1.12 ELi kodakondsuse saamisel tuleks kasutada elukoha kriteeriumi. Nii nagu komitee ühes varasemas arvamuses ütles, ⁽²⁾ on elukoht ELi õiguses juba kriteerium, mille alusel antakse kolmandate riikide kodanikele mitmesuguseid õigusi ning majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja tsiviilvabadusi. Paljud neist õigustest on olemuselt sarnased ELi kodakondsusega, kuid praegu on nende hulgast välja jäetud mõned poliitilised õigused, nagu õigus hääletada. Komitee soovib korrata, et „püsiv seaduslik elamisluba peaks andma ka võimaluse taotleda Euroopa Liidu kodakondsust” ⁽³⁾.

Ettepanek ELi institutsioonidele

1.13 ELi põhiõiguste harta on oma olemuselt siduv ja see loob ELi sisserände-, integratsiooni- ja kodakondsuspoliitikal uue raamistikku. Komisjon peab analüüsima, kuidas mõjutab harta kolmandate riikide kodanike staatust ja õigusi, et teha uusi algatusi, mis kohandaksid sisserännet reguleerivaid õigusakte hartaga antud tagatistega.

1.14 Hartaga luuakse kolmandate riikide kodanike jaoks üldine alus kodanikusõbraliku kodakondsuse uuele mõiste (põhilised ühised õigused ja kohustused). Komitee teeb ettepaneku lisada selle kodanikusõbraliku kodakondsuse arendamine Stockholmi programmile alates 2014. aastast järgneva uue poliitilise programmi prioriteetide hulka.

1.15 EL peab vastu võtma **sisserände eeskirja**, mis muudaks ELis elavate kolmandate riikide kodanike õigused ja vabadused läbipaistvamaks ja õiguslikult selgemaks. Komitee leiab, et sisserännet reguleerivates ELi õigusaktides tuleb tagada võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimise põhimõte.

1.16 Komisjon peab hindama probleeme, mis liikmesriikides tegelikult ikka püsivad, et kaitsta kolmandate riikide kodanike põhiõigusi ning eelkõige sotsiaalseid, liikuvuse ja tõhusa õiguskaitselahendi kättesaadavusega seotud õigusi.

1.17 Komisjon peab uurima takistusi, mida mõnedes liikmesriikides pikaajalise elaniku staatuse ja sinise kaardi ⁽⁴⁾ taotlemisel jätkuvalt esineb, ning viima tõhusalt lõpuni rikkumismenetlused nende liikmesriikide vastu, kes ei täida ELi õigusakte.

1.18 Komisjon peab integratsiooni tegevuskava raames hindama liikmesriikide menetlusi ja seal esinevaid takistusi kodakondsuse saamisel ja äravõtmisel ning selle mõju ELi kodakondsusele.

1.19 Komitee palub Euroopa Komisjonil koostada aruanne ÜRO võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse konventsiooni ⁽⁵⁾ käsitleva ELi arutelu edenemise kohta. Komisjon peab valmistama ette ratifitseerimise tingimused.

2. ELi kodakondsus

2.1 2013. aasta on kuulutatud Euroopa kodanike aastaks. ELi kodakondsus on üks tõhusamaid vahendeid kõigi eurooplaste ühise identiteedi kujundamiseks. Komitee peab tänapäeval väga asjakohaseks poliitikafilosoofiat, mis pärineb juba ELi algusaegadest, kui Jean Monnet ütles, et „me ei ühenda mitte riike, vaid inimesi”.

2.2 ELi kodakondsus ei ole sisutühi mõiste, vaid sellel on konkreetne õiguslik ja poliitiline staatus, mis koosneb õigustest ja vabadustest. Demokraatia, vabadus, õigusriik, võrdsus ja inimõigused on Euroopa Liidu lepingu artikli 2 järgi ELi põhiväärtused.

2.3 Komitee leiab, et sellistel rasketel aegadel nagu praegu, mil Euroopas valitseb raske majandus-, sotsiaal- ja poliitiline kriis, on vaja rakendada uuenduslikke strateegiaid, et edendada avatumat ja kaasavat kodakondsust ning suurendada kõigi Euroopa Liidus elavate inimeste usaldust.

2.4 Euroopa Komisjon avaldas ELi kodakondsuse teise aruande „ELi kodanikud – teie õigused, teie tulevik”, milles analüüsitakse mõningaid praegu esinevaid takistusi ja probleeme. Komitee tervitab komisjoni aruannet, kuid juhib tähelepanu sellise poliitikameetme puudumisele, mis oleks suunatud kolmandate riikide kodanikele, kellel on ELis sarnased õigused ja vabadused, kuid mitte täielik kodakondsus.

⁽²⁾ ELT C 208, 3.9.2003, lk 76.

⁽³⁾ ELT C 208, 3.9.2003, lk 76, punkt 4.3.

⁽⁴⁾ Direktiiv 2009/50.

⁽⁵⁾ ÜRO täiskogu istungjärg 18. detsembril 1990.

2.5 Komitee on tegemas mitmeid algatusi ELi kodanikuaktiivsuse edendamiseks. Kuid komitee juhib tähelepanu tõsisele probleemile, et paljud teise või kolmanda põlvkonna sisserändajate lapsed puutuvad kokku tõsise diskrimineerimise ja väljatõrjutusega, mis nõrgendab märkimisväärselt ühiskonda kuuluvuse tunnet, sest neid peetakse selles ühiskonnas nõrgete järgulisteks kodanikeks.

3. ELi integratsioonialane tegevuskava: sisserändajate osalemine demokraatiaprotsessis

3.1 Komitee tegi juba 10 aastat tagasi ettepaneku, et integratsioon moodustaks olulise osa ühisest sisserändepoliitikast, ning nõudis ELi tegevuskava koostamist. Nõukogu kiitis 2004. aastal heaks integratsioonipoliitika ühised aluspõhimõtted, mille hulgas on järgmine: „Sisserännanute juurdepääs institutsioonidele, samuti avalikele ja erakaupadele ja -teenustele võrdsetel alustel riigi kodanikega ja vahettegematult on parema integratsiooni oluline alus.” Samuti on nende seas järgmine põhimõte: „Sisserännanute osalemine demokraatlikus protsessis ja integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, toetab nende integreerimist.”

3.2 Euroopa Komisjon töötab koostöös komiteega välja ELi integratsioonialast tegevuskava ja soodustab mitmeid liikmesriikide toetamise meetmeid. Komitee ja komisjon käivitasid Euroopa integratsioonifoorumi,⁽⁶⁾ et hõlbustada sisserändajate ja kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemist.

3.3 Komitee on andnud oma panuse integratsioonialasesse tegevuskavasse mitmete arvamuste⁽⁷⁾ koostamisega.

3.4 Integratsioonifoorumil on analüüsitud, kui oluline on integratsiooni jaoks sisserändajate osalemine demokraatiaprotsessis ning leitud, et need liikmesriigid, mis lihtsustavad sisserändajate juurdepääsu kodakondsusega seotud õigustele, parandavad integratsiooni. Seepärast soovib komitee liikmesriikidel võtta oma riigi õiguses vastu paindlikumaid õigusakte, et pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanikud võiksid saada oma elukohariigi kodakondsuse.

3.5 Komitee peab positiivseks, et ametiühingud, tööandjate organisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid soovivad integratsiooni soodustada ning et nad võimaldavad sisserändajatel lihtsamini oma organisatsioonide demokraatlikus elus osaleda. Kodanikuühiskonna eesmärk on toetada kolmandate riikide kodanikke, et nad osaleksid aktiivselt nende organisatsioonide tegevuses.

3.6 Integratsioon on sisserändajate ja vastuvõtva ühiskonna vastastikuse kohanemise kahe-suunaline sotsiaalne protsess, mida tuleb toetada hea juhtimisega Euroopa Liidu, riigi, piirkonna ja kohalikul tasandil. Ühine Euroopa eesmärk pakub suurt lisaväärtust, sest see seob integratsiooni aluslepingus sätestatud väärtuste ja põhimõtete, võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtte, põhiõiguste harta, Euroopa inimõiguste konventsiooni ja Euroopa 2020. aasta tegevuskavaga.

3.7 Sisserännet reguleerivates ELi õigusaktides tuleb tagada võrdne kohtlemine ja mittediskrimineerimise põhimõte. Sellega seoses tasub mainida keele ja usutalitustega seotud õiguste ja võimaluste küsimust. Komitee peab väga positiivseks komisjoni vastu võetud algatust, millega ta tegi ettepaneku võtta vastu direktiiv,⁽⁸⁾ et lihtsustada vaba liikumise kontekstis ELi töötajatele antud õiguste kasutamist.

3.8 Kuid komitee kutsus üles kohtlema kõiki ELis elavaid inimesi võrdselt, sõltumata nende sisserändaja staatusest või kodakondsusest, ning selleks tuleb ületada mõned praegu ELi kodakondsuse staatuse ees seisvad piirangud.

4. Kodakondsus, elukoht ja Euroopa Liidu kodakondsus

4.1 Komitee soovib ajakohastada mõttevahetust ELi kodakondsuse olemuse üle seoses kolmandate riikide kodanikega, kes elavad seaduslikult ja püsivalt ELis. Tuleks pöörduda tagasi käsitluse juurde, mis sätestati algselt Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogu järeldustes⁽⁹⁾. Tamperes sätestatud ELi ja kolmandate riikide kodanike õiglane ja võrdne kohtlemine⁽¹⁰⁾ on jätkuvalt üks poliitilistest prioriteetidest, kuna 14 aasta jooksul, mil ühist sisserändepoliitikat on rakendatud, ei ole eesmärged veel saavutatud.

4.2 Liikmesriikide ülesanne on anda kodakondsus oma riigi seaduste järgi, sest aluslepinguga ei anta ELile mingeid õigusaktide ühtlustamise volitusi. Seega kuulub see küsimus riigi pädevusse.

⁽⁸⁾ COM(2013) 236 final.

⁽⁹⁾ 15.–16. oktoobril 1999. aastal Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogu, eesistujariigi järeldused.

⁽¹⁰⁾ Punktis 18 öeldakse järgmist:

„Euroopa Liit peab tagama liikmesriikide territooriumil seaduslikult elavatele kolmandate riikide kodanikele õiglase kohtlemise. Tõhusama integratsioonipoliitika sihiks peaks olema nendele kodanikele Euroopa Liidu kodanikega võrreldavate õiguste ja kohustuste andmine. Samuti peaks see aitama kaasa mittediskrimineerimisele nii majandus-, ühiskondlikus kui kultuurielus ning arendama rassismi- ja ksenofoobiavastaseid meetmeid”.

Järelduste punktis 21 seati prioriteediks järgnev:

„Kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale. Euroopa Ülemkogu kiitis heaks eesmärgi, et seaduslikult ja pikaajaliselt liikmesriigis elanud kolmandate riikide kodanikele tuleks anda võimalus saada oma elukohariigi kodakondsus.”

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽⁷⁾ ELT C 318, 29.10.2011, lk 69–75; ELT C 48, 15.2.2011, lk 6–13; ELT C 354, 28.12.2010, lk 16–22; ELT C 347, 18.12.2010, lk 19–27; ELT C 128, 18.5.2010, lk 29–35; ELT C 27, 3.2.2009, lk 95–98; ELT C 318, 23.12.2006, lk 128–136; EÜT C 125, 27.5.2002, lk 112–122.

4.3 Kuid kõigis liikmesriikides on sisserändajate organisatsioonid, ametiühingud ja valitsusvälised organisatsioonid teinud algatusi ja pidanud arutelusid tähtaegade lühendamiseks, naturalisatsiooniprotsessi ja sisserändajatele kodakondsuse andmise paindlikumaks muutmiseks ning integratsiooni soodustamiseks ning võtnud arvesse, et ühiskond ja liikmesriik, mis ei kohtle seal püsivalt elavaid inimesi võrdselt ega anna neile samu osalemise õigusi, ei soodusta integratsiooni.

4.4 ELi kodakondsuse mõiste on aluslepingutes, ühenduse õiguses ja põhiõiguste hartas kanda kinnitanud. ELi toimimise lepingu artiklis 20 öeldakse, et „Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.” Kodakondsus, nii nagu seda iga riigi õiguse järgi saadakse ja ära võetakse, on seega ELi kodakondsuse saamise nurgakivi⁽¹¹⁾.

4.5 ELi kodakondsuse ja liikmesriigi kodakondsuse tihed seos on alates sellest, kui 1992. aastal loodi Maastrichti lepinguga ELi kodakondsus, olnud rohkete arutelude ja hulgalise kriitika keskmes. See seos tähendab põhimõtteliselt seda, et ELis seaduslikult elavad kolmandate riikide kodanikud on ELi kodakondsusest ametlikult ilma jäetud ning seetõttu on nad ELi kodakondsuse teemalistes aruteludes ja poliitikas ja demokraatlikus elus osalemises kahe silma vahele jäänud.

4.6 ELi kodakondsuse piiratud tõlgendus on selline, milles öeldakse, et on olemas ühtne ja selgelt määratletav ELi kodanikest inimrühm ja teine rühm, kuhu kuuluvad kolmandate riikide kodanikud, keda ei peeta ELi kodanikeks.

4.7 Kuid kes on need ELi kodanikud? Kas on õige piirata ELi kodakondsuse isikulist kohaldamisala liikmesriigi kodakondsusega inimestele? Kas kolmandate riikide kodanikel on mingeid ELi kodanikega sarnaseid ja võrreldavaid õigusi ja vabadusi? Millised on ELi kodakondsuse praegused piirangud ja väljakutsed? Milline osa on selles kontekstis poliitikas osalemisel ja õigusel hääletada? Miks on paljud sisserändajate lapsed ikka nõ teisejärgulised kodanikud? Kui sisserändajate osalemine demokraatlikus protsessis lihtsustab nende integratsiooni, siis miks nad on välja tõrjutud?

4.8 Praeguseni on olnud liikmesriigid need, kes kaudselt otsustavad selle üle, kes on ja kes ei ole ELi kodanik. See peab muutuma, et ELi kodakondsus oleks Euroopa integratsiooni keskmes.

5. Kodanikusõbralik ELi kodakondsus

5.1 Põhiõiguste hartas sätestatakse sellise kodanikusõbraliku, kaasava ja suuremat osalust võimaldava kodakondsuse uue mõiste üldised alused, mille arendamist peab komitee vajalikuks.

5.2 Komisjon märkis, et põhiõiguste harta on kolmandate riikide kodanike jaoks kodanikusõbraliku kodakondsuse (mis hõlmab põhilisi ühiseid õigusi ja kohustusi) arendamise alus.

5.3 ELi põhiõiguste harta on aluslepingutega sarnase juriidilise väärtusega siduv dokument. Harta on ELi kodakondsuse komponente muutnud ja tugevdanud. Selle isikuline kohaldamisala hõlmab nii ELi kui ka kolmandate riikide kodanikke. V jaotis on pühendatud kodanike õigustele, kuid artikkel 41 (õigus heale haldusele) ja artikli 45 lõige 2 (liikumis- ja elukohavabadus) hõlmavad ka kolmandate riikide kodanikke.

5.4 Komitee rõhutab, et ülejäänud harta sätted kehtivad kõigile inimestele, sõltumata nende kodakondsusest. Harta piirab liikmesriikide otsustamisvabadust elukoha kindluse, perekonna taasühinemise, väljasaatmise ning isegi kodakondsuse saamise ja äravõtmisega seotud küsimustes. Üks põhilistest aspektidest on VI jaotis õigusemõistmise kohta, mis hõlmab õigust õiglasele kohtulikule arutamisele ja tõhusale õiguskaitsevahendile, juhul kui mõnda põhi- või kodanikuõigust on rikutud.

5.5 Komitee leiab, et ELi kodakondsus ja harta koos võivad avaldada ELi kodakondsuse isikulise kohaldamisala laiendamisele sügavat mõju. Üks suurimaid lahendamist ootavaid küsimusi on, kuidas tagada nendele kolmandate riikide kodanikele juurdepääs tõhusale õiguskaitsevahendile, kelle põhiõiguste ja -vabaduste suhtes on liikmesriigid ja nende ametiasutused teinud ELi õiguses erandeid või neid rikkunud⁽¹²⁾.

5.6 Euroopa konvendi ettevalmistustööde ajal võttis komitee vastu resolutsiooni, milles ta tegi järgmise ettepaneku: „Sisserändajate integratsiooni poliitikat tuleb parandada. Komitee kutsub konvendi üles uurima võimalust anda ELi kodakondsus pikaajalise elaniku staatusega kolmandate riikide kodanikele.”⁽¹³⁾

⁽¹¹⁾ De Groot, G.R. (1998), „The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship”, peatükk VI ja M. La Torre (ed.), „European Citizenship: An Institutional Challenge”, The Hague: Kluwer International Law.

⁽¹²⁾ S. Carrera, M. De Somer ja B. Petkova (2012), „The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice”, CEPS Policy Brief, Euroopa Poliitikauuringute Keskus, Brüssel.

⁽¹³⁾ ELT C 61, 14.3.2003, lk 170, punkt 2.11.

5.7 Komisjon seadis ühenduse sisserändepoliitikat käsitlevas teatises⁽¹⁴⁾ eesmärgi kujundada kolmandate riikide kodanike riiki lubamiseks ja seal elamiseks ELi õigusraamistik ning ühine õiguslik staatus, mis põhineks põhimõttel, et neile antakse ELi kodanikega võrdsel alustel, kuid riigis viibimise pikkusest sõltuvalt erinevad õigused ja kohustused.

5.8 Kui sisserändajad võivad vähemalt viie aasta möödudes kodakondsust taotleda, siis võib see olla piisav tagatis, et paljud sisserändajad seaksid end ühiskonnas edukalt sisse, või olla esimene samm liikmesriigi kodakondsuse saamise suunas.

5.9 Komitee märkis oma arvamuses teemal „Juurdepääs Euroopa Liidu kodakondsusele”, et ELi kodakondsuse laiem mõiste vastab Euroopa Komisjonis vastu võetud mõistele „kodanikusõbralik kodakondsus”.

5.10 Komitee toetas seda, et kodanikusõbralikku kodakondsust peaks ELi tasandil mõistma kui kõigi liidu territooriumil püsivalt elavate inimeste suuremat osalust võimaldavast ja kaasavast kodakondsusest, mille puhul oleks üks keskne põhimõte see, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed. Komitee juba märkis oma arvamuses teemal „Juurdepääs Euroopa Liidu kodakondsusele”, et nii suurendatakse „pühendumust võrdsele kohtlemisele, et edendada ja lihtsustada mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis püsivalt ja seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike ühiskonda integreerumist (võrdsus seaduse ees)” ja et oleks võimalik võidelda diskrimineerimisega, mille all kolmandate riikide kodanikud praegu kannatavad.

6. Kümme aastat hiljem on ikka lahendamist ootavaid probleeme

6.1 Viimasel kümnendil on Euroopa kohaldanud poliitikat, võtnud vastu õigusakte ja andnud välja kohtulahendeid, mis on nii ELi kodakondsusele kui ka kolmandate riikide kodanike staatusele väga olulised. Nende protsesside tulemusel on ELi kodakondsusega seotud õigused, vabadused ja tagatised elukohapõhiselt järk-järgult laienenud. Samas leiab komitee, et see laienemine on olnud poolik ja selles on liiga palju piiranguid.

6.2 Õigusvaldkonnas oli üks olulisemaid samme **kodakondsuse teemalise direktiivi 2004/38** vastuvõtmine, millega koondati varasem laiali paisatud ja killustatud vaba liikumise ja elukoha valimise teemaline ELi õiguslik raamistik ühte õigusakti. EL on olnud eriti aktiivne nende kolmandate riikide kodanike õiguste ja diskrimineerimisvastaste sätete tunnustamisel,

kes on ELi kodanike pereliikmed. Direktiivis tunnistatakse selgesõnaliselt nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmete õigusi ja vabadusi, mis on olemuselt väga sarnased ELi kodanikele antud õiguste ja vabadustega.

6.2.1 Komitee jagab komisjoni arvamust, et üks kõige suuremaid väljakutseid on see, kuidas teha direktiivis ette nähtud õigused kõigile igapäevaelus kättesaadavaks, kaotada mõned liikmesriikide halvad tavad ning pakkuda tõhusat õiguskaitsvahendit neile, kelle kodanikuvabadusi on piiratud.

6.2.2 Kuigi need kodakondsusega seotud õigused tulenevad otseselt perekondlikest sidemetest, saab neid kasutada ainult siis, kui ELi kodanikud ja nende pereliikmed kasutavad õigust liikuda või emigreeruda vabalt teise liikmesriiki. Euroopa-sisene liikuvus on jätkuvalt ELi kodakondsusega pereliikmete kaitsmise üks eeltingimustest⁽¹⁵⁾. Direktiivis tunnistatakse ka nende pereliikmete õigust alalisele elamisloale, kes on riigis vähemalt viis aastat elanud.

6.2.3 Kuid komitee leiab, et liikmesriikide ametiasutustel on jätkuvalt õigusakte ja tavad, mis takistavad ELi kodanike pereliikmete õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. Samuti on jätkuvalt vastupidise diskrimineerimise juhtumeid, kus kannatavad ELi kodanike välismaalastest pereliikmed, ning need tuleks lahendada⁽¹⁶⁾.

6.3 **Euroopa Kohus** on olnud väga aktiivne ja avaldanud positiivset mõju ELi kodakondsuse õiguslike piirjoonte ja individuaalsete õiguste kaitsmisel ja ennetaval tõlgendamisel⁽¹⁷⁾. Euroopa Kohus on kinnitanud, et ELi kodakondsus peaks olema ELi kodanike põhistaatus⁽¹⁸⁾.

6.3.1 Komitee tervitab Luxembourgigi kohtu lahendit kodakondsuse kohta ja märgib, et direktiivi vastuvõtmisega lisati sellesse enamik Euroopa Kohtu lahendeid, kuna selles võeti üle kõige olulisemad 2004. aastani tehtud kohtuotsused vaba liikumise ja ELi kodakondsusega seotud asjades.

⁽¹⁵⁾ Guild, E. (2004), „The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law”, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

⁽¹⁶⁾ ELi aastaaruanne töötajate vaba liikumise kohta Euroopas 2010.–2011. aastal, K. Groenendijk *et al.*, jaanuar 2012, Euroopa Komisjon, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektorat. Vt <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

⁽¹⁷⁾ Kostakopoulou, T. (2007), „European Citizenship: Writing the Future”, European Law Journal, ELi kodakondsuse teemaline erinumber, 13. köide, nr 5, lk 623-646.

⁽¹⁸⁾ C-184/99, Grzelczyk.

⁽¹⁴⁾ COM(2000) 757 final.

6.3.2 Euroopa Kohus on andnud välja ka mitmeid lahendeid ELi õiguse üldpõhimõtete kohta, ⁽¹⁹⁾ näiteks proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtete kohta, mida kohaldatakse kõigile inimestele, keda ELi tegevus või õigus mõjutab, sõltumata kodakondsusest või sisserändaja staatusest. Kohtulahendid on puudutanud ka liikmesriikide otsustamisvabadust kodakondsuse saamise ja äravõtmise küsimustes ning nende küsimuste mõju ELi kodakondsusele ja sellega seotud õigustele.

6.3.3 Kohus on korduvalt öelnud, et liikmesriikidel on kodakondsuse vallas oma volituste kasutamisel kohustus pöörata eritähelepanu sellele, millist mõju avaldavad tema õigusaktid ja otsused kodakondsuse ja vaba liikumise teemalise ELi õiguse ning eelkõige ELi kodakondsusega seotud õiguste ja vabaduste täieliku austamise raames ⁽²⁰⁾.

6.4 **Alates 2003. aastast kehtib ELi sisserännet reguleeriva õiguse pakett** koos kolmandate riikide kodanike liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivate õigusvahenditega, mis pakuvad õigusi ja tagatiseid, millest mõned on sarnased ELi kodakondsusega antavate õiguste ja tagatistega. **Direktiiviga 2003/109 ⁽²¹⁾ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta** loodi neile kolmandate riikide kodanikele ühine õiguslik staatus, kes on liikmesriigi territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul.

6.4.1 Komitee sooviks rõhutada, et direktiivi idee oli lähendada ELi kodanike ja pikaajalise elamisloaga kolmandate riikide kodanike staatust ning kaitsta viimaste elukoha kindlust ELis. Ühine staatus ei paku neile inimestele kahtlemata ikka võrdsust ja täielikku kodakondsust, vaid on midagi võrdsuse lähedast või „peaaegu kolmandajärguline kodakondsus“, millele kehtivad mitmed tingimused ⁽²²⁾. Nagu Euroopa Komisjoni oma aruandes direktiivi kohaldamise kohta ⁽²³⁾ ütles, nähakse direktiivi artiklis 11 küll ette pikaajalise elamisloaga ja riigi kodakondsusega kodanike peaaegu võrdne kohtlemine, kuid täielikult puudub teave selle kohta, kuidas seda kohaldatakse, mis põhjustab selle praktilisel elluviimisel probleeme.

⁽¹⁹⁾ De Groot, G.R. (2005), „Towards a European Nationality Law” ja H. Schneider (ed.), „Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future”, 1. köide, lk 13-53.

⁽²⁰⁾ Vt nt järgmised kohtuasjad: C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur või C-135/08, Rottmann. Vt J. Shaw (ed) (2012), „Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?”, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, EUDO Citizenship Observatory, Firenze.

⁽²¹⁾ Vt direktiivi ja selle lähtekohtade analüüs: S. Carrera (2009), „In Search of the Perfect Citizen? *The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

⁽²²⁾ Vt direktiivi artikkel 11. Groenendijk, K. (2006), „The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals” ja R. Bauböck, E. Ersböll, K. Groenendijk ja H. Waldrauch (eds), „Acquisition and Loss of Nationality”, 1. köide: „Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries”, Amsterdam: Amsterdam University Press, lk 385-410.

⁽²³⁾ COM(2011) 585: aruanne direktiivi 2003/109 kohaldamise kohta.

6.4.2 Teiselt poolt nähakse direktiiviga ette võimalus kasutada õigust liikuda vabalt teise liikmesriiki ja saada peaaegu võrdse kohtlemise osaliseks. See on direktiivi üks lisaväärtustest. Euroopa-sisese liikuvuse või vaba liikumise mõõtme lisamine meenutab samasugust ELi kodakondsuse mudelit, mis järgis kodakondsust reguleerivat ELi õigust Euroopa-sisese liikuvuse edendamisel.

6.5 Ka teistes sisserännet reguleerivasse ELi õigusesse kuuluvates direktiivides (**näiteks direktiivis 2009/50 kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajatele sinise kaardi andmise kohta**) oli Euroopa tööturgude atraktiivsemaks muutmise eesmärgil Euroopa-sisese liikuvuse käsitlus ja mõõde, mis oli sarnane pikaajalise elaniku staatusele.

6.6 Kuid komitee leiab, et kuna mõned liikmesriigid on direktiive vigaselt kohaldanud, siis ei ole kolmandate riikide kodanikele ja pereliikmetele neile ELi elamisloa andnud liikmesriigist erinevas liikmesriigis elamiseks ja töötamiseks kehtivad tingimused ja kriteeriumid kaugeltki võrreldavad ELi kodanike piiriülese liikumise vabadusega.

6.7 Pealegi ei soodusta seadusliku sisserände õigusliku raamistiku killustatus ja valdkondlikkus võrdset kohtlemist ega ELis elavate ja ELis vabalt liikuda soovivate kolmandate riikide kodanike õiguste ühtset raamistikku ⁽²⁴⁾.

7. Dialoog päritoluriikidega

7.1 Komitee kutsus teistes arvamustes üles parandama Euroopasse tulevate sisserändajate päritoluriikidega poliitilist ja sotsiaalset dialoogi. Komitee tervitab seda, et on sõlmitud mitmeid kokkuleppeid.

7.2 Dialoogis tuleks käsitleda ka kodakondsusega seotud õigusi. Komitee leiab, et topeltkodakondsust lubavad riikidevahelised kokkulepped on väga head selleks, et kolmandate riikide kodanikel oleksid kodaniku-, sotsiaalsed ja poliitilised õigused.

7.3 Kuid mõned liikmesriigid on poliitilised õigused seadnud sõltuvusse vastastikkuse kriteeriumist. Komitee märgib, et kuigi see on positiivne vahend, toob see mõnel juhul kaasa inimeste õiguste piiramise, kui päritoluriigid ei jaga vastastikkuse kriteeriumi.

⁽²⁴⁾ S. Carrera et al. (2011), „Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020”, CEPS Policy Brief, Euroopa Poliitikauuringute Keskus, Brüssel.

7.4 Komitee soovib, et ELi välispoliitikas võetaks tõsiseks kohuseks anda uut hoogu rahvusvahelise rände ülemaailmsele juhtimisele ÜRO raames, tuginedes muu hulgas kehtivatele rahvusvahelistele õigusaktidele, inimõiguste ülddeklaratsioonile, ÜRO võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelisele konventsioonile (komitee tegi ELile ettepaneku ⁽²⁵⁾ see ratifitseerida), kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktile ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktile ning ILO konventsioonidele.

Brüssel, 16. oktoober 2013

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president*

Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ ELT C 302, 7.12.2004, lk 49.