



Brüssel, 24.1.2017  
COM(2017) 32 final

**EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 25 KOHANE**

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

**ELi kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2013–2016 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 liidu kodakondsust käsitlevate sätete (lepingu teine osa) kohaldamise kohta<sup>1</sup>. Käesolev kaheksas ELi toimimise lepingu artikli 25 kohaselt esitatav aruanne hõlmab ajavahemikku **1. jaanuarist 2013 kuni 30. juunini 2016**<sup>2</sup>.

Käesolevas aruandes vaadeldakse ELi toimimise lepingu teise osa sätteid, mis käsitlevad liidu kodakondsust ja mittediskrimineerimist, õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, õigust hääletada ja kandideerida elukohajärgses liikmesriigis kohaliku omavalitsuse ja Euroopa Parlamendi valimistel, õigust konsulaarkaitsele, õigust pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole ning õigust esitada kaebus ombudsmanile. Käesolev aruanne on lisatud aruandele ELi kodakondsuse kohta, mis kannab pealkirja „Kodanike õiguste tugevdamine demokraatlike muutuste liidus“.

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

ELi toimimise lepingu artikliga 18<sup>3</sup> on aluslepingute kohaldamisala piires keelatud diskrimineerimine kodakondsuse alusel<sup>4</sup>.

Euroopa Liidu Kohus (täpsemalt Euroopa Kohus, edaspidi „kohus“) selgitas **Rüfferi**<sup>5</sup> kohtuasjas, et ELi toimimise lepingu artiklitega 18 ja 21 (vaba liikumise kohta) on vastuolus liikmesriigi eeskirjad, mis annavad õiguse kasutada liikmesriigi teatava territoriaalse üksuse kohtutes toimuvates menetlustes muud keelt kui asjaomase liikmesriigi ametlik keel vaid neile asjaomase liikmesriigi kodanikele, kelle elukoht on nimetatud territoriaalses üksuses.

## 3. VÕITLUS DISKRIMINEERIMISEGA SOO, RASSILISE VÕI ETNILISE PÄRITOLU, USUTUNNISTUSE VÕI VEENDUMUSTE, PUUETE, 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, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel<sup>6</sup>.

2014. aasta jaanuaris esitas komisjon ühisaruande<sup>7</sup> rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi<sup>8</sup> ja võrdse tööalase kohtlemise direktiivi<sup>9</sup> rakendamise kohta. Selles järeldati, et kõik

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamist käsitlevad aastaaruanded sisaldavad ajakohast teavet liidu kodakondsusega kaasnevate õiguste vallas tehtud edusammude kohta.

<sup>2</sup> Euroopa Liidu Kohtu otsuseid, mis on tehtud alates 30. juunist 2016, käsitletakse järgmises ELi toimimise lepingu artikli 25 kohases aruandes.

<sup>3</sup> Vt ka ELi põhiõiguste harta artikli 21 lõige 2.

<sup>4</sup> See säte ei piira aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist.

<sup>5</sup> Kohtuotsus Grauel Rüffer, C-322/13. Kohtuasi oli seotud saksa keele kasutamisega Itaalia Bolzano provintsi tsiviilkohtutes.

<sup>6</sup> Vt ka ELi põhiõiguste harta artikli 21 lõige 1.

<sup>7</sup> COM(2014) 2 final.

liikmesriigid olid kõnealused direktiivid üle võtnud ning peamine allesjäänud ülesanne oli suurendada teadlikkust olemasolevast kaitsest ning parandada praktikas direktiivide rakendamist ja kohaldamist. Samuti toonitati aruandes, et sellele võib aidata oluliselt kaasa liikmesriikides võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste rolli tugevdamine.

2015. aasta mais esitas komisjon aruande<sup>10</sup> soolise võrdõiguslikkuse direktiivi<sup>11</sup> rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavusega. Aruandes järelitati, et kõik liikmesriigid olid võtnud meetmed, et direktiiv üle võtta ning luua menetlused ja asutused selle rakendamiseks, ning et peamine ülesanne oli määrata kindlaks see, kuidas liikmesriigid tagavad, et nende haldus- ja kohtuasutused ning võrdõiguslikkust edendavad asutused kaitsevad ohvreid süstemaatiliselt ja täiel määral ka tegelikkuses.

2015. aasta detsembris avaldas komisjon nimekirja meetmetest, mille abil edendada LGBTI-inimeste võrdõiguslikkust<sup>12</sup>.

Komisjon toetab romade, ELi suurima etnilise vähemuse võrdset kohtlemist. 2013. aastal võttis nõukogu pärast komisjoni algatust vastu soovitus, mis käsitles liikmesriikides romade tõhusaks lõimimiseks võetavaid meetmeid<sup>13</sup>.

Komisjon on avaldanud iga-aastased hindamisaruanded romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistiku rakendamise kohta,<sup>14</sup> võttes aluseks igalt liikmesriigilt, vabaihendustelt, rahvusvahelistelt organisatsioonidelt ja ELi Põhiõiguste Ametilt (FRA) saadud teabe.

### 3.2. Kohtupraktika

Euroopa Kohus on tõlgendanud võrdse tööalase kohtlemise direktiivi kohaldamist seoses seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise keelu ja mõistega „puue“ kolmes otsuses.

**Accepti**<sup>15</sup> kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et jalgpalliklubi peamise juhi (*patron*) üldsusele tehtud avalduse põhjal, et ta ei palkaks kunagi homoseksuaalist mängijat, võib esmapilgul eeldada seksuaalsel sättumusel põhinevat diskrimineerimist. Selle eelduse kummutamiseks ei nõutud jalgpalliklubilt kui tööandjalt selle tõestamist, et ta oli värvanud teatava seksuaalse sättumusega isikuid, sest sellega oleks sekkunud õigusesse eraelu puutumatusse, vaid ta võis näiteks viidata oma värbamispoliitikas rakendatavatele võrdõiguslikkuse sätetele või tehtud avaldusest selgelt distantseeruda.

---

<sup>8</sup> Direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22–26.

<sup>9</sup> Direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16–22.

<sup>10</sup> COM(2015) 190 final.

<sup>11</sup> Direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, ELT L 373, 21.12.2004, lk 37–43.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti\\_actionlist\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf).

<sup>13</sup> Nõukogu 9. detsembri 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta (2013/C 378/01).

<sup>14</sup> Viimases aruandes (COM(2016) 424 final, 27. juuni 2016) on antud esimest korda ülevaade meetmetest, mille kehtestamisel on liikmesriigid järginud nõukogu 9. detsembri 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta.

<sup>15</sup> Kohtuotsus Asociația ACCEPT (Becali), C-81/12.

**Kaltofti**<sup>16</sup> kohtuasjas keeldus Euroopa Kohus nõustumast ELi õiguse tõlgendamisega viisil, justkui oleks selles sätestatud üldine keeld diskrimineerida isikuid töö saamisel ja kutsealale pääsemisel nende rasvumise tõttu. Samas tuleb võrdse töölase kohtlemise direktiivis esitatud mõistet „puue“ tõlgendada nii, et töötaja rasvumine kujutab endast puuet, kui sellega kaasneb eelkõige pikaajalisest füüsilisest, vaimsest või psühholoogilisest kahjustusest tingitud piirang, mis koostöös eri tõketega võib takistada asjaomase isiku täielikku ja tõhusat osalemist tööelus võrdsetel tingimustel teiste töötajatega.

**Nikolova**<sup>17</sup> kohtuasjas tegi Euroopa Kohus otsuse, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis sätestatud etnilise päritolu alusel diskrimineerimise keeld võib kaitsta hagejat, kes ei ole päritolult roma, kui asjaomane meede on mõjutanud nii roma päritolu isikuid kui ka teisi samas piirkonnas elavaid isikuid.

## **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 liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, mitte ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Ehkki kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimused on iga liikmesriigi sätestada,<sup>18</sup> kaasneb liikmesriigi kodakondsuse andmisega ka ELi kodakondsuse andmine ja sellega saadakse õigused, mida on võimalik kasutada kogu liidus. Seepärast leiab komisjon, et liikmesriigid peaksid kasutama oma kodakondsuse andmise eelisõigust lojaalse koostöö vaimus, nagu nõutakse aluslepingutes.

Seda arvesse võttes vaatles komisjon liikmesriikides kasutatavaid investorite ligimeelitamise kavu, mille raames antakse kolmandate riikide kodanikele investeringu eest kodakondsusest tulenevad õigused. Enamikus liikmesriikides on kasutusel kavad, mis võimaldavad kolmanda riigi kodanikest investoritel elada liikmesriigi territooriumil.

Komisjon sekkus ühes liikmesriigis, kus oli antud investoritele kodakondsus ainuüksi nende investeringu eest. Asjaomane liikmesriik muutis oma kava, lisades nõude, et enne kodakondsuse saamist peab isik olema tegelikult elanud riigis vähemalt aasta<sup>19</sup>. Komisjon peab dialoogi ühe teise liikmesriigiga, kes annab samuti kodakondsuse vaid investeringu eest.

Komisjon tegeles aruandlusperioodil kõnealuses valdkonnas 14 kaebuse, 56 kirja/päringu ning 23 Euroopa Parlamendi küsimuse ja 7 petitiooniga, millest enamik olid seotud teabega selle kohta, kuidas saada liikmesriigi kodakondsus ja mida kujutab endast ELi kodakondsus. Samuti käsitleti neis küsimust, kuidas liikmesriigid peaksid kasutama oma kodakondsuse andmise pädevust, võttes nõuetekohaselt arvesse ELi õigust.

### **4.2. Kohtupraktika**

**Alopka**<sup>20</sup> kohtuasjas väitis Euroopa Kohus, et kolmanda riigi kodanikud, kes on ELi kodaniku lapse tegelikud hooldajad, võivad tulenevalt ELi toimimise lepingu artiklist 20 elada koos

---

<sup>16</sup> Kohtuotsus Kaltoft, C-354/13.

<sup>17</sup> Kohtuotsus Chez, C-83/14.

<sup>18</sup> Kohtuotsus Rottmann, C-135/08.

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-18\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm).

<sup>20</sup> Kohtuotsus Alopka jt, C-86/12.

lapsega vastuvõtvast liikmesriigis, kui elamisõiguse andmisest keeldumisel jääks asjaomane ELi kodanik ilma võimalusest realselt kasutada põhilisi õigusi, mille liidu kodaniku staatus talle annab.

## **5. ÕIGUS VABALT LIIKUDA JA ELADA LIIKMESRIIKIDE TERRITOORIUMIL (ELI TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 20 LÕIKE 2 PUNKT A JA ARTIKKEL 21)**

### **5.1. Sissejuhatus**

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.

Enamik kodanikke peab seda õigust üheks peamiseks ELi liikmesusega kaasnevaks kasuks<sup>21</sup>. Valdav osa eurooplastest kõikides ELi liikmesriikides leiab, et inimeste vaba liikumine ELis toob nende riigi majandusele üldist kasu<sup>22</sup>.

2015. aastal elas või töötas 15 miljonit ELi kodanikku mõnes teises ELi riigis kui riik, mille kodanikud nad olid. Tunduvalt suurem arv ELi kodanikke viibis ajutiselt teistes liikmesriikides, veetes seal puhkust, külastades sõpru ja pereliikmeid või ajades äriasju.

Komisjon tegeles aruandlusperioodil 613 kodanikelt saadud kaebusega, 309 kirja/päringuga ning 75 Euroopa Parlamendi küsimuse ja 46 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 välja andmise tingimused, lisaformaalsused) ning tingimusi, mille alusel saavad ELi kodanikud kasutada oma õigust vabalt liikuda.

Liikuvad ELi kodanikud, kes puutuvad kokku ELi õiguse ebaõige kohaldamisega, võivad saada abi SOLVITist,<sup>23</sup> mis on loodud selleks, et kiiresti reageerida ja leida lahendused riigi tasandil. Ajavahemikul 2013–2015 menetleti SOLVITis 979 isikute vaba liikumisega seotud juhtumit<sup>24</sup>.

ELi kodanikud võivad kasutada ka komisjoni portaali Europe Direct,<sup>25</sup> kus antakse Euroopa kodanikele üldist teavet ELi kohta ja nõu seoses liidu kodanike õigustega. Aruandlusperioodil tehti portaalis isikute vaba liikumise kohta 14 549 päringut.

### **5.2. Kohtupraktika**

Euroopa Kohus on tõlgendanud õigust vabalt liikuda oma mitmes hiljutises otsuses. Eelkõige on kohus veelgi selgitanud, kuidas vaba liikumise õigust kohaldatakse teatavatel juhtudel, mis on seotud majanduslikult mitteaktiivsete ELi kodanikega, tööd otsivate ELi kodanikega ja ELi kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmetega.

---

<sup>21</sup> 2015. aasta mais korraldatud Eurobaromeetri standarduuringule nr 83 vastanutest 57 %.

<sup>22</sup> 2015. aasta oktoobris korraldatud Eurobaromeetri kiiruuringule nr 430 vastanutest 71 %.

<sup>23</sup> SOLVIT on võrgustik, mille kaudu liikmesriikide haldusametused pakuvad teenuseid kogu ELis ja EMPs. SOLVITi riiklikud keskused võtavad vastu kodanike kaebusi ja teevad veebipõhise andmebaasi kaudu koostööd, et aidata kodanikel lahendada oma probleemid kohtuväliselt ja tasuta.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/solvit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm).

<sup>25</sup> [http://europa.eu/european-union/contact\\_et](http://europa.eu/european-union/contact_et).

### 5.2.1. *Majanduslikelt mitteaktiivsete ELi kodanike juurdepääs hüvitistele ja/või sotsiaalabile*

Euroopa Kohus otsustas **Brey**<sup>26</sup> kohtuasjas, et ELi õigusega ei ole vastuolus riigisisestes õigusaktides sätestatud nõue, et majanduslikult mitteaktiivsele ELi kodanikule sotsiaalabihüvitise andmiseks peab asjaomane isik vastama tingimustele, mille alusel on tal õigus kasutada vastuvõtvas liikmesriigis elamisõigust, mis on sätestatud vaba liikumise direktiivis<sup>27</sup>. Samas nõutakse direktiivis, et liikmesriigid näitaksid üles teatavat finantssolidaarsust, eriti ajutiste raskuste korral, ja seega ei keelduks *automaatselt* sotsiaalabihüvitiste andmisest ajutistes raskustes olevatele ELi kodanikele, kes *elavad seaduslikult mõnes teises liikmesriigis*. Vastuvõttev liikmesriik peab võtma arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, et hinnata, kas majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik on muutunud tema sotsiaalabisüsteemile põhjendamatuks koormaks.

**Dano**<sup>28</sup> kohtuasjas vaatas Euroopa Kohus läbi juhtumi, mis käsitles üht majanduslikult mitteaktiivset ELi kodaniku, kes ei vastanud vaba liikumise direktiivis sätestatud tingimustele (piisavate vahendite omamine), et taotleda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile jõudmisel elamisõigust. Kohus leidis, et siseriikliku õigusaktid, millega välistatakse sellises olukorras sotsiaalabihüvitiste kujul mitteosamakseliste rahaliste hüvitiste andmine teiste liikmesriikide kodanikele, on kooskõlas ELi õigusega. Et kindlaks teha, kas majanduslikult mitteaktiivsel ELi kodanikul on piisavalt vahendeid, tuleb uurida iga isiku rahalist olukorda eraldi, võtmata arvesse taotletavaid sotsiaalühivitusi.

### 5.2.2. *Töötajate juurdepääs sotsiaalabile*

**Alimanovici**<sup>29</sup> kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et teisest liikmesriigist pärit töötajad, kes on töötanud teises liikmesriigis alla aasta ja on seejärel otsinud järgneva kuue kuu jooksul edutult tööd, säilitavad oma töötaja staatuse vähemalt kuueks kuuks ning selle aja jooksul on neil õigus võrdsele kohtlemisele ja sotsiaalabihüvitistele. Pärast seda võib vastuvõttev liikmesriik lõpetada selliste hüvitiste andmise ilma individuaalse hindamiseta.

**García-Nieto**<sup>30</sup> kohtuasjas selgitas Euroopa Kohus, et teistest liikmesriikidest pärit töötajad võib nende tööotsingute esimese kolme kuu jooksul sotsiaalabi saajate hulgast individuaalse hindamiseta välja jätta, välja arvatud juhul, kui nad on vastuvõtvas liikmesriigis varem töötanud (esmakordsed töötajad).

### 5.2.3. *ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikest pereliikmete elamine vastuvõtvas liikmesriigis*

Euroopa Kohus on selgitanud liidu kodanike pereliikmeks olevate kolmanda riigi kodanike vastuvõtvas liikmesriigis elamise õiguse konkreetseid aspekte.

**Alopka**<sup>31</sup> kohtuasjas väitis kohus, et kolmanda riigi kodanikud, kes on ELi kodaniku lapse tegelikud hooldajad, võivad tulenevalt ELi toimimise lepingu artiklist 21 elada koos lapsega

<sup>26</sup> Kohtuotsus Brey, C-140/12.

<sup>27</sup> Direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (vaba liikumise direktiiv)) artikli 7 lõike 1 punkt b.

<sup>28</sup> Kohtuotsus Dano, C-333/13, punktid 78–79.

<sup>29</sup> Kohtuotsus Alimanovic, C-67/14.

<sup>30</sup> Kohtuotsus García-Nieto jt, C-299/14.

<sup>31</sup> Kohtuotsus Alopka jt, C-86/12.

vastuvõttvas liikmesriigis, kui asjaomane ELi kodanik vastab vaba liikumise direktiivis sätestatud tingimustele.

**McCarthy**<sup>32</sup> kohtuasjas otsustas kohus, et liikmesriik ei saa nõuda ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmelt, kellel on mõnes teises liikmesriigis välja antud elamisluuba,<sup>33</sup> oma territooriumile sisenemiseks viisa hankimist.

#### 5.2.4. *ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikest pereliikmete elamine asjaomase ELi kodaniku liikmesriigis*

Kohus on selgitanud veelgi tingimusi, mille alusel ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikest pereliikmed võivad kasutada *tuletatud* õigust elada asjaomase ELi kodaniku liikmesriigis, kui asjaomane ELi kodanik naaseb koos enda pereliikmetega pärast oma vaba liikumise õiguse tegelikku kasutamist.

**S. ja G.**<sup>34</sup> kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et ELi kodanikud, kes elavad riigis, mille kodanikud nad on, kuid sõidavad tööga seoses korrapäraselt teise liikmesriiki, kuuluvad ELi toimimise lepingu artikli 45 kohaldamisalasse ja seega on neil töötajatena õigus vabalt liikuda. Kolmanda riigi kodanikust pereliige saab kodakondsuse järgses liikmesriigis elava, kuid tööga seoses korrapäraselt teise liikmesriiki sõitva ELi kodaniku liikmesriigis tuletatud elamisõiguse, kui sellise õiguse andmisest keeldumine heidutab töölaseid sõite tegevat ELi kodanikku tegelikult kasutamast enda kui töötaja õigust vabalt liikuda.

**O. ja B.**<sup>35</sup> kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et kui kodanik kasutab ELi toimimise lepingu artikli 21 alusel oma õigust vabalt liikuda, tekib juhul, kui kodanik on tegelikult elanud vastuvõttvas liikmesriigis, tema tagasipöördumisel oma kodakondsusjärgsesse riiki (ELi toimimise lepingu artikli 21 alusel) tuletatud elamisõigus kolmanda riigi kodanikule, kellega ta kui pereliikmega koos elab. Põhimõtteliselt on tegemist olukorraga, kus ELi kodanik ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliige on elanud vastuvõttvas liikmesriigis vähemalt kolm kuud kooskõlas vaba liikumise direktiivis<sup>36</sup> sätestatud tingimustega ja on seda tehes alustanud või tugevdanud oma perekonnaelu.

#### 5.2.5. *ELi kodaniku endise pereliikme elamine liikmesriigis*

Euroopa Kohus on teinud otsuseid ka ELi kodaniku ja liikmesriigis elanud kolmanda riigi kodaniku abielu lahutamist käsitlevates kohtuasjades. **Singhi**<sup>37</sup> kohtuasjas lahkus ELi kodanik vastuvõttvast liikmesriigist enne abielulahutuse menetluse algust, samal ajal kui kolmanda riigi kodanikust abikaasa jäi kõnealusesse liikmesriiki. Kohus otsustas, et kolmanda riigi kodanik säilitab elamisõiguse üksnes juhul, kui see oli tal olemas ajal, mil algatati abielu lahutamise menetlus. Seda tõlgendust kinnitati **NA**<sup>38</sup> kohtuotsuses.

#### 5.2.6. *Keeldumine liikuvate ELi kodanike nimede tunnustamisest*

**Bogendorff von Wolffersdorffi**<sup>39</sup> kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et Saksamaa ametiasutuste keeldumine Saksa-Ühendkuningriigi topeltkodakondsust omava kodaniku poolt

<sup>32</sup> Kohtuotsus McCarthy, C-202/13.

<sup>33</sup> Ja kes seega vastab vaba liikumise direktiivis sätestatud tingimustele.

<sup>34</sup> Kohtuotsus S. ja G., C-457/12.

<sup>35</sup> Kohtuotsus O. ja B., C-456/12.

<sup>36</sup> Vaba liikumise direktiivi artikkel 7 või 16.

<sup>37</sup> Kohtuotsus Singh, C-218/14.

<sup>38</sup> Kohtuotsus Secretary of State for the Home Department vs. NA, C-115/15.

<sup>39</sup> Kohtuotsus Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14.

vabalt valitud ja Ühendkuningriigis õiguspäraselt omandatud eesnimede ja mitut aadliseisuse tunnust sisaldava perekonnanime tunnustamisest piirab õigust kõikjal ELis vabalt liikuda ja elada. Samas otsustas kohus, et piirang võib olla avaliku korruga seotud kaalutlustel põhjendatud, kui see on asjakohane ja vajalik selleks, et tagada (Saksamaal) seaduse ees võrdsuse põhimõtte järgimine; kohus andis üksikasjalikke juhiseid, et aidata liikmesriigi kohtul kaaluda faktilisi ja õiguslikke asjaolusid.

### 5.3. Euroopa Komisjoni tegevus

#### 5.3.1. Liikmesriikide ja kodanike toetamine

Euroopa Komisjon töötas välja mitu vahendit, mille abil teavitada kodanikke ja liikmesriikide asutusi vaba liikumise õigusest ja sellest, kuidas seda õigesti kohaldada. Eelkõige seab komisjon sisse **e-õppe vahendi**, mis aitab ELi kodanikega tegelevatel liikmesriikide haldusasutustel mõista ja kohaldada vaba liikumise eeskirju paremini<sup>40</sup>.

2014. aastal võttis komisjon vastu teatise „Kuidas aidata liikmesriikide ametiasutustel võidelda vaba liikumise õiguse kuritarvitamise vastu“<sup>41</sup> ning käsiraamatu, milles käsitletakse väidetavaid fiktiivabielusid ELi kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel ELi kodanike vaba liikumist käsitleva ELi õiguse raames,<sup>42</sup> mille peamine eesmärk on aidata riigiasutustel võidelda vaba liikumise õiguse võimaliku kuritarvitamise vastu.

Samuti jätkas komisjon *isikute vaba liikumise õiguse eksperdirühmas* tööd liikmesriikide ekspertidega, et teha kindlaks raskused ja selgitada ELi kodanike vaba liikumist käsitleva ELi õiguse tõlgendamise seotud probleeme, jagada teavet kuritarvitamise ja pettuse kohta ning vahetada parimaid tavasid.

2013. ja 2014. aastal hinnati kahes uuringus ELi vaba liikumise eeskirjade kohaldamist kohapeal ja nende mõju kohalikul tasandil<sup>43</sup> ning 2014. aasta veebruaris toimus konverents, kus arutati ELi liikuvuse mõju kohalikul tasandil ja vahetati parimaid tavasid<sup>44</sup>.

2013. aasta novembris võttis komisjon vastu teatise „Viis meetet olukorra parandamiseks ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise valdkonnas“,<sup>45</sup> milles selgitatakse vaba liikumisega kaasnevaid õigusi ja kohustusi, kirjeldatakse ELi õiguses sätestatud tingimusi ja piiranguid ning käsitletakse mõnele liikmesriigile muret valmistavaid küsimusi. Need viis meetet on välja töötatud selleks, et aidata liikmesriikidel kohaldada ELi õigusakte ja vahendeid, et kasutada täielikult ära nende, sh ELi struktuuri- ja investeerimisfondide potentsiaal.

---

<sup>40</sup> Vahend tehakse kättesaadavaks kõikides ELi ametlikes keeltes. Liikmesriikide haldusasutustel on võimalik lisada sellesse oma siseriiklikke eeskirju käsitlevat teavet, mida nad peavad oluliseks.

<sup>41</sup> COM(2014) 604 final.

<sup>42</sup> SWD(2014) 284 final.

<sup>43</sup> „Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation“ (oktoober 2013), [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation\\_of\\_eu\\_rules\\_on\\_free\\_movement-final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf).

„Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level“ (jaanuar 2014), [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg\\_just\\_eva\\_free\\_mov\\_final\\_report\\_27.01.14.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf).

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>.

<sup>45</sup> COM(2013) 837 final.

2013. aastal avaldas komisjon selles valdkonnas kasutajakeskset teavet dokumendis „Vabadus liikuda ja elada Euroopas: juhend ELi kodaniku õiguste kohta“<sup>46</sup>.

### 5.3.2. Vaba liikumise õiguse kohaldamisega seotud küsimused

Komisjon jätkas aktiivselt tegutsemist selle nimel, et tagada vaba liikumise õiguse tulemuslik ülevõtmine kõikides liikmesriikides. Komisjon tegi kindlaks ja tõstatas mitu küsimust, millest enamiku puhul esitasid liikmesriigid selgituse või leidsid lahenduse, muutes oma õigusakte või kohustades seda tegema.

2013. aasta lõpuks oli komisjon lõpetanud nelja liikmesriigi<sup>47</sup> suhtes algatatud rikkumismenetluse. 2014. ja 2015. aastal võtsid veel viis liikmesriiki<sup>48</sup> vastu uue õigusakti. Komisjon peab kõnealuste riikidega endiselt dialoogi, et tagada allesjäänud probleemide nõuetekohane lahendamine.

Peamised menetluse käigus tõstatatud küsimused käsitlesid liidu kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete, sealhulgas samasooliste abikaasade ja partnerite liikmesriiki sisenemise ja liikmesriigis elamise õigust,<sup>49</sup> eelkõige kolmanda riigi kodanikest pereliikmetele viisade ja elamislubade väljaandmise tingimusi ning ELi kodanike väljasaatmist ära hoidvaid sisulisi ja menetluslikke tagatisi.

Komisjon jätkas oma tööd selle nimel, et kaitsta ELi kodanike õigust mittediskrimineerimisele ja kõrvaldada takistused, mis piiravad vaba liikumist juhtudel, mis on seotud ühe liikmesriigi õiguse alusel antud või muudetud isikunimede tunnustamisega teises liikmesriigis. Belgia võttis 2014. aastal vastu uue seaduse, millega muudeti vastusena komisjoni tõstatatud küsimustele riigi tsiviilseadustikku. Uus seadus võimaldab vanematel anda vastsündinule või lapsendatud lapsele isa või ema või mõlema vanema nime.

Komisjon jätkab vaba liikumise eeskirjade rakendamise jälgimist ja teeb koostööd asjaomaste liikmesriikidega, et lahendada allesjäänud küsimused.

### 5.3.3. Muud komisjoni meetmed või algatused, millega hõlbustatakse vaba liikumise õiguse kasutamist<sup>50</sup>

#### (a) Avalike dokumentide vaba ringluse hõlbustamine

Eurooplastel, kes elavad mõnes teises ELi riigis või kes lihtsalt tahavad kasu saada õigusest või täita kohustust mõnes teises ELi riigis, võib tekkida vajadus esitada avalik dokument. Pärast komisjoni 2013. aasta ettepanekut<sup>51</sup> võeti 2016. aastal vastu *määrus (EL) 2016/1191, et parandada avalike dokumentide ringlust*.

#### (b) Piiriüleste perede elu lihtsustamine

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_en.pdf).

<sup>47</sup> Hispaania, Itaalia, Küpros ja Malta.

<sup>48</sup> Belgia, Poola, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik.

<sup>49</sup> Vt ka aastaaruanne ELi põhiõiguste harta rakendamise kohta.

<sup>50</sup> Kõik käesolevas punktis käsitletavat meetmed ei ole seotud ELi toimimise lepingu teise osa sätete kohaldamisega. Ometi on neile käesolevas punktis viidatud, sest need kõik hõlbustavad vaba liikumise õiguse kasutamist.

<sup>51</sup> COM(2013) 228 final.

2012. aastal vastu võetud ja alates 17. augustist 2015 kohaldatava *pärimismäärusega*<sup>52</sup> on lihtsustatud rahvusvahelist pärimist (st pärimisasju, mille puhul on olemas piiriülene element: nt surnu elas mõnes teises riigis kui tema päritoluriik või omas vara mitmes riigis või surnu pärijad elavad mõnes teises riigis). Määruses määratakse kindlaks pärimisasjade eest vastutav liikmesriik, kohaldatav liikmesriigi õigus, otsuste täitmine ning tõendamine kogu Euroopa Liidus Euroopa pärimistunnistuse abil. 2014. aastal võttis komisjon vastu määruse,<sup>53</sup> millega rakendatakse pärimismäärust, luues mitu vormi, eelkõige Euroopa pärimistunnistuse vormi.

Abielulahutuse ja lahuseluga seoses kohaldatakse määrust, milles on kindlaks määratud, millise riigi eeskirju tuleks kohaldada rahvusvaheliste abielulahutuse ja lahuselu juhtumite puhul,<sup>54</sup> nüüd 16 liikmesriigis. Määrus võeti vastu 2010. aastal 14 liikmesriigi tõhustatud koostöö raames<sup>55</sup>. Alates 2014. aastast hakkas määrust kohaldama ka Leedu<sup>56</sup> ja alates 2015. aastast Kreeka<sup>57</sup>. Neis 16 liikmesriigis elavad kodanikud saavad valida, kas nende abielulahutuse või lahuselu suhtes tuleks kohaldada selle riigi õigust, kus on nende peamine elukoht või kus oli nende viimane peamine elukoht, või selle riigi õigust, mille kodanik on ükskõik kumb abikaasast, või selle riigi õigust, kus toimub abielulahutuse või lahuseluga seotud menetlus.

Abieluasjade ja vanemliku vastutuse küsimustes võttis komisjon 2014. aastal vastu hindamisaruande nn Brüsseli IIa määruse<sup>58</sup> kohaldamise kohta, pärast seda, kui määrust oli kohaldatud ligi kümme aastat. Selle jätkuks esitas komisjon 30. juunil 2016 ettepanekud Brüsseli IIa määruse muutmiseks, et parandada ELi eeskirju, millega kaitstakse lapsi piiriülestes vanemliku vastutuse teemalistes vaidlustes, mis leiavad aset seoses eestkoste, suhtlusõiguse ja lapserööviga. Kavandatud läbivaatamise tulemusel eeldatavasti vähenevad kulud ja menetlused muutuvad tänu selgematele eeskirjadele tõhusamaks<sup>59</sup>. Samuti avaldas komisjon kodanikele ja õigusala töötajatele mõeldud ajakohastatud praktilise juhendi kõnealuse määruse kohaldamise kohta, milles määratakse kindlaks, millised liikmesriigi kohtud peaksid tegelema piiriülestel juhtudel abielulahutuse, lahuselu või abielu tühistamise juhtumitega ning selliste vanemliku vastutusega seotud küsimustega nagu eestkoste, suhtlusõigus ja lapserööv<sup>60</sup>.

---

<sup>52</sup> Määrus (EL) nr 650/2012, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist, ELT L 201, 27.7.2012, lk 107–134.

<sup>53</sup> Komisjoni rakendusemäärus (EL) nr 1329/2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 650/2012, mis käsitleb kohtualluvust, kohaldatavat õigust ning otsuste tunnustamist ja täitmist, ametlike dokumentide vastuvõtmist ja täitmist pärimisasjades ning Euroopa pärimistunnistuse loomist, nimetatud vormid, ELT L 359, 16.12.2014, lk 30–84.

<sup>54</sup> Nõukogu määrus (EL) nr 1259/2010 tõhustatud koostöö rakendamise kohta abielulahutuse ja lahuselu suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas, ELT L 343, 29.12.2010, lk 10–16.

<sup>55</sup> Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Luksemburg, Ungari, Malta, Austria, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia.

<sup>56</sup> Komisjoni otsus 2012/714/EL, millega kinnitatakse Leedu osalemine tõhustatud koostöös abielulahutuse ja lahuselu suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas, ELT L 323, 22.11.2012, lk 18–19.

<sup>57</sup> Komisjoni otsus 2014/39/EL, millega kinnitatakse Kreeka osalemine tõhustatud koostöös abielulahutuse ja lahuselu suhtes kohaldatava õiguse valdkonnas, ELT L 23, 28.1.2014, lk 41–42.

<sup>58</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 2201/2003, mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega, ning millega tunnustatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1347/2000, ELT L 338, 23.12.2003, lk 1–29.

<sup>59</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2359\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm).

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels\\_ii\\_practice\\_guide\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_et.pdf).

Seoses perelepitusega avas komisjon 2015. aastal e-õiguskeskkonna portaalis rubriigi, mis on pühendatud piiriülesele perelepitusele. Selle rubriigi eesmärk on suurendada lepituse kasutamist.

(c) Vaba liikumise õiguse kasutamise tõhustamine töötajate jaoks

2014. aasta aprillis võeti töötajate õiguste kasutamise edendamiseks vastu direktiiv,<sup>61</sup> mille aluseks oli 2013. aasta aprillis esitatud komisjoni ettepanek<sup>62</sup>. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et üks või mitu riigi tasandi asutust nõustab, toetab ja abistab ELi võõrtöötajaid, sealhulgas töötajaid nende õiguste maksmapanekul. Liikmesriigid võivad laiendada kõnealuste asutuste pädevust ka kõigile ELi kodanikele, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda. Samuti on direktiivi eesmärk parandada liikuvate töötajate õigusi käsitleva põhjaliku ja ajakohase teabe kättesaadavust riigi ja ELi tasandil.

Vaba liikumise õigust kasutavate isikute täiendavate pensioniõiguste kindlustamisel oli oluline samm ka täiendavate pensioniõiguste ülekantavust käsitleva direktiivi<sup>63</sup> vastuvõtmine 2014. aasta aprillis.

Pärast komisjoni ettepanekut<sup>64</sup> võeti 2016. aasta aprillis vastu uus EURESe määrus<sup>65</sup>. Selle määruse eesmärk on anda töötajatele ja tööandjatele lihtne juurdepääs kõikidele Euroopa vabadele töökohtadele ja töökohataotlustele/elulookirjeldustele (EURESe portaal) ning selget teavet selle kohta, kus ja kuidas leida teistes ELi riikides tööd, samuti pakkuda töötajatele minimaalseid tugiteenuseid. Selle eesmärk on ka parandada liikmesriikidevahelist teabevahetust tööjõu puudu- ja ülejääkide kohta tööturul, et toetada ELi-sisest töötajate paremini koordineeritud sobitamist vabadele töökohtadele.

Direktiiviga, mis käsitleb töötajate lähetamise direktiivi jõustamist,<sup>66</sup> on nähtud ette uued ja tugevdatud vahendid, et võidelda eeskirjadest kõrvalehoidumise, pettuse ja kuritarvitamisega ning rakendada sellise tegevuse puhul sanktsioone. Selles käsitletakse teatavate ettevõtjate põhjustatud probleeme ning suurendatakse liikmesriikide suutlikkust kontrollida töötingimusi ja jõustada eeskirju. 8. märtsil 2016 esitas komisjon ettepaneku<sup>67</sup> võtta vastu direktiiv, millega muudetakse töötajate lähetamise direktiivi, et hõlbustada teenuste piiriülest osutamist ausa konkurentsi tingimustes ja tagada, et tööandja austab oma ühes liikmesriigis värvatud ja ajutiselt teise liikmesriiki tööle lähetatud töötajate õigusi, eelkõige kindlustades vastuvõtvast riigis õiglased palgatingimused ja võrdsed võimalused lähetavatele ja kohalikele ettevõtjatele.

Komisjoni ettepaneku<sup>68</sup> põhjal loodi Euroopa platvorm,<sup>69</sup> et tegeleda deklareerimata töö eri vormidega ja deklareerimata tööga seostatava valesti deklareeritud tööga, sealhulgas näilise

<sup>61</sup> Direktiiv 2014/54/EL meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise raames töötajatele antud õiguste kasutamist, ELT L 128, 30.4.2014, lk 8–14.

<sup>62</sup> COM(2013) 236 final.

<sup>63</sup> Direktiiv 2014/50/EL, mis käsitleb miinimumnõudeid liikmesriikidevahelise töötajate liikuvuse suurendamiseks täiendavate pensioniõiguste omandamise ja säilitamise parandamise teel, ELT L 128, 30.4.2014, lk 1–7.

<sup>64</sup> COM(2014) 6 final.

<sup>65</sup> Määrus (EL) 2016/589, milles käsitletakse Euroopa tööturuasutuste võrgustikku (EURESe võrgustik), töötajate juurdepääsu liikuvusteenustele ja tööturgude edasist integratsiooni ning millega muudetakse määruseid (EL) nr 492/2011 ja (EL) nr 1296/2013, ELT L 107, 22.4.2016, lk 1–28.

<sup>66</sup> Direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb töötajate lähetamist seoses teenuste osutamisega, ELT L 159, 28.5.2014, lk 11–31.

<sup>67</sup> COM(2016) 128 final.

<sup>68</sup> COM(2014) 221 final.

füüsilisest isikust ettevõtjana töötamisega. Platvorm alustas oma tegevust 27. mail 2016. See tegevus võib hõlmata ühtsete määratluste ja ühiste kontseptsioonide väljatöötamist, tõenduspõhiste heade tavade vahetamist, vastastikust õpet, töötajate vahetust ja piiriüleisel tasandil tehtavaid ühiskontrolle.

## **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 liidu 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 32 kaebusele, 71 kirjale/päringule ning Euroopa Parlamendi 58 küsimusele ja 13 petitsioonile, milles käsitleti eeskätt valimisõigusest ilmajätmist ja puudega inimeste valimisõigusi. Valimisõigusest ilmajätmine selles kontekstis tuleneb mõnes liikmesriigis rakendatavast tavast võtta oma kodanikult ära õigus hääletada siseriiklikel valimistel, kui isik on elanud teatava aja välismaal, sealhulgas mõnes teises liikmesriigis. Selle tagajärjel ei saa kõnealused kodanikud osaleda riigisisestel valimistel ei oma kodumaal ega liikmesriigis, kus nad elavad.

### **6.2. Kohtupraktika**

**Delvigne**<sup>70</sup> kohtuasjas paluti Euroopa Kohtul uurida, kas see, kui raskes kuriteos süüdi mõistetud Prantsuse kodanikult võetakse alaliselt ära õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel, on vastuolus Euroopa õigusega. Kohus tugines oma otsuses varasemale kohtupraktikale, eeskätt **Emani ja Sevingeri** kohtuasjas tehtud otsusele,<sup>71</sup> milles on öeldud, et hääleõiguse andmine on liikmesriikide otsustada, ent seda otsust tehes tuleb kinni pidada ELi õigusest, sealhulgas selle üldpõhimõtetest. Kohus selgitas, et siseriiklikud eeskirjad, millega reguleeritakse Euroopa Parlamendi valimiste korraldamist, peavad olema kooskõlas ELi põhiõiguste hartaga, sealhulgas selle artikli 39 lõikega 2, millega antakse ELi kodanikele õigus hääletada Euroopa Parlamendi valimistel. Kohus leidis, et kõnealusel juhul oli kodanikuõiguste äravõtmine proportsionaalne – võttes arvesse isiku toime pandud kuriteo raskusastet ja asjaolu, et Prantsuse õigus võimaldab kodanikel taotleda oma hääleõiguse ennistamist – ning seega lubatud.

### **6.3. Hääleõigusega seoses toimunud muudatused ja komisjoni astunud sammud**

Aruandlusperioodil toimusid seoses õigusega hääletada ja kandideerida kohaliku omavalitsuse ja Euroopa Parlamendi valimistel olulised muudatused.

---

<sup>69</sup> Otsus 2016/344/EL deklareerimata tööga tegelemise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta, ELT L 65, 11.3.2016, lk 12–20.

<sup>70</sup> Kohtuotsus Delvigne, C-650/13.

<sup>71</sup> Kohtuotsus Eman ja Sevinger, C-300/04.

### 6.3.1. *Juhtivate kandidaatide süsteemi kasutamise edendamine komisjoni presidendi valimisel ja valimisõigusest ilmajätmise tagajärgede käsitlemine*

12. märtsil 2013 andis komisjon välja soovitus Euroopa Parlamendi valimiste demokraatlikuma ja tõhusama läbiviimise kohta,<sup>72</sup> võttes arvesse Lissaboni lepingut, millega tugevdati komisjoni puhul Euroopa Parlamendi rolli<sup>73</sup>. Selles kutsuti Euroopa tasandi erakondi üles nimetama kandidaadid komisjoni presidendi ametikohale.

Kaks kuud enne 2014. aastal toimunud Euroopa Parlamendi valimisi andis komisjon välja esialgse aruande<sup>74</sup> oma soovitus rakendamise kohta, milles on vaatluse alla võetud komisjoni soovitus, et Euroopa tasandi ja liikmesriikide erakonnad määraksid enne valimisi kindlaks oma kandidaadi komisjoni presidendi kohale ja tutvustaksid tema valimisplatvormi, ning märgitakse, et Euroopa tasandi erakonnad olid tegutsenud selle soovitus järgi.

Samal ajal jätkas komisjon *valimisõiguste eksperdirühmas* tööd liikmesriikide ekspertidega, et tagada Euroopa Parlamendi 2014. aasta valimiste ladus läbiviimine, eelkõige vahetades teavet ja arendades IT-vahendeid eesmärgiga hoida neil valimistel ära ELi kodanike topelthääletamine.

*Euroopa Parlamendi 2014. aasta valimisi käsitlevas aruandes*<sup>75</sup> on rõhutatud, et valimistulemuste ja komisjoni presidendi valimise vaheline otsene seos aitab suurendada uue komisjoni demokraatlikku legitiimsust.

11. novembril 2015 esitas Euroopa Parlament seadusandliku algatuse,<sup>76</sup> et lõimida valimisi käsitlevasse ELi õigusse esikandidaatide (*Spitzenkandidaten*) süsteem.

2014. aasta jaanuaris võttis komisjon vastu soovitus, milles käsitletakse vaba liikumise õigust kasutavate Euroopa Liidu kodanike valimisõigusest ilmajätmise tagajärgi<sup>77</sup>.

### 6.3.2. *Küsimused, millega tegeleti seoses hääletamis- ja kandideerimisõiguse kohaldamisega*

Kandmaks hoolt selle eest, et teisest liikmesriigist pärit ELi kodanikud saaksid luua vastuvõtvast liikmesriigis erakonna või sellega liituda, jätkas komisjon rikkumismenetlustega, mille ta oli algatanud seitsme liikmesriigi suhtes, kes seda ei võimaldanud. Kolmel juhul menetlus lõpetati, kui liikmesriigid esitasid rahuldavad selgitused kehtiva õigusraamistiku kohta<sup>78</sup> või võtsid vastu uue õigusakti<sup>79</sup>. Menetlus on pooleli nelja liikmesriigi puhul<sup>80</sup>.

<sup>72</sup> Soovitus 2013/142/EL Euroopa Parlamendi valimiste demokraatlikuma ja tõhusama läbiviimise kohta, ELTL 79, 21.3.2013, lk 29–32.

<sup>73</sup> Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõikes 7 on sätestatud, et Euroopa Parlament valib komisjoni presidendi Euroopa Ülemkogu ettepaneku alusel, mille koostamisel tuleb arvesse võtta Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi.

<sup>74</sup> COM(2014) 196 final.

<sup>75</sup> COM(2015) 206 final.

<sup>76</sup> Euroopa Parlamendi 11. novembri 2015. aasta resolutsioon valimisi käsitleva Euroopa Liidu õiguse reformimise kohta (P8\_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

<sup>77</sup> Komisjon jälgib selles valdkonnas toimuvat arengut. Mõnes liikmesriigis on arutelud veel käimas.

<sup>78</sup> Kreeka.

<sup>79</sup> Hispaania ja Slovakkia.

<sup>80</sup> Leedu, Läti, Poola ja Tšehhi Vabariik.

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

### 7.1. Sissejuhatus

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 diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud. ELi kodanikud on sellest õigusest vähem teadlikud kui muudest liidu kodakondsusega kaasnevatest õigustest<sup>81</sup>.

Aruandlusperioodil vastas komisjon sel teemal neljale kaebusele, kümnele kirjale/päringule ja kolmele Euroopa Parlamendi küsimusele, mis käsitlesid koju naasmiseks tagasipöördumistunnistuse väljaandmist või konsulaarkaitse puudumist või diskrimineerivat konsulaarkaitset.

### 7.2. Konsulaarkaitse valdkonnas toimunud muudatused

2015. aastal võttis nõukogu vastu *direktiivi, millega hõlbustatakse esindamata ELi kodanike konsulaarkaitset välismaal*<sup>82</sup>. Direktiivis on kehtestatud liikmesriikide konsulaarasutuste vahelist koordineerimist ja koostööd käsitlevad selged ja õiguslikult siduvad eeskirjad tagamaks, et kolmandates riikides esindamata ELi kodanikud saaksid teistelt liikmesriikidelt mittediskrimineerivat konsulaarkaitset. Liikmesriikidel on direktiivi ülevõtmiseks aega kuni 1. maini 2018.

2015. aastal moodustas komisjon *konsulaarkaitse eksperdirühma*, et arutada ELi toimimise lepingu artikli 23 rakendamise teemal ja vahetada liikmesriikide ekspertidega parimaid tavasid.

EL pidas kolmandate riikidega<sup>83</sup> läbirääkimisi mitme kahepoolse lepingu üle, mis sisaldasid *sätteid konsulaarasutuste nõusoleku kohta*, et jõustada täielikult esindamata ELi kodanike õigus saada mittediskrimineerivat konsulaarkaitset.

## 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<sup>84</sup> ja saada vastus samas keeles<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Eurobaromeetri kiiruuring nr 430 liidu kodakondsuse kohta.

<sup>82</sup> 20 aprilli 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/637, mis käsitleb koordineerimis- ja koostöömeetmeid, millega hõlbustatakse liidu esindamata kodanike konsulaarkaitset kolmandates riikides ning tunnistatakse kehtetuks otsus 95/553/EÜ, ELT L 106, 24.4.2015, lk 1–13.

<sup>83</sup> Teiste seas Afganistani, Austraalia, Kanada, Kuuba ja Uus-Meremaaga.

<sup>84</sup> Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 55 lõige 1.

<sup>85</sup> Seda sätet kui oma töö jaoks olulist sätet rakendavad kõik liidu institutsioonid, organid ja asutused.

## **8.2. Õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole**

ELi toimimise lepingu artikli 24 teise lõigu alusel on ELi kodanikel õigus pöörduda neid mõjutavates liidu küsimustes petitsiooniga, mis on koostatud ükskõik millises aluslepingus sätestatud keeles, Euroopa Parlamendi poole ja saada samas keeles vastus. 2016. aasta esimeses pooles sai Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon 779 petitsiooni. 2015. aastal sai petitsioonikomisjon 1 400 petitsiooni, mida oli vähem kui 2 714 petitsiooni 2014. aastal ja 2 891 petitsiooni 2013. aastal. Kõige tavalisemad küsimused, millega seoses esitati petitsioon, kuulusid õiguse ja põhiõiguste valdkonda, hõlmates liidu kodakondsust ja vaba liikumist, järgnesid keskkonna- ja siseturuga seotud küsimused.

Alates 2014. aastast on olnud kättesaadav kasutajakeskne petitsioonide veebiportaal,<sup>86</sup> mis võimaldab esitada petitsioone veebis. Samuti võimaldab portaal kodanikel avaldada veebis toetust vastuvõetavaks tunnistatud avalikele petitsioonidele. Selle veebipõhise protsessiga, kus petitsioonide eelsõelumiseks on kasutusele võetud filterküsimused, on vähenenud petitsioonide arv poole võrra.

## **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.

Aruandlusperioodil registreeriti ombudsmani ametis 6 506 kaebust ja algatati 953 uurimist. Kõigil kolmel aastal oli enamik kaebusi seotud väidetava läbipaistvuse puudumisega. Ombudsmani soovitude järgimine suurenes 80 %-lt 2013. aastal 90 %-le 2014. aastal. Ombudsmani amet aitas kolme aasta jooksul ligi 63 300 kodanikku, algatades uurimisi, vastates teabenõuetele või andes nõu oma interaktiivses veebipõhises juhendis.

Sellele kaebuste menetlemises seisnevale põhitööle lisaks algatati aastatel 2013–2014 strateegilisi omaalgatuslikke uurimisi, mille eesmärk oli tuua kasu võimalikult paljudele kodanikele, uurides probleeme, mis tundusid olevat pigem süstemaatilised kui ühekordsed. Uuriti Euroopa kodanikualgatusse toimimist (2013), Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse teemaliste läbirääkimiste läbipaistvust (2014), kolmepoolsete läbirääkimiste läbipaistvust (2015) jne.

## **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 koonduda, et kutsuda komisjoni üles esitama enda pädevusvaldkondades asjakohane ettepanek küsimustes, mille kohta on kodanike arvates vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt.

---

<sup>86</sup> <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/et/main>.

Alates määruse (EL) nr 211/2011 jõustumisest on esitatud 36 algatust<sup>87</sup> mitmesugustes küsimustes ja korraldajad on kogunud hinnangute kohaselt 6 miljonit toetusavaldust. Miljoni allkirja künnis on õnnestunud ületada järgmise kolme algatuse puhul.

- Algatusega „Right2Water“ („Õigus veele“)<sup>88</sup> kutsutakse üles võtma vastu õigusakt, mis kaitseb inimeste õigust veele ja kanalisatsioonile ning edendab vee- ja kanalisatsiooniteenuste kui oluliste avalike teenuste pakkumist kõigile. 2014. aasta märtsi teatises<sup>89</sup> kohustus komisjon võtma vastusena korraldajate nõudmistele rea meetmeid.
- Algatusega „Üks meist“ („One of us“)<sup>90</sup> kutsutakse ELi üles lõpetama selliste teadusuuringute rahastamine, mille puhul hävitatakse inimembrüid. Komisjon võttis 28. mail 2014 vastu teatise,<sup>91</sup> kus ta selgitas, et ta ei kavatses esitada seadusandlikku ettepanekut, kuna kehtivat ELi õigusraamistikku peeti piisavaks.
- Algatusega „Stop vivisection“ („Lõpp loomkatsetele!“)<sup>92</sup> kutsutakse üles võtma vastu õigusakt, et lõpetada loomkatseted. 3. juunil 2015 võttis komisjon vastu teatise,<sup>93</sup> kus ta kohustus astuma loomkatsete järkjärguliseks lõpetamiseks eri samme.

Komisjon vaatas läbi määruse kohaldamise ja võttis 31. märtsil 2015 vastu aruande,<sup>94</sup> milles järeldatakse, et Euroopa kodanikualgatus toimib igati. Aruandes tunnistatakse, et vahendit saab veel täiustada, et muuta see kasutajakeskseks ja kodanikele paremini kättesaadavaks. Komisjon kavatses jätkata kodanikualgatusega seotud küsimuste jälgimist ja käsitlemist, tehes tihedat koostööd ja kooskõlastades oma tegevust eri sidusrühmade ja institutsioonidega, ning samuti vahendi täiustamist.

---

<sup>87</sup> Euroopa kodanikualgatuse register, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

<sup>88</sup> „Vesi ja kanalisatsioon on inimõigus! Vesi on avalik hüve, mitte kaup!“ (Euroopa kodanikualgatuse register), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.

<sup>89</sup> COM(2014) 177 final.

<sup>90</sup> „Üks meist“ (Euroopa kodanikualgatuse register), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>.

<sup>91</sup> COM(2014) 355 final.

<sup>92</sup> „Stop vivisection“ (Euroopa kodanikualgatuse register), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.

<sup>93</sup> C(2015) 3773 final.

<sup>94</sup> COM(2015) 145 final.