



C/2023/1392

22.12.2023

KOMISJONI TEATIS

Suunised ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise õiguse kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

(C/2023/1392)

Sisukord

1	Sissejuhatus	4
2	Soodustatud isikud (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 2 ja 3)	6
2.1	ELi kodanikud	6
2.1.1	Üldreeglid	6
2.1.2	Tagasipöörduvad kodanikud	6
2.1.3	Piirialatöötajad ning piiriülesed füüsilisest isikust ettevõtjad ja teenuseosutajad	7
2.1.4	Topeltkodakondsusega isikud	7
2.2	Pereliikmed ja teised soodustatud isikud	10
2.2.1	Üldised kaalutlused	10
2.2.2	Tuumperekonna liikmed	10
2.2.3	Laiendatud perekonna liikmed	16
2.2.4	Dokumendid, millega tõendada perekondlikku sidet ELi kodanikuga	21
3	Lahkumis- ja sisenemisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 4 ja 5)	22
3.1	Lahkumis- ja sisenemisõigus	22
3.1.1	ELi kodanikud	22
3.1.2	Kolmanda riigi kodanikust pereliikmed	22
3.1.3	Reisidokumentide suhtes kohaldatavad nõuded	23
3.1.4	ELi kodaniku isikutunnistuse vorm	23
3.1.5	Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)	23
3.1.6	Puuduvad reisidokumendid	23
3.1.7	Riiki sisenemise / riigist lahkumise keeld	24
3.2	Kolmandate riikide kodanikest pereliikmete vabastamine viisanõudest	24
3.3	Viisaeeskirjad	26
4	Kuni kolmekuuline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 6)	27
5	ELi kodanike üle kolmekuuline elamisõigus ja haldusformaalsused (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 8, 14 ja 22)	28
5.1	Töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad	28
5.1.1	Töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja määratlus	28
5.1.2	Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse säilitamine	29
5.1.3	Rahvusvaheliste organisatsioonide jaoks töötavad või diplomaadi-/konsulaarstaatusega ELi kodanikud ..	30
5.2	Üliõpilased ja majanduslikult mitteaktiivsed ELi kodanikud	30
5.2.1	Piisavad vahendid	30
5.2.2	Üldine ravikindlustus	34

5.2.3	Üliõpilased	35
5.2.4	Alaalse ELi kodaniku peamine hooldaja	36
5.3	Tõendavad dokumendid registreerimistunnistuse saamiseks	36
5.4	Menetlusaeg registreerimistunnistuste väljaandmisel	37
5.5	Rahvastiku registreerimise süsteemid	37
6	Töötajate elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punkt b)	38
7	Kolmandate riikide kodanikest pereliikmete üle kolmekuuline elamisõigus, haldusformaalsused ja õigus töötada (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 9–11, 22 ja 23)	39
7.1	Tõendavad dokumendid elamislubade väljaandmiseks	39
7.2	Menetlusaeg elamislubade väljaandmisel	41
8	Pereliikmete elamisõiguse säilitamine ELi kodaniku surma või lahkumise ning abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 12 ja 13)	42
8.1	Olukorrad, kus võidakse säilitada elamisõigus	42
8.2	Säilitatud elamisõigus	42
8.3	Elamisõiguse säilitamise tingimused	42
9	Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21)	44
9.1	Seadusliku elamise nõue	44
9.2	Viieaastase pideva seadusliku elamise perioodi arvutamine	45
9.3	Alalise elamisõiguse kaotamine	46
9.4	Tõendavad dokumendid	46
9.5	Menetlusaeg	47
10	Õigus töötada (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 23)	47
11	Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24)	48
11.1	Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused	49
11.1.1	Sotsiaalabi sisu	49
11.1.2	Isikud, kellel on õigus samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel	49
11.1.3	Isikud, kellele ei pruugita anda juurdepääsu samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikele	50
11.2	Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vaheline suhe	51
11.3	Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe	52
11.4	Võrdne juurdepääs tervishoiuteenustele: sisu ja tingimused	54
12	Elamisõigust tõendavad dokumendid (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8, 10, 19, 20 ja 25)	55
12.1	ELi kodanikule välja antav registreerimistunnistus ja alalise elukoha tõend (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8 ja 19 ning määruse (EL) 2019/1157 artikkel 6): vorm, miinimumteave ja kehtivusaeg	55
12.2	Kolmanda riigi kodanikust pereliikmele välja antav elamisluba (elamisloakaart) ja alaline elamisluba (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 10 ja 20 ning määruse (EL) 2019/1157 artiklid 7 ja 8): vorm ja kehtivusaeg	55
12.3	Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25)	56
12.4	Kolmanda riigi kodanikust pereliikme mitu staatust	57

13	Avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides kehtestatud piirangud vabalt liikumise ja elamise õigusele (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 27, 28 ja 29)	57
13.1	Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine avaliku korra ja avaliku julgeoleku huvides	58
13.1.1	Avalik kord ja avalik julgeolek	58
13.1.2	Isiku käitumine ja oht	59
13.1.3	Proportsionaalsuse hindamine	61
13.1.4	Ennetusmeetmed	64
13.2	Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine rahvatervise huvides	65
14	Piirangud muudel põhjustel kui avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 15)	67
15	Menetluslikud tagatised (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 30–33)	68
16	Pettus ja kuritarvitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35)	70
16.1	Üldised kaalutlused	70
16.2	Pettus	71
16.3	Kuritarvitamine	71
16.4	Näilik abielu	72
16.5	Tagasipöörduva kodaniku poolne kuritarvitamine	72
16.6	Kuritarvitamise ja pettuse vastased meetmed ja sellise käitumise eest määratavad karistused	72
17	Avaldamine / teabe levitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 34)	72
18	Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus	73
19	Ruiz Zambrano kohtupraktika	76
19.1	Reaalne võimalus kasutada põhilisi ELi kodaniku õigusi	77
19.2	Sõltuvussuhe	78
19.3	Liikmesriigis elamine ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel ja alalise elaniku staatuse saamine	80
19.4	Võimalus piirata ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhinevat tuletatud elamisõigust	80

1 Sissejuhatus

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikliga 20 on antud igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, ELi kodaniku staatus. Selle sätte kohaselt on ELi kodanikel asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused. Euroopa Liidu Kohus (edaspidi „Euroopa Kohus“) on järjekindlalt sedastanud, et liidu kodaniku staatus on „liikmesriikide kodanike põhistatus“ ⁽¹⁾.

ELi toimimise lepingu artikli 21 lõikes 1 on sätestatud, et igal ELi kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Vastavad piirangud ja tingimused on esitatud direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (edaspidi „direktiiv 2004/38/EÜ“) ⁽²⁾. Kuna ELi toimimise lepingus on sätestatud ka töötajate liikumisvabadus (artikkel 45), asutamisvabadus (artikkel 49) ja teenuste osutamise vabadus (artikkel 56), jõustatakse direktiiviga 2004/38/EÜ ka need vabadused.

Peale selle on õigus vabalt liikuda ja elada Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „põhiõiguste harta“) artikli 45 lõikes 1 sätestatud põhiõigus.

Nagu on öeldud 2020. aasta aruandes kodakondsuse kohta, ⁽³⁾ on käesoleva suuniseid sisaldava teatise (edaspidi „teatis“) eesmärk aidata tagada vaba liikumist käsitlevate õigusaktide tõhusam ja ühetaolisem kohaldamine kogu ELis ning sellega suurendada vaba liikumise õigust kasutavate ELi kodanike õiguskindlust.

Käesolevas teatises keskendutakse peamiselt direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisele.

Esineb asjaolusid, mille suhtes direktiiv 2004/38/EÜ ei ole küll otseselt kohaldatav, kuid mille puhul on leitud, et direktiivi sätteid saab siiski kohaldada analoogia alusel koostoimes ELi toimimise lepingu artiklitega 20 ja 21.

Peale selle on Euroopa Kohus tunnistanud Ruiz Zambrano kohtuasjas tehtud otsuses, ⁽⁴⁾ et ELi toimimise lepingu artikkel 20 võib olla alus, millele tuginedes saab anda ELi kodanikust lapse kolmanda riigi kodanikust vanemale või hooldajale tuletatud elamisõiguse liikmesriigis, mille kodanik laps on, kui laps ei ole kasutanud oma vaba liikumise õigust.

Eelpool esitatut arvesse võttes antakse käesolevas teatises mõningaid suuniseid ka ELi toimimise lepingu artiklite 20 ja 21 kohaldamise kohta konkreetsetel juhtudel.

Asjakohasel juhul esitatakse ka mõned suunised ja viited, mis on seotud töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja teenuseosutajate vaba liikumist käsitlevate asjakohaste Euroopa Komisjoni dokumentidega.

Käesoleva teatise koostamisel on aluseks võetud ja sellega asendatakse 2009. aasta suunised direktiivi 2004/38/EÜ ülevõtmise ja kohaldamise parandamise kohta ⁽⁵⁾ ning komisjoni 2013. aasta teatis „Viis meetet olukorra parandamiseks ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise valdkonnas“ ⁽⁶⁾. Kui käesolevas teatises ei ole märgitud teisiti, asendatakse sellega ka komisjoni 1999. aasta teatis liidu kodanike liikumise ja elamisega seotud avaliku korra, julgeoleku või rahvatervise seisukohalt õigustatud erimeetmete kohta ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Esimest korda otsuses kohtuasjas C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 31.

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77).

⁽³⁾ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Sotsiaal- ja Majanduskomiteele ning Regioonide Komiteele „2020. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta. Kodanike võimestamine ja nende õiguste kaitsmine“, COM(2020) 730 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730>.

⁽⁴⁾ Kohtuotsus, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

⁽⁵⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Suunised direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks“, KOM(2009) 313 (lõplik), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313&qid=1674553368591>.

⁽⁶⁾ COM(2013) 837 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A52013DC0837>.

⁽⁷⁾ KOM(1999) 372 (lõplik), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>.

Käesoleva teatisega püütakse anda kõikidele huvitatud isikutele ajakohastatud suuniseid ning toetada liikmesriikide ametiasutusi, kohtuid ja õiguspraktikuid nende töös.

Kui direktiivi 2004/38/EÜ või Euroopa Kohtu otsuste tsitaadid sisaldavad visuaalset esiletõstmist, on selle lisanud rõhutamise eesmärgil komisjon.

On asjakohane meenutada, et direktiivi 2004/38/EÜ tõlgendamisel ja kohaldamisel tuleb arvesse võtta põhiõigusi, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu austamisele, diskrimineerimiskeeldu, lapse õigusi ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tagatud põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga⁽⁸⁾. Peale selle peavad liikmesriigid lapse õigusi silmas pidades lähtuma direktiivi 2004/38/EÜ rakendamisel alati eeskätt lapse parimatest huvidest, nagu on ette nähtud põhiõiguste hartaga ja 20. novembril 1989 vastu võetud ÜRO lapse õiguste konventsiooniga.

Diskrimineerimiskeelu kohaldamisel peaksid liikmesriikide ametiasutused muu hulgas pöörama erilist tähelepanu etnilisele või rassilisele vähemusrühma kuuluvatele isikutele ja võtma arvesse asjakohaseid vahendeid (vt näiteks rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv, ⁽⁹⁾) komisjoni koostatud „ELi rassismivastane tegevuskava 2020–2025“⁽¹⁰⁾ ja romasid käsitlev ELi strateegiline raamistik⁽¹¹⁾ ning nõukogu 2021. aasta soovitus romade kohta⁽¹²⁾).

Komisjon tuletab liikmesriikidele meelde ka seda, et kõnealused põhiõigused – eeskätt õigus era- ja perekonnaelu austamisele, lapse õigused ja seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise keeld – kaitsevad samaväärselt LGBTIQ⁽¹³⁾ kogukonda kuuluvaid kodanikke ja nende pereliikmeid. Komisjoni LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias on öeldud, et käesolev teatis kajastab perede mitmekesisust ja aitab hõlbustada vaba liikumise õiguse kasutamist kõigi perede, sealhulgas vikerkaarperede puhul. Käesolev teatis aitab liikmesriikide ametiasutustel rangelt kohaldada vaba liikumise eeskirju, olenemata seksuaalsest sättumusest, sooidentiteedist või väljendusest ja sootunnustest, kooskõlas komisjoni koostatud LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegiaga 2020–2025⁽¹⁴⁾.

Kuna direktiiv 2004/38/EÜ on inkorporeeritud Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepingusse, on käesolev teatis asjakohane ka direktiivi 2004/38/EÜ tõlgendamisel ja kohaldamisel suhetes Islandi, Liechtensteini ja Norraga⁽¹⁵⁾. Seetõttu tuleb asjakohasel juhul viiteid ELile, Euroopa Liidule ja liidule mõista nii, et need hõlmavad ka neid riike ja nende riikide kodanikke.

Käesolev teatis on üksnes juhenddokument – õiguslikult siduv on ainult ELi õigusaktide tekst, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus. Teatises on arvesse võetud Euroopa Kohtu otsuseid, mis on avaldatud kuni 2. oktoobrini 2023. Esitatud suuniseid võidakse kohtupraktika edasise arengu valguses hiljem muuta.

Selles dokumendis väljendatud vaated ei mõjuta seisukohti, mille komisjon võib võtta Euroopa Kohtus. Siin esitatud teave on üldist laadi ega käsitle konkreetset ühtegi isikut ega üksust. Komisjon ega ükski komisjoni nimel tegutsev isik ei vastuta selle teabe kasutamise eest.

⁽⁸⁾ Vt näiteks

— kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punktid 47–50;

— kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punktid 64–67;

— kohtuotsus, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, punktid 97 ja 98, ning

— kohtuotsus, Metock, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, punkt 79.

⁽⁹⁾ Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 565 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 620 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>.

⁽¹²⁾ Nõukogu 12. märtsi 2021. aasta soovitus romade võrdõiguslikkuse, kaasamise ja osalemise kohta (ELT C 93, 19.3.2021, lk 1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001.

⁽¹³⁾ Lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised ning *queer*-inimesed.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>.

⁽¹⁵⁾ EMP ühiskomitee 7. detsembri 2007. aasta otsus nr 158/2007 (ELT L 124, 8.5.2008, lk 20).

2 Soodustatud isikud (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 2 ja 3)

2.1 ELi kodanikud

2.1.1 Üldreeglid

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldatakse üksnes nende ELi kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega ⁽¹⁶⁾.

Näide

Kolmanda riigi kodanik T. elab liikmesriigis. T. soovib, et tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa ühineks temaga. Kuna asjasse ei ole kaasatud ELi kodanikku, ei saa abielupaar kasutada direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud õigusi.

ELi kodanik, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta on, ei saa tavaliselt kasutada isikute vaba liikumist reguleerivast liidu õigusest tulenevaid õigusi ning tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme suhtes kohaldatakse siseriiklikke sisserände-eeskirju ⁽¹⁷⁾.

Näited

— P. elab liikmesriigis, mille kodanik ta on. Ta ei ole elanud varem üheski teises liikmesriigis. Kui P. soovib, et temaga ühineks tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa, ei saa abielupaar kasutada direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud õigusi. Ainult liikmesriik ise saab kehtestada eeskirjad, millega reguleeritakse kolmanda riigi kodanikust abikaasa õigust ühineda asjaomase liikmesriigi kodanikuga.

— L. on liikmesriigi A kodanik. Ta on elanud viis aastat kolmandas riigis. Nüüd kavatseb ta kolida liikmesriiki B. Direktiiv 2004/38/EÜ on kohaldatav.

Nagu on selgitatud põhjalikumalt allpool, kohaldatakse isikute vaba liikumise eeskirju ka nende ELi kodanike suhtes, kes pöörduvad pärast teises liikmesriigis elamist tagasi oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki, ⁽¹⁸⁾ ja teatavatel asjaoludel ka nende ELi kodanike suhtes, kes on kasutanud teises liikmesriigis oma vaba liikumise õigust (nt osutanud seal teenuseid) seal elamata ⁽¹⁹⁾ (vt punktid 2.1.2 (Tagasipöörduvad kodanikud) ja 2.1.3 (Piirialatöötajad ning piiriülesed füüsilisest isikust ettevõtjad ja teenuseosutajad)). Samuti kohaldatakse konkreetseid eeskirju topeltkodakondsusega isikute suhtes (vt punkt 2.1.4 (Topeltkodakondsusega isikud)).

2.1.2 Tagasipöörduvad kodanikud

Euroopa Kohus on märkinud, et liidu õigust ei kohaldata ja sellega ei anta õigusi üksnes nendele ELi kodanikele, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, vaid et seda kohaldatakse ka nende ELi kodanike suhtes, kes pöörduvad tagasi kodakondsusjärgsesse liikmesriiki pärast seda, kui nad on kasutanud vaba liikumise õigust, elades mõnes teises liikmesriigis ⁽²⁰⁾.

Kui ELi kodaniku sisenemine kodakondsusjärgsesse liikmesriiki ja seal elamine on reguleeritud siseriikliku õigusega, siis tagasipöörduva ELi kodaniku pereliikmele võib anda ELi kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis tuletatud elamisõiguse isikute vaba liikumise eeskirjade alusel. Ent nagu on sedastatud kohtupraktikas, peavad selle võimaluse kasutamiseks olema täidetud teatavad tingimused, mida on selgitatud põhjalikumalt punktis 18 (Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus).

⁽¹⁶⁾ Artikli 3 lõige 1.

⁽¹⁷⁾ Vt punkt 19 (Ruiz Zambrano kohtupraktika).

⁽¹⁸⁾ Kohtuotsus, Singh, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296, ja kohtuotsus, Eind, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771.

⁽¹⁹⁾ Kohtuotsus, Carpenter, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²⁰⁾ Kohtuotsus, Singh, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296; kohtuotsus, D'Hoop, C-224/98, ECLI:EU:C:2002:432; kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491; kohtuotsus, Eind, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771; kohtuotsus, O. ja B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135; kohtuotsus, Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570, või kohtuotsus, Deha Altiner ja Ravn, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

2.1.3 Piirialatöötajad ning piiriülelised füüsilisest isikust ettevõtjad ja teenuseosutajad

a) Piirialatöötajal või piiriülelises füüsilisest isikust ettevõtjal on muu liikmesriigi kui oma elukohaliikmesriigi kodakondsus

Piirialatöötaja on ELi töötaja, kes ei ela selles liikmesriigis, kus ta töötab, ning piiriülene füüsilisest isikust ettevõtja on ELi kodanik, kes tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana ühes, kuid elab teises liikmesriigis.

Kui sellisel isikul on mõne muu liikmesriigi kui oma elukohaliikmesriigi kodakondsus, on ta hõlmatud liidu õigusega mõlemas riigis (töökohaliikmesriigis liikuva töötajana / füüsilisest isikust ettevõtjana ja elukohaliikmesriigis direktiivi 2004/38/EÜ alusel majanduslikult sõltumatu isikuna).

b) Piirialatöötaja või piiriülene teenuseosutaja elab oma kodakondsusjärgses liikmesriigis

Piiriülelised teenuseosutajad ja piirialatöötajad, kes elavad oma kodakondsusjärgses liikmesriigis, ei ole hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ, kuid nad saavad tugineda ELi toimimise lepingu artiklile 56 või 45. Euroopa Kohus on sedastanud Carpenteri kohtuasjas tehtud otsuses, ⁽²¹⁾ et ELi teenuseosutaja, kes asub oma kodakondsusjärgses liikmesriigis, kuid osutab teenuseid teenusesaajatele teistes liikmesriikides, võib tugineda teenuste osutamise vabadusele (ELi toimimise lepingu artikkel 56), et saada oma abikaasale õigus elada teenuseosutaja kodakondsusjärgses liikmesriigis. Ehkki direktiiv 2004/38/EÜ ei ole sellisel juhul kohaldatav, on kohus leidnud, et võib anda tuletatud elamisõiguse, kui selle õiguse andmisest keeldumine võib mõjutada asjaomast ELi teenuseosutajat mitte kasutama oma õigusi ⁽²²⁾. Carpenteri kohtupraktikat on laiendatud, et hõlmata – järgides töötajate vaba liikumise põhimõtet (ELi toimimise lepingu artikkel 45) – olukorrad, kus ELi kodanik on oma kodakondsusjärgses liikmesriigis elav piirialatöötaja ⁽²³⁾.

See tähendab, et igas konkreetses olukorras tuleb hinnata, kas ELi kodaniku pereliikmele tuletatud elamisõiguse andmine on vajalik selleks, et kindlustada ELi kodanikule tagatud põhivabaduse (töötajate vaba liikumine või teenuste osutamise vabadus) tegelik teostamine ⁽²⁴⁾. Seepärast on pädeva asutuse ülesanne otsustada, kas elamisõiguse andmisest keeldumine heidutaks ELi kodanikku sellist vabadust tõhusalt kasutamast ⁽²⁵⁾.

2.1.4 Topeltkodakondsusega isikud

On olemas kohtupraktika, mis võimaldab vahet teha juhtumitel, kus topeltkodakondsusega isik ja tema pereliikmed on hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ, ja juhtumitel, kus nende olukord on reguleeritud siseriikliku õigusega.

a) ELi/ELi topeltkodakondsusega isik või ELi / kolmanda riigi topeltkodakondsusega isik elab teises liikmesriigis kui liikmesriik, mille kodanik ta on

Need topeltkodakondsusega isikud kuuluvad direktiivi 2004/38/EÜ isikulisel kohaldamisalasse.

Näited

— A. omab liikmesriigi A ja liikmesriigi B kodakondsust ning elab liikmesriigis C. A. kuulub direktiivi 2004/38/EÜ isikulisel kohaldamisalasse.

— L. omab liikmesriigi A kodakondsust. Tal on ka kolmanda riigi kodakondsus. Ta elab liikmesriigis B. L. kuulub direktiivi 2004/38/EÜ isikulisel kohaldamisalasse.

⁽²¹⁾ Kohtuotsus, Carpenter, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²²⁾ Kohtuotsus, S. ja G., C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136.

⁽²³⁾ Kohtuotsus, S. ja G., C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 40.

⁽²⁴⁾ Kohtuotsus, S. ja G., C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 42.

⁽²⁵⁾ Kohtuotsus, S. ja G., C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136, punkt 42.

b) **Sünniga või naturalisatsiooni korras omandatud ELi/ELi topeltkodakondsusega isik on asunud elama liikmesriiki, mille kodanik ta on**

ELi kodaniku suhtes, kes asub elama liikmesriiki, mille kodanik ta on, ei kohaldata direktiivi 2004/38/EÜ; tema elamine vastuvõtvast riigis on reguleeritud vastuvõtva liikmesriigi õigusega. Samas on ELi kodanikul, kes on kasutanud oma ELi toimimise lepingu artiklist 21 tulenevat vaba liikumise õigust ja läinud elama vastuvõtvasse liikmesriiki, mille kodanik ta on, õigus elada seal tavalist pereelu koos oma pereliikmetega. Seepärast kohaldatakse sellise isiku pereliikmete suhtes analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ ⁽²⁶⁾.

Näited

- Y. on omanud sünnist saati nii liikmesriigi A kui ka liikmesriigi B kodakondsust. Kuni 2020. aastani elas ta liikmesriigis A. 2020. aastal kolis Y. koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasaga liikmesriiki B. Sellest ajast saati on ta töötanud liikmesriigis B. Liikmesriigis B ei kuulu Y. direktiivi 2004/38/EÜ isikulisel kohaldamisalasse. Tema elamine selles riigis on reguleeritud siseriikliku õigusega. Samas kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ analoogia alusel tema abikaasa suhtes.
- Z. on omanud sünnist saati liikmesriigi A kodakondsust. 2010. aastal kolis Z. liikmesriiki B, kus ta on elanud direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimuste kohaselt. 2017. aastal sai Z. liikmesriigi B kodakondsuse, säilitades ka liikmesriigi A kodakondsuse, mistõttu ta ei kuulu liikmesriigis B enam direktiivi 2004/38/EÜ isikulisel kohaldamisalasse. 2020. aastal abiellus Z. kolmanda riigi kodanikuga. Tema abikaasa suhtes kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ.

c) **ELi / kolmanda riigi topeltkodakondsusega isik saabus vastuvõtvasse liikmesriiki kolmanda riigi kodanikuna ja sai hiljem naturalisatsiooni korras vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, pärast mida asjaomane kolmas riik ühines ELiga**

Vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse saanud isiku suhtes ei hakata kohaldama vastuvõtvast liikmesriigis direktiivi 2004/38/EÜ pelgalt seetõttu, et teine riik, mille kodakondsus asjaomasel isikul on, ühineb ELiga. Isiku elamine vastuvõtvast liikmesriigis on jätkuvalt reguleeritud vastuvõtva liikmesriigi õigusega.

Ent kuna selline isik on – alates hetkest, mil tema teine kodakondsusjärgne riik ühineb ELiga – liikmesriigi kodanik, kes elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, jääb tema olukord liidu õiguse kohaldamisalasse ⁽²⁷⁾. Isikul on ELi toimimise lepingu artikli 21 alusel õigus elada vastuvõtvast liikmesriigis tavalist pereelu koos oma pereliikmetega. Seepärast kohaldatakse sellise isiku pereliikmete suhtes analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ ⁽²⁸⁾.

Näide

M. on omanud sünnist saati riigi A (kolmas riik) kodakondsust. Kuni 2007. aastani elas ta riigis A. 2007. aastal kolis M. liikmesriiki B, kus ta on elanud füüsilisest isikust ettevõtjana. 2009. aastal abiellus M. kolmanda riigi kodanikuga. Kuni 2012. aastani elas M. kolmanda riigi kodanikuna kooskõlas liikmesriigi B õigusega. 2012. aastal sai M. liikmesriigi B kodakondsuse ja temast sai ELi kodanik (ELi / kolmanda riigi topeltkodakondsusega isik). 2013. aastal ühines riik A ELiga ja M.-ist sai ELi / ELi topeltkodakondsusega isik. Tema elamine liikmesriigis B ei ole reguleeritud direktiiviga. Samas kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ analoogia alusel tema abikaasa suhtes.

⁽²⁶⁾ Vt seoses naturalisatsiooniga näiteks kohtuotsus, Lounes, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862, punktid 51, 52 ja 61, ning kohtuotsus, Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432, punkt 34.

⁽²⁷⁾ Kohtuotsus, Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432, punkt 34, kus Euroopa Kohus on sedastanud, et seotus liidu õigusega on isikul, kes on liikmesriigi kodanik ja elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, mille kodakondsus tal samuti on.

⁽²⁸⁾ Kohtuotsus, Freitag, C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432, punkt 34, koostoimes järgmisega:

— kohtuotsus, Lounes, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862, punktid 51 ja 61;

— kohtuotsus, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866, ning

— kohtuotsus, Czop ja Punakova, C-147/11 ja C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538.

- d) **ELi / kolmanda riigi topeltkodakondsusega isik saabus vastuvõtvasse liikmesriiki kolmanda riigi kodanikuna, asjaomane kolmas riik ühines ELiga ja hiljem sai isik naturalisatsiooni korras vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse**

Kui vastav ühinemisakt ei sisalda üleminekusätet isikute liikumisvabadust käsitlevate ELi õigusnormide kohaldamise kohta uues liikmesriigis, saab selline isik **alates hetkest, mil asjaomane kolmas riik ühineb ELiga**, tugineda enne ühinemist vastuvõtvas liikmesriigis elatud ajavahemike osas direktiivile 2004/38/EÜ, tingimusel et ta täitis kolmanda riigi kodanikuna selles riigis elamise ajal asjakohaseid tingimusi. Direktiivi 2004/38/EÜ võidakse kohaldada isiku ja tema pere liikmetega seotud ühinemiseelsete olukordade praegustele ja tulevikus tekkivatele tagajärgedele ⁽²⁹⁾.

Kui **isik on saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse**, ei kohaldata tema suhtes enam direktiivi 2004/38/EÜ ja tema vastuvõtvas riigis elamine on reguleeritud vastuvõtva liikmesriigi õigusega. Ent kuna isik on kasutanud vastuvõtvas liikmesriigis, mille kodanik ta nüüd samuti on, oma ELi toimimise lepingu artiklist 21 tulenevat vaba liikumise õigust, on tal õigus elada seal tavalist pereelu koos oma pere liikmetega. Seepärast kohaldatakse sellise isiku pere liikmete suhtes analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ ⁽³⁰⁾.

Näide

L. on omanud sünnist saati riigi A (kolmas riik) kodakondsust. Kuni 2007. aastani elas ta riigis A. Alates 2009. aastast on ta elanud töötajana liikmesriigis B. 2013. aastal ühines riik A ELiga. 2014. aastal sai L. liikmesriigi B kodakondsuse ja temast sai ELi/ELi topeltkodakondsusega isik. 2022. aastal soovib L.-i ülalpeetav ema, kes on kolmanda riigi kodanik, ühineda temaga liikmesriigis B. Alates sellest, kui L. sai liikmesriigi B kodakondsuse, ei ole tema elamine liikmesriigis B enam reguleeritud direktiiviga 2004/38/EÜ, küll aga kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ analoogia alusel tema ülalpeetavast ema suhtes.

- e) **ELi/ELi topeltkodakondsusega isik on elanud alati liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust**

Selline kodanik ei kuulu direktiivi 2004/38/EÜ ⁽³¹⁾ kohaldamisalasse. Tegemist on puhtalt riigisisese olukorraga.

Näide

Y. on omanud sünnist saati nii liikmesriigi A kui ka liikmesriigi B kodakondsust. Ta on abielus kolmanda riigi kodanikuga. Y. on elanud kogu elu liikmesriigis A. Direktiiv 2004/38/EÜ ei ole kohaldatav nende elamise suhtes liikmesriigis A.

- f) **ELi / kolmanda riigi topeltkodakondsusega isik saabus vastuvõtvasse liikmesriiki kolmanda riigi kodanikuna ja sai hiljem naturalisatsiooni korras vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse**

Selline kodanik ei kuulu direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisalasse. Tegemist on puhtalt riigisisese olukorraga.

Näide

Y. on kolmanda riigi kodanik. Ta on elanud alates 2015. aastast liikmesriigis A. 2020. aastal sai Y. liikmesriigi A kodakondsuse. 2022. aastal soovib tema 16aastane tütar, kes on kolmanda riigi kodanik, tema juurde liikmesriiki A elama tulla. Direktiiv 2004/38/EÜ ei ole kohaldatav nende elamise suhtes liikmesriigis A.

⁽²⁹⁾ Kohtuotsus, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866, ning kohtuotsus, Czop ja Punakova, C-147/11 ja C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538.

⁽³⁰⁾ Kohtuotsus, Lounes, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862, punktid 51 ja 61.

⁽³¹⁾ Kohtuotsus, McCarthy, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277, punktid 36–43.

2.2 Pereliikmed ja teised soodustatud isikud

2.2.1 Üldised kaalutlused

Direktiiv 2004/38/EÜ hõlmab selles määratletud pereliikmeid (isegi kui need pereliikmed ei ole ELi liikmesriikide kodanikud).

ELi kodanike vaba liikumise õigus ei toimiks, kui sellega ei kaasneks sätteid, mis tagavad, et ELi kodanikega võivad kaasas olla nende pereliikmed ⁽³²⁾. Seepärast on direktiiviga 2004/38/EÜ ette nähtud tuletatud vaba liikumise õigus ELi kodanike pereliikmetele.

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldatakse põhimõtteliselt ainult nende ELi kodanike suhtes, kes reisivad liikmesriiki, mille kodanikud nad ei ole, või juba elavad selles liikmesriigis (st ELi kodanik kasutab või on juba kasutanud oma vaba liikumise õigust) ⁽³³⁾. Seega tuleb selle hindamiseks, kas pereliige on hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ, kõigepealt analüüsida, kas ELi kodanik, kellega seotusest tulenevalt õigus saadaks, on direktiiviga hõlmatud olukorras.

Seoses staatuse tõendamisega on Euroopa Kohus selgitanud, et „liikmesriigi haldus- ja kohtuasutused peavad aktsepteerima teise liikmesriigi pädeva asutuse väljaantud tõendeid ja sarnaseid dokumente isiku õigusliku olukorra kohta, välja arvatud juhul, kui nende dokumentide õigsuses võib tõsiselt kahelda konkreetsete, selle üksikjuhtumiga seotud asjaolude tõttu“ ⁽³⁴⁾. See kehtib dokumentide kohta, mis puudutavad ELi kodanikku või mis tõendavad perekondlikku sidet ELi kodanikuga. Selline aktsepteerimine ei eelda perekondliku sideme ametlikku tunnustamist teise liikmesriigi õiguses ⁽³⁵⁾. See kehtib ka direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisel. Seepärast peab liikmesriik aktsepteerima direktiivi 2004/38/EÜ ja liidu õiguse kohaldamisel perekondlikke sidemeid, nagu samasooliste abielu ja samasooliste paaride vanemlus, mida kinnitab nõuetekohaselt teise liikmesriigi väljaantud tõend, isegi kui selliseid sidemeid ei ole siseriiklikus õiguses sätestatud ⁽³⁶⁾. Samasooliste paaride ja nende laste liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamiseks ei saa nõuda vastuvõtva liikmesriigi õiguses sätestatud nõuete täitmist, sealhulgas vastuvõtva liikmesriigi õiguse alusel koostatud sünnitõendi omamist ⁽³⁷⁾.

2.2.2 Tuumperekonna liikmed

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 loetletud tuumperekonna liikmetel on automaatne sisenemis- ja elamisõigus, olenemata kodakondsusest. Artikli 2 punktis 2 on loetletud järgmised isikud:

- abikaasa;
- partner, kellega ELi kodanik on sõlminud liikmesriigi õigusaktide kohaselt registreeritud kooselu, kui vastuvõtva liikmesriigi õiguses käsitletakse registreeritud kooselu abieluga võrdsena;
- alanejad lähisugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad, ja eespool määratletud abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad;
- ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja eespool määratletud abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased.

⁽³²⁾ Vt direktiivi 2004/38/EÜ põhjendused 5 ja 6.

⁽³³⁾ Vt ka punkt 2.1 (ELi kodanikud), kus on selgitatud muid olukordi, kus direktiiv 2004/38/EÜ võib olla kohaldatav.

⁽³⁴⁾ Kohtuotsus, Dafeki, C-336/94, ECLI:EU:C:1997:579, punkt 19, ja kohtuotsus, Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, ECLI:EU:C:2022:969.

⁽³⁵⁾ Kohtujurist Kokoti ettepanek, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:296, punkt 160.

⁽³⁶⁾ Registreeritud kooselu suhtes kohaldatakse erieeskirju. Registreeritud kooselu on hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ, kui vastuvõtva liikmesriigi õigusaktides käsitletakse registreeritud kooselu abieluga võrdsena, kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi asjaomastes õigusaktides sätestatud tingimustega.

⁽³⁷⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008.

Direktiiviga 2004/38/EÜ hõlmatud pereliikmed on samad kui pereliikmed, kes on hõlmatud määrusega (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires ⁽³⁸⁾. See tähendab, et töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate pereliikmete suhtes kohaldatakse lisaks direktiivile 2004/38/EÜ ka määrust (EL) nr 492/2011 ⁽³⁹⁾ (lisateavet leiab punktist 11.2 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vaheline suhe)).

ELi kohtupraktikast tuleneb, et lisaks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 loetletud isikute õigustele tuleb tunnustada sellise kolmanda riigi kodaniku õigust elada vastuvõtvast liikmesriigis, kes on vaba liikumise õigust kasutava alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja (isik, kellest alaealine ELi kodanik sõltub), kuna selle õiguse mittetunnustamise korral muutuks lapse elamiseõiguse kasutamine võimatuks (vt punkt 2.2.2.5 (Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja)).

2.2.2.1 Abikaasa

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisel tuleb põhimõtteliselt tunnustada abielu, mis on seaduslikult sõlmitud ükskõik millises maailma paigas. **Sundabielu**, kus üks pool või mõlemad pooled on abiellunud oma nõusolekut andmata või oma tahte vastaselt, ei ole kaitstud ei rahvusvahelise ⁽⁴⁰⁾ ega liidu õigusega. Sundabielu tuleb eristada **korraldatud abielust**, milleks mõlemad pooled on vabatahtlikult andnud täieliku nõusoleku, kuigi partneri valikul on olnud oluline roll kolmandal isikul, ning näilikust abielust, mis on määratletud punktis 16.4 (Näilik abielu).

Liikmesriigil ei ole kohustust tunnustada kolmandas riigis seaduslikult sõlmitud polügaamilist abielu, ⁽⁴¹⁾ mis võib olla vastuolus tema enda õiguskorraga ⁽⁴²⁾. See ei piira siiski kohustust võtta nõuetekohaselt arvesse sellisest abielust sündinud laste parimaid huve.

Euroopa Kohus on selgitanud Comani kohtuasjas tehtud otsuses, et mõiste „abikaasa“ direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses on sooneutraalne ja hõlmab seega samasoolist abikaasat ⁽⁴³⁾. Seega ei võimalda liidu õigus liikmesriigi ametiasutusel keelduda andmast sisenemis- ja elamisõigust ELi kodaniku samasoolisele abikaasale põhjusel, et asjaomases liikmesriigis ei tunnustata samasooliste abielusid. Kohus osutab oma otsuses konkreetselt vastuvõtvast liikmesriigis sõlmitud samasooliste abieludele.

Euroopa Kohus on selgitanud Comani kohtuasjas tehtud otsuses ka seda, et samasoolisel abikaasal kui liikuva ELi kodaniku pereliikmel peab olema sisenemis- ja elamisõigus ning kõik liidu õigusest tulenevad õigused ⁽⁴⁴⁾ (nagu õigus töötada ja õigus võrdsele kohtlemisele ⁽⁴⁵⁾). Piisab kohustuslikust abikaasa pereliikmena tunnustamisest vaba liikumise kontekstis. Samasooliste abielu tunnustamine liikmesriigi õiguses ei ole vajalik (lisateavet leiab punktidest 2.2.1 (Üldised kaalutlused) ja 2.2.4 (Dokumendid, millega tõendada perekondlikku sidet ELi kodanikuga)).

Comani kohtuasja puhul ei piirdunud Euroopa Kohus vaba liikumisega seotud sätete analüüsiga. Kohus analüüsis ka direktiivi 2004/38/EÜ sätteid, pidades silmas põhiõiguste hartaga tagatud põhiõigust era- ja perekonnaelu austamisele, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus. Selle tulemusel jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et „Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast [—] ilmneb, et homoseksuaalse paari suhe võib olla hõlmatud nii mõistega „eraelu“ kui ka mõistega „perekonnaelu“ samadel alustel nagu vastassugupooltega paari puhul, kes on samas olukorras“ ⁽⁴⁶⁾. Era- ja perekonnaelu kaitse on oluline aspekt, mida arvesse võtta selle tagamisel, et paarid, mille üks pool on LGBTIQ kogukonna liige, saaksid nõuetekohaselt kasutada oma vaba liikumise õigust.

⁽³⁸⁾ Kohtuotsus, Depesme jt, C-401/15 kuni C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955, punkt 51.

⁽³⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrus (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT L 141, 27.5.2011, lk 1).

⁽⁴⁰⁾ Nt inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 16 lõige 2 või naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimist käsitleva konventsiooni artikli 16 lõike 1 punkt b.

⁽⁴¹⁾ Olgu märgitud, et artikli 2 punkti 2 alapunktis a on sõna „abikaasa“ ainsuses.

⁽⁴²⁾ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 6. jaanuar 1992, Alilouch El Abasse vs. Madalmaad, hagiavaldis nr 14501/89.

⁽⁴³⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punktid 35, 48–51 ja 56.

⁽⁴⁴⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 45.

⁽⁴⁵⁾ Lisateavet leiab punktist 10 (Õigus töötada (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 23)) ja punktist 11 (Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24)).

⁽⁴⁶⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 50.

Euroopa Kohus on selgitanud ka seda, et elamisõiguse omamiseks vastuvõtvast liikmesriigis peavad abikaasad elama samas vastuvõtvast liikmesriigis, kuid ei pea elama koos samas elukohas ⁽⁴⁷⁾.

Peale selle ei saa abielusuhet pidada lõppenuks, kui pädev asutus ei ole abielu lahutanud, isegi kui abikaasad elavad lahus ⁽⁴⁸⁾.

2.2.2.2 Registreeritud partner

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 alapunkti b tõlgendav kohtupraktika praegu puudub.

Selleks, et registreeritud partnerit käsitataks tuumperekonna liikmena, peavad olema täidetud järgmised kolm tingimust.

a) **Registreeritud kooselu on sõlmitud liikmesriigi õigusaktide kohaselt**

Direktiiv 2004/38/EÜ ei hõlma registreeritud kooselu, mis on sõlmitud väljaspool ELi.

b) **Vastuvõttev liikmesriik käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena**

Vastuvõttev liikmesriik, kelle õigusaktides ei ole registreeritud kooselu ette nähtud, ei pea tunnustama teises liikmesriigis sõlmitud registreeritud kooselu abieluga võrdväärsena.

c) **Registreeritud kooselu vastab vastuvõtva liikmesriigi asjaomastes õigusaktides sätestatud tingimustele**

Liikmesriikidel on teatav kaalutusõigus selle kindlaksmääramisel, millist registreeritud kooselu pidada abieluga võrdseks. Seepärast võidakse konkreetset registreeritud kooselu direktiivi 2004/38/EÜ rakendamisel ühes liikmesriigis tunnustada, teises aga mitte.

Suurema õiguskindluse saavutamiseks kutsub komisjon kõiki liikmesriike üles avaldama veebisaidil Your Europe ⁽⁴⁹⁾ loetelu teistes liikmesriikides sõlmitud registreeritud kooseludest, mida ta peab abieluga võrdseks, ja seda loetelu ajakohastama.

Kui need kolm tingimust ei ole registreeritud kooselu puhul täidetud, tuleks partneri võimalikku sisenemis- ja elamisõigust hinnata direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 punkti b alusel.

Näide

T. on kolmanda riigi kodanik ja P. on ELi kodanik, kellel on liikmesriigi A kodakondsus. 2020. aastal registreerisid nad liikmesriigi A õigusaktide alusel oma kooselu. Nüüd on neil kavas asuda elama liikmesriiki B, mille õigusaktides ei ole registreeritud kooselu ette nähtud. Liikmesriik B ei pea tunnustama registreeritud kooselu, küll aga tuleks T. võimalikku sisenemis- ja elamisõigust hinnata direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 punkti b alusel.

⁽⁴⁷⁾ Kohtuotsus, Diatta, C-267/83, ECLI:EU:C:1985:67, punkt 18; kohtuotsus, Iida, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691, punkt 58, ja kohtuotsus, Ogieriakhi, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068, punkt 37.

⁽⁴⁸⁾ Kohtuotsus, Diatta, C-267/83, ECLI:EU:C:1985:67, punkt 20; kohtuotsus, Iida, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691, punkt 58, ja kohtuotsus, Ogieriakhi, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068, punkt 37.

⁽⁴⁹⁾ <https://europa.eu/youreurope>

2.2.2.3 Alanejad ja ülenejad lähisugulased

Euroopa Kohus on selgitanud, et ELi kodaniku „alaneja lähisugulane“ mõiste hõlmab mis tahes põlvnemist, olgu see bioloogiline või õiguslik, ning seega kuuluvad selle mõiste alla nii ELi kodaniku bioloogiline laps kui ka lapsendatud laps⁽⁵⁰⁾. Artikli 2 punkti 2 alapunkt c hõlmab ka ELi kodaniku abikaasa või registreeritud partneri alanejat lähisugulast. Samamoodi hõlmab artikli 2 punkti 2 alapunkt d ELi kodaniku abikaasa või registreeritud partneri ülenejat lähisugulast.

Seega hõlmab alanejate ja ülenejate lähisugulaste mõiste lapsendamissuhteid.

Seoses **vaba liikumise õigust kasutavate samasooliste partnerite lastega** on Euroopa Kohus selgitanud, et kui üks vanem on ELi kodanik, peavad kõik liikmesriigid ilma ühegi lisaformaalsusteta tunnustama liikmesriigi koostatud sünnitõendis kindlaks määratud põlvnemist liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamise eesmärgil. See kehtib olenemata asjaomase suhte staatusest teiste liikmesriikide, eelkõige lapse kodakondsusjärgse riigi õiguses. See ei tähenda, et „liikmesriik, mille kodanik laps on, peaks oma riigisisises õiguses ette nägema samasooliste isikute vanemluse või tunnustama muul eesmärgil kui selleks, et laps saaks kasutada liidu õigusest tulenevaid õigusi, põlvnemissuhte selle lapse ja isikute vahel, kes on kantud vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste koostatud sünnitõendisse lapse vanemadena“⁽⁵¹⁾. Teisisõnu piisab vanemluse kohustuslikust tunnustamisest vaba liikumise kontekstis. Samasooliste isikute vanemlust ei tule tunnustada siseriiklikus õiguses muudel eesmärkidel⁽⁵²⁾.

V.M.A. kohtuasjas tehtud otsuses on Euroopa Kohus rõhutanud ka põhiõiguste olulisust, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu austamisele ja lapse õigusi: „[p]õhikohtuasjas käsitletavas olukorras on erakordselt olulised harta artikliga 7 tagatud õigus era- ja perekonnaelu austamisele ning harta artikliga 24 tagatud lapse õigused, eelkõige õigus sellele, et lastega seotud toimingutes seatakse esikohale lapse parimad huvid, ning õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga“⁽⁵³⁾. Kohus on lõpetanud oma põhiõigustest lähtuva analüüsi selgitusega, et see, kui lapse suhe ühe vanemaga liikmesriikide territooriumil vabalt liikumise ja elamise õiguse kasutamisel katkestatakse või kui see suhe muudetakse selle õiguse kasutamisel väga keeruliseks, on vastuolus põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 24⁽⁵⁴⁾. Peale selle ei saa liidu õiguse kohaselt keelduda liidu õigusest tulenevate lapse õiguste teostamisel põlvnemise tunnustamisest, tuginedes avalikule korrale, põhjusel, et vanemad on samast soost⁽⁵⁵⁾.

Seoses samasooliste isikute vanemluse tunnustamise ulatusega on Euroopa Kohus sedastanud V.M.A. kohtuasjas tehtud otsuses, et liikmesriigid on kohustatud tunnustama vanemlust selleks, et laps saaks kasutada liidu õigusest tulenevaid õigusi⁽⁵⁶⁾. Sellised õigused (mida kohus on sõnaselgelt käsitlenud) on näiteks haridusasutusse vastuvõtmine,⁽⁵⁷⁾ stipendiumid⁽⁵⁸⁾ ja ühistranspordikulude vähendamine suurte perede puhul⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁰⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 54.

⁽⁵¹⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punktid 47–49, 52, 57, 67 ja 68.

Kuna mõnes valdkonnas, kus ei ole tegemist ELi õigusest tulenevate õigustega, võib mittetunnustamine põhjustada probleeme (näiteks sellistes küsimustes nagu pärimine, ülalpidamiskohustus jne), võttis komisjon 7. detsembril 2022 vastu määruse ettepaneku, mille eesmärk on ühtlustada ELi tasandil põlvnemist käsitlevaid rahvusvahelise eraõiguse norme (COM(2022) 695 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A52022PC0695>). Selle ettepaneku aluseks on ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 3, mis puudutab perekonnaõiguse piiriülest toimet käsitlevaid meetmeid.

⁽⁵²⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 52.

⁽⁵³⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 59.

⁽⁵⁴⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 65.

⁽⁵⁵⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 56.

⁽⁵⁶⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 57.

⁽⁵⁷⁾ Kohtuotsus, Casagrande, 9/74, ECLI:EU:C:1974:74.

⁽⁵⁸⁾ Kohtuotsus, Matteucci, 235/87, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽⁵⁹⁾ Kohtuotsus, Cristini, 32/75, ECLI:EU:C:1975:120. Muud õigused võivad tuleneda õigusest võrdsele kohtlemisele sotsiaalsete ja maksusoodustuste valdkonnas, mis on ELi lapsel ja tema ELi kodanikest vanematel vaba liikumise õiguse kasutamisel (vt punkt 11 (Õiguse võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24))).

ELi kodaniku ja tema üleneja või alaneja lähedusastme osas piirangud puuduvad. See tähendab näiteks seda, et hõlmatud on lapselapsed ja ülalpeetavad vanavanemad. Liikmesriigi ametiasutused võivad nõuda väidetava perekondliku sideme kohta tõendeid (vt punkt 2.2.4 (Dokumendid, millega tõendada perekondlikku sidet ELi kodanikuga)).

Tuleb märkida, et direktiivi 2004/38/EÜ alusel on kaitstud liikuva ELi kodaniku ja alaealise vaheline õigussuhe (nt eestkostja ja eestkoste all oleva lapse vaheline suhe), mille puhul põlvnemist ei ole, kuid mis väljendub tegelikus perekonnaelus, tingimusel et seda suhet on võimalik nõuetekohaselt tõendada. Sellisel juhul ei ole lapsel automaatset sisenemis- ja elamisõigust, kuid vastuvõttev liikmesriik peab direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 kohaselt hõlbustama lapse riiki sisenemist ja seal elamist ⁽⁶⁰⁾ (lisateavet leiab punktist 2.2.3 (Laiendatud perekonna liikmed)).

2.2.2.4 Ülalpeetavad alanejad ja ülenejad lähisugulased

Praeguse Euroopa Kohtu praktika ⁽⁶¹⁾ kohaselt tekib **ülalpeetava** pereliikme staatus tegeliku olukorra tõttu, mida iseloomustab asjaolu, et ELi kodanik või tema abikaasa/partner osutab sellele pereliikmele **materiaalset abi**. Ülalpeetava pereliikme staatus ei eelda õigust ülalpidamisele ja ülalpidamise põhjused ei ole olulised ⁽⁶²⁾. Puudub vajadus uurida, kas asjaomane pereliige oleks teoreetiliselt võimeline end ise ülal pidama, näiteks tehes tasustatud tööd. Asjaolu, et pereliikmel on mõistlikud võimalused töö leidmiseks ja et ta kavatseb ka vastuvõtvas liikmesriigis töötada, ei oma mõiste „ülalpeetav“ tõlgendamisel tähtsust ⁽⁶³⁾.

Euroopa Kohus ei ole ülalpeetava mõistet käsitlevates kohtuotsustes viidanud ELi kodanikult rahalise abi saamise vajaduse väljaselgitamisega seoses ühelegi konkreetsele elatustasemele.

Direktiiviga 2004/38/EÜ ei ole kehtestatud ühtki nõuet sõltuvuse miinimumkestuse ega antava materiaalse abi suuruse kohta, seni kuni sõltuvus on tõeline ja struktuurset laadi.

Selleks et teha kindlaks, kas pereliige on ülalpeetav, tuleb igal üksikjuhul hinnata, kas asjaomane pereliige vajab tema rahalist ja sotsiaalset olukorda arvestades materiaalselt abi, et rahuldada oma esmavajadused oma päritolu- või lähteriigis (*st mitte vastuvõtvas liikmesriigis, kus elab ELi kodanik*). Selgitamaks välja, kas pereliige sõltub ELi kodanikust, tuleb hinnata tema olukorda **sel hetkel**, mil ta taotleb õigust nimetatud ELi kodanikuga ühineda ⁽⁶⁴⁾.

Ülalpeetav pereliige peab esitama oma sõltuvuse kohta dokumentaalsed tõendid. Nagu on kinnitanud Euroopa Kohus, võib seda teha mis tahes asjakohasel viisil ⁽⁶⁵⁾. Kui asjaomane pereliige on võimeline esitama selle kohta, et ta on ülalpeetav, mõne muu tõendi kui tõendav dokument, mille on välja andnud tema päritolu- või lähteriigi asjaomane asutus, ei saa vastuvõttev liikmesriik keelduda tema õiguste tunnustamisest. Üksnes ELi kodaniku lubadus asjaomast pereliiget toetada ei ole iseenesest siiski ülalpeetavuse kindlaksmääramiseks piisav. Tõendavate dokumentide hindamise kohta leiab teavet punktist 7.1 (Tõendavad dokumendid elamislubade väljaandmiseks).

⁽⁶⁰⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 57.

⁽⁶¹⁾ Kohtuotsus, Lebon, 316/85, ECLI:EU:C:1987:302, punkt 22; kohtuotsus, Jia, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, punktid 36 ja 37, ning kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 21.

⁽⁶²⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 23.

⁽⁶³⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punktid 28 ja 33.

⁽⁶⁴⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 22, ning kohtuotsus, Jia, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, punktid 37 ja 43.

⁽⁶⁵⁾ Kohtuotsus, Oulane, C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95, punkt 53, ning kohtuotsus, Jia, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, punktid 41 ja 42.

Näiteid sõltuvussuhte olemasolu kinnitavate tõendite kohta:

- ülalpeetava pereliikme päritolu- või lähteriigi pädeva asutuse välja antud dokument, mis tõendab sõltuvusseisundi esinemist ⁽⁶⁶⁾;
- tõend selle kohta, et ELi kodanik on kandnud ülalpeetavale pereliikmele korrapäraselt ja arvestatava ajavahemiku vältel üle summasid, mis on ülalpeetavale pereliikmele vajalikud toimetulekuks päritolu- või lähteriigis ⁽⁶⁷⁾ (st tuleb tõendada, et tehakse korrapäraseid makseid ja et need maksed on vajalikud pereliikme toetamiseks);
- tõend selle kohta, et ELi kodanik on tasunud korrapäraselt ja arvestatava ajavahemiku vältel ülalpeetava pereliikme kulusid (nt kooli, majutuse, elektri ja veega seotud kulud), mis on vajalik ülalpeetava pereliikme toimetulekuks päritolu- või lähteriigis (st tuleb tõendada, et tehakse korrapäraseid makseid ja et need maksed on vajalikud pereliikme toetamiseks).

Näiteid tõendite kohta, mida ei saa nõuda:

- tõend selle kohta, et ülalpeetav pereliige on oma päritolu- või lähteriigis edutult tööd otsinud või sotsiaaltoetust taotlenud ja/või on püüdnud muudmoodi toime tulla ⁽⁶⁸⁾;
- (kui ELi kodanik juba elab vastuvõtvast liikmesriigis) tõend selle kohta, et pereliige oli asjaomase ELi kodaniku ülalpeetav vahetult enne aega või ajal, mil ELi kodanik asus elama vastuvõtvasse liikmesriiki ⁽⁶⁹⁾.

Ühtki sellist nõuet, et pereliige peab olema elanud samas riigis kui ELi kodanik või olema olnud ELi kodaniku ülalpeetav vahetult enne aega või ajal, mil ELi kodanik asus elama vastuvõtvasse riiki, ei ole ⁽⁷⁰⁾.

Näide

R. on kolmanda riigi kodanik. Ta on alati elanud kolmandas riigis. Tema tütar M. on ELi kodanik, kellel on liikmesriigi A kodakondsus. M. elas liikmesriigis A kuni 2016. aastani, mil ta läks elama liikmesriiki B. M. on teinud alates 2018. aastast R.-ile iga kuu makseid, et katta tema elamiskulud. 2020. aastal suundus R. liikmesriiki B ja taotles artikli 2 lõike 2 punkti d kohase ülalpeetava üleneja pereliikmena elamisluba. Elamisloa väljaandmisest R.-ile ei saa keelduda põhjusel, et ta ei ole elanud oma tütrega samas riigis. Elamisluba ei saa talle andmata jätta ka põhjusel, et ta ei olnud oma tütre ülalpeetav vahetult enne aega, mil tütar asus elama liikmesriiki B.

Pereliige, kelle elamisõigus tuleneb sellest, et ta on liikva ELi kodaniku ülalpeetav, ei jää väljapoole direktiivi kohaldamisala, kui ta lakkab olemast ülalpeetav, näiteks kuna ta on kasutanud oma artikli 23 kohast õigust asuda vastuvõtvast liikmesriigist tööle või hakata tegutsema seal füüsilisest isikust ettevõtjana ⁽⁷¹⁾.

Samamoodi on isik, kes on saanud elamisõiguse alla 21aastase alaneja sugulasena, direktiiviga 2004/38/EÜ jätkuvalt hõlmatud, kui ta saab 21aastaseks.

⁽⁶⁶⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 27.

⁽⁶⁷⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 24.

⁽⁶⁸⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 28.

⁽⁶⁹⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punkt 22.

⁽⁷⁰⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 33. Kohus võib anda selle kohta Belgia riigi suhtes algatatud kohtuasjas C-607/21 lisaselgitusi.

⁽⁷¹⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punktid 31 ja 32. Olgu märgitud, et kohus võib anda selle kohta kohtuasjas C-488/21 (Chief Appeals Officer jt.) lisaselgitusi.

Näide

M. on kolmanda riigi kodanik. Ta on elanud ja õppinud alates 2018. aasta septembrist kolmandas riigis. Tema kolmanda riigi kodanikust ema ja ELi kodanikust isa elavad liikmesriigis A. 2020. aasta jaanuaris hakkasid vanemad tegema M.-ile igakuiseid makseid, et katta tema õppimis- ja elamiskulud. M. asus 2020. aasta oktoobris, mil ta oli 22-aastane, elama liikmesriiki A ja taotles seal ELi kodaniku ülalpeetava alaneja lähisugulasena (artikli 2 punkti 2 alapunkt c) elamisloa. Ta sai elamisloa 2020. aasta detsembris. 2021. aasta veebruaris hakkas M. liikmesriigis A tööle ja kolis oma vanematest eraldi elama, rentides selleks liikmesriigis A korteri. M.-i elamisõigust ei saa seada kahtluse alla põhjusel, et pärast liikmesriiki A elama asumist ei sõltu ta enam oma vanematest, kuna ta hakkas direktiivi artikli 23 kohaselt tööle.

2.2.2.5 Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja

Euroopa Kohus on selgitanud, et alaealistel ELi kodanikel on täielik vaba liikumise õigus, ehkki nad ei saa ise otsustada, kus elada või kuhu reisida: asutamislepinguga ja teise õigusega isikute liikumisvabaduse valdkonnas tagatud õiguste subjektsus ELi kodaniku puhul ei ole seatud sõltuvusse tingimusest, et asjaosaline oleks jõudnud ikka, mis on nõutav selleks, et tal oleks teovõime nimetatud õiguste iseseisvaks kasutamiseks, või ületanud teatava vanuselise alampiiri ⁽⁷²⁾. Selliseid otsuseid teeb vanem / esmane hooldaja, kellel on ELi kodanikust lapse hooldusõigus.

Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus sedastanud, et kui alaealine ELi kodanik kasutab oma vaba liikumise õigust, tuleb lisaks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 loetletud isikute õigustele tunnustada sellise kolmanda riigi kodaniku õigust elada vastuvõtvast liikmesriigis, kes on alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja (isik, kellest alaealine ELi kodanik sõltub), kuna selle õiguse mittetunnustamise korral muutuks lapse elamisõiguse kasutamine võimatuks ⁽⁷³⁾. Sellise peamise hooldaja suhtes kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ asjakohaseid sätteid.

Näide

A. on alaealine ELi kodanik, kellel on oma sünniriigi, liikmesriigi A kodakondsus. Kuus kuud pärast sündi asus A. elama liikmesriiki B koos oma vanemate ja vanema õega, kes on kolmanda riigi kodanikud. Kõik neli elavad liikmesriigis B. A. vanemate kui peamiste hooldajate suhtes kohaldatakse vaba liikumise eeskirju ja need eeskirjad võivad olla kohaldatavad ka A. õe suhtes.

Lisateavet alaealise ELi kodaniku ja tema peamise hooldaja üle kolme kuu ja alla viie aasta pikkuse elamisõiguse kohta leiab punktist 5.2.4 (Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja).

2.2.3 Laiendatud perekonna liikmed

Liikmesriigid peavad kooskõlas oma siseriiklike õigusaktidega hõlbustama ELi kodanike laiendatud perekonna liikmete riiki sisenemist ja seal elamist.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõikes 2 on osutatud järgmistele isikutele:

- muud pereliikmed (st need, kes ei ole hõlmatud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktiga 2),
 - kes on ülalpeetavad,
 - kes on ELi kodaniku leibkonna liikmed,
 - kelle tervislik seisund nõuab vältimatult, et ELi kodanik teda isiklikult hooldaks, või
- partner, kellel on ELi kodanikuga püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe.

⁽⁷²⁾ Kohtuotsus, Zhu ja Chen, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽⁷³⁾ Kohtuotsus, Zhu ja Chen, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, punktid 45 ja 46.

Artikli 3 lõikes 2 kasutatud mõistet „pereliige“ tuleb tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt kõikjal ELis. Viide siseriiklikele õigusaktidele ei puuduta mitte selles sättes nimetatud isikute määratlust, vaid tingimusi, mida vastuvõttev liikmesriik peab kohaldama, et hõlbustada nende isikute riiki sisenemist ja seal elamist ⁽⁷⁴⁾.

Direktiivis 2004/38/EÜ ei ole sätestatud muudele pereliikmetele viitamisel lähedusastmega seotud piiranguid.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõikega 2 on ette nähtud, et laiendatud perekonna liikmetel on õigus sellele, et nende riiki sisenemist ja seal elamist hõlbustatakse kooskõlas siseriiklike õigusaktidega. Erinevalt tuumperekonna liikmetest ei ole laiendatud perekonna liikmetel automaatselt sisenemis- ja elamisõigust. See tähendab, et liikmesriik ei pea rahuldama kõiki riiki sisenemise või seal elamise õiguse taotlusi, mille on esitanud sellesse kategooriasse kuuluvad isikud ⁽⁷⁵⁾. Sellegipoolest on liikmesriik kohustatud andma sellistele taotlustele teatava eelise võrreldes muude kolmanda riigi kodanike taotlustega ⁽⁷⁶⁾.

Selleks et säilitada perekonna ühtsus laiemas mõttes, peab siseriiklike õigusaktidega olema ette nähtud asjaomase taotleja olukorra põhjalik hindamine, mille raames võetakse arvesse taotleja suhet ELi kodanikuga või muid asjaolusid, näiteks tema rahaline või füüsiline sõltuvus, nagu on selgeks tehtud direktiivi 2004/38/EÜ preambuli põhjenduses 6. Selle kohustuse täitmiseks peab liikmesriik direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 alusel kehtestama oma õigusaktides sellise hõlbustamise jaoks kriteeriumid, mis võimaldavad taotlejal saada oma taotluse kohta otsuse, mille tegemisel on põhjalikult uuritud taotleja isiklikku olukorda ja mida keeldumise korral on põhjendatud ⁽⁷⁷⁾. Liikmesriigil on teatav kaalutusõigus, sätestades oma õigusaktides kriteeriume, mida tuleb arvesse võtta otsustamisel selle üle, kas anda laiendatud perekonna liikmele direktiivist 2004/38/EÜ tulenev õigus, tingimusel et need kriteeriumid on kooskõlas sõna „hõlbustama“ tavatähendusega ega võta nimetatud sättelt selle kasulikkust mõju ⁽⁷⁸⁾.

Peale selle, täites oma artikli 3 lõikest 2 tulenevat kohustust hõlbustada muude pereliikmete riiki sisenemist ja seal elamist, peab liikmesriik kasutama oma kaalutusõigust, „arvestades ja järgides“ põhiõiguste harta sätteid, sealhulgas õigust perekonnaelu austamisele (artikkel 7) ja lapse parimaid huve (artikkel 24) ⁽⁷⁹⁾. Sellest tulenevalt on liikmesriik kohustatud „hindama tasakaalustatult ja mõistlikult kõiki juhtumi aktuaalseid ja asjakohaseid asjaolusid, võttes arvesse kõiki asjassepuutuvaid huve ja eeskätt lapse huve“ ⁽⁸⁰⁾.

Lähtudes Comani kohtuasjas tehtud otsusest, milles Euroopa Kohus on öelnud, et mõiste „abikaasa“ direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses on sooneutraalne, ⁽⁸¹⁾ ei ole mingit alust tõlgendada muid direktiivis 2004/38/EÜ kasutatud mõisteid (nt „muud pereliikmed“ artikli 3 lõike 2 punktis a või „partner“ artikli 3 lõike 2 punktis b) mõistetena, mis ei ole sooneutraalsed.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõikega 2 hõlmatud laiendatud perekonna liikmed võivad pärast seda, kui nende staatust pereliikmena on tunnustatud, tugineda kõigile direktiivi sätetele (sh õigus töötada). Selline tunnustamine toimub tavaliselt elamisloa väljaandmisega direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel, kuid see võib aset leida ka muul viisil (nt viisa andmine kolmanda riigi kodanikule, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet).

⁽⁷⁴⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punktid 18 ja 19.

⁽⁷⁵⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 18.

⁽⁷⁶⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 21.

⁽⁷⁷⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punktid 21–24.

⁽⁷⁸⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 24; kohtuotsus, Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 40, ja kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 63.

⁽⁷⁹⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punktid 64–67.

⁽⁸⁰⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 68.

⁽⁸¹⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 35.

Mis tahes eitava otsuse suhtes (eelkõige riiki sisenemise loa ning viisa ja/või elamisloa andmisest keeldumine) kohaldatakse kõiki direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud sisulisi ja menetluslikke tagatisi. Nende tagatiste hulka kuulub juurdepääs kohtumenetlusele, kus liikmesriigi kohtul peab „olema pädevus kontrollida, kas keeldumise otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel ja kas on järgitud menetluslikke tagatisi“⁽⁸²⁾. Eitav otsus peab olema kirjalikult täielikult põhjendatud ja seda peab olema võimalik vaidlustada.

2.2.3.1 Artikli 3 lõike 2 punktiga a hõlmatud olukorrad: rahaline sõltuvus, füüsiline sõltuvus ja leibkonna liikmeks olemine

Kolm artikli 3 lõike 2 punktiga a hõlmatud olukorda (rahaline sõltuvus, füüsiline sõltuvus ja leibkonna liikmeks olemine) ei ole kumulatiivsed. See tähendab, et isiku suhtes kohaldatakse artikli 3 lõike 2 punkti a, kui ta on ühes neist kolmest olukorrast⁽⁸³⁾.

Laiendatud perekonna liige peab vastavalt artikli 8 lõike 5 punktile e ja artikli 10 lõike 2 punktile e esitama päritolu- või lähteriigi asjaomase asutuse väljaantud dokumendi, mis tõendab, et ta on ELi kodaniku ülalpeetav või leibkonna liige, või tõendi tõsiste tervislike põhjuste kohta, mis nõuavad vältimatult, et ELi kodanik pereliiget isiklikult hooldaks⁽⁸⁴⁾.

Mõiste „ülalpeetav“ hõlmab rahalist sõltuvust⁽⁸⁵⁾.

Liikmesriik võib oma kaalutlusõigust kasutades näha oma õigusnormides ette sõltuvuse olemuse ja kestuse suhtes kohaldatavad erinõuded eelkõige veendumaks, et sõltuvus on tegelik ja püsiv ning seda ei ole esile kutsutud üksnes eesmärgiga saada vastuvõtva liikmesriigi territooriumile sisenemise või seal elamise luba⁽⁸⁶⁾.

Samas peavad need nõuded olema kooskõlas sõna „hõlbustama“ ja muude artikli 3 lõikes 2 sõltuvuse kohta kasutatud sõnade tavatähendusega ega tohi võtta nimetatud sättelt selle kasulikku mõju⁽⁸⁷⁾.

Sõltuvus peab esinema laiendatud perekonna liikme lähteriigis (mitte riigis, kus ELi kodanik elas enne vastuvõttvasse liikmesriiki elama asumist)⁽⁸⁸⁾. Selgitamaks välja, kas pereliige sõltub ELi kodanikust, tuleb hinnata tema olukorda **sel hetkel**, mil ta taotleb õigust nimetatud ELi kodanikuga ühineda. Ühtki sellist nõuet, et pereliige peab olema elanud samas riigis kui ELi kodanik või olema olnud ELi kodaniku ülalpeetav vahetult enne aega või ajal, mil ELi kodanik asus elama vastuvõttvasse riiki, ei ole⁽⁸⁹⁾. See tähendab, et kui ELi kodanik juba elab vastuvõttvas liikmesriigis, ei saa ülalpeetavalt pereliikmelt nõuda tõendit selle kohta, et ta oli asjaomase ELi kodaniku ülalpeetav vahetult enne aega või ajal, mil ELi kodanik asus elama vastuvõttvasse liikmesriiki⁽⁹⁰⁾.

Ülalpeetav laiendatud perekonna liige ei jää väljapoole direktiivi kohaldamisala, kui ta lakkab olemast ülalpeetav, näiteks kuna ta on kasutanud oma artikli 23 kohast õigust asuda vastuvõttvas liikmesriigis tööle või hakata tegutsema seal füüsilisest isikust ettevõtjana⁽⁹¹⁾.

Mõiste „**leibkonna liige**“ tähistab isikuid, **kellel on ELi kodanikuga sõltuvussuhe**, mis „põhineb tihedatel ja püsivatel isiklikel sidemetel, mis on loodud samas majapidamises ühise koduse elu raames, mis läheb kaugemale pelgast ajutisest koos elamisest mugavuse kaalutlustel“⁽⁹²⁾.

⁽⁸²⁾ Kohtuotsus, Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 52.

⁽⁸³⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽⁸⁴⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punktid 30 ja 43.

⁽⁸⁵⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽⁸⁶⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 38.

⁽⁸⁷⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 39.

⁽⁸⁸⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punkt 35.

⁽⁸⁹⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punktid 33 ja 35. Kohus võib anda selle kohta Belgia riigi suhtes algatatud kohtuasjas C-607/21 lisaselgitusi.

⁽⁹⁰⁾ Kohtuotsus, Rahman, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519, punktid 33 ja 35.

⁽⁹¹⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punktid 31 ja 32. Kohus võib anda selle kohta kohtuasjas C-488/21 (Chief Appeals Officer jt.) lisaselgitusi.

⁽⁹²⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 30.

Leibkonna liige peab tõendama tihedat ja püsivat sidet ELi kodanikuga, tõendades „kahe isiku vahel tegelikku sõltuvussuhet ning ühist kodust elu, mis ei ole esile kutsutud üksnes eesmärgiga saada luba sellesse liikmesriiki sisenemiseks või seal elamiseks“ ⁽⁹³⁾.

Sellise sideme olemasolu hindamisel tuleb arvesse võtta sugulusastet ning juhtumi asjaolusid arvestades ka seda, „kui lähedane on sugulussuhe, ja nende kahe isiku vahelise sideme vastastikkust ning tugevust“ ⁽⁹⁴⁾. See side peab olema selline, et kui asjaomane pereliige ei saaks olla ELi kodaniku leibkonna liige vastuvõtvast liikmesriigis, „kahjustaks see vähemalt üht nendest kahest isikust“ ⁽⁹⁵⁾. Seda, et ELi kodanik jätkaks kasutamata oma vaba liikumise õiguse, kui pereliikmel ei lubata riiki siseneda ja seal elada, ei ole siiski vaja tõendada ⁽⁹⁶⁾. Oluline on ka ühise koduse elu kestus, millega seoses tuleb arvesse võtta ka aega enne seda, kui asjaomane isik sai ELi kodakondsuse ⁽⁹⁷⁾. ELi kodanik ja asjaomane muu pereliige peavad kuuluma samasse leibkonda, kuid ELi kodanik ei pea olema selle „leibkonna pea“ ⁽⁹⁸⁾.

Kui ELi kodanik ja tema püsipartneri lapsed elavad tegelikku perekonnaelu, võib artikli 3 lõike 2 punkt a hõlmata ka püsipartneri lapsi, sealhulgas samasooliste partnerluse korral.

Näide

Y. on ELi kodanik liikmesriigist A. Ta on abielus O.-ga, kes on kolmanda riigi kodanik. Viimased viis aastat on nad elanud Y.-i kolmanda riigi kodanikust õe L.-i juures liikmesriigis A. 2022. aastal otsustasid kõik kolm asuda elama liikmesriiki B. L. võib olla hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ kui Y.-i leibkonna liige.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 alusel on kaitstud **vaba liikumise õigust kasutava ELi kodaniku ja alaealise vaheline õigussuhe, mille puhul põlvnemist ei ole, kuid mis väljendub tegelikus perekonnaelus** ⁽⁹⁹⁾. See võib puudutada eelkõige alalise eestkoste all olevaid alaealisi ja hooldusvanema hoole alla antud lapsi. Sellistel juhtudel peavad liikmesriigi ametiasutused „hindama tasakaalustatult ja mõistlikult kõiki juhtumi aktuaalseid ja asjakohaseid asjaolusid, võttes arvesse kõiki asjassepuutuvaid huve ja eeskätt lapse huve“ ⁽¹⁰⁰⁾. Kui hindamise tulemusel jõutakse järeldusele, et laps ja tema eestkostja elavad tegelikku perekonnaelu ja et laps sõltub oma eestkostjast, peab vastuvõttev liikmesriik tulenevalt põhiõigusest perekonnaelu austamisele ja kohustusest võtta arvesse lapse huve põhimõtteliselt andma lapsele sisenemis- ja elamisõiguse, tuginedes direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 2 punktile a koostoimes põhiõiguste harta artikliga 7 ja artikli 24 lõikega 2, et võimaldada lapsel elada koos oma eestkostjaga vastuvõtvast liikmesriigis ⁽¹⁰¹⁾.

Selle hindamise raames tuleb arvesse võtta muu hulgas seda, kui vana oli laps õigussuhte loomise ajal, kas laps on elanud sellest ajast saati koos ELi kodanikuga, kui tugev on lapse ja ELi kodaniku vahel tekkinud side ning mil määral sõltub laps ELi kodanikust (kes teostab lapse suhtes vanema hooldusõigust ja on lapse eest õiguslikult ja rahaliselt vastutav) ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹³⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 26.

⁽⁹⁴⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 27.

⁽⁹⁵⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 27.

⁽⁹⁶⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 28.

⁽⁹⁷⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 29.

⁽⁹⁸⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 22.

⁽⁹⁹⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punktid 56 ja 57.

⁽¹⁰⁰⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 68.

⁽¹⁰¹⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punktid 69–73.

⁽¹⁰²⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 69.

Arvesse tuleb võtta ka „konkreetsed ja individuaalsed ohu, et laps langeb väärkohtlemise, kuritarvitamise või inimkaubanduse ohvriks“⁽¹⁰³⁾. Sellise ohu olemasolu ei saa siiski eeldada pelgalt seetõttu, et asjaomase õigussuhte loomisel rakendatud menetlus on pealiskaudsem menetlusest, mida rakendatakse lapse lapsendamise või kasuperekonda paigutamise eesmärgil vastuvõtvast liikmesriigis, või pelgalt seetõttu, et vanemlikku vastutust ja lastekaitsemeetmeid käsitlev 1996. aasta Haagi konventsioon⁽¹⁰⁴⁾ ei olnud konkreetsel juhul kohaldatav⁽¹⁰⁵⁾. Neid asjaolusid tuleb kaaluda muude asjakohaste faktiliste asjaoludega⁽¹⁰⁶⁾.

Kohtupraktikat, milles on käsitletud konkreetselt artikli 3 lõike 2 punktis a osutatud **pereliikmeid, kelle tervislik seisund nõuab vältimatult, et ELi kodanik teda isiklikult hooldaks**, praegu ei ole. Euroopa Kohus on siiski rõhutanud, et sellisel juhul peab olema tegemist füüsilise sõltuvusega⁽¹⁰⁷⁾. Vaja on teha üldine juhtumipõhine hindamine, kus võetakse arvesse juhtumile eriomaseid asjaolusid.

2.2.3.2 Artikli 3 lõike 2 punktiga b hõlmatud olukorrad: püsipartnerlus

Isik, kellel on ELi kodanikuga de facto püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe, on hõlmatud artikli 3 lõike 2 punktiga b. Sellesse kategooriasse kuuluvad nii vastassooliste kui ka samasooliste suhted. Isikult, kes on omandanud direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud õigused tänu oma **püsipartneri** staatusele, võidakse nõuda dokumentaalsete tõendite esitamist selle kohta, et ta on ELi kodaniku partner ja et partnerlus on püsiv. Tõendeid võib esitada igal asjakohasel viisil.

De facto püsiva ja nõuetekohaselt tõendatud suhte olemasolu võivad kinnitada muu hulgas tõendid järgmise kohta:

- lähedane suhe on kestnud pikka aega;
- partnerid jagavad vanemlikku vastutust ühe või mitme lapse eest ja nad osalevad võrdselt selle vastutuse kandmises;
- partnerid on võtnud üheskoos tõsise pikaajalise juriidilise või finantskohustuse (nt võtnud hüpoteeklaenu kodu ostmiseks või allkirjastanud dokumendi, mis kinnitab tsiviilpartnerluse sõlmimist);
- ühine elukoht või majapidamine;
- suhtlemise korrapärasus ja sagedus (kui partnerid ei ela koos).

Suhte püsivuse hindamisel tuleb lähtuda direktiivi 2004/38/EÜ eesmärgist säilitada perekonna ühtsus laiemas mõttes⁽¹⁰⁸⁾. Partnerluse püsivust käsitlevates siseriiklikes õigusnormides võib olla sätestatud kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega minimaalne ajavahemik kui kriteerium, mille alusel hinnatakse, kas partnerlust saab pidada püsivaks. Sellisel juhul peaks siseriiklike õigusnormidega olema ette nähtud, et arvesse võetakse ka muid aspekte (nagu need, mida on nimetatud eespool).

Siseriiklike õigusnormidega võib ette näha, et partnerlus peab olema eksklusiivne (st on lubatud sätestada, et ei ELi kodanik ega tema partner ei tohi olla sõlminud abielu ega registreeritud kooselu kolmanda isikuga), kuid sellisel juhul tuleb siseriiklikes õigusnormides asjakohasel juhul arvesse võtta muid tegureid.

Selle sätte kohaldamisel tuleks pöörata erilist tähelepanu nende samasooliste paaride olukorrale, kellel ei ole olnud võimalik abielluda või registreerida oma kooselu ja kellel seetõttu ei ole võimalik saada elamisõigust direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 alusel.

⁽¹⁰³⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁴⁾ Vanemliku vastutuse ja lastekaitsemeetmetega seotud kohtualluvust, kohaldatavat seadust, tunnustamist, kohtuotsuste täitmist ja koostööd käsitlev 19. oktoobri 1996. aasta Haagi konventsioon.

⁽¹⁰⁵⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁶⁾ Kohtuotsus, SM, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248, punkt 70.

⁽¹⁰⁷⁾ Kohtuotsus, Minister for Justice and Equality, C-22/21, ECLI:EU:C:2022:683, punkt 23.

⁽¹⁰⁸⁾ Põhjendus 6.

2.2.4 Dokumendid, millega tõendada perekondlikku sidet ELi kodanikuga

Taotledes direktiivi 2004/38/EÜ alusel elamisõigust tõendavat dokumenti või sissesõiduviisat, on taotlejal õigus valida dokumendid, millega tõendada oma hõlmatust direktiiviga 2004/38/EÜ (st tõend perekondliku sideme, sõltuvussuhte jms kohta). Liikmesriik võib küsida konkreetseid dokumente (nt abielutõendit, mis kinnitab abielu kehtivust), kuid ei tohiks keelata kasutada muid tõendusvahendeid. Näiteks ei ole abielutõend ainus vastuvõetav perekondliku sideme tõendamise vahend.

Pereliikmel, kes taotleb direktiivi 2004/38/EÜ alusel elamisõigust tõendavat dokumenti või sissesõiduviisat, on kohustus esitada „dokument, mis tõendab perekondlikke sidemeid“. See tähendab, et pereliikmelt ei saa nõuda seda, et dokument või suhe tuleb kõigepealt registreerida ELi kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis või vastuvõtvas liikmesriigis. Sellise registreerimise nõudmine oleks vaba liikumise õiguse kasutamise tarbetu piiramine, sest see tõenäoliselt pikendaks oluliselt mõne taotluse menetlemist või muudaks taotluse menetlemise mõnel juhul lausa võimatuks, kuna mõnes liikmesriigis ei ole perekondlikku sidet kinnitavate välisriigi dokumentide registreerimise süsteemi.

Alaealiste alanejate sugulaste puhul võib põhiõiguste harta artiklis 24 sätestatud lapse huvidega arvestamine õigustada eeskätt selle kontrollimist, et vaba liikumine toimub kooskõlas kohaldatavate hooldusõigust käsitlevate eeskirjadega. Võimalikud seonduvad nõuded peavad olema kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega, eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega ja diskrimineerimiskeeluga ⁽¹⁰⁹⁾.

a) ELi liikmesriigi välja antud dokumendid

Vastuvõttev liikmesriik peab aktsepteerima teise liikmesriigi välja antud dokumente, mis tõendavad perekondlikku sidet, võtmata täiendavaid haldusmeetmeid. Direktiivi 2004/38/EÜ ja üldisemalt liidu õiguse kohaldamisel ei saa välja antud tõendite ja nende tõenditega hõlmatud perekondlike sidemete aktsepteerimise eeldus olla asjaomase sideme ametlik tunnustamine teises liikmesriigis, ⁽¹¹⁰⁾ nagu on selgitatud põhjalikumalt punktis 2.2.1 (Üldised kaalutlused).

Peale selle ei ole vastavalt määrusele (EL) 2016/1191 ⁽¹¹¹⁾ liikmesriigis välja antud teatavate perekondlikku sidet tõendavate avalike dokumentide puhul, nagu abielutõendid, registreeritud kooselu tõendid ja sünnitõendid, ning teatavate notariaaldokumentide ja otsuste puhul (nt need, mis kinnitavad vanemlust või adopteerimist) legaliseerimise või apostillimise nõuet. Mõne dokumendi puhul (eelkõige tõendid sünni, abielu või registreeritud kooselu kohta) peab väljaandev liikmesriik asjaomase isiku taotluse korral väljastama vastava mitmekeelse standardvormi. Seega ei tohiks liikmesriik nõuda sünni-, abielu- või registreeritud kooselu tõendi kinnitatud tõlget, kui tõendi on välja andnud teine liikmesriik ja sellele on lisatud mitmekeelne standardvorm. Erandjuhtudel võib avaliku dokumendi saanud liikmesriigi ametiasutus nõuda tõlget, kui ta leiab, et dokumendis esitatud teave ei ole dokumendi menetlemiseks piisav (nii võib see olla näiteks juhul, kui vaba teksti väli mitmekeelses standardvormis on täidetud mõnes muus keeles kui dokumendi saanud ametiasutuse ametlik keel ja see teave on vajalik dokumendi menetlemiseks). Muud liiki dokumentide jaoks (nt dokumendid, mis kinnitavad adopteerimist või kodakondsust) mitmekeelset standardvormi ei ole. Sellisel juhul võib dokumendi saanud liikmesriigi ametiasutus nõuda kodaniku esitatud avaliku dokumendi tõlget, kuid asutus peab aktsepteerima ükskõik millises liikmesriigis (st mitte üksnes vastuvõtvas liikmesriigis) tehtud kinnitatud tõlget.

⁽¹⁰⁹⁾ Vt analoogia alusel kohtuotsus, ZW, C-454/19, ECLI:EU:C:2020:947, punktid 36, 40 ja 42.

⁽¹¹⁰⁾ Kohtujurist Kokoti ettepanek, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:296, punkt 160.

⁽¹¹¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta määrus (EL) 2016/1191, millega edendatakse kodanike vaba liikumist, lihtsustades teatavate avalike dokumentide Euroopa Liidus esitamise nõudeid, ja muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 200, 26.7.2016, lk 1).

b) Kolmanda riigi välja antud dokumendid

Kui originaaldokument on koostatud keeles, millest asjaomase liikmesriigi ametiasutustes aru ei saada, võib liikmesriik nõuda dokumendi tõlkimist. Kui kaheldakse dokumendi ehtsuses (nt esineb kahtlusi dokumendi välja andnud asutuse ja dokumendis esitatud andmete õigsuse suhtes), võib liikmesriik nõuda dokumendi notariaalset kinnitamist, legaliseerimist või kontrollimist (apostillimist). Kahtlus peab siiski olema konkreetne, st seotud konkreetse taotleja konkreetse dokumendiga, sest oleks ebaproportsionaalne süstemaatiliselt nõuda kõigi juhtumite puhul kõigi tõendavate dokumentide kinnitamist ja/või legaliseerimist.

Kui liikmesriik on teinud hindamise raames kindlaks, et objektiivsete andmete põhjal on piisavalt kindel alus eeldada, et konkreetse kolmanda riigi välja antavad teatavat liiki dokumendid (nt abielutõendid) ei ole usaldusväärsed (eelkõige võltsitud või pettuse teel omandatud dokumentide suure osakaalu tõttu), võivad liikmesriigi ametiasutused konkreetset juhul nõuda asjaomast liiki dokumendi kinnitamist või legaliseerimist. Selle meetme rakendamisel tuleb piirduda vaid seda liiki dokumentidega, mille puhul esineb märke, mis õigustavad meetme võtmist. Lisateavet selle kohta, kuidas võidelda kuritarvitamise ja pettuse vastu, leiab punktist 16 (Pettus ja kuritarvitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35)).

3 Lahkumis- ja sisenemisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 4 ja 5)**3.1 Lahkumis- ja sisenemisõigus****3.1.1 ELi kodanikud**

Piiramata direktiivi 2004/38/EÜ VI peatükis sätestatud piirangute kohaldamist, on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 4 lõikega 1 ja artikli 5 lõikega 1 ette nähtud, et ELi kodanikul on õigus lahkuda liikmesriigist ja siseneda teise liikmesriiki kehtiva isikutunnistuse või passiga. Ühtki muud formaalsust ei tohi nõuda.

Seepärast on liikmesriik kohustatud andma oma kodanikule välja passi või isikutunnistuse kooskõlas oma siseriiklike õigusaktidega.

Liikmesriik peab tunnustama lapse perekonnanime, mis on antud ja registreeritud liikmesriigis, kus laps on sündinud ja elanud ⁽¹¹²⁾. Passi või isikutunnistusele, mille annab välja kodakondsusjärgne liikmesriik, tuleb kanda lapse ees- ja perekonnanimi nii, nagu see on märgitud liikmesriigi väljaantud sünnitõendisse ⁽¹¹³⁾. See kehtib ka nende ELi kodanike puhul, kes on samasooliste vanemate lapsed. Peale selle peab kodakondsusjärgne liikmesriik selliste laste puhul andma passi või isikutunnistuse välja, nõudmata enne seda sünnitõendi väljaandmist oma riigis ⁽¹¹⁴⁾.

Lisaks on selleks, et ELi laps saaks kasutada oma õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil koos kummagi vanemaga, vanemal õigus saada dokument, millesse on märgitud, et ta on isik, kellel on õigus lapsega reisida (selleks dokumendiks võib olla sünnitõend). Teised liikmesriigid on kohustatud seda dokumenti tunnustama ⁽¹¹⁵⁾.

3.1.2 Kolmanda riigi kodanikust pereliikmed

ELi kodaniku pereliikmeks olev kolmanda riigi kodanik vajab kehtivat passi. Temalt võidakse nõuda ka viisat, kui tegemist on kolmanda riigi kodanikuga, kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet (vt punkt 3.3 (Viisaeeskirjad)). Viisanõudest vabastamise kohta leiab teavet punktist 3.2 (Kolmandate riikide kodanikest pereliikmete vabastamine viisanõudest).

⁽¹¹²⁾ Kohtuotsus, Grunkin ja Paul, C-353/06, ECLI:EU:C:2008:559, punkt 39.

⁽¹¹³⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 44.

⁽¹¹⁴⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 69.

⁽¹¹⁵⁾ Kohtuotsus, V.M.A., C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, punkt 50.

3.1.3 Reisidokumentide suhtes kohaldatavad nõuded

Lisaks nõuetele, mis tulenevad määrusest (EL) 2019/1157 ELi kodanike isikutunnistuste kohta ja nõukogu määrusest (EÜ) nr 2252/2004⁽¹¹⁶⁾ ELi kodanike passide kohta, on ELi kodanike ja nende pereliikmete reisidokumentide puhul ainus nõue, et dokumendid peavad olema kehtivad (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõige 1). Liikmesriik ei saa keelduda aktsepteerimast reisidokumenti, mis

- ei kehti teatava ajani (piisab, kui reisidokument kehtib riigi territooriumile sisenemise päeval);
- on vana dokument, millel puuduvad kõige viimased turvaelemendid.

3.1.4 ELi kodaniku isikutunnistuse vorm

Määrusega (EL) 2019/1157, ⁽¹¹⁷⁾ mida kohaldatakse alates 2. augustist 2021, ⁽¹¹⁸⁾ on kehtestatud liikmesriikide väljaantavate isikutunnistuste turvalisust ja vormi käsitlevad miinimumnõuded ⁽¹¹⁹⁾. Samuti on määrusega (EL) 2019/1157 ette nähtud määruse nõuetele mittevastavate isikutunnistuste järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine. Sellised isikutunnistused kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või 3. augustiks 2031 (olenevalt sellest, kumb on varasem) ⁽¹²⁰⁾.

3.1.5 Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)

ELi liikmesriikidele, kes rakendavad välispiiri käsitlevaid Schengeni *acquis'* sätteid, nagu ka Schengeni lepinguga ühinenud riikidele, ⁽¹²¹⁾ on piirivalveametnikele mõeldud praktilises käsiraamatus (Schengeni käsiraamat) ⁽¹²²⁾ esitatud ühised suunised, parimad tavad ja soovitused piirikontrolli kohta, võttes arvesse vaba liikumist käsitlevatest *acquis'* sätetest tulenevaid erisusi (vt eelkõige teise osa I jao punkt 2, milles käsitletakse liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute kontrollimist, punkt 6.2 reisidokumentide tembeldamise kohta ja punkt 8.3, milles käsitletakse liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavatel isikute riiki sisenemise keelamist).

3.1.6 Puuduvad reisidokumendid

Kui ELi kodanikul või temaga kaasas oleval või ühineval kolmanda riigi kodanikust pereliikmel ei ole vajalikku reisidokumenti või (kui seda nõutakse) vajalikku viisat, peab asjaomane liikmesriik enne isiku tagasisaatmist andma isikule kõik mõistlikud võimalused vajaliku dokumendi hankimiseks või laskma selle endale mõistliku aja jooksul tuua või kinnitada või tõendada muul viisil, et isiku suhtes kehtib vaba liikumise õigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõige 4). **Sellises olukorras on ELi kodaniku või kolmanda riigi kodanikust pereliikme kohustus tõendada, et tema suhtes kohaldatakse direktiivi.**

⁽¹¹⁶⁾ Nõukogu 13. detsembri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 2252/2004 liikmesriikide poolt väljastatud passide ja reisidokumentide turvaelementide ja biomeetria standardite kohta (ELT L 385, 29.12.2004, lk 1).

⁽¹¹⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1157 liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta (ELT L 188, 12.7.2019, lk 67).

⁽¹¹⁸⁾ Määrus (EL) 2019/1157 on kohaldatav EMPs ja see tuleb integreerida EMP lepingusse (see protsess on pooleli).

⁽¹¹⁹⁾ Nagu on märgitud määruse (EL) 2019/1157 põhjenduses 11, ei nõuta määruses liikmesriikidelt elamislubade kasutuselevõttu, kui neid ei ole ette nähtud liikmesriigi õiguses.

⁽¹²⁰⁾ Artikli 5 lõikes 2 on siiski sätestatud kaks erandit. Isikutunnistused, mis ei vasta ICAO dokumendi 9303 teises osas sätestatud minimaalsetele turvastandarditele või millel puudub lõikes 3 määratletud funktsionaalne masinloetav ala, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või 3. augustiks 2026, olenevalt sellest, kumb on varasem. Isikutunnistused, mis kuuluvad isikutele, kes on 2. augustil 2021 vähemalt 70aastased, ja mis vastavad ICAO dokumendi 9303 teises osas sätestatud minimaalsetele turvastandarditele ja millel on lõikes 3 määratletud funktsionaalne masinloetav ala, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppemisel.

⁽¹²¹⁾ Kõik liikmesriigid, v.a. Iirimaa, ning Norra, Island, Šveits ja Liechtenstein.

⁽¹²²⁾ Komisjoni soovitus kehtestada ühine „Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)“, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad piiril isikuid kontrollides kasutama, ja asendada soovitus C(2019) 7131 final (C(2022) 7591 final), [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2022\)7591&lang=et](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2022)7591&lang=et).

On **alati väga soovitatav** hoida nõutavat reisidokumenti (pass või isikutunnistus) või viisat käepärast, et ELi kodanik või tema pereliige saaks end vajaduse korral (kui politsei peab kinni, lennukisse minekul jne) identifitseerida. Liikmesriik võib võtta vastu siseriiklikud õigusnormid, mis kohustavad riigi territooriumil viibivaid isikuid dokumente kaasas kandma, ning kehtestada karistused puhuks, kui seda kohustust ei täideta.

3.1.7 Riiki sisenemise / riigist lahkumise keeld

Liidu õigus võimaldab liikmesriikidel keelata ELi kodanikel ja nende pereliikmetel siseneda oma territooriumile või lahkuda oma territooriumilt, kui nad kujutavad endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahvatervisele direktiivi 2004/38/EÜ VI peatüki tähenduses, samuti kuritarvitamise ja pettuse korral (vt punkt 13 (Avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides kehtestatavad piirangud vabalt liikumise ja elamise õigusele (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 27, 28 ja 29)) ja punkt 16 (Pettus ja kuritarvitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35))).

3.2 Kolmandate riikide kodanikest pereliikmete vabastamine viisanõudest

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 10 nimetatud kehtiv elamisluba vabastab kolmandate riikide kodanikest pereliikmed viisanõudest ⁽¹²³⁾.

a) Elamisloa, mis vabastavad direktiivi 2004/38/EÜ alusel viisanõudest

Direktiivi 2004/38/EÜ alusel annavad viisavabaduse järgmised elamisloa:

- artiklis 10 osutatud elamisluba, mis on välja antud muusse kui oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki elama asunud ELi kodaniku pereliikmele;
- direktiivi 2004/38/EÜ artikli 20 alusel välja antud alaline elamisuba (millega asendatakse direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel välja antud viieaastane elamisluba).

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 või 20 alusel välja antud elamisloa ⁽¹²⁴⁾ omamine on piisav tõend selle kohta, et selle loa omanik on ELi kodaniku pereliige ⁽¹²⁵⁾. Elamisluba vabastab viisanõudest igas liikmesriigis, sealhulgas ELi kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis, ⁽¹²⁶⁾ olenemata sellest, kas viisa välja andnud või külastatav liikmesriik kuulub Schengeni alasse, ⁽¹²⁷⁾ kus puudub kontroll sisepiiridel.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõikega 2 ette nähtud viisavabadus hõlmab pereliikmeid, kellel on elamisluba või alaline elamisluba, nii siis, kui selle loa on välja andnud liikmesriik, mis ei kuulu Schengeni alasse, kui ka siis, kui loa on välja andnud sellesse alasse kuuluv liikmesriik ⁽¹²⁸⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõike 2 seisukohast asjakohane elamisluba vabastab elamisloa omaniku viisanõudest olenemata sellest, kas ta on kaasas või ühineb ELi kodanikuga või mitte. Vastupidiselt sellele, mis on sätestatud direktiivi 2004/38/EÜ muudes artiklites (nt artikkel 6 või 7), ei sisalda direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 lõige 2 liikuva ELi kodanikuga kaasas olemise või ühinemise nõuet.

⁽¹²³⁾ Šveits küll ei kohalda direktiivi 2004/38/EÜ, kuid liikmesriigi (v.a Bulgaaria, Küprose, Rumeenia või Iirimaa) välja antud elamisluba vabastab viisanõudest ka Šveitsis.

⁽¹²⁴⁾ Elamisloa, mis on välja antud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 ja artikli 3 lõike 2 alusel soodustatud isikutele.

⁽¹²⁵⁾ Kohtuotsus, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478, punkt 55.

⁽¹²⁶⁾ Kohtuotsus, Sean McCarthy jt, C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, punkt 41.

⁽¹²⁷⁾ Kõik liikmesriigid peale Bulgaaria, Iirimaa, Küprose ja Rumeenia.

⁽¹²⁸⁾ Kohtuotsus, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478, punktid 41–47.

Näited

- R. on ELi kodanik, kellel on liikmesriigi A kodakondsus. Ta elab koos oma hiinlasest abikaasa M.-iga liikmesriigis B, mis ei kuulu Schengeni alasse ⁽¹²⁹⁾. M.-il on elamisluba, mille on välja andnud liikmesriik B direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel. R. ja M. sõidavad liikmesriiki C, mis kuulub Schengeni alasse. Kuna M.-il on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel välja antud elamisluba, on ta direktiivi kohaselt vabastatud viisanõudest, isegi kui ta reisib liikmesriiki C, mis kuulub Schengeni alasse.
- T. on ELi kodanik, kellel on liikmesriigi B kodakondsus. Ta elab koos oma Indiast pärit abikaasa S.-iga liikmesriigis D, mis kuulub Schengeni alasse. S.-il on elamisluba, mille on välja andnud liikmesriik D direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel. S. sõidab liikmesriiki E, mis ei kuulu Schengeni alasse. Kuna S.-il on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel välja antud elamisluba, on ta direktiivi kohaselt vabastatud viisanõudest, isegi kui ta reisib üksi liikmesriiki E, mis ei kuulu Schengeni alasse.
- P. on ELi kodanik, kellel on liikmesriigi A kodakondsus. Ta elab koos oma hiinlannast abikaasa L.-iga liikmesriigis B, mis ei kuulu Schengeni alasse. L.-il on elamisluba, mille on välja andnud liikmesriik B direktiivi 2004/38/EÜ artikli 20 alusel. L. sõidab üksi liikmesriiki C, mis kuulub Schengeni alasse, ja seejärel liikmesriiki E, mis ei kuulu Schengeni alasse. Elamisluba vabastab L.-i liikmesriigis C ja liikmesriigis E viisanõudest, isegi kui ta reisib üksi.
- Y. on ELi kodanik, kellel on Schengeni alasse mittekuuluva liikmesriigi A kodakondsus. Ta elab koos oma Indiast pärit abikaasa T.-ga liikmesriigis C, mis kuulub Schengeni alasse. T.-l on elamisluba, mille on välja andnud liikmesriik C direktiivi 2004/38/EÜ artikli 20 alusel. Elamisluba vabastab T. liikmesriigis A viisanõudest. Elamisluba vabastab T. liikmesriigis A viisanõudest, isegi kui ta reisib üksi.

Elamisloa vormi kohta leiab teavet punktist 12.2 (Kolmanda riigi kodanikust pereliikmele välja antav elamisluba (elamisloakaart) ja alaline elamisluba (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 10 ja 20 ning määruse (EL) 2019/1157 artiklid 7 ja 8): vorm ja kehtivusaeg).

Peale selle annavad viisavabaduse järgmised elamisload:

- (alaline) elamisluba, mis on välja antud alaealise ELi kodaniku peamisele hooldajale (vt punkt 2.2.2.5 (Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja));
- (alaline) elamisluba, mis on välja antud kodakondsusjärgsesse liikmesriiki tagasi pöördunud ELi kodaniku pereliikmele (vt punkt 18 (Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus)), ja
- (alaline) elamisluba, mis on välja antud topeltkodakondsusega isiku pereliikmele, kui direktiiv 2004/38/EÜ on analoogia alusel kohaldatav sellise pereliikme suhtes (vt punkt 2.1.4 (Topeltkodakondsusega isikud)).

Nagu on selgitatud põhjalikumalt punktis 12.2 (Kolmanda riigi kodanikust pereliikmele välja antav elamisluba (elamisloakaart) ja alaline elamisluba (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 10 ja 20 ning määruse (EL) 2019/1157 artiklid 7 ja 8): vorm ja kehtivusaeg), tuleks ka neisse kolme kategooriasse kuuluvatele kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele anda direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt (alaline) elamisluba, kuna direktiivi kohaldatakse nende suhtes analoogia alusel.

b) Elamisõigust tõendavad dokumendid, mis ei vabasta direktiivi 2004/38/EÜ alusel viisanõudest

Ükski muu ELi kodaniku pereliikmele välja antud elamisõigust tõendav dokument ei vabasta nende omanikku direktiivi 2004/38/EÜ alusel viisanõudest.

⁽¹²⁹⁾ Neis näidetes on mõeldud liikmesriike, mis ei kuulu Schengeni alasse (st Bulgaaria, Iirimaa, Küpros ja Rumeenia).

Tuleb märkida, et elamisõigust tõendav dokument, mis antakse välja siseriikliku õiguse alusel puhtalt riigisiseses olukorras (pereliikme taasühinemine dokumenti välja andva liikmesriigi kodanikuga, kes ei ole kasutanud oma vaba liikumise õigust), ei puuduta vaba liikumise eeskirjade alusel soodustatud isikuid. Seetõttu peab liikmesriik andma sellise dokumendi välja määruse (EÜ) nr 1030/2002 ⁽¹³⁰⁾ alusel. Elamisluba, mille on andnud määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel välja Schengeni alasse kuuluv liikmesriik, vabastab viisanõudest Schengeni alasse kuuluvates liikmesriikides.

Elamisõigust tõendav dokument, mis ei ole välja antud direktiivi 2004/38/EÜ alusel, võib siiski vabastada selle omaniku viisanõudest Schengeni piirieskirjade kohaselt ⁽¹³¹⁾. Lisateavet selle kohta leiab praktilisest käsiraamatust piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat).

Näide

ELi kodanik, kellel on Schengeni alasse kuuluva liikmesriigi A kodakondsus, elab koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasaga liikmesriigis A. Nad sõidavad teise liikmesriiki, mis kuulub samuti Schengeni alasse. Kuna kolmanda riigi kodanikust abikaasal on elamisluba, mille on siseriikliku õiguse alusel välja andnud Schengeni alasse kuuluv liikmesriik, ei ole tal Schengeni piirieskirjade kohaselt vaja sissesõiduvisa.

3.3 Viisaeeskirjad

Nagu on sätestatud artikli 5 lõikes 2, võivad liikmesriigid nõuda koos ELi kodanikuga reisivalt või temaga ühinevalt kolmanda riigi kodanikust pereliikmelt, kelle suhtes kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ, määruse (EL) 2018/1806 ⁽¹³²⁾ kohaselt või Iirimaa puhul siseriikliku õiguse kohaselt sissesõiduvisa. Sellisel pereliikmel on **õigus siseneda** liikmeriigi territooriumile ja **õigus saada sissesõiduvisa** ⁽¹³³⁾. See eristab neid pereliikmeid muudest kolmandate riikide kodanikest, kel selline õigus puudub.

Õigus saada viisa kehtib olenemata reisi eesmärgist, tingimusel et kolmanda riigi kodanikust pereliige on ELi kodanikuga kaasas või ühineb temaga (nt et vastuvõtvasse liikmesriiki elama asuda või külastada vastuvõtvat riiki turistina).

Artikli 5 lõike 2 kohaselt peab liikmesriik andma sellisele isikule kõik võimalused saada vajalik viisa, **mis antakse tasuta, võimalikult kiiresti ja kiirendatud menetluse korras**.

Direktiivis 2004/38/EÜ ei ole sätestatud muid eeskirju viisade väljaandmisega seotud menetluste jaoks.

Liikmesriikide jaoks, kes kohaldavad täielikult ühist viisapoliitikat käsitlevaid Schengeni *acquis'* sätteid, ⁽¹³⁴⁾ võeti komisjoni rakendusotsusega vastu viisataotluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamat, ⁽¹³⁵⁾ tuginedes viisaeeskirjadele. Kogu käsiraamatu III osa on pühendatud normidele, mis reguleerivad ELi kodanike pereliikmete viisataotluste menetlemist, võttes arvesse *acquis'* vaba liikumise sätetest tulenevaid erisusi. Viisaeeskirju ja käsiraamatut ei kohaldata Iirimaa, Bulgaaria, Küprose ja Rumeenia suhtes, kuid enamik käsiraamatu III osas esitatud tegevusjuhiseid on asjakohased ka neile ELi liikmesriikidele.

⁽¹³⁰⁾ Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT L 157, 15.6.2002, lk 1).

⁽¹³¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399 (mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju) (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1) artikkel 6.

⁽¹³²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 303, 28.11.2018, lk 39).

⁽¹³³⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Hispaania, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74, punkt 42.

⁽¹³⁴⁾ Belgia, Tšehhi, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi.

⁽¹³⁵⁾ Komisjoni rakendusotsuse (millega muudetakse komisjoni otsust K(2010) 1620 (lõplik) seoses viisataotluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamatu asendamise (I viisakäsiraamat)) (C(2020) 395 final) lisa.
https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-06/visa_code_handbook_consolidated_en.pdf.

Kolmanda riigi kodanikust pereliikme viisataotluse menetlemine kauem kui 15 päeva peaks olema erandlik ja nõuetekohaselt põhjendatud ning rohkem kui nelja nädala pikkune viivitus ei ole mõistlik.

Liikmesriigi ametiasutus peaks andma pereliikmele nõu, mis liiki viisat taotleda (st lühiajaline viisa). Ametiasutus ei saa pereliikmelt nõuda riigis elamiseks või pere taasühinemiseks vajaliku pikaajalise viisa taotlemist.

Liikmesriik võib kasutada kohtumise kokkuleppimiseks sihtotstarbelisi telefonilaine või välisettevõtja teenuseid, kuid peab andma kolmanda riigi kodanikust pereliikmele ka võimaluse pöörduda otse konsulaati.

Kolmanda riigi kodanikust pereliikmel peaks olema võimalik kohtuda välise teenuseosutajaga või konsulaadis võimalikult ruttu, et ta saaks tõepoolest kasu kiirendatud menetlusest.

Kui pereliige otsustab mitte kasutada oma õigust esitada taotlus konsulaadis kohapeal, vaid kasutab välisettevõtja teenuseid või lisateenuseid, võidakse temalt nõuda nende teenuste eest tasu (kuid mitte viisa enda eest). Kui viisataotlus esitatakse konsulaadis kohapeal, tuleks seda menetleda tasu nõudmata.

Kuna õigus saada sissepääsuviisa tuleneb perekondlikust sidemest ELi kodanikuga, võib liikmesriik nõuda ainult seda, et taotleja esitab **kehtiva passi** ja **dokumendid, mis tõendavad**, et

- a) on olemas ELi kodanik, kellega seotusest tulenevad viisataotleja õigused.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada tõendid ELi kodaniku isikusamasuse ja kodakondsuse kohta (nt kehtiv isikutunnistus või pass);

- b) viisataotleja on selle ELi kodaniku pereliige.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada tõendid, mis kinnitavad perekondlikke sidemeid (nt abielutõend, sünnitõend) ja vajaduse korral muude direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 või artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimuste täitmist (nt tõend sõltuvussuhte, leibkonna liikmeks olemise, tõsiste terviselike põhjuste, partnerluse püsivuse vms kohta);

- c) viisataotleja on ELi kodanikuga kaasas või ühineb temaga vastuvõtvast liikmesriigis.

Ühtki muud dokumenti, nagu tõend majutuskoha või piisavate vahendite kohta, küllakutse, tagasisõidupilet või reisi- ja tervisekindlustus, nõuda ei tohi.

Viisa andmisest keeldumise korral on kohaldatavad asjakohased menetluslikud tagatised, nagu on selgitatud punktis 15 (Menetluslikud tagatised (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 30–33)).

4 Kuni kolmekuuline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 6)

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 kohaselt on ELi kodanikel õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi. ELi kodanikuga kaasas oleval või ühineval kolmanda riigi kodanikust pereliikmel peab olema vaid kehtiv pass.

Kolmel esimesel kuul on direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 6 kohaldatav kõikidele ELi kodanikele ja nende pereliikmetele, olenemata sellest, millise kavatsusega nad vastuvõtvasse liikmesriiki sisenevad (nt turism, töötamine või seal elamine), ning ühegi muu tingimuse täitmist riigis elamiseks kui kehtiva isikutunnistuse omamist ei saa nõuda ⁽¹³⁶⁾.

ELi kodanikku ega tema pereliiget ei saa kohustada viibima teatava minimaalse aja (nt kolm kuud) vastuvõtvast liikmesriigist eemal, et ta saaks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 alusel uuesti tugineda selle liikmesriigi territooriumil elamise õigusele ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punktid 28, 35 ja 36.

⁽¹³⁷⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 89.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 järgimist ei ole võimalik süstemaatiliselt kontrollida. Isiku puhul, kes väidab, et tal on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 alusel elamisõigus, eeldatakse, et tema viibimine riigis kuulub selle artikli alla. Isikul võidakse paluda esitada tõendid, mis kinnitavad, et ta on artiklis 6 sätestatud olukorras, vaid juhul, kui on põhjendatud kahtlused, et ta tegelikult ei ole sellises olukorras ⁽¹³⁸⁾ (nt kui isik puutub pikema ajavahemiku kui kolme järjestikuse kuu jooksul mitu korda kokku liikmesriigi ametiasutustega).

Viibimise kestuse (kolm kuud või enam) väljaselgitamiseks tuleb teha individuaalne hindamine. Lähtuda tuleks objektiivsetest asjaoludest ning arvesse tuleb võtta ka asjaomase isiku kavatsust ja asjakohaseid tõendeid.

Kui liikmesriik on teinud ELi kodaniku või tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme suhtes direktiivi 2004/38/EÜ artikli 15 lõike 1 alusel **väljasaatmisotsuse**, kuna isikul ei olnud enam direktiivi 2004/38/EÜ artiklist 7 tulenevat elamisõigust, saab isik taotleda direktiivi artikli 6 alusel uut õigust elada selle liikmesriigi territooriumil vaid teatavatel tingimustel (lisateavet leiab punktist 14 (Piirangud muudel põhjustel kui avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 15))).

5 **ELi kodanike üle kolmekuuline elamisõigus ja haldusformaalsused (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 8, 14 ja 22)**

Vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõikele 1 on ELi kodanikul õigus elada vastuvõtvas liikmesriigis kauem kui kolm kuud, kui ta

- a) töötab vastuvõtvas liikmesriigis või tegutseb seal füüsilisest isikust ettevõtjana (artikli 7 lõike 1 punkt a);
- b) omab piisavalt vahendeid ja vastuvõtva liikmesriigi üldist ravikindlustust (artikli 7 lõike 1 punkt b);
- c) õpib vastuvõtvas liikmesriigis ja tal on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus (artikli 7 lõike 1 punkt c) või
- d) on eespool nimetatud tingimustele vastava ELi kodaniku pereliige, kes on temaga kaasas või ühineb temaga (artikli 7 lõige 2).

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 8 lõige 1 võimaldab vastuvõtval liikmesriigil pikema kui kolmekuulise riigis elamise korral nõuda, et ELi kodanik registreeriks end asjaomases ametiasutuses. Liikmesriik, kes ei rakenda seda kohustust, ei pea andma ELi kodanikele välja registreerimistunnistusi. Sellises liikmesriigis võivad direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisalasse kuuluvad liikuvad ELi kodanikud tõendada enda direktiiviga 2004/38/EÜ hõlmatust mis tahes asjakohasel viisil.

Elamisõigust ja seadusliku riigis elamise pidevust ei mõjuta see, kui direktiivi 2004/38/EÜ sätte, millel see õigus põhineb, muutub. Samuti on võimalik vastata korraga mitme elamisõigust käsitleva sätte tingimustele ja seega omada mitut staatust (nt olla nii üliõpilane kui ka töötaja) ⁽¹³⁹⁾. Staatuse muutumise korral ei ole vaja anda välja uut elamisõigust tõendavat dokumenti ja sellest ei tule teatada liikmesriigi ametiasutustele.

Liikmesriik võib soodustada ELi kodanike ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmete integratsiooni, pakkudes neile vabatahtlikkuse alusel keele- ja muid sihtotstarbelisi kursusi ⁽¹⁴⁰⁾. Neis mitteosalemine ei tohi tuua mingeid tagajärgi.

5.1 **Töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad**

5.1.1 **Töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja määratlus**

Mõisteid „töötaja“ ja „füüsilisest isikust ettevõtja“ ei ole määratletud ei ELi esmastes ega ka teistes õigusaktides.

⁽¹³⁸⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 100.

⁽¹³⁹⁾ Kohtuotsus, LN, C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97.

⁽¹⁴⁰⁾ Vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Mitmekeelsus: Euroopa rikkus ja ühine kohustus“, KOM(2008) 566 (lõplik).

Euroopa Kohtu praktika kohaselt on mõistet „töötaja“ ELis toimuva vaba liikumise kontekstis konkreetne tähendus⁽¹⁴¹⁾ ja seda mõistet tuleb tõlgendada laialt⁽¹⁴²⁾. Ei ole võimalik kohaldada lahknevat rangemat siseriiklikku määratlust (nt mõiste „töötaja“ määratlust, mis on sätestatud siseriiklikus tööõiguses).

Euroopa Kohus on määratlenud töötaja kui isiku, kes teeb teise isiku alluvuses tegelikku ja tulemuslikku tööd, mille eest saab tasu, kui see töö ei ole niivõrd väikesemahuline, et seda saab pidada üksnes kõrval- või lisategevuseks⁽¹⁴³⁾. Töösuhet iseloomustab see, et

- isik osutab teatava aja jooksul teenuseid⁽¹⁴⁴⁾
- teisele isikule selle isiku juhtimise all⁽¹⁴⁵⁾
- ning saab selle eest tasu (tasuna käsitatakse ka mitterahalisi hüvitisi)⁽¹⁴⁶⁾.

Lisateavet leiab komisjoni 2010. aasta teatisest „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“⁽¹⁴⁷⁾. Töötajat eristab füüsilisest isikust ettevõtjast alluvussuhte olemasolu. Alluvussuhtes töötamist iseloomustab see, et tegevuse, tasu ja töötingimused määrab tööandja⁽¹⁴⁸⁾.

Füüsilisest isikust ettevõtjalt võib küll nõuda tõendit füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise kohta, kuid sellega ei saa õigustada ülemääraseid tõendamisnõudeid. Samamoodi ei tohi siseriiklikud nõuded tekitada olukorda, kus füüsilisest isikust ettevõtjana registreerimine on elukoha registreerimise tunnistuse saamise eeltingimus ning elukoha registreerimise tunnistuse omamine on füüsilisest isikust ettevõtjana registreerimise eeltingimus.

5.1.2 Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse säilitamine

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõikes 3 on sätestatud, et ELi kodanik säilitab teatavates olukordades töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, isegi kui ta enam ei tööta (ja omab seepärast õigust võrdsele kohtlemisele, vt punkt 11 (Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24))). Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole artikli 7 lõikes 3 esitatud loetelu asjaoludest, mille esinemisel on võimalik säilitada töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatus, ammendav⁽¹⁴⁹⁾.

Selleks et säilitada artikli 7 lõike 3 punkti b või c alusel töötaja staatus, peab töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, kes on lõpetanud töötamise, registreerima end töötajana asjaomases tööhõiveametis⁽¹⁵⁰⁾. Vastuvõttev liikmesriik võib kehtestada töötajatele ka muid nõudeid, tingimusel et need nõuded kehtivad ka asjaomase liikmesriigi kodanikele. Näiteks võib kehtestada nõude olla tööhõiveameti jaoks kättesaadav ja kasutada selle pakutavaid teenuseid (osaleda nõustamisel, lasta teha profiilanalüüs, saata taotlusi teabe saamisel olemasolevate töökohtade kohta, käia töövestlustel, järgida tööalase integreerimise lepingu sätteid jne).

⁽¹⁴¹⁾ Nt kohtuotsus, Lawrie-Blum, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284.

⁽¹⁴²⁾ Kohtuotsus, Kempf, 139/85, ECLI:EU:C:1986:223.

⁽¹⁴³⁾ Kohtuotsus, Collins, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172, punkt 26; kohtuotsus, Trojani, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488, punkt 15, või kohtuotsus, LN, C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97, punktid 40–42.

⁽¹⁴⁴⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Kempf, 139/85, ECLI:EU:C:1986:223; kohtuotsus, Bettray, 344/87, ECLI:EU:C:1989:226; kohtuotsus, Rinner-Kühn, 171/88, ECLI:EU:C:1989:328; kohtuotsus, Birden, C-1/97, ECLI:EU:C:1998:568, ja kohtuotsus, Ruzius-Wilbrink, 102/88, ECLI:EU:C:1989:639.

⁽¹⁴⁵⁾ Kohtuotsus, Sotgiu, 152/73, ECLI:EU:C:1974:13; kohtuotsus, Steymann, 196/87, ECLI:EU:C:1988:475; kohtuotsus, Bettray, 344/87, ECLI:EU:C:1989:226, ja kohtuotsus, Nadin, C-151/04, ECLI:EU:C:2005:775.

⁽¹⁴⁶⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Steymann, 196/87, ECLI:EU:C:1988:475; kohtuotsus, Bettray, 344/87, ECLI:EU:C:1989:226; kohtuotsus, Hostellerie Le Manoir, C-27/91, ECLI:EU:C:1991:441, ja kohtuotsus, Haralambidis, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185.

⁽¹⁴⁷⁾ Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“, 13. juuli 2010, KOM(2010)373 (lõplik), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:ET:PDF>.

⁽¹⁴⁸⁾ Kohtuotsus, Jany, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616.

⁽¹⁴⁹⁾ Kohtuotsus, Saint Prix, C-507/12, ECLI:EU:C:2014: 2007, punkt 38, ja kohtuotsus, Daknėviciute, C-544/18, ECLI:EU:C:2019:761, punkt 28.

⁽¹⁵⁰⁾ Kohtuotsus, Tarola, C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309, punkt 54.

ELi kodanik, kellel ei ole enam töötaja staatust, võib jätkata töö otsimist, kuid temalt võidakse nõuda selle tõendamist, et ta „jätkab töö otsimist ja et tal on tegelik võimalus tööd leida“⁽¹⁵¹⁾. Vastuvõttev liikmesriik võib direktiivi artikli 24 lõike 2 alusel keelduda sellisele isikule sotsiaalabi andmisest⁽¹⁵²⁾ (vt ka punkt 11 (Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24))).

5.1.3 Rahvusvaheliste organisatsioonide jaoks töötavad või diplomaadi-/konsulaarstaatusega ELi kodanikud

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatakse ELi kodaniku suhtes, kes töötab muus kui oma kodakondsusjärgses liikmesriigis rahvusvahelise organisatsiooni jaoks, ELi aluslepingu eeskirju töötajate liikumisvabaduse kohta ja teda ei saa ilma jätta töötajate vaba liikumist reguleerivast liidu õigusest tulenevatest õigustest vaid seetõttu, et ta töötab rahvusvahelise organisatsiooni jaoks⁽¹⁵³⁾.

See kehtib olenemata asjaolust, et

- isik on hõlmatud ka organisatsiooni ja vastuvõtva liikmesriigi vahelise vastuvõtulepinguga (mis võib vabastada isiku sisserändekontrollist);
- isikul võib olla sellise vastuvõtulepingu alusel välja antud spetsiaalne elamisõigust tõendav dokument või et
- isik saabus vastuvõtvasse liikmesriiki selleks, et töötada asjaomases rahvusvahelises organisatsioonis (st ta ei ole elanud enne tööle hakkamist vastuvõtvas liikmesriigis).

Sama kehtib ELi kodaniku puhul, kellel on liikmesriigis Viini konventsiooni alusel diplomaadi- või konsulaarstaatatus⁽¹⁵⁴⁾.

5.2 Üliõpilased ja majanduslikult mitteaktiivsed ELi kodanikud

Üliõpilasel ja majanduslikult mitteaktiivsel ELi kodanikul peab olema enda ja oma pereliikmete jaoks **piisavalt vahendeid**, et mitte koormata vastuvõtvas liikmesriigis elamise ajal selle riigi sotsiaalsüsteemi. Samuti peab neil ja nende pereliikmetel olema **üldine ravikindlustus**⁽¹⁵⁵⁾.

Direktiiv 2004/38/EÜ ei välista seda, et ELi kodanikul on elamisõigus liikmesriigis, kus ta töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, ja samal ajal ka teises liikmesriigis, kus ta veedab aega (nt nädalavahetused ja puhkuse), kui asjakohased tingimused on täidetud. Seega võib ELi kodanik saada või säilitada liikmesriigis, kus ta elab üliõpilasena või majanduslikult mitteaktiivse isikuna, elamisõiguse, kui piisavate vahendite ja üldise ravikindlustuse tingimus on täidetud ja (kui see on asjakohane) kui isik on kantud mõne õppeasutuse nimekirja.

Näide

P. on liikmesriigi A kodanik. Ta töötab liikmesriigis B ja viibib tööpäevadel tavaliselt seal. Samas veedab ta kõik nädalavahetused ja mitu kuud aastas liikmesriigis C, kus ta omab rannäärset maja. P-l on õigus elada liikmesriigis B töötajana, kuid tal on ka õigus elada liikmesriigis C.

5.2.1 Piisavad vahendid

Mõiste „piisavad vahendid“ tõlgendamisel tuleb arvesse võtta direktiivi 2004/38/EÜ eesmärki hõlbustada vaba liikumist, seni kuni riigis elamise õigust omav isik ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

⁽¹⁵¹⁾ Kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punktid 52 ja 56.

⁽¹⁵²⁾ Kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 58.

⁽¹⁵³⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Gardella, C-233/12, ECLI:EU:C:2013:449.

⁽¹⁵⁴⁾ Vt kohtuotsus, Alevizos, C-392/05, ECLI:EU:C:2007:251.

⁽¹⁵⁵⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55, ja kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

Piisavate vahendite olemasolu hindamisel tuleks kõigepealt vaadelda, kas ELi kodanik (*ja pereliikmed, kelle õigus riigis elada tuleneb seotusest ELi kodanikuga*) vastab siseriiklikele kriteeriumidele, mis peavad olema täidetud **sotsiaalabi põhitoetuse** saamiseks.

ELi kodaniku vahendid on piisavad, kui need ulatuvad vähemalt künniseni või ületavad künnist, mille saavutamise korral antaks vastuvõttvas liikmesriigis minimaalset toimetulekutoetust. Kui see kriteerium ei ole kohaldatav, tuleks arvesse võtta minimaalset sotsiaalkindlustuspensionit.

Artikli 8 lõike 4 kohaselt on liikmesriigil keelatud kehtestada kas otseselt või kaudselt konkreetne summa, mida võib pidada piisavateks vahenditeks ja mille puudumise korral saaks riigis elamise õiguse andmisest automaatselt keelduda. Liikmesriigi ametiasutused peavad arvesse võtma asjaomase isiku olukorda.

Liikmesriik võib keelduda andmast sotsiaaltoetust vaba liikumise õigust kasutavale majanduslikult mitteaktiivsele ELi kodanikule, kellel ei ole piisavalt vahendeid, et saada direktiivi 2004/38/EÜ alusel elamisõigus ⁽¹⁵⁶⁾. Seepärast tuleb selle hindamisel, kas artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud piisavate vahendite nõue on täidetud, „taotletud sotsiaaltoetusi arvesse võtmata“ kontrollida konkreetselt iga asjassepuutuva isiku majanduslikku olukorda“ ⁽¹⁵⁷⁾. Artikli 7 lõike 1 punktis b eesmärk on **vältida seda, et majanduslikult mitteaktiivsed ELi kodanikud „kasutaksid vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkaitse süsteemi endale elatusvahendite hankimiseks“** ⁽¹⁵⁸⁾.

Brey kohtuasjas tehtud otsuses on sedastatud, et asjaolu, et majanduslikult mitteaktiivsel ELi kodanikul on õigus saada sotsiaalabi, „võib kujutada endast tõendit“ selle kohta, et tal ei ole piisavalt vahendeid, et mitte koormata põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi artikli 7 lõike 1 punktis b tähenduses ⁽¹⁵⁹⁾.

Liikmesriigi ametiasutused võivad vajaduse korral kontrollida vahendite olemasolu, seaduslikkust, ⁽¹⁶⁰⁾ suurust ja kättesaadavust. Selle kontrolli võib teha siis, kui ELi kodanik taotleb riigis elamise registreerimist või kui ELi kodaniku pereliige taotleb elamisõigust tõendavat dokumenti.

Pärast elamisõigust tõendava dokumendi väljaandmist ei tohi seda kontrolli teha süstemaatiliselt, vaid – nagu on ette nähtud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõikega 2 – üksnes erijuhtudel, kui tekib põhjendatud kahtlus, kas ELi kodanik või tema pereliige vastab piisavate vahenditega seotud tingimusele.

Euroopa Kohus on kinnitanud, et artikli 14 lõiget 2 kohaldatakse ka seoses sotsiaaltoetuste andmisega ⁽¹⁶¹⁾. Kohus on leidnud, et selle sättega on kooskõlas süsteem, kus taotleja peab iga asjaomase sotsiaaltoetuse puhul esitama taotluses rea andmeid, millest nähtub, kas tal on riigis elamise õigus või mitte, ja mida seejärel kontrollivad asjaomase toetuse andmise üle otsustavad ametiasutused, ning kus ainuüksi erijuhtudel nõutakse taotlejalt selle tõendamist, et tal on tõepoolest riigis elamise õigus, nagu ta on taotluses märkinud ⁽¹⁶²⁾.

Euroopa Kohus on selgitanud, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimusi tuleb tõlgendada kitsalt, ⁽¹⁶³⁾ arvestades liidu õiguses kehtestatud piire ja proportsionaalsuse põhimõtet ⁽¹⁶⁴⁾ ning kahjustamata direktiivi 2004/38/EÜ kasulikku mõju ⁽¹⁶⁵⁾. Peale selle näitab asjaolu, et direktiivi 2004/38/EÜ preambulis on ette nähtud, et riigis elamise õiguse kasutajad ei tohi „põhjendamatult“ koormata vastuvõtva liikmesriigi eelarvet, teatavat rahalist solidaarsust, eriti kui elamisõiguse kasutajal tekkinud raskused on ajutist laadi ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 78; vt ka punkt 11.1 (Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused)

⁽¹⁵⁷⁾ Kohtuotsus, Dano, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 80, ja kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 79.

⁽¹⁵⁸⁾ Kohtuotsus, Dano, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 76.

⁽¹⁵⁹⁾ Kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 63.

⁽¹⁶⁰⁾ Ent vt kohtuotsus, Bajratar, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 42.

⁽¹⁶¹⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Ühendkuningriik, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, punktid 81 ja 82.

⁽¹⁶²⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Ühendkuningriik, C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436, punktid 83 ja 84.

⁽¹⁶³⁾ Kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 70.

⁽¹⁶⁴⁾ Kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 70, ja kohtuotsus, Bajratar, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 35.

⁽¹⁶⁵⁾ Kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 71.

⁽¹⁶⁶⁾ Kohtuotsus, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 44.

Seda arvesse võttes tuleks pöörata nõuetekohast tähelepanu asjaolule, et ELi kodaniku olukord võib aja jooksul muutuda ja tal võivad tekkida uued sissetulekuallikad. Näiteks võib ELi kodanik, kes riigis viibimise alguses oli majanduslikult mitteaktiivne, leida hiljem töö.

Lisaks ei tohi piirata seda, mis liiki tõendeid saab piisavate vahendite kohta esitada ⁽¹⁶⁷⁾. Seepärast ei tohi liikmesriik ette näha, et piisavate vahendite tõendamisel on vastuvõetavad vaid konkreetset liiki dokumendid, millega jäetakse ELi kodanikud ilma võimalusest tõendada oma vahendeid muul viisil.

Mis puudutab **vahendite vormi ja päritolu**, siis vahendid ei pea laekuma korrapäraselt ja võivad olla kogutud kapitalina.

Peale selle on Euroopa Kohus selgitanud, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktis b esinevat sõnastust „on [—] piisavalt vahendeid“ tuleb tõlgendada nii, et piisab, kui ELi kodanikule on niisugused vahendid kättesaadavad ⁽¹⁶⁸⁾. ELi kodanik ei ole kohustatud tõendama, et tal endal on need vahendid olemas, kuna liidu õiguses ei ole esitatud „mingeid nõudmisi vahendite **päritolu** suhtes“ ⁽¹⁶⁹⁾. Seega tuleb aktsepteerida kolmandalt isikult laekuvaid vahendeid ⁽¹⁷⁰⁾.

Peale selle on Euroopa Kohus leidnud, et piisavate vahendite nõude täitmiseks võivad sobida ka vahendid, mis on saadud tööga, mida ELi kodaniku vanem on teinud pärast oma elamisloa lõppemist, kui saadud tulult on tasutud makse ja sotsiaalkindlustusmaksed ning need vahendid on võimaldanud ELi kodanikul kümne aasta jooksul rahuldada enda ja oma pere liikmete vajadused, ilma et ta oleks pidanud kasutama vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi ⁽¹⁷¹⁾.

Näiteid tõenditest, mis kinnitavad vahendite olemasolu:

- pangakonto väljavõte või panga kinnituskiri vahendite olemasolu kohta. Vastuvõttev liikmesriik ei saa keelduda aktsepteerimast pangadokumente põhjusel, et need on pärit teisest liikmesriigist. Samuti ei saa liikmesriigi ametiasutus nõuda ELi kodanikult pangakonto avamist vastuvõtvas liikmesriigis ja oma vahendite hoiustamist sellel kontol;
- pensionitunnistus;
- tõend kinnisvara üürileandmisega teenitava tulu kohta;
- tõend investeerimistulu kohta;
- tõend ELi kodaniku pere liikmelt (nt abikaasalt, partnerilt, vanemalt, hooldajalt) saadud tulu või vahendite kohta;
- tõend majandustegevusega teenitud tulu kohta (ükskõik millal see tegevus toimus);
- tõend pärandina saadud vara kohta.

⁽¹⁶⁷⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Itaalia, C-424/98, ECLI:EU:C:2000:287, punkt 37.

⁽¹⁶⁸⁾ Kohtuotsus, Singh jt, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽¹⁶⁹⁾ Kohtuotsus, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809, punkt 30; vt ka kohtuotsus, Singh jt, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476, punkt 74; kohtuotsus, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 48, ja kohtuotsus, Alokpa, C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645, punkt 27.

⁽¹⁷⁰⁾ Vt näiteks kohtuotsus, komisjon vs. Brey, C-408/03, ECLI:EU:C:2006:192, punkt 40 jj; kohtuotsus, Singh jt, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476; kohtuotsus, Zhu ja Chen, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639; kohtuotsus, Alokpa, C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645, ja kohtuotsus, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675.

⁽¹⁷¹⁾ Kohtuotsus, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809.

Kui liikmesriigi ametiasutus keeldub andmast elamisõigust või peatab selle õiguse või võtab vastu väljasaatmisotsuse põhjusel, et ELi kodaniku puhul ei ole täidetud piisavate vahendite nõue, on **vajalik põhjalik ja individuaalne proportsionaalsuse hindamine** ⁽¹⁷²⁾. Peale selle tuleks arvesse võtta põhiõiguste hartaga tagatud põhiõigusi. Uurides meetme kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, sealhulgas meetme asjakohasust ja vajalikkust taotletava eesmärgi saavutamiseks, ⁽¹⁷³⁾ tuleb eeskätt arvesse võtta liikumisvabaduse kui põhiõiguste harta artikliga 45 tagatud põhiõiguse tähtsust.

Igal juhul on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõikes 3 sätestatud, et „kui liidu kodanik või tema pereliige **kasutab vastuvõtva liikmesriigi sotsiaabisüsteemi, ei ole väljasaatmine automaatne tagajärg**“.

Hindamise tegemiseks võib liikmesriik välja töötada näiteks konkreetsetel punktidel põhineva süsteemi. Direktiivi 2004/38/EÜ põhjendusega 16 on selle jaoks ette nähtud **kolm kriteeriumi**:

1) **kestus**

Kui kaua on toetust antud?

Kas on tõenäoline, et ELi kodanik ei vaja varsti enam toetust?

Kui kaua on isik vastuvõtvast liikmesriigis elanud?

2) **isiku olukord**

Millised on ELi kodaniku ja tema pereliikmete sidemed vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnaga?

Kas arvesse on vaja võtta vanuse, tervisliku seisundi või perekondliku ja majandusliku olukorraga seotud kaalutlusi?

3) **summa**

Kui palju on abi kokku antud?

Kas sotsiaalabi on varem olnud ELi kodaniku peamiseks sissetulekuks?

Kas ELi kodanik on varem kaasa aidanud vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabi rahastamisele?

Seni kuni elamisõiguse kasutaja **ei koorma põhjendamatult** vastuvõtva liikmesriigi sotsiaabisüsteemi, ei saa teda sel põhjusel välja saata ⁽¹⁷⁴⁾.

Selle hindamisel, kas asjaomane isik koormab sotsiaabisüsteemi, võib pidada asjakohaseks sotsiaalabi toetuste saamist.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 kohaselt **ei tohi mingil juhul** välja saata töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid ja nende pereliikmeid (v.a avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides). Sama kehtib isikute kohta, kes on sisenenud vastuvõtvasse liikmesriiki töö otsimiseks, ning isikute kohta, kes on lõpetanud töötamise ja kellel ei ole enam töötaja staatust, seni kuni nad suudavad tõendada, et „jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida“ ⁽¹⁷⁵⁾ (vt punkt 6 (Töötajate elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punkt b))).

⁽¹⁷²⁾ Samas on Euroopa Kohus tunnistanud seoses juurdepääsuga sotsiaalabile, hinnates koormust, mida sotsiaalabi taotlus võib tekitada, et **põhjendamatu koormus** võib liikmesriigil tekkida „mitte **individuaalse taotluse** tõttu, vaid kõigi talle esitatud individuaalsete taotluste **kokkuliitmise järel**“ (vt kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 62, ja kohtuotsus, García-Nieto, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 50).

⁽¹⁷³⁾ Kooskõlas põhiõiguste harta artikli 52 lõikega 1.

⁽¹⁷⁴⁾ Artikli 14 lõige 3 ja põhjendus 16.

⁽¹⁷⁵⁾ Vt artikli 14 lõike 4 punkt b; vt ka kohtuotsus, Antonissen, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 22; kohtuotsus, Jobcenter Krefeld, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, punkt 69, ja kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 33.

Lisateavet selle kohta, milline on seos piisavate vahendite omamise ja artikli 24 kohase võrdse kohtlemise vahel, leiab punktist 11 (Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24)).

5.2.2 Üldine ravikindlustus

Majanduslikult mitteaktiivsel ELi kodanikul (sh üliõpilasel) ja tema pereliikmetel peab olema vastuvõtvast liikmesriigis üldine ravikindlustus ⁽¹⁷⁶⁾.

See nõue on täidetud nii juhul, kui ELi kodanikul on üldine ravikindlustus, mis hõlmab ka tema pereliikmeid, kui ka vastupidi juhul, kui pereliikmel on selline kindlustus, mis hõlmab ELi kodanikku ⁽¹⁷⁷⁾.

Põhimõtteliselt on vastuvõetav ükskõik milline vastuvõtvast liikmesriigis või mujal sõlmitud riiklik või erakindlustus, kui see pakub **üldkaitset** ja ei too endaga kaasa koormust vastuvõtva liikmesriigi rahandusele. Kaitsmaks ravikindlustuse ulatuslikkuse hindamisel oma riigi rahandust, peab liikmesriik tegutsema liidu õigusega kehtestatud piire arvestades ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ⁽¹⁷⁸⁾.

Pensionäri puhul on üldise ravikindlustuse tingimus täidetud juhul, kui tal on õigus saada ravi selle liikmesriigi nimel, kes maksab talle pensioni ⁽¹⁷⁹⁾. Pensionäril, kellel on porditav dokument S1 (**PD S1**), on õigus saada tervishoiuteenuseid oma elukohaliikmesriigis ja tema puhul on üldise ravikindlustuse tingimus täidetud ⁽¹⁸⁰⁾.

Kui ELi kodanik ei vii oma elukohta määruse (EÜ) nr 883/2004 tähenduses üle vastuvõtvasse liikmesriiki ja tal on kavatsus tagasi pöörduda (nt pärast õpinguid või lähetust teises liikmesriigis), tõendab kõnealuse üldkaitse olemasolu päritoluliikmesriigi välja antud Euroopa ravikindlustuskaart (vt punkt 11.4 (Võrdne juurdepääs tervishoiuteenustele: sisu ja tingimused) ning punkt 11.3 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe), kus on vaadeldud mõistet „elukoht“ määruse (EÜ) nr 883/2004 tähenduses).

Päritoluliikmesriigi välja antud Euroopa ravikindlustuskaarti ei saa üldise ravikindlustuse olemasolu tõendamiseks (muudes kui eespool nimetatud olukordades) kasutada majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik, kes vastab kahele järgmisele kumulatiivsele tingimusele:

- kasutab direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punkti b alusel õigust elada vastuvõtvast liikmesriigis üle kolme kuu enne alalise elamisloa saamist ning
- on viinud oma elukoha määruse (EÜ) nr 883/2004 tähenduses üle vastuvõtvasse liikmesriiki (nagu on selgitatud punktis 11.3 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe)) ja ei ole seetõttu enam hõlmatud oma päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga.

Samas on ELi kodanikul taolises olukorras õigus sellele, et ta liidetakse määruse (EÜ) nr 883/2004 alusel vastuvõtva liikmesriigi riikliku ravikindlustussüsteemiga ⁽¹⁸¹⁾.

Vastuvõttev liikmesriik võib sellistel asjaoludel siiski ette näha, et seni, kuni ELi kodanik saab alalise elamisõiguse, ei ole juurdepääs sellele süsteemile tasuta, vältimaks seda, et mitteaktiivsed ELi kodanikud koormavad põhjendamatult liikmesriigi eelarvet ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55, ja kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

⁽¹⁷⁷⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 67.

⁽¹⁷⁸⁾ Kohtuotsus, Baumbast, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493, punktid 89–94.

⁽¹⁷⁹⁾ See tingimus on täidetud ka pensionäri puhul, kellel on kohustusliku kindlustusskeemi osaks oleva kindlustusandja sertifitseeritud erakindlustus, kui see kindlustus on osa üldisest tervishoiupoliitikast, mida liikmesriik kohaldab oma kodanike või konkreetse kodanike rühma suhtes.

⁽¹⁸⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1) artiklid 17, 23, 24 ja 25.

⁽¹⁸¹⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punktid 50 ja 51.

⁽¹⁸²⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 58.

Seega võib vastuvõttev liikmesriik kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega seada majanduslikult mitteaktiivse ELi kodaniku riikliku ravikindlustussüsteemiga liitmisele tingimusi, mille eesmärk on tagada, et ELi kodanik ei koorma põhjendamatult liikmesriigi eelarvet. Vastuvõttev liikmesriik võib näiteks nõuda, et ELi kodanik sõlmiks või säilitaks üldise eraravikindlustuslepingu, mille alusel hüvitataks vastuvõtvale liikmesriigile asjaomase ELi kodaniku eest tehtud tervishoiukulutused, või nõuda, et ELi kodanik teeks sissemakseid vastuvõtva liikmesriigi riiklikku ravikindlustussüsteemi ⁽¹⁸³⁾. Euroopa Kohus on leidnud, et selles kontekstis on vastuvõtva liikmesriigi kohustus tagada proportsionaalsuse põhimõtte järgimine „ja seega see, et selle kodaniku jaoks ei oleks nende tingimuste täitmine ülemäära raske“ ⁽¹⁸⁴⁾.

Kui ELi kodanik on liidetud vastuvõtvas liikmesriigis riikliku ravikindlustussüsteemiga, on tal üldine ravikindlustus artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses ⁽¹⁸⁵⁾ ja temalt ei saa nõuda täiendavat erakindlustust.

Peale selle võib vastuvõttev liikmesriik seada lisatingimusi oma riikliku ravikindlustussüsteemiga ühinemiseks (nt nõue, et isik peab olema eelnevalt elanud vähemalt ühe aasta ELis), eeldusel et need tingimused kehtivad ka riigi oma kodanike suhtes ja on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Näited

- C. on liikmesriigi A kodanik, kes õpib samas liikmesriigis ülikoolis. Ta suundub ajutiselt liikmesriiki B, et veeta seal paar kuud Erasmuse üliõpilasena. Liikmesriigi A välja antud ravikindlustuskaart on piisav tõend üldise ravikindlustuse omamise kohta liikmesriigis B.
- P. on liikmesriigi A kodanik ja ka elab selles liikmesriigis. Ta ostab maja liikmesriigis B ning kolib sinna, et ühineda oma naise ja pojaga ja elada oma säästudest. P. lõpetab oma korteri üürilepingu liikmesriigis A ja võtab kõik oma isiklikud asjad endaga liikmesriiki B kaasa. Ta teatab, et tal ei ole kavas liikmesriiki A tagasi pöörduda. P. ei saa kasutada oma päritoluliikmesriigi välja antud Euroopa ravikindlustuskaarti, et tõendada üldist ravikindlustust liikmesriigis B.
- M. on liikmesriigi A kodanik. Ta asub alaliselt elama liikmesriiki B, et ühineda oma abikaasaga, kes on liikmesriigi B kodanik. M. ei ole majanduslikult aktiivne. Liikmesriigis B on olemas riigi rahastatav süsteem tervishoiuteenuste osutamiseks siseriiklikes õigusaktides kindlaks määratud kategooriatesse kuuluvatele isikutele, ilma et hinnataks individuaalselt ja kaalutlusõigust kasutades abitaotleja isiklike vajadusi. M. vastab kõigile liikmesriigi B kodanikele seatud tingimustele, mis on eelduseks riikliku ravikindlustussüsteemiga ühinemisele. Seepärast on tal õigus liitumisele liikmesriigi B riikliku ravikindlustussüsteemiga. Liikmesriik B ei ole kohustatud võimaldama sellist liitumist tasuta, kuid seatavad tingimused peavad olema proportsionaalsed ja ELi kodanikul ei tohiks olla ülemäära keeruline neid täita.

Kui ELi kodanik on saanud alalise elamisõiguse, üldise ravikindlustuse nõue talle ja tema pereliikmetele enam ei kehti ⁽¹⁸⁶⁾.

Lisateavet leiab punktist 11.3 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe).

5.2.3 Üliõpilased

Artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt võib liikmesriik nõuda liikuvalt ELi üliõpilaselt

- tõendit selle kohta, et ta on kantud mõne era- või avalik-õigusliku akrediteeritud õppeasutuse nimekirja ning tema peamine eesmärk on õpingud, sealhulgas tööalane koostöö;

⁽¹⁸³⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 59, ja kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 69.

⁽¹⁸⁴⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 59.

⁽¹⁸⁵⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 69.

⁽¹⁸⁶⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punktid 59 ja 60.

- tõendit selle kohta, et tal on vastuvõtnas liikmesriigis üldine ravikindlustus (vt punkt 5.2.2 (Üldine ravikindlustus)), ning
- avaldust (või muud asjakohast dokumenti) selle kohta, et tal on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata vastuvõtnas liikmesriigis elamise ajal selle riigi sotsiaalsüsteemi.

5.2.4 Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja

Nagu on selgitatud punktis 2.2.2.5 (Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja), on Euroopa Kohus sedastanud, et kui alaealine ELi kodanik kasutab oma vaba liikumise õigust, tuleb lisaks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 loetletud isikute õigustele tunnustada sellise kolmanda riigi kodaniku õigust elada vastuvõtnas liikmesriigis, kes on alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja.

Alaealise ELi kodaniku ja tema peamise hooldaja üle kolme kuu ja alla viie aasta pikkuse elamisõiguse suhtes kohaldatakse teatavaid tingimusi. Alaealine kasutab tavaliselt oma vaba liikumise õigust ilma, et ta osaleks majandustegevuses. Seepärast on oluline kontrollida, kas seda õigust kasutaval ELi lapsel on 1) enda ja oma peamise hooldaja jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata vastuvõtnas liikmesriigis elamise ajal selle riigi sotsiaalsüsteemi, ning 2) enda ja oma peamise hooldaja jaoks üldine ravikindlustus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punkt b, vt punkt 5.2.1 (Piisavad vahendid) ja punkt 5.2.2 (Üldine ravikindlustus))⁽¹⁸⁷⁾. Sellega seoses tuleb arvesse võtta järgmist:

- piisavate vahendite nõue võib olla alaealise ELi kodaniku puhul täidetud tema kolmanda riigi kodanikust peamise hooldaja kaudu⁽¹⁸⁸⁾ (lisateavet, eeskätt vahendite vormi ja päritolu kohta, leiab punktist 5.2.1 (Piisavad vahendid));
- üldise ravikindlustuse nõue võib olla täidetud juhul, kui
 - alaealisel ELi kodanikul on üldine ravikindlustus, mis hõlmab tema peamist hooldajat, ja
 - vastupidisel juhul, kui peamisel hooldajal on üldine ravikindlustus, mis hõlmab alaealist ELi kodanikku⁽¹⁸⁹⁾.

Kui alaealine ELi kodanik on saanud alalise elamisõiguse, piisavate vahendite ja üldise ravikindlustuse nõue talle ja tema peamisele hooldajale enam ei kehti⁽¹⁹⁰⁾.

Tuleb märkida, et lapse peamisel hooldajal võib olla ka direktiivi 2004/38/EÜ artikli 12 lõikest 3 tulenev elamisõigus, kui laps elab vastuvõtnas liikmesriigis ja on kantud vastuvõtna liikmesriigi õppeasutuse nimekirja⁽¹⁹¹⁾ (vt punkt 8 (Pereliikmete elamisõiguse säilitamine ELi kodaniku surma või lahkumise ning abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 12 ja 13))).

5.3 Tõendavad dokumendid registreerimistunnistuse saamiseks

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 8 lõige 1 võimaldab vastuvõtnal liikmesriigil pikema kui kolmekuulise riigis elamise korral nõuda, et ELi kodanik registreeriks end asjaomases ametiasutuses. Seega saab iga liikmesriik otsustada, kas kehtestada liikuvatele ELi kodanikele see kohustus (lisateavet registreerimistunnistuste kohta leiab punktist 12.1 (ELi kodanikule välja antav registreerimistunnistus ja alalise elukoha tõend (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8 ja 19 ning määruse (EL) 2019/1157 artikkel 6): vorm, miinimumteave ja kehtivusaeg)).

Registreerimistunnistuse taotlusega esitatavate **dokumentide nimekiri**⁽¹⁹²⁾ on ammendav. Ühtki muud dokumenti ei tohi nõuda.

⁽¹⁸⁷⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 55, ja kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 63.

⁽¹⁸⁸⁾ Vt näiteks kohtuasi, Bajratari, C-93/18, ECLI:EU:C:2019:809, punktid 30 ja 31, ning kohtuasi, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 48.

⁽¹⁸⁹⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punkt 67.

⁽¹⁹⁰⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punktid 59 ja 60.

⁽¹⁹¹⁾ Sarnaseid eeskirju kohaldatakse ELi kodaniku vanema suhtes, kelle elamisõigus põhineb määruse (EL) nr 492/2011 artiklil 10 ja asjakohasel kohtupraktikal (vt lisateabe saamiseks kohtuotsus, Alarape, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290).

⁽¹⁹²⁾ Artikli 8 lõiked 3 ja 5 ning põhjendus 14.

Näited

- M. on liikuv ELi töötaja. Ta ei pea esitama tõendit piisavate vahendite nõude täitmise kohta.
- L. on ELi kodanik, kes on abielus liikuva ELi töötajaga. Ta esitab liikuva ELi töötaja abikaasana registreerimistunnistuse taotluse. Temalt ei saa nõuda tõendit töötamise või piisavate vahendite nõude täitmise kohta.
- R. on ELi kodanik, kes on abielus kolmanda riigi kodanikust töötajaga. R. esitab registreerimistunnistuse taotluse majanduslikult mitteaktiivse ELi kodanikuna. Ta esitab tõendid selle kohta, et tal on enda ja oma abikaasa jaoks piisavalt vahendeid (tänu kolmanda riigi kodanikust abikaasa sissetulekule) ning et mõlemal on üldine ravikindlustus (tänu liitmisele vastuvõtva liikmesriigi riikliku ravikindlustussüsteemiga). R. ei pea esitama tõendit selle kohta, et ta on töötaja.

Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja puhul võib vastuvõttev liikmesriik juhul, kui tekib kahtlus esitatud dokumendi õigsuse osas, nõuda dokumendi kinnitamist täiendava tõendiga (nt palgalipik).

Direktiivis 2004/38/EÜ ei ole siiski nimetatud tõendavaid dokumente kõigis võimalikes olukordades (nt elamisõigust tõendav dokument, mis on antud töötajale või pereliikmele, kes on säilitanud elamisõiguse direktiivi 2004/38/EÜ artikli 12 või 13 alusel).

Teavet registreerimistunnistuse andmisest keeldumise kohta leiab punktist 15 (Menetluslikud tagatised (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 30–33)).

Registreerimistunnistusel on üksnes deklaratiivne ja tõendusjõud (vt punkt 12.3 (Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25))). See tõendab elamisõigust ega ole eeltingimus ELi kodaniku muude õiguste kasutamiseks.

5.4 Menetlusaeg registreerimistunnistuste väljaandmisel

Artikli 8 lõike 2 kohaselt tuleb registreerimistunnistus välja anda viivitamata. See nõue on eriti oluline liikmesriikides, kus on ELi kodanike jaoks sisse seatud registreerimissüsteem (vt punkt 12 (Elamisõigust tõendavad dokumendid (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8, 10, 19, 20 ja 25))), kuna registreerimistunnistus võib hõlbustada ELi kodanikule antud õiguste kasutamist ja ELi kodaniku lõimumist vastuvõtvas liikmesriigis.

Kui registreerimistunnistust ei ole võimalik välja anda kohapeal pärast taotluse ja tõendavate dokumentide saamist, tuleks see välja anda järgmiste päevade (nt 7–10 päeva) jooksul. Kui on käimas kuritarvitamise või pettuse kahtlusega seotud uurimine, võib tõendi väljaandmise edasi lükata, pidades kinni tõhususe põhimõttest ja direktiivile 2004/38/EÜ omasest taotluste kiire menetlemise eesmärgist ⁽¹⁹³⁾.

5.5 Rahvastiku registreerimise süsteemid

Mõni liikmesriik nõuab, et ELi kodanik registreeriks end riiklikus (või piirkondlikus/kohalikus) rahvastikuregistris ja hangiks endale isikukoodi. Rahvastikuregistrisse kandmine erineb tavaliselt elukoha registreerimisest direktiivi 2004/38/EÜ alusel, olles küsimus, mis on reguleeritud siseriikliku õigusega.

Euroopa Kohus on kinnitanud, et liikmesriigil on õigus kasutada rahvastikuregistrit, et toetada ametiasutusi, kes vastutavad elamisõigusega seotud õigusaktide kohaldamise eest ⁽¹⁹⁴⁾.

Rahvastikuregistrit käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaldamisel tuleb siiski järgida liidu õigust.

⁽¹⁹³⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽¹⁹⁴⁾ Kohtuotsus, Huber, C-524/06, ECLI:EU:C:2008:724, punkt 58.

Eelkõige ei tohi registreerimine riiklikus rahvastikuregistris ja isikukoodi omamine olla eeltingimus selleks, et ELi kodanikul oleks õigus vastuvõttvas liikmesriigis töötada, ning need ei tohi takistada ELi kodanikul kasutada oma vaba liikumise õigust ⁽¹⁹⁵⁾.

Seega, kui vastuvõttvas liikmesriigis on igapäevaelus vajalik isikukood, kuid ELi kodanikel ei ole võimalik seda saada (nt kuna isikukoodi saamise tingimused erinevad elukoha registreerimise tingimustest), tuleks pakkuda ELi kodanikele alternatiivseid vahendeid. Tulenevalt liidu õiguses sätestatud õigusest võrdsele kohtlemisele ei tohi liikmesriik võtta meetmeid, millega otseselt diskrimineeritakse teiste liikmesriikide kodanikke. Samuti ei ole liikmesriigil lubatud võtta kaudseid meetmeid, milles küll ei tehta vahet kodakondsuse põhjal, kuid mis mõjutavad liikuvaid ELi kodanikke rohkem kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke ja millega kaasneb oht, et liikuvad ELi kodanikud pannakse ilma objektiivse põhjendusega ebasoodsamasse olukorda ⁽¹⁹⁶⁾.

Vastuvõttev liikmesriik võib näha ette, et ELi kodanikud, kes elavad vaba liikumise õigust kasutades tema territooriumil, peavad hankima endale maksukohustuslasena registreerimise numbrit. See number võib olla keskse tähtsusega liikmesriigi maksuasutustele kontrollide tegemisel. Kohustus omada vastuvõttvas liikmesriigis maksukohustuslasena registreerimise numbrit ei tohi samamoodi kaasa tuua teiste liikmesriikide kodanike otsest ega kaudset diskrimineerimist. Peale selle ei tohiks sellise numbrit hankimiseks kehtestatud menetlus tekitada mingeid takistusi põhivabadustele ega häirida äritehingute tegemist.

6 Töötajate elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punkt b)

Artikli 14 lõike 4 punkti b kohaldatakse isikute suhtes, kes on sisenenud vastuvõttvasse liikmesriiki töö otsimiseks, ning isikute suhtes, kes on lõpetanud töötamise ja kellel ei ole enam töötaja staatust, seni kuni nad suudavad tõendada, et „jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida“ ⁽¹⁹⁷⁾.

Tulenevalt ELi toimimise lepingu artiklist 45 ja direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punktist b peab vastuvõttev liikmesriik tagama ELi kodanikule töö otsimiseks mõistliku tähtaja, mis juhul, kui ELi kodanik peaks otsustama võtta end vastuvõttvas liikmesriigis töötajana arvele, hakkab kulgema arvelevõtmise ajast. See mõistlik aeg peaks võimaldama isikul „tutvuda tööpakkumistega, mis võivad talle sobida, ja võtta töö saamiseks vajalikud meetmed. [...] Selle tähtaja jooksul võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et töötaja tõendaks töö otsimist“ ⁽¹⁹⁸⁾. „[K]uus kuud alates arvele võtmise kuupäevast ei näi põhimõtteliselt ebapiisav“ ⁽¹⁹⁹⁾.

„[A]lles pärast mõistliku tähtaja möödumist on töötaja kohustatud tõendama mitte ainult seda, et ta jätkab töö otsimist, vaid ka seda, et tal on tegelik võimalus tööd leida“ ⁽²⁰⁰⁾.

Kui ELi kodanik siseneb vastuvõttvasse liikmesriiki kavatsusega otsida seal tööd, on tema elamisõigus esimesel kolmel kuul samuti hõlmatud direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 6. Seetõttu ei saa sellisele kodanikule kohaldada kolme kuu jooksul ühtegi muud tingimust peale nõude omada kehtivat isikutunnistust ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Vaba liikumise õigus tuleneb otseselt aluslepingust ega eelda mis tahes formaalsuse täitmist. Vt elamisõigust tõendavate dokumentide kohta näiteks kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punktid 48, 49 ja 54; kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punktid 48 ja 49, ning kohtuotsus, O. ja B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 60. Seoses töötajate ja teenuste vaba liikumise ning asutamisevabadusega vt kohtuotsus, Royer, 48/75, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽¹⁹⁶⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Meints, C-57/96, ECLI:EU:C:1997:564, punktid 44 ja 45.

⁽¹⁹⁷⁾ Vt artikli 14 lõike 4 punkt b ning kohtuotsus, Antonissen, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 22; kohtuotsus, Jobcenter Krefeld, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, punkt 69, ja kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 33.

⁽¹⁹⁸⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 51.

⁽¹⁹⁹⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 42. Vt ka kohtuotsus, Antonissen, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80, punkt 21.

⁽²⁰⁰⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 46.

⁽²⁰¹⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punktid 35 ja 36. Vt ka direktiivi 2004/38/EÜ põhjendus 9. Samas hakkab alates ajast, mil ELi kodanik otsustas end vastuvõttvas liikmesriigis töötajana arvele võtta, kulgema „mõistlik tähtaeg“.

Töötotsija olukorra hindamisel võivad ametiasutused silmas pidada eelkõige järgmist ⁽²⁰²⁾.

- Seoses asjaoluga, et isik otsib tööd:
 - töötotsijana arvelevõtmine töötotsijatega tegelevas ametiasutuses;
 - korrapärane kandideerimisavalduste saatmine potentsiaalsetele tööandjatele või töövestlustel käimine.
- Seoses tegeliku võimalusega tööd saada:
 - olukord liikmesriigi tööturul sektoris, mis vastab töötotsija kutseoskusele;
 - arvesse ei saa võtta asjaolu, et töötotsija keeldus pakkumistest, mis ei vasta tema kutseoskusele;
 - arvesse ei saa võtta asjaolu, et töötotsija ei ole kunagi töötanud vastuvõtvast liikmesriigis.

Lisateavet leiab komisjoni 2010. aasta teatisest „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“ ning punktist 11 (Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24)).

7 Kolmandate riikide kodanikest pereliikmete üle kolmekuuline elamisõigus, haldusformaalsused ja õigus töötada (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 9–11, 22 ja 23)

7.1 Tõendavad dokumendid elamislubade väljaandmiseks

Elamisloa taotlusega esitatavate **dokumentide nimekiri** ⁽²⁰³⁾ on ammendav, nagu on kinnitatud põhjenduses 14. Liikmesriigi ametiasutus ei tohi nõuda ühtki muud dokumenti ⁽²⁰⁴⁾.

Liikmesriigi ametiasutus peab elamisloa väljastamise haldusmenetluse raames kontrollima üksnes seda, kas ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliige „on võimeline direktiivi artikli 10 lõikes 2 nimetatud dokumentide esitamise tõendamise, et ta kuulub liidu kodaniku pereliikme mõiste alla direktiivi 2004/38 tähenduses, et saada elamisluba“ ⁽²⁰⁵⁾. Seepärast tuleb kolmanda riigi kodanikule, „kes tõendab, et ta kuulub liidu kodaniku pereliikme mõiste alla direktiivi 2004/38 tähenduses, [—] tema staatust tõendav elamisluba väljastada võimalikult kiiresti“ ⁽²⁰⁶⁾.

Selle kinnitamiseks, et tegemist on direktiivi 2004/38/EÜ alusel soodustatud isikuga, tuleb esitada dokumendid, mis tõendavad, et

- a) on olemas ELi kodanik, kellega seotusest tuleneb elamisloa taotleja elamisõigus.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada tõendid ELi kodaniku isikusamasuse ja kodakondsuse kohta (nt kehtiv reisisdokument);

- b) elamisloa taotleja on selle ELi kodaniku pereliige.

⁽²⁰²⁾ Kohtuotsus, G.M.A., C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punkt 47.

⁽²⁰³⁾ Artikli 10 lõige 2.

⁽²⁰⁴⁾ Vt kohtuotsus, Metock jt, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, kus Euroopa Kohus on selgitanud, et ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmel on õigus ELi kodanikuga kaasas olla, ELi kodanikuga ühineda ja koos ELi kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis elada, olenemata sellest, kas ta on elanud varem seaduslikult mõnes teises liikmesriigis, ning olenemata sellest, millal ja mis asjaoludel ta vastuvõtvasse liikmesriiki sisenen. Kohus on rõhutanud ka seda, et sellisel isikul on õigus elada ELi kodaniku pereliikmena vastuvõtvast liikmesriigis olenemata sellest, kas ta oli pereliige juba ajal, mil ELi kodanik asus elama vastuvõtvasse liikmesriiki, või sai ta selleks pärast seda, kui ELi kodanik oli sellesse liikmesriiki elama asunud. Vt ka kohtuotsus, MRAX, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461.

⁽²⁰⁵⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 63.

⁽²⁰⁶⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 65.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada tõendid, mis kinnitavad pereliikme isikusamasust (nt kehtiv reisidokument), peresidemeid (nt abielutõend, sünnitõend) ja vajaduse korral muude direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 või artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimuste täitmist (nt tõend sõltuvussuhte, tõsiste tervislike põhjuste, partnerluse püsivuse vms kohta) (vt punkt 2.2 (Pereliikmed ja teised soodustatud isikud));

- c) ELi kodanik elab vastuvõttvas liikmesriigis kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ.

Tõendamise tase sõltub **ELi kodaniku vastuvõttvas liikmesriigis elamise** õigusest:

- üle kolmekuulise elamisõiguse korral peab ELi kodanik vastama tingimustele, mis on sätestatud direktiivis 2004/38/EÜ elamisõiguse saamiseks, ja liikmesriik võib nõuda ELi kodanikult registreerimistunnistust.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada registreerimistunnistus või selle puudumisel mis tahes muu tõend, mis kinnitab, et ELi kodaniku elamine vastuvõttvas liikmesriigis vastab direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimustele (vt punkt 5 (ELi kodanike üle kolmekuuline elamisõigus ja haldusformaalsused (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 8, 14 ja 22)));

- alalise elamisõiguse korral (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 16 lõige 1) ei pea ELi kodanik vastama täiendavatele tingimustele.

Tõendamiskohustuse täitmiseks tuleb esitada alalist elamisõigust kinnitav dokument või selle puudumisel mis tahes muu tõend, mis kinnitab, et ELi kodaniku alaline elamine vastuvõttvas liikmesriigis vastab direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimustele (vt punkt 9 (Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21))).

Direktiivis 2004/38/EÜ ei ole siiski loetletud tõendavaid dokumente kõigis võimalikes olukordades (nt elamisluba, mis on antud pereliikmele, kes on säilitanud elamisõiguse direktiivi 2004/38/EÜ artikli 12 või 13 alusel).

Näited

- M. on liikuv ELi töötaja. M.-i kolmanda riigi kodanikust abikaasa Y. soovib ühineda temaga vastuvõttvas liikmesriigis. Y. ei pea esitama tõendit selle kohta, et tema ELi kodanikust abikaasal on piisavalt vahendeid nende mõlema jaoks.
- T. on kolmanda riigi kodanik, kes on abielus liikuva ELi töötaja J.-ga. T. esitab liikuva ELi töötaja abikaasana elamisloa taotluse. T. esitab tõendi oma abikaasa töö kohta, kuid ta ei pea esitama tõendeid selle kohta, et ta ise töötab või omab üldist ravikindlustust.
- R. on kolmanda riigi kodanik, kes on abielus piisavalt vahendeid omava ELi pensionäri W.-ga. Piisavate vahendite ja üldise ravikindlustuse olemasolu tuleb tõendada, kuid R. ei pea esitama ühtki tõendit oma sissesõiduvuusa kohta.
- L. on liikuva liidu töötaja M.-i kolmanda riigi kodanikust isa. L. taotleb elamisluba, esitades dokumendid, mis kinnitavad tema rahalist sõltuvust oma tütre M.-ist. L. ei pea esitama tõendeid selle kohta, et ta moodustas riigis, kust ta saabus, oma tütre ühe leibkonna, ega selle kohta, et tütar peab teda tema tervisliku seisundi tõttu abistama.

Liikmesriik võib nõuda dokumendi **tõlkimist, notariaalset kinnitamist või legaliseerimist** vaid juhul, kui liikmesriigi asjaomases ametiasutuses ei saada aru keelest, milles dokument on koostatud, või kaheldakse dokumendi ehtsuses (nt esineb kahtlusi dokumendi välja andnud asutuse ja dokumendis esitatud andmete õigsuse suhtes). Lisateavet leiab punktist 2.2.4 (Dokumendid, millega tõendada perekondlikku sidet ELi kodanikuga).

7.2 Menetlusaeg elamislubade väljaandmisel

Kolmanda riigi kodanikust pereliige võib taotleda elamisluba kohe, kui ta saabub vastuvõtvasse liikmesriiki, kui ta kavatseb jääda sellesse riiki kauemaks kui kolmeks kuuks.

Artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleb elamisluba **välja anda kuue kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast**.

See nõue on väga oluline, kuna elamisluba hõlbustab kolmanda riigi kodanikust pereliikme elamisõiguse kasutamist ja tema lõimumist vastuvõtvast liikmesriigis. Kehtiv elamisluba vabastab selle omaniku kohustusest hankida liikmesriikide territooriumile sisenemiseks viisa⁽²⁰⁷⁾. Samuti võib kolmanda riigi kodanikul olla tänu elamisloale lihtsam kasutada oma artikli 23 kohast õigust töötada vastuvõtvast liikmesriigis. Seepärast on oluline, et liikmesriikide ametiasutused peaksid elamislubade väljaandmisel kinni direktiivi ette nähtud tähtjast.

Mõiste „väljaandmine“ tähendab, et kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest „peavad liikmesriigi pädevad asutused taotluse läbi vaatama, otsuse vastu võtma ja juhul, kui taotleja vastab direktiivi 2004/38 alusel elamisõiguse saamise tingimustele, taotlejale selle elamisloa ka andma“⁽²⁰⁸⁾.

Kohustus anda elamisluba välja ettenähtud kohustusliku kuuekuulise tähtaja jooksul „eeldab tingimata otsuse vastuvõtmist ja asjaomasele isikule teatavakstegemist enne nimetatud tähtaja möödumist“⁽²⁰⁹⁾. Sama kehtib juhul, kui liikmesriigi pädev asutus keeldub asjaomasele isikule elamisluba välja andmast⁽²¹⁰⁾ (vt punkt 15 (Menetluslikud tagatised (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 30–33))). Seega võib liikmesriigi pädev asutus jõuda selle kuue kuu jooksul kas positiivse või negatiivse otsuse vastuvõtmiseni⁽²¹¹⁾.

Lõpetuseks on Euroopa Kohus selgitanud, et liidu õigusega on välistatud see, et liikmesriigi ametiasutuse jaoks „hakkab pärast elamisloa väljastamisest keelduva esimese otsuse kohtus tühistamist automaatselt kulgema uus kuuekuuline tähtaeg“. Ametiasutus on kohustatud „tegema uue otsuse mõistliku aja jooksul, mis ei tohi mingil juhul ületada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud tähtaega“⁽²¹²⁾. Seega, pärast seda, kui kohus on tühistanud esimese otsuse keelduda elamisloa väljaandmisest, peaks liikmesriigi ametiasutus võtma uue otsuse elamisloa taotluse kohta vastu mõistliku aja jooksul, mis ei tohi olla mingil juhul pikem kui kuus kuud.

Peale selle tuleb artikli 10 lõike 1 kohaselt anda viivitamata välja elamisloa taotlemise tõend.

Kui liikmesriigi ametiasutused on seadnud sisse süsteemi, kus elamisloa taotlemiseks tuleb kokku leppida kohtumine, peaks see süsteem olema korraldatud nii, et selline kohtumine saaks toimuda ilma tarbetu viivitusega.

Mõnel juhul võib elamisloa väljaandmiseks kuluv aeg olla pikem ajast, mil kehtib sissesõiduviisa, mille alusel kolmanda riigi kodanikust pereliige sisenes vastuvõtvasse liikmesriiki. **Kui sissesõiduviisa aegub ajal, mil oodatakse elamisloa väljaandmist, ei pea kolmanda riigi kodanikust pereliige pöörduma tagasi oma päritoluriiki ja hankima uut sissesõiduviisat.** Kolmanda riigi kodanikust pereliikme riigis viibimise suhtes ei kehti ajalisi piiranguid, seni kuni kolmanda riigi kodanikust pereliige ja ELi kodanik, kellega ta ühineb või kaasas on, vastavad asjaomastele elamisõiguse tingimustele.

Kolmanda riigi kodanikust pereliiget ei saa pärast tema viisa aegumist riigist välja saata⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punktid 66 ja 67.

⁽²⁰⁸⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 36. Liikmesriigi ametiasutus ei tohiks siiski „väljastada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja möödumise korral liidu kodaniku pereliikme elamisluba asjaomasele isikule automaatselt, tegemata eelnevalt kindlaks, et see isik liidu õiguse kohaselt tõepoolest vastab vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimustele“ (kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 56).

⁽²⁰⁹⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 38.

⁽²¹⁰⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 39.

⁽²¹¹⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 40.

⁽²¹²⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽²¹³⁾ Kohtuotsus, MRAX, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, punkt 90.

Selleks et aidata kolmanda riigi kodanikust pereliikmel ületada raskusi, millega ta võib silmitsi seista oma elamisloa taotluse menetlemise ajal, on soovitatav tunnistada elamisloa taotlemise tõendis või mis tahes muus dokumendis sõnaselgelt tema õigust taotluse menetlemise ajal riigis elada ja töötada.

Peale selle võib kolmanda riigi kodanikust pereliige oma elamisloa taotluse menetlemise ajal puutuda kokku praktiliste raskustega reisimisel (eelkõige tagasipöördumisel vastuvõtvasse liikmesriiki, kus ta nüüd elab), kuna ta ei ole veel vabastatud sissesõiduviisa nõudest (sest puudub elamisluba) ja tema sissesõiduviisa võib olla aegunud. Kolmanda riigi kodanikust pereliikme reisimist väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki ja tagasipöördumist vastuvõtvasse liikmesriiki tuleks hõlbustada ennekõike juhul, kui elamisluba ei ole veel välja antud väljaandva liikmesriigi põhjustatud viivituste tõttu, ja (ehkki mitte ainult) eriolukorras (nt osalemiseks lähisugulase matustel). Kui kolmanda riigi kodanikust pereliige vajab vastuvõtvasse liikmesriiki tagasipöördumiseks dokumenti, peaks tal olema võimalik hankida selline dokument enne vastuvõtvast liikmesriigist lahkumist. Igal juhul tuleks igati hõlbustada uue viisa taotlemist (vt punkt 3.3 (Viisaeskirjad)).

Elamisloal on üksnes deklaratiivne ja tõendusjõud (vt punkt 12.3 (Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25))). See tõendab elamisõigust ega ole eeltingimus pereliikme muude õiguste kasutamiseks.

8 Pereliikmete elamisõiguse säilitamine ELi kodaniku surma või lahkumise ning abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 12 ja 13)

Artiklite 12 ja 13 eesmärk on kaitsta pereliikmete pereelu ja inimväärikust, kandes hoolt selle eest, et mõnel juhul säilitatakse vastuvõtva liikmesriigi territooriumil juba elava pereliikme elamisõigus üksnes isiklikel alustel. Mõned tingimused siiski on.

8.1 Olukorrad, kus võidakse säilitada elamisõigus

Artikkel 12 hõlmab olukordi, kus ELi kodanikku, kellega seotusest on tulenenud elamisõigus, enam ei ole (ELi kodanik on surnud või lahkunud vastuvõtvast liikmesriigist).

Artikkel 13 hõlmab olukordi, kus perekondlik side ELi kodaniku ja pereliikme vahel on kadunud (abielu või registreeritud kooselu on lõppenud). Mis puudutab partnerlussidemeid, siis artiklis 13 on osutatud vaid registreeritud partnerlusele.

Pereliikme suhtes, kellele on antud elamisõigus artikli 3 lõike 2 punkti b alusel (näiteks ELi kodaniku püsipartner), artiklit 13 ei kohaldata ⁽²¹⁴⁾. Samas on liikmesriigil direktiivi 2004/38/EÜ artikli 37 alusel võimalus artikli 13 kohaldamisala laiendada, et hõlmata olukorrad, kus ei ole sõlmitud ei abielu ega registreeritud kooselu, eelkõige juhul, kui on esinenud koduvägivalda (soodsamate õigusnormide alusel antud elamisõigust ei peeta siiski direktiivi 2004/38/EÜ alusel antuks ⁽²¹⁵⁾).

Kui ELi kodanik on lahkunud vastuvõtvast liikmesriigist, säilitavad elamisõiguse vaid need pereliikmed, kes on ELi kodanikud, ja need pereliikmed, kes kuuluvad artikli 12 lõike 3 kohaldamisalasse.

8.2 Säilitatud elamisõigus

Artikliga 12 või 13 hõlmatud olukorras säilitab pereliige elamisõiguse isiklikel alustel, ⁽²¹⁶⁾ st tegemist ei ole elamisõigusega, mis tuleneb seotusest ELi kodanikuga.

8.3 Elamisõiguse säilitamise tingimused

Kui pereliige on saanud alalise elamisõiguse enne aega või ajal, mil sündmus (ELi kodaniku surm või lahkumine, abielulahutus vms) aset leiab, ei kohaldata ühtki tingimust.

⁽²¹⁴⁾ Kohtuotsus, Hadj Ahmed, C-45/12, ECLI:EU:C:2013:390, punkt 37.

⁽²¹⁵⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 83.

⁽²¹⁶⁾ Kohtuotsus, NA, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487, punkt 45.

Artikli 12 lõikega 3 hõlmatud juhtudel ei kohaldata ühtki tingimust – nõuet omada piisavalt vahendeid ja üldist ravikindlustust – ka haridust omandava lapse ja teda tegelikult hooldava vanema suhtes ⁽²¹⁷⁾. See on nii kuni lapse õpingute lõpuni ⁽²¹⁸⁾.

Muudel juhtudel kohaldatakse teatavaid tingimusi.

ELi kodanikust pereliige, kes on mõnes artikliga 12 või 13 hõlmatud olukorras, peab enne alalise elamisõiguse saamist vastama direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustele.

Kolmanda riigi kodanikust pereliige, kes on mõnes artikliga 12 või 13 hõlmatud olukorras, peab enne alalise elamisõiguse saamist vastama direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktis a, b või d sätestatud tingimustele või olema neile tingimustele vastava isiku pereliige, kusjuures pere peab olema loodud vastuvõtvast liikmesriigis. Vastavus artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud tingimusele (isik on kantud õpingute eesmärgil mõne era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja) ei võimalda kolmanda riigi kodanikul säilitada elamisõigust.

Direktiivis 2004/38/EÜ ei ole selgitatud, millal kõnealused tingimused peaksid täidetud olema. Samas on direktiivi 2004/38/EÜ artiklite 12 ja 13 eesmärk tagada pereliikmete õiguslik kaitse ELi kodaniku surma või lahkumise, abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral ⁽²¹⁹⁾. Seega, kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, ei tohiks elamisõiguse säilitamist käsitlevaid sätteid kohaldada viisil, mis oleks selle eesmärgiga vastuolus ⁽²²⁰⁾. Vastupidi, neid sätteid tuleb kohaldada viisil, mis ei kaota nende kasulikku mõju.

Peale selle **kohaldatakse kolmanda riigi kodanikust pereliikme suhtes** sõltuvalt sündmusest, mille tagajärjel kaotati tuletatud elamisõigus, **eritingimusi** (artikli 12 lõike 2 esimene lõik ning artikli 13 lõike 2 punktid a, b, c ja d). Need tingimused on seotud liikmesriigis elatud aja pikkuse, abielu kestuse, lapsega loodud sideme või eriti raskete asjaoludega.

Näited

- Z. on liikmesriigi A kodanik. Ta on töötanud ja elanud viimased kolm aastat liikmesriigis B. Tema abikaasa M. on kolmanda riigi kodanik. M. on elanud viimased kolm aastat koos Z.-ga liikmesriigis B. Z. sureb ja M. saab päranduseks suure rahasumma. Leitakse, et M.-il on piisavalt vahendeid, ja tal on ka üldine ravikindlustus. M.-il on artikli 12 lõike 2 alusel õigus elada liikmesriigis B. Veel kahe aasta pärast, kui M. saab alalise elamisõiguse, ei kohaldata tema elamisõiguse suhtes enam ühtki tingimust.
- P. on liikmesriigi A kodanik. Ta on töötanud ja elanud viimased kolm aastat liikmesriigis B. Tema abikaasa M. on kolmanda riigi kodanik. M. on elanud viimased kolm aastat P. abikaasana liikmesriigis B. M. töötab. P. naaseb elama liikmesriiki A ilma M.-ita. M. ei säilita direktiivi 2004/38/EÜ alusel õigust elada liikmesriigis B, kuna M. on kolmanda riigi kodanikust abikaasa ja ELi kodaniku lahkumine ei too kaasa elamisõiguse säilitamist direktiivi 2004/38/EÜ artikli 12 alusel.

⁽²¹⁷⁾ Kohtuotsus, Ibrahim, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80, punkt 56, ja kohtuotsus, Teixeira, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83, punkt 68.

⁽²¹⁸⁾ Kohtuotsus, Ibrahim, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80, punkt 57, ja kohtuotsus, Teixeira, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83, punkt 68.

⁽²¹⁹⁾ Vt põhjendus 15.

⁽²²⁰⁾ Kohtuotsus, Belgia riik, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, punkt 42.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 13 lõike 2 punktis a nimetatud asjaoludel, nimelt kui abielu on kestnud vähemalt kolm aastat, sealhulgas üks aasta vastuvõtvast liikmesriigis, peab ELi kodanik selleks, et kolmanda riigi kodanikust pereliikme elamisõigust pärast abielu lahutamist säiliks, jääma kuni abielulahutuse menetluse algatamiseni vastuvõtvasse liikmesriiki ⁽²²¹⁾.

Siiski, kui kolmanda riigi kodanik on kannatanud ELi kodanikust abikaasa toimepandud koduvägivalla all, võib ta säilitada artikli 13 lõike 2 punkti c alusel elamisõiguse, kui menetlus abielu lahutamiseks algatatakse mõistliku aja jooksul pärast ELi kodaniku lahkumist vastuvõtvast liikmesriigist ⁽²²²⁾.

Näited

- C. on liikmesriigi A kodanik, kes on abielus kolmanda riigi kodaniku D.-ga. Ajaks, mil C. algatab menetluse abielu lahutamiseks, on ta elanud liikmesriigis B kaks aastat. D. ei säilita direktiivi 2004/38/EÜ alusel liikmesriigis B elamise õigust, sest abielu ei ole kestnud vähemalt kolm aastat.
- K. on liikmesriigi A kodanik. Ta on töötanud ja elanud viimased kaks aastat liikmesriigis B. Tema registreeritud partner N. on kolmanda riigi kodanik. N. on elanud ja töötanud nende kahe aasta jooksul liikmesriigis B K. registreeritud partnerina. Oma registreeritud kooselu jooksul on ta kannatanud K. toime pandud koduvägivalla all. K. lahkub liikmesriigist B ja naaseb elama liikmesriiki A ilma N.-ita. Kaks kuud pärast K. lahkumist algatab N. registreeritud kooselu lõpetamise menetluse. N. töötab endiselt liikmesriigis B. Ta säilitab oma liikmesriigis B elamise õiguse direktiivi 2004/38/EÜ artikli 13 lõike 2 punkti c alusel.

9 Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21)

ELi kodanik, kes on **elanud** vastuvõtvast liikmesriigis **seaduslikult** ja pidevalt viis aastat, saab vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ **artikli 16 lõikele 1** seal alalise elamisõiguse. Selle õiguse suhtes ei kohaldata tingimusi, mis on sätestatud direktiivi 2004/38/EÜ III peatükis elamisõiguse kohta. **Artikli 16 lõike 2** kohaselt on selline õigus ka kolmanda riigi kodanikust pereliikmel, kes on elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis aastat.

Vastavalt direktiivi artiklile 17 võib väga spetsiifilistel asjaoludel saada alalise elamisõiguse ka enne viieaastase pideva elamisperioodi lõppu ⁽²²³⁾.

Alalise elamisõiguse andmisel kehtib kindel kord. See tähendab, et ELi kodanik või kolmanda riigi kodanikust pereliige saab selle õiguse, kui ta vastab asjaomastele sisulistele tingimustele ⁽²²⁴⁾. Alalise elukoha tõend on deklaratiivne ega loo õigusi ⁽²²⁵⁾.

9.1 Seadusliku elamise nõue

Üldeeskiri on, et alalise elamisõiguse saamiseks peab isik olema elanud viis aastat seaduslikult ja pidevalt vastuvõtvast liikmesriigis.

⁽²²¹⁾ Kohtuotsus, Singh jt, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476, punkt 70.

⁽²²²⁾ Vt kohtuotsus, Belgia riik, C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, punktid 43 ja 45, kus on selgitatud, et abielu lahutamise menetluse algatamine peaaegu kolm aastat pärast ELi kodanikust abikaasa lahkumist vastuvõtvast liikmesriigist ei tundu olevat kooskõlas mõistliku aja põhimõttega.

⁽²²³⁾ Kohtuotsus, Pensionsversicherungsanstalt, C-32/19, ECLI:EU:C:2020:25.

⁽²²⁴⁾ Kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²²⁵⁾ Kohtuotsus, Wolzenburg, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616, punkt 51.

Seaduslik elamine tähendab elamist kooskõlas tingimustega, mis on sätestatud direktiivis 2004/38/EÜ ⁽²²⁶⁾ **ja selle eelkäijates** ⁽²²⁷⁾. Sellega seoses tuleb juhtida tähelepanu kolmele asjaolule:

- elamist vastuvõttvas liikmesriigis kooskõlas direktiivile 2004/38/EÜ eelnenud õigusaktidega ei võeta alalise elamisõiguse andmisel arvesse, kui ei ole täidetud ka direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimused ⁽²²⁸⁾;
- ajavahemikku, mil isik on elanud vastuvõttvas liikmesriigis muude ELi õigusnormide (nt määruse (EL) nr 492/2011) või vastuvõttva liikmesriigi õiguse alusel, ei võeta alalise elamisõiguse andmisel arvesse, kui ei ole täidetud direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimused ⁽²²⁹⁾;
- uue liikmesriigi ühinemisel ELiga tuleb juhul, kui asjaomane ühinemisakt ei sisalda üleminekusätet, mis piirab isikute liikumisvabadust käsitlevate ELi õigusnormide kohaldamist uues liikmesriigis, alalise elamisõiguse andmisel arvesse võtta uue liikmesriigi kodaniku elamist vastuvõttvas liikmesriigis enne ühinemist, kui see elamine toimus kooskõlas direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimustega ⁽²³⁰⁾.

Igal juhul ei mõjuta staatuse muutumine (nt üliõpilasest töötajaks) seadusliku elamise pidevust ja seega alalise elamisõiguse saamist, seni kuni riigis elamise ajal on täidetud direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimusi (vt punkt 5 (ELi kodanike üle kolmekuuline elamisõigus ja haldusformaalsused (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 8, 14 ja 22))).

Peale selle ei muuda kehtiva elamisõigust tõendava dokumendi olemine elamist seaduslikuks, sealhulgas alalise elamisõiguse saamise kontekstis ⁽²³¹⁾ (vt punkt 12.3 (Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25))).

Lõpetuseks tuleb märkida, et kui ELi kodanik on saanud alalise elamisõiguse, ei kohaldata ei ELi kodaniku ega tema pereliikmete, sealhulgas liikuva ELi alaealise kolmanda riigi kodanikust peamise hooldaja suhtes enam artikli 7 lõike 1 punktides a–c sätestatud tingimusi ⁽²³²⁾.

9.2 Viieaastase pideva seadusliku elamise perioodi arvutamine

Arvesse võetav elamisperiood ei pea eelnema vahetult alalise elamisõiguse taotlemise hetkele ⁽²³³⁾. Pidev seadusliku elamise periood annab alalise elamisõiguse alates hetkest, mil see periood täitub ⁽²³⁴⁾.

Alalise elamisõiguse andmisel läheb arvesse aeg, mis on elatud riigis kooskõlas direktiivis 2004/38/EÜ, eelkõige selle artiklis 7, artikli 12 lõikes 2 ja artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimustega. Mitu järjestikust lühiajalist elamist liikmesriigis direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 alusel ei lähe alalise elamisõiguse andmisel arvesse, isegi kokku võetuna ⁽²³⁵⁾.

ELi kodanik ja tema pereliige võib vastuvõttvast liikmesriigist mõnda aega eemal viibida, ilma et tema asjaomases riigis elamise pidevus katkeks. Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 16 lõike 3 kohaselt ei mõjuta elamisperioodi pidevust järgmine ajutine eemalviibimine:

- eemalviibimine (üks või mitu), mis ei ületa (kokku) kuut kuud aastas;

⁽²²⁶⁾ Kohtuotsus, Ziolkowski ja Szeja, C-424 ja 425/10, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 46.

⁽²²⁷⁾ Kohtuotsus, Lassal, C-162/09, ECLI:EU:C:2010:592, punkt 59.

⁽²²⁸⁾ Kohtuotsus, Alarape ja Tijani, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290, punkt 48.

⁽²²⁹⁾ Kohtuotsus, Alarape ja Tijani, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290, punkt 48, ning kohtuotsus, Ziolkowski ja Szeja, C-424 ja 425/10, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 47.

⁽²³⁰⁾ Kohtuotsus, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866, punkt 63, ning kohtuotsus, Czop ja Punakova, C-147/11 ja C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538, punkt 40.

⁽²³¹⁾ Kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 55.

⁽²³²⁾ Kohtuotsus, VI, C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177, punktid 59 ja 60.

⁽²³³⁾ Kohtuotsus, Lassal, C-162/09, ECLI:EU:C:2010:592, punkt 59.

⁽²³⁴⁾ Kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²³⁵⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 77.

- pikemaajaline eemalviibimine (üks või mitu) seoses kohustusliku ajateenistusega;
- üks eemalviibimine maksimaalselt kaheteistkümne järjestikuse kuu jooksul olulistel põhjustel, nagu (NB! loetelu ei ole lõplik) a) rasedus ja sünnitus, b) raske haigus, c) õpingud või tööalane koolitus või d) lähetus teise riiki.

Kahel esimesel juhul ei pea eemal viibitud perioodid olema järjestikused. Mitu mittejärgmist eemalviibimise perioodi tuleb kokku liita.

Kuue kuu pikkust eemalviibimist tuleb arvestada riigis elatud aasta kohta, kusjuures iga uus aasta algab kuupäeval, mil asjaomane isik asus elama vastuvõtvasse liikmesriiki kooskõlas direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud elamisõiguse tingimustega ⁽²³⁶⁾ (vt punkt 9.1 (Seadusliku elamise nõue)). Seega **võib ELi kodanik või tema pereliige viibida aasta jooksul ajutiselt eemal kokku kuni kuus kuud**, ilma et ta kaotaks võimalust saada alaline elamisõigus. Pidev seadusliku elamise periood annab alalise elamisõiguse alates hetkest, mil see periood täitub ⁽²³⁷⁾.

Elamisperioodi pidevuse katkestab asjaomase isiku suhtes tehtud ja seaduslikult täide viidud väljasaatmisotsus (millega on lõpetatud asjaomase isiku elamisõigus).

Vangistuses viibimine enne alalise elamisõiguse saamist katkestab elamisperioodi pidevuse ja alalise elamisõiguse saamiseks on vajalik uus viieaastane pidev elamisperiood ⁽²³⁸⁾.

9.3 Alalise elamisõiguse kaotamine

Kui alaline elamisõigus on omandatud, kaotatakse see artikli 16 lõike 4 kohaselt üksnes juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigist viibitakse eemal kauem kui **kaks järjestikust aastat**.

Mis tahes füüsilisest kohalolekust vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kahe järjestikuse aasta jooksul – isegi kohalolekust, mis kestab vaid mõne päeva – piisab, et vältida alalise elamisõiguse kaotamist ⁽²³⁹⁾. Olukorda, kus alalise elamisõiguse saanud isik on viibinud mõne päeva aastas vastuvõtvas liikmesriigis ja ei ole seega viibinud eemal kaht järjestikust aastat, tuleb eristada olukorrast, kus on tõendeid, et selline isik on õigust kuritarvitanud ⁽²⁴⁰⁾.

9.4 Tõendavad dokumendid

Selleks et hinnata, kas alaline elamisõigus on omandatud, on liikmesriigil õigus kontrollida järgmist:

- riigis elamise pidevus,
- riigis elamise kestus,
- kas riigis elamist saab pidada seaduslikuks (vt punkt 9.1 (Seadusliku elamise nõue)).

Enamikul juhtudel hõlmavad tõendid seadusliku elamise kohta tõendeid pideva elamise kohta. Direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 21 on selgitatud, et „pidevat elamisperioodi [võib] tõendada kõikide vastuvõtvas liikmesriigis kasutusel olevate tõendamismetoditega“.

⁽²³⁶⁾ Eemalviibimise arvestamisel ei tuleks aluseks võtta kalendriaastat. Kohaldatakse määruse (EMÜ, Euratom) nr 1182/71 (millega määratakse kindlaks ajavahemike, kuupäevade ja tähtaegade suhtes kohaldatavad eeskirjad) (EÜT L 124, 8.6.1971, lk 1) artiklit 3.

⁽²³⁷⁾ Kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 57.

⁽²³⁸⁾ Kohtuotsus, Onuekwere., C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13, punkt 32.

⁽²³⁹⁾ Kohtuotsus, ZK, C-432/20, ECLI:EU:C:2022:39, punkt 47. Kuna see juhtum oli seotud direktiiviga 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, on Euroopa Kohus esitanud punktis 43 järgmise selgituse: „Kuigi direktiiv 2003/109 ja direktiiv 2004/38 erinevad üksteisest eseme ja eesmärkide poolest, saab nende direktiivide sätteid – nagu sisuliselt märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 40–43 – siiski võrdlevalt analüüsida ja teatud juhtudel ka analoogiliselt tõlgendada – see on põhjendatud eelkõige direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c ja direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 4 puhul, mis põhinevad samal loogikal“.

⁽²⁴⁰⁾ Kohtuotsus, ZK, C-432/20, ECLI:EU:C:2022:39, punkt 46.

Näited

- ELi kodanik L. on elanud viimased viis aastat pidevalt liikmesriigis A. Ta esitab tõendi selle kohta, et tal on olnud üldine ravikindlustus, ja pangakonto väljavõtte, millest on näha, et tal on olnud piisavalt vahendeid kogu riigis viibimise ajal. Temalt ei saa nõuda selle tõendamist, et ta on töötanud või et ta leiab töö või et tal on piisavalt vahendeid ka pärast alalise elamisõiguse saamist.
- ELi kodanik N. esitab piisavad tõendid selle kohta, et tal on olnud vastuvõtvas liikmesriigis elatud viie aasta jooksul töötaja staatus. Temalt ei saa küsida tõendit selle kohta, et tal on olnud riigis viibimise ajal üldine ravikindlustus.
- ELi kodanik L. sisenes vastuvõtvasse liikmesriiki üliõpilaseks. Oma õpingute teisel ja kolmandal aastal töötas ta ka ühes kaupluses. Pärast õpingute lõpetamist lõi L. oma ettevõtte. Asjaolu, et L. esitab dokumendid, mis kinnitavad erinevaid staatuseid ja millest mõni osutab tema üliõpilase ja töötaja staatuse kattumisele, ei mõjuta tema taotluse hindamist, kuna ametiasutus peaks keskenduma riigis elamise pidevusele ja seaduslikkusele.
- Kolmanda riigi kodanik G. on elanud koos oma abikaasa L.-iga, kes on liikuv ELi töötaja, viis aastat liikmesriigis B. G.-lt kui liikuva ELi töötaja pereliikmelt ei saa nõuda selle tõendamist, et ta on viie riigis elatud aasta jooksul töötanud.
- ELi kodanik T. on elanud alates 2014. aastast ELi liikuva töötajana pidevalt liikmesriigis A. Tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa L. on elanud temaga koos liikmesriigis A alates 2016. aastast, kuid ei ole kunagi liikmesriigis A töötanud. L.-il on võimalik saada alaline elamisõigus 2021. aastal.

9.5 **Menetlusaeg**

Direktiivi artikli 19 lõike 2 kohaselt peab liikmesriik andma taotluse saamisel **ELi kodanikule** alalise elukoha tõendi „võimalikult kiiresti“.

Kui alalise elukoha tõendit ei ole võimalik välja anda kohapeal pärast taotluse ja tõendavate dokumentide saamist, tuleks see välja anda järgmiste päevade (nt 7–10 päeva) jooksul. Kui on käimas kuritarvitamise või pettuse kahtlusega seotud uurimine, võib tõendi väljaandmise edasi lükata, pidades kinni tõhususe põhimõttest ja direktiivile 2004/38/EÜ omasest taotluste kiire menetlemise eesmärgist ⁽²⁴¹⁾.

Kolmanda riigi kodanikust pereliikmele direktiivi 2004/38/EÜ artikli 20 lõike 2 alusel alalise elamisloa väljaandmiseks on aega kuus kuud alates taotluse esitamise kuupäevast.

Alalise elamisloa väljaandmisel on asjakohane Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb menetlusaega direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 10 ette nähtud elamislubade väljaandmisel (vt punkt 7.2 (Menetlusaeg elamislubade väljaandmisel)).

Nagu on selgitatud põhjalikumalt punktis 12.3 (Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25)), ei loo alalise elukoha tõend ja alaline elamisluba õigust, vaid kinnitab õiguse olemasolu liidu vaba liikumise õiguse alusel.

10 **Õigus töötada (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 23)**

Direktiivi artikli 23 kohaselt võib ELi kodaniku pereliige, kellel on vastuvõtvas liikmesriigis elamisõigus, sõltumata kodakondsusest vastuvõtvas liikmesriigis tööle asuda või hakata tegutsema seal füüsilisest isikust ettevõtjana. See õigus on direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmetel ja direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõikes 2 määratletud laiendatud perekonna liikmetel.

⁽²⁴¹⁾ Kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

Õigus vastuvõtvast liikmesriigis tööle asuda on ka ELi kodaniku ülalpeetaval pereliikmel, kellele võib jääda elamisõigus isegi pärast seda, kui ta lakkab olemast ülalpeetav ⁽²⁴²⁾.

Pereliikme õigust töötada ei tohi seada sõltuvusse kehtiva viisa, elamisloa, alalise elamisloa või pereliikme elamisloa taotluse esitamist kinnitava tõendi omamisest, kuna õiguse olemasolu võib tõendada igal asjakohasel viisil. Nimetatud dokumendid ei loo elamisõigust, vaid lihtsalt kinnitavad liidu õigusega vahetult antud õiguse olemasolu ⁽²⁴³⁾.

11 Õigus võrdsele kohtlemisele (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24)

Euroopa Kohus on sedastanud, et „diskrimineerimiskeelu põhimõte keelab mitte ainult otsese diskrimineerimise kodakondsuse alusel, vaid ka igasuguse kaudse diskrimineerimise, mis mõne muu tunnuse järgi vahet tehes toob faktiliselt kaasa samasuguse tagajärje“ ⁽²⁴⁴⁾. Otsene diskrimineerimine kodakondsuse alusel ei ole õigustatud, välja arvatud juhul, kui see on selgelt ette nähtud liidu õigusega. „[K]odakondsusel põhinevat kaudset diskrimineerimist [saab] õigustada vaid siis, „kui see põhineb asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel kaalutlustel ning on siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalne“ ⁽²⁴⁵⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 24 on täpsustatud ELi toimimise lepingu artiklis 18 ja põhiõiguste harta artikli 21 lõikes 2 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu seoses selliste ELi kodanikega, kes kasutavad oma õigust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil ⁽²⁴⁶⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõike 1 alusel koheldakse kõiki direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid ELi kodanikke asutamislepingu kohaldamisalas võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega ⁽²⁴⁷⁾. Samamoodi tuleb kohelda ELi kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmeid, kellel on direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt elamisõigus või alaline elamisõigus.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtet kohaldatakse siiski üksnes sellise isiku suhtes, kes elab vastuvõtvast liikmesriigis kooskõlas direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud elamisõiguse tingimustega ning seega on selle kohaldamise eeldus nende tingimuste täitmine.

Peale selle on kehtestatud kaitsemeetmed, et kaitsta vastuvõtvat liikmesriiki põhjendamatu rahalise koormuse eest. Sellega seoses on artikli 24 lõike 2 alusel võimalik teha võrdse kohtlemise põhimõttest teatavaid erandeid. Vastuvõtval liikmesriigil on lubatud

- a) mitte anda ELi kodanikule sotsiaalabi esimese kolme riigis elamise kuu jooksul või, kui tegemist on töötajaga, direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punktist b tuleneva pikema ajavahemiku jooksul. Seda erandit ei kohaldata ELi kodaniku suhtes, kes on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, ja tema pereliikmete suhtes (vt punkt 11.1 (Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused) ja punkt 11.2 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vaheline suhe)).

⁽²⁴²⁾ Kohtuotsus, Reyes, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, punktid 31 ja 32.

⁽²⁴³⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Belgia, C-344/95, ECLI:EU:C:1997:81; kohtuotsus, MRAX, C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, ja kohtuotsus, Oulane, C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95.

⁽²⁴⁴⁾ Kohtuotsus, Bressol, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181, punkt 40. Vt ka kohtuotsus, komisjon vs. Austria, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605, punkt 49.

⁽²⁴⁵⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Austria, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605, punkt 52.

⁽²⁴⁶⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 66.

⁽²⁴⁷⁾ Õigus saada sotsiaalseid soodustusi võib põhineda ELi toimimise lepingu artiklil 21, 45, 49, 56 või 63 sõltuvalt (muu hulgas) isiku staatusest (töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja, majanduslikult mitteaktiivne isik, üliõpilane). ELi kodanikku, kes on töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja, majanduslikult mitteaktiivne isik või üliõpilane, koheldakse sotsiaalsete soodustuste, st ELi kodanike liikuvust hõlbustava mis tahes soodustuste osas (nt muuseumi sooduspilet, soodustingimustel hüpoteeklaen või kinnisvara omandamine vastuvõtvast liikmesriigis) võrdselt vastuvõtva liikmesriigi kodanikega. Majanduslikult mitteaktiivne kodanik või üliõpilane saab kasutada sotsiaalset soodustust juhul, kui see ei liigitu sotsiaalabiks (vt punkt 11.1 (Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused)) ega õpingute jaoks stipendiumi või õppelaenu vormis antava toimetulekutoetuseks (toetuste kohta, mis ei liigitu õpinguteks antavaks toimetulekutoetuseks, vt kohtuotsus, komisjon vs. Austria, C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605).

Kõnealune erand hõlmab üksnes sotsiaalabi ega laiene muud liiki toetustele, eelkõige sotsiaalkindlustushüvitistele. Kui peretoetus ei sõltu toetusesaaja individuaalsetest vajadustest ja selle eesmärk ei ole elatusvahendite tagamine, vaid perekonna kulude katmine, ei ole peretoetus sotsiaalabi direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses. See kehtib ennekõike peretoetuse puhul, mida antakse automaatselt perele, kes vastab teatavatele objektiivsetele kriteeriumidele, mis on seotud eelkõige pere suuruse, sissetuleku ja kapitaliressurssidega, ilma et hinnataks individuaalselt ja kaalutlusõiguse alusel isiklike vajadusi ⁽²⁴⁸⁾. Samas võidakse sellise toetuse puhul kohaldada muid tingimusi, eeskätt seadusliku alalise elukoha kriteeriumi (vt punkt 11.3 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe));

- b) mitte anda ELi kodanikule, kes on majanduslikult mitteaktiivne isik, üliõpilane või töötaja (sh töötaja, kes ei ole vastuvõtvast liikmesriigis veel töötanud, või töötaja, kes ei ole pärast töötamist vastuvõtvast liikmesriigis säilitanud seal töötaja staatust), ja sellise ELi kodaniku pereliikmetele toimetulekutoetust õpinguteks (stipendiume ja õppelaene), seahulgas tööalaseks koolituseks, enne kui asjaomane isik on saanud alalise elamisõiguse.

11.1 Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused

11.1.1 Sotsiaalabi sisu

Sotsiaalabitoetused on tavaliselt toetused, mida liikmesriik annab isikutele, kellel ei ole piisavalt vahendeid oma põhivajaduste rahuldamiseks. Euroopa Kohus on sedastanud, et mõiste „sotsiaalabi“ hõlmab „kõiki abiskeeme, mille avalik võim on kehtestanud kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil ja mille kohaldamist võib taotleda isik, kellel ei ole piisavalt vahendeid, et rahuldada iseenda ja oma perekonna elementaarsed vajadused, ja kes võib seetõttu hakata oma elamisperioodi vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, kusjuures selline koormamine võib mõjutada niisuguse abi üldist ulatust, mida see riik on võimeline andma“ ⁽²⁴⁹⁾. Samas tuleb sotsiaalabi määratlemisel lähtuda toetuse andmisel taotletavast eesmärgist, mitte vormilistest kriteeriumidest. Sotsiaalabina ei saa käsitada rahalist toetust, mis on mõeldud selleks, et hõlbustada juurdepääsu tööturule ⁽²⁵⁰⁾. Kui toetusel on mitu eesmärki ja kaalukam neist on tagada inimväärse elu jaoks vajalikud elatusvahendid, on tegemist sotsiaalabiga ⁽²⁵¹⁾.

Näiteks, sõltuvalt nende peamisest eesmärgist, mida tuleb hinnata iga kord eraldi, võib sotsiaalabiks lugeda järgmisi toetusi:

- maksude arvelt rahastatava sotsiaalkindlustusskeemi alla kuuluv rahaline toimetulekutoetus, mille andmise tingimuseks on vahendite olemasolu või puudumine ja mille eesmärk on asendada muud sotsiaaltoetused, nagu sissetulekul põhinev töötaja toetus, sissetulekul põhinev töövõimetustoetus, sissetulekutoetus, töötasu maksusoodustus, lapse kohta antav maksusoodustus ja eluasemetoetus ⁽²⁵²⁾;
- üüritoetus, mida makstakse lühiajalist majutust vajavatele isikutele, kes kasutavad eramajutust ja ei suuda tasuda üüri oma vahenditest.

11.1.2 Isikud, kellel on õigus samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel

Artikli 24 lõike 1 kohast võrdset kohtlemist vastuvõtva liikmesriigi kodanikega saab nõuda ainult siis, kui ELi kodaniku elamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vastab direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimustele ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁴⁸⁾ Kohtotsus, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, ECLI:EU:C:2022:602, punktid 34, 35, 47, 48, 53 ja 55.

⁽²⁴⁹⁾ Kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 61. Vt ka kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽²⁵⁰⁾ Kohtuotsus, Vatsouras ja Koupantze, C-22/08 ja C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344, punkt 45.

⁽²⁵¹⁾ Kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punktid 45 ja 46.

⁽²⁵²⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punktid 69–71.

⁽²⁵³⁾ Kohtuotsus, Dano, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 69; kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 49, ja kohtuotsus, García-Nieto, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 38.

See tähendab, et õigus saada samu sotsiaalabitoetusi kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikul on järgmistel isikutel:

- ELi kodanik, kes on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja (või kes on säilitanud töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse ⁽²⁵⁴⁾), ja tema pereliikmed. Neil isikutel on õigus võrdsele kohtlemisele vastuvõtvas liikmesriigis viibimise algusest peale ⁽²⁵⁵⁾;
- ELi kodanik, kes on saanud vastuvõtvas liikmesriigis alalise elamisõiguse, ja tema pereliikmed.

Näide

- Y. on ELi kodanik, kes on abielus liikuva ELi töötajaga. Y. kaotab töö ja tal ei ole enam töötaja staatust. Ta taotleb sotsiaalabi. Vastuvõttev liikmesriik ei saa keelduda andmast Y.-le sotsiaalabi põhjusel, et ta on majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik ja tal ei ole piisavalt vahendeid. ELi töötaja abikaasana on tal õigus samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel.
- M. on liikuv ELi töötaja, kellel on samast soost abikaasa. Abielupaaril on poeg. ELi töötaja M.-i pereliikmetel on õigus samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel, isegi kui vastuvõtva liikmesriigi õiguses ei tunnustata sellist põlvnemist ja/või abielu.

Ehkki majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik ei ole sõnaselgelt ilma jäetud võrdsest kohtlemisest sotsiaalabi valdkonnas, võib tema õigus võrdsele kohtlemisele olla praktikas kuni alalise elamisõiguse saamiseni piiratud (vt allpool punkt isikute kohta, kellele ei pruugita anda juurdepääsu samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikele).

11.1.3 Isikud, kellele ei pruugita anda juurdepääsu samadele sotsiaalabitoetustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikele

Esimesel kolmel vastuvõtvas liikmesriigis elamise kuul võib keelduda andmast juurdepääsu sotsiaalabile ELi kodanikule, kes ei ole töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja ega isik, kes on säilitanud töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, ja tema pereliikmetele, hindamata individuaalselt asjaomase isiku olukorda ⁽²⁵⁶⁾.

Kuni viiel aastal võib vastuvõttev liikmesriik keelduda andmast sotsiaalabitoetusi majanduslikult mitteaktiivsele ELi kodanikule ja ELi üliõpilasele, kes ei täida nõuet omada enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid ja kes seetõttu ei ela vastuvõtvas liikmesriigis kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ (artikli 7 lõike 1 punktid b ja c) ⁽²⁵⁷⁾. See tähendab, et majanduslikult mitteaktiivsel ELi kodanikul ei ole praktikas tõenäoliselt õigust sotsiaalabitoetustele, kuna elamisõiguse saamiseks oleks ta pidanud tõendama liikmesriigi ametiasutusele, et tal on piisavalt vahendeid – soovituslikult koguses, mis on vähemalt võrdne sotsiaalabi andmisel kohaldatava sissetulekukünnisega. Sellises olukorras tuleb „selleks, et hinnata, kas huvitatud isik vastab direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b ette nähtud piisavate vahendite omamise tingimusele ja kas ta võib seega vastuvõtvas liikmesriigis tugineda selle direktiivi artikli 24 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõttele, [—] analüüsida iga sellise isiku majanduslikku olukorda eraldi, võtmata arvesse taotletud sotsiaalabi“ ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁴⁾ Kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punktid 53 ja 54.

⁽²⁵⁵⁾ Kohtuotsus, García-Nieto, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, punkt 44. Vt ka punkt 11.2 (Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vaheline suhe).

⁽²⁵⁶⁾ Kohtuotsus, García-Nieto, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, punktid 44–48.

⁽²⁵⁷⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 78.

⁽²⁵⁸⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika.

Pädev asutus võib keelduda andmast sotsiaalabitoetusi töötajale või endisele töötajale, kes on kaotanud oma töötaja staatuse (st kui ELi kodanik on a) töötaja, kes ei ole vastuvõtnud liikmesriigis veel töötanud, või b) töötaja, kes on varem töötanud, kuid kes ei ole säilitanud vastuvõtnud liikmesriigis töötaja staatust) (vt punkt 5.1.2 (Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse säilitamine)), hindamata individuaalselt asjaomase isiku olukorda ⁽²⁵⁹⁾. Lisateavet töötajate kohta leiab punktist 6 (Töötajate elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 14 lõike 4 punkt b)) ning komisjoni 2010. aasta teatise „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused“ II osast.

Nende erandite eesmärk on vältida vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi põhjendamatut koormamist.

Kui direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24 ei ole kohaldatav, kuna ELi kodanik ei ela vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ, vaid elab seal seaduslikult siseriikliku õiguse alusel, võib liikmesriigi pädev asutus jätta sotsiaalabi taotluse rahuldamata üksnes pärast seda, kui ta on kontrollinud, et abi andmisest keeldumisega ei kaasne ELi kodanikule konkreetset ja vahetut ohtu, et rikutakse tema põhiõigusi, mis on sätestatud hartas ⁽²⁶⁰⁾.

Näited

- M. on liikmesriigi A kodanik. Ta asub elama liikmesriiki B, et otsida tööd. Liikmesriigi B pädev asutus võib keelduda andmast talle sotsiaalabitoetusi.
- T. on liikmesriigi A kodanik. Ta asub elama liikmesriiki B ja töötab seal mõnda aega. T. kaotab töö, kuid säilitab töötaja staatuse (vt punkt 5.1.2 (Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse säilitamine)). Ta taotleb sotsiaalabi. T.-l on õigus saada sotsiaalabitoetusi samadel alustel nagu siis, kui ta oleks liikmesriigi B kodanik.
- R. on liikmesriigi A kodanik. Ta asub elama liikmesriiki B ja tegutseb seal füüsilisest isikust ettevõtjana. R.-il on õigus saada sotsiaalabitoetusi samadel alustel nagu siis, kui ta oleks liikmesriigi B kodanik.

11.2 Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vaheline suhe

Määruses (EL) nr 492/2011 on sätestatud ELi liikuvate töötajate ja nende pereliikmete õigused. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on ELi toimimise lepingu artikli 49 kohaldamisalasse kuuluval ELi kodanikul, kes tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, õigused, mis on ette nähtud määrusega (EL) nr 492/2011, mida kohaldatakse analoogia alusel ⁽²⁶¹⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja määruse (EL) nr 492/2011 vahelise suhte puhul tuleb tähelepanu juhtida kahele asjaolule.

Esiteks on liikuvale ELi töötajal ja tema pereliikmetel määruses (EL) nr 492/2011 sätestatud õigused ⁽²⁶²⁾. Neid õigusi ei saa seada kahtluse alla direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõikega 2. Seega ei saa kasutada artikli 24 lõikes 2 sätestatud erandit näiteks isiku puhul, kellel on määruse (EL) nr 492/2011 artikli 10 alusel elamisõigus ja juurdepääs sotsiaalabile kui haridust omandava lapse peamisel hooldajal ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁵⁹⁾ Kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punktid 57–62. See ei piira määrusest (EL) nr 492/2011 ja eelkõige selle artiklist 10 tulenevate autonoomsete õiguste kohaldamist haridust omandava lapse peamise hooldaja suhtes.

⁽²⁶⁰⁾ Kohtuotsus, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, punkt 93.

⁽²⁶¹⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Itaalia, 63/86, ECLI:EU:C:1988:9.

⁽²⁶²⁾ Eelkõige haridust omandava lapse peamise hooldaja õigused, mis tulenevad määruse (EL) nr 492/2011 artiklist 10.

⁽²⁶³⁾ Kohtuotsus, Jobcenter Krefeld, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, punktid 64 ja 69.

Teiseks vastavad määrusega (EL) nr 492/2011 hõlmatud pereliikmed pereliikmetele, kes on hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ⁽²⁶⁴⁾. See tähendab, et töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja pereliikmete suhtes kohaldatakse lisaks direktiivi 2004/38/EÜ sätetele ka määruse (EL) nr 492/2011 sätteid võrdse kohtlemise kohta. Seepärast saavad kõnealused pereliikmed tugineda sellele määrusele, et nõuda vastuvõtvas liikmesriigis võrdset kohtlemist **kõigi sotsiaalsete ja maksusoodustuste** osas⁽²⁶⁵⁾. Näitena võib tuua võrdse kohtlemise stipendiumide andmisel vastuvõtva liikmesriigi lepingu alusel valdkonnas, mis jääb väljapoole ELi toimimise lepingu kohaldamisala,⁽²⁶⁶⁾ ühistranspordi sõidusoodustuse suurperedele⁽²⁶⁷⁾ ja õiguse saada sotsiaaltoetust⁽²⁶⁸⁾. Peale selle tuleks määruse (EL) nr 492/2011 alusel kohelda töötaja / füüsilisest isikust ettevõtja last võrdselt vastuvõtmisel õppeasutusse, kui laps elab liikmesriigis, kus töötaja / füüsilisest isikust ettevõtja töötab.

Näide

Töötajast / füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseva liikuva ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust samasoolisel abikaasal, kes on hõlmatud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 alapunktiga a, on õigus samadele sotsiaalsetele ja maksusoodustustele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel, isegi kui vastuvõtva liikmesriigi õigusaktides ei tunnustata samasooliste abielu⁽²⁶⁹⁾.

11.3 Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 ja sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse (EÜ) nr 883/2004 vaheline suhe

Liikuvate ELi kodanike ELi tasandi sotsiaalkindlustusõigused on reguleeritud määrusega (EÜ) nr 883/2004⁽²⁷⁰⁾ ja määrusega (EÜ) nr 987/2009⁽²⁷¹⁾ (edaspidi „sotsiaalkindlustusõiguste koordineerimist käsitlevad määrused“).

Neis määrustes on sätestatud „kollisiooninormid“, et teha kindlaks, millise liikmesriigi sotsiaalkindlustusalased õigusnormid on kohaldatavad isiku suhtes piiriülese olukorras⁽²⁷²⁾. Seda valdkonda käsitleva liidu õigusega on ette nähtud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine, mitte ühtlustamine. See tähendab, et iga liikmesriik määrab kindlaks oma sotsiaalkindlustussüsteemi üksikasjad, sealhulgas selle, milliseid hüvitisi tuleb anda, millised on nende saamise tingimused, kuidas neid arvutatakse ja milliseid sisemakseid tuleks neisse süsteemidesse teha. Seepärast on sotsiaalkindlustushüvitiste saamise tingimused liikmesriigiti erinevad.

Tavapärased sotsiaalkindlustushüvitised on vanaduspension, toitjakaotuspension, invaliidsushüvitis, haigushüvitis (sh ravikindlustushüvitis), rasedus- ja sünnitushüvitis, isadushüvitis, töötushüvitis ja perehüvitis.

⁽²⁶⁴⁾ Kohtuotsus, Depesme jt, C-401/15 kuni C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955, punkt 51.

⁽²⁶⁵⁾ Kohtuotsus, Cristini, 32/75, ECLI:EU:C:1975:120. Euroopa Kohus on märkinud punktis 13, et ELi töötaja pereliikmete õigus võrdsele kohtlemisele hõlmab „kõiki sotsiaalseid ja maksusoodustusi, olenemata sellest, kas need on seotud töölepinguga“. Kohus on määranud sotsiaalsed soodustused kui „töölepingust tulenevad või selle välised soodustused, mida antakse üldjuhul oma riigi kodanikest töötajatele peamiselt selle alusel, et neil on objektiivsete kriteeriumide põhjal töötaja staatus, või lihtsalt selle alusel, et nad elavad liikmesriigi territooriumil, ning mille laiendamine teiste liikmesriikide kodanikest töötajatele võib hõlbustada nende liikuvust“ (kohtuotsus, Even, 207/78, ECLI:EU:C:1979:144, punkt 22).

⁽²⁶⁶⁾ Kohtuotsus, Matteucci, 235/87, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽²⁶⁷⁾ Kohtuotsus, Cristini, 32/75, ECLI:EU:C:1975:120.

⁽²⁶⁸⁾ Kohtuotsus, Castelli, 261/83, ECLI:EU:C:1984:280, punkt 11, ja kohtuotsus, Caisse pour l'avenir des enfants, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269, punkt 45. Et tutvuda muude näidetega sotsiaalsete ja maksusoodustuste kohta, vt ka kohtuotsus, Ioannidis, C-258/04, ECLI:EU:C:2005:559; kohtuotsus, UB, C-447/18, ECLI:EU:C:2019:1098, või kohtuotsus, komisjon vs. Austria, C-328/20, ECLI:EU:C:2022:468.

⁽²⁶⁹⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 35.

⁽²⁷⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1).

⁽²⁷¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (ELT L 284, 30.10.2009, lk 1).

⁽²⁷²⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, punkt 39, ja kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 45.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevate määruste alusel on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja ja tema pereliikmed hõlmatud selle liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, kus asjaomane isik töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana ⁽²⁷³⁾. Nad on hõlmatud samadel tingimustel kui asjaomase liikmesriigi kodanikud.

Majanduslikult mitteaktiivse ELi kodaniku suhtes on põhimõtteliselt kohaldatavad tema elukohaliikmesriigi sotsiaalkindlustusalaõigused. Et omada õigust sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevate määruste alusel koordineeritavatele hüvitistele, peab ta vastama oma elukohaliikmesriigi õigusaktides sätestatud tingimustele. Tuleb märkida, et mõiste „elukohat“ tähendus ei ole direktiivi 2004/38/EÜ ja kõnealuste määruste kohaldamisel sama. Määruste tähenduses saab isikul olla vaid üks elukoht. Selleks on liikmesriik, kus isik tavaliselt elab ja kus asub tema huvikese. Sellega seoses tuleb arvesse võtta eeskätt isiku pereolukorda, elukohavahetuse põhjuseid, riigis elamise kestust ja järjepidevust, püsiva töö olemasolu ning kõigist neist asjaoludest ilmnevat kavatsust ⁽²⁷⁴⁾.

Vaid ajutiselt teise liikmesriiki elama asunud isiku alaliseks elukohaks jääb tema päritoluliikmesriik ja seega on ta hõlmatud oma päritoluliikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga (nt üliõpilane, kes on lahkunud ajutiselt oma päritoluliikmesriigist, et õppida teises liikmesriigis, on kaetud oma päritoluliikmesriigi, mitte õpinguteriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga).

Rohkem näiteid tavalise elukoha kindlaksmääramise kohta leiab komisjoni dokumendist „Praktiline juhend – Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavad õigusaktid“ (III osa) ⁽²⁷⁵⁾.

Mitteosamakselised rahalised erihüvitised, millel on nii sotsiaalkindlustushüvitiste kui ka sotsiaalabi tunnuseid, kuuluvad nii määruse (EÜ) nr 883/2004 ⁽²⁷⁶⁾ kui ka direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisalasse ⁽²⁷⁷⁾. See tähendab, et vastuvõttev liikmesriik võib keelduda andmast sellistele hüvitistele juurdepääsu majanduslikult mitteaktiivsele ELi kodanikule, kes ei täida direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud nõuet omada piisavalt vahendeid ⁽²⁷⁸⁾ (vt punkt 11.1 (Võrdne juurdepääs sotsiaalabile: sisu ja tingimused)).

Määrusega (EÜ) nr 883/2004 ei ole ühtlustatud mõistet „pereliige“. Samas, kohaldades määrust, rakendavad liikmesriikide ametiasutused liidu õigust põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Seepärast peavad nad järgima põhiõiguste harta artikli 21 lõiget 1 (mis hõlmab keeldu diskrimineerida seksuaalse sättumuse tõttu) ja artiklit 24 (lapse õigused) ning lapse õiguste konventsiooni ⁽²⁷⁹⁾. See tähendab, et liikmesriigis kasutatav pereliikme määratlus ei tohi kaasa tuua diskrimineerimist seksuaalse sättumuse alusel. Sellest tulenevalt ei saa keelduda andmast liikuvale samasoolisele paarile juurdepääsu sotsiaalkindlustushüvitisele (nt toitjakaotuspensionile) põhjusel, et pädeva liikmesriigi õigusaktides ei tunnustata nende perekondlikku sidet ⁽²⁸⁰⁾. Samamoodi ei saa keelduda andmast juurdepääsu sotsiaalkindlustushüvitisele samasoolise paari lapsele (nt mitte liita teda riikliku ravikindlustussüsteemiga) põhjusel, et pädeva liikmesriigi õigusaktides ei tunnustata sellist vanemlust. Piisab perekondliku sideme kohustuslikust tunnustamisest vaba liikumise kontekstis. Perekondliku sideme tunnustamine liimesriigi õigusaktides ei ole vajalik.

⁽²⁷³⁾ Määruses (EÜ) nr 883/2004 on sätestatud sellest üldpõhimõttest siiski mõni erand.

⁽²⁷⁴⁾ Loetelu ei ole ammendav. Vt määruse (EÜ) nr 987/2009 artikkel 11 ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta dokument „Praktiline juhend – Euroopa Liidus (EL), Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) ja Šveitsis kohaldatavad õigusaktid“, Euroopa Komisjon, DG EMPL, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=et>.

⁽²⁷⁵⁾ Vt <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=en>

⁽²⁷⁶⁾ Vt määruse (EÜ) nr 883/2004 artikkel 70 ja X lisa.

⁽²⁷⁷⁾ Kohtuotsus, Dano, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, punkt 63; kohtuotsus, Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, punkt 44, ja kohtuotsus, García-Nieto, C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, punktid 51 ja 52.

⁽²⁷⁸⁾ Mitteosamakselised rahalised erihüvitised on loetletud määruse (EÜ) nr 883/2004 X lisas.

⁽²⁷⁹⁾ Kohtuotsus, Veselības ministrija, C-243/19, ECLI:EU:C:2020:872, punktid 82 ja 84.

⁽²⁸⁰⁾ Samuti olgu juhitud tähelepanu sellele, et Euroopa Kohus on sedastanud, et ELi toimimise lepingu artikkel 45 ja määruse (EL) nr 492/2011 artikkel 7 välistavad vastuvõtva liikmesriigi õigusakti, millega seatakse see, kas päritoluliikmesriigis õiguspäraselt sõlmitud ja registreeritud partnerluse elusolevale partnerile makstakse toitjakaotuspension, millele tal on õigus seetõttu, et surnud partner töötas vastuvõtvas liikmesriigis, sõltuvaks tingimusest, et partnerlus on kantud vastuvõtva liikmesriigi peetavasse registrisse (kohtuotsus, Caisse nationale d'assurance pension, C-731/21, ECLI:EU:C:2022:969).

11.4 Võrdne juurdepääs tervishoiuteenustele: sisu ja tingimused

Vastuvõtva liikmesriigi rahastatavad „ravihüvitised, mida antakse riigisisestes õigusaktides määratletud kategooriatesse kuuluvatele hüvitisesaajatele ilma isikute vajadusi kaalutusõiguse alusel individuaalselt hindamata, kujutavad endast „haigushüviti“ ja kuuluvad seega määruse (EÜ) nr 883/2004 kohaldamisalasse ⁽²⁸¹⁾.

Nagu eespool selgitatud, on ELi töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja ja tema pereliikmed hõlmatud selle liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, kus asjaomane ELi kodanik töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana ⁽²⁸²⁾. Kui ELi töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja ja tema pereliikmed elavad mõnes teises liikmesriigis kui riik, kus asjaomane ELi kodanik töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, osutatakse neile vormi PD S1 alusel töökohaliikmesriigi nimel tervishoiuteenuseid nende elukohaliikmesriigis ⁽²⁸³⁾.

Üliõpilasel, kes õpib ajutiselt teises liikmesriigis, on õigus saada vastuvõttas liikmesriigis mis tahes vajalikku ravi Euroopa ravikindlustuskaardi alusel ⁽²⁸⁴⁾.

Pensionär, kes jääb vanaduspensionile välismaal, on hõlmatud selle liikmesriigi tervishoiusüsteemiga, kes maksab talle pensioni. Talle osutatakse pensioni maksva liikmesriigi nimel dokumendi PD S1 alusel elukohaliikmesriigis tervishoiuteenuseid samadel alustel kui asjaomases liikmesriigis kindlustatud isikutele ⁽²⁸⁵⁾.

Teistel majanduslikult mitteaktiivsetel ELi kodanikel, kes suunduvad teise liikmesriiki ja kasutavad seal oma elamisõigust üle kolme kuu kooskõlas direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktiga b, on õigus liitmisele vastuvõtva liikmesriigi ravikindlustussüsteemiga. See õigus tuleneb ennekõike määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 11 lõike 3 punktist e, mille üks eesmärke on „sellise olukorra vältimine, kus määruse kohaldamisalasse kuuluvad isikud jäävad sotsiaalkindlustuse vallas ilma kaitseta, kuna nende suhtes ei kohaldata ühegi riigi õigust“ ⁽²⁸⁶⁾. Vastuvõttev liikmesriik võib siiski ette näha, et enne alalise elamisõiguse saamist ei ole juurdepääs riiklikule ravikindlustussüsteemile tasuta, vältimaks seda, et majanduslikult mitteaktiivsed ELi kodanikud koormavad põhjendamatult liikmesriigi eelarvet (vt punkt 5.2.2 (Üldine ravikindlustus)) ⁽²⁸⁷⁾. Kui selline kodanik on aga saanud alalise elamisõiguse, ei saa seda tingimust tema suhtes enam kohaldada (vt punkt 9 (Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21))).

Isikul, kes viibib ajutiselt mõnes teises liikmesriigis kui liikmesriik, kus ta on kindlustatud (nt seoses puhkuse, ärireisi või õpingutega), on õigus saada mis tahes vajalikku ravi Euroopa ravikindlustuskaardi ⁽²⁸⁸⁾ alusel.

Lisaks määrusele (EÜ) nr 883/2004 on isikutel õigus saada tervishoiuteenuseid muus kui nende elukohajärgses liikmesriigis ja hüvitist välismaal kantud ravikulude eest ka direktiivi 2011/24/EL (patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleses tervishoius) ⁽²⁸⁹⁾ alusel. Määrus (EÜ) nr 883/2004 reguleerib riiklike ja lepinguliste tervishoiuteenuste osutajate pakutavaid teenuseid, ent direktiivi 2011/24/EL kohaldamisalasse kuuluvad kõik tervishoiuteenuste osutajad (eraõiguslikud ja riiklikud), sõltumata sellest, milline on nende suhe riikliku tervishoiusüsteemiga. Direktiivis 2011/24/EL on sätestatud, millistel tingimustel võib patsient reisida ravi saamiseks teise ELi liikmesriiki nii, et tema ravikulud siiski hüvitatakse. Direktiiv hõlmab tervishoiuteenuste kulusid, aga ka ravimite ja meditsiiniseadmete väljakirjutamist ja kättesaamist selle summa ulatuses, mida sama ravi oleks maksnud patsiendi elukohariigis.

⁽²⁸¹⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 38.

⁽²⁸²⁾ Määruses (EÜ) nr 883/2004 on sätestatud sellest üldpõhimõttest siiski mõni erand.

⁽²⁸³⁾ Määruse (EÜ) nr 883/2004 artikkel 17.

⁽²⁸⁴⁾ Vt määruse (EÜ) nr 883/2004 artikkel 19.

⁽²⁸⁵⁾ Vt määruse (EÜ) nr 883/2004 artiklid 23, 24 ja 25.

⁽²⁸⁶⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punkt 46.

⁽²⁸⁷⁾ Kohtuotsus, A., C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punktid 58 ja 59.

⁽²⁸⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559&langId=et>

⁽²⁸⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta direktiiv 2011/24/EL patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleses tervishoius (ELT L 88, 4.4.2011, lk 1).

12 Elamisõigust tõendavad dokumendid (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8, 10, 19, 20 ja 25)

12.1 **ELi kodanikule välja antav registreerimistunnistus ja alalise elukoha tõend (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 8 ja 19 ning määruse (EL) 2019/1157 artikkel 6): vorm, miinimumteave ja kehtivusaeg**

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 8 lõikega 1 on ette nähtud, et liikmesriik võib pikema kui kolmekuulise riigis elamise korral nõuda, et liikuv ELi kodanik registreeriks end asjaomases ametiasutuses. Seega saab iga liikmesriik otsustada, kas kehtestada liikuvatele ELi kodanikele see nõue (vt punkt 5 (ELi kodanike üle kolmekuuline elamisõigus ja haldusformaalsused (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 7, 8, 14 ja 22))).

Kuigi ELi kodaniku registreerimistunnistuse ja alalise elukoha tõendi vorm ei ole ühtlustatud, on määruses (EL) 2019/1157, mida kohaldatakse alates 2. augustist 2021, kindlaks määratud sellistes dokumentides esitatav miinimumteave. Selle teabe hulka kuulub näiteks dokumendi nimetus asjaomase liikmesriigi ametlikus keeles või ametlikes keeltes ning vähemalt ühes teises ELi institutsioonide ametlikus keeles ning selge viide, et dokument on välja antud ELi kodanikule kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ. Samas võib liikmesriik ise valida vormi, milles neid dokumente välja anda.

Ehkki direktiivis ei ole öeldud midagi ELi kodaniku registreerimistunnistuse ja alalise elukoha tõendi **kehtivusaja** kohta, ei ole nende dokumentide sarnast funktsiooni arvesse võttes mingit põhjust, miks nende kehtivusaeg ei peaks olema vähemalt sama pikk kui ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele väljaantavate vastavate dokumentide kehtivusaeg. Seega peaks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 8 lõikega 2 ette nähtud **registreerimistunnistus kehtima vähemalt viis aastat alates selle väljaandmise kuupäevast**. Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 19 lõikega 1 ette nähtud **alalise elukoha tõend peaks kehtima vähemalt kümme aastat alates selle väljaandmise kuupäevast**.

Kõnealuste dokumentide kehtivusaeg ei tohiks mingil juhul olla seotud Euroopa ravikindlustuskaardi kehtivusajaga või muude tingimustega, nagu õpingute või töölepingu kestus.

12.2 **Kolmanda riigi kodanikust pereliikmele välja antav elamisluba (elamisloakaart) ja alaline elamisluba (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 10 ja 20 ning määruse (EL) 2019/1157 artiklid 7 ja 8): vorm ja kehtivusaeg**

Määrusega (EL) 2019/1157 on ette nähtud ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele välja antava elamisloakaardi ja alalise elamisloakaardi ühtlustatud vorm. **Alates 2. augustist 2021** on liikmesriigid kohustatud kasutama selliste elamisloakaartide ja alaliste elamisloakaartide väljaandmisel sama ühtset vormi kui elamislubade puhul. Dokumendil peab olema nimetus „Elamisloakaart“ või „Alaline elamisloakaart“ ja standardne kood „Euroopa Liidu kodaniku pereliige Art. 10 DIR 2004/38/EÜ“ või „Euroopa Liidu kodaniku pereliige Art. 20 DIR 2004/38/EÜ“ ⁽²⁹⁰⁾.

Enne 2. augusti 2021 välja antud elamisloakaardid ja alalised elamisloakaardid ei pea olema kindlas vormis. Määrusega (EL) 2019/1157 on ette nähtud, et need kaardid kõrvaldatakse järk-järgult kasutuselt ⁽²⁹¹⁾. See tähendab, et teatava arvu aastate jooksul on kasutusel eri vormis elamisloakaardid ja alalised elamisloakaardid (määruse (EL) 2019/1157 alusel välja antud elamisloakaardid ja enne 2. augustit 2021 välja antud elamisloakaardid, mille puhul ei ole kasutatud ühtlustatud vormi). Igal juhul peaksid liikmesriigid aktsepteerima kuni kehtivusaja lõppemiseni ka selliseid elamisloakaarte, mis on välja antud pärast 2. augusti 2021, kuid mille puhul ei ole täielikult järgitud ühtset vormi. Samas, kui selline elamisloakaart ei vasta määruses (EL) 2019/1157 sätestatud minimaalsetele turvastandarditele, kaotab see sõltuvalt oma turvalisuse tasemest 3. augustiks 2023 või 3. augustiks 2026 kehtivuse.

⁽²⁹⁰⁾ Määruse (EL) 2019/1157 artikli 7 lõige 2.

⁽²⁹¹⁾ Määruse (EL) 2019/1157 artikli 8 lõikes 1 on öeldud, et elamisloakaardid, mis on välja antud ELi kodanike pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, ja mis ei vasta artikli 7 nõuetele, kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppedes või 3. augustil 2026, olenevalt sellest, kumb on varasem. Artikli 8 lõikes 2 on sätestatud erand artikli 8 lõikest 1 selliste elamisloakaartide jaoks, mis ei vasta ICAO dokumendi 9303 teises osas sätestatud minimaalsetele turvastandarditele või ei sisalda funktsionaalset masinloetavat ala, mis vastab ICAO dokumendi 9303 kolmandale osale. Need elamisloakaardid kaotavad kehtivuse oma kehtivusaja lõppemisel või 3. augustil 2023, olenevalt sellest, kumb on varasem.

Määrusega (EL) 2019/1157 ette nähtud ühtlustatud vormi tuleb kasutada ka elamisloakaardi väljaandmisel i) tagasipöörduva ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele (vt punkt 18 (Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus)) ja ii) alaealise ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust peamisele hooldajale (vt punkt 2.2.2.5 (Alaealise ELi kodaniku peamine hooldaja)). Seda põhjusel, et nende suhtes kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ (ja seega selle artiklit 10). Samamoodi tuleb määruses (EL) 2019/1157 sätestatud ühtlustatud vormi kasutada elamisloakaardi väljaandmisel sellise topeltkodakondsusega isiku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele, kelle suhtes kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ (vt punkt 2.1.4 (Topeltkodakondsusega isikud)). Kõikidel juhtudel peab liikmesriik kasutama määruse (EL) 2019/1157 artikli 7 lõikes 2 sätestatud standardseid koode.

Seevastu – kuna direktiiv 2004/38/EÜ ei ole kohaldatav ei otse ega analoogia alusel – ei saa liikmesriik kasutada määrusega (EL) 2019/1157 ette nähtud ühtlustatud vormi elamisõigust tõendava dokumendi väljaandmisel järgmistele isikutele:

- isik, kelle suhtes on kohaldatav Ruiz Zambrano kohtupraktika (vt punkt 19 (Ruiz Zambrano kohtupraktika));
- pereliige, kellel on tuletatud elamisõigus vastavalt Carpenteri kohtupraktikale ning S. ja G. kohtupraktikale (vt punkt 2.1.3 (Piirialatöötajad ning piiriüleised füüsilisest isikust ettevõtjad ja teenuseosutajad)).

Sellisel juhul peaks liikmesriik andma elamisloa välja määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel.

Tuleb märkida, et elamisõigust tõendav dokument, mis antakse välja siseriikliku õiguse alusel puhtalt riigisisese olukorras (pereliikme taasühinemine dokumenti välja andva liikmesriigi kodanikuga, kes ei ole kasutanud oma vaba liikumise õigust), ei puuduta vaba liikumise eeskirjade alusel soodustatud isikuid. Seetõttu peab liikmesriik andma sellise dokumendi välja määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel. Elamisluba, mille on andnud määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel välja Schengeni alasse kuuluv liikmesriik, ⁽²⁹²⁾ vabastab viisanõudest Schengeni alasse kuuluvates liikmesriikides.

Artikli 10 lõikes 1 sätestatud elamisluba kehtib viis aastat alates selle väljaandmise kuupäevast või ELi kodaniku kavandatava elamisperioodi ajal, kui see on lühem kui viis aastat. Üldreegel on, et elamisloa minimaalne kehtivusaeg on viis aastat. Kui konkreetsel juhul on asjakohane „kavandatav elamisperiood“, tuleks seda käsitada laiemas mõttes perioodina, mil ELi kodanik kavatseb elada ja planeerib oma elu vastuvõtvast liikmesriigis.

Artikli 20 lõikega 1 ette nähtud alaline elamisluba kehtib kümme aastat alates selle väljaandmise kuupäevast.

12.3 Elamisõigust tõendavate dokumentide laad ja mõju (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 25)

ELi kodanikul ja tema pereliikmetel on kõik õigused, mis on sätestatud direktiivis 2004/38/EÜ või tulenevad otseselt ELi toimimise lepingu artiklist 21, kui ta vastab asjaomastele sisulistele elamisõiguse tingimustele. Elamisõigust tõendavad dokumendid on laadilt deklaratiivsed, ⁽²⁹³⁾ st need ei loo õigusi, vaid kinnitavad õiguste olemasolu vaba liikumist käsitleva liidu õiguse alusel. Seega ei ole haldusmenetluse järgimine või elamisõigust tõendava dokumendi omamine eeltingimus seaduslikuks elamiseks liikmesriigis vastavalt ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist reguleerivale liidu õigusele ⁽²⁹⁴⁾.

⁽²⁹²⁾ Kõik liikmesriigid peale Bulgaaria, Iirimaa, Küprose ja Rumeenia.

⁽²⁹³⁾ Seoses töötajate ja teenuste vaba liikumise ning asutamisvabadusega vt kohtuotsus, Royer, 48/75, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽²⁹⁴⁾ Vt ka direktiivi 2004/38/EÜ põhjendus 11.

Kui liikmesriik annab kooskõlas direktiiviga 2004/38/EÜ välja elamisõigust tõendava dokumendi, tähendab see ametlikku kinnitust asjaomase isiku faktilise ja õigusliku olukorra kohta direktiivi 2004/38/EÜ seisukohast dokumendi väljaandmise hetkel ⁽²⁹⁵⁾. Seetõttu on liikmesriigi välja antud (alaline) elamisluba piisav tõend selle kohta, et elamisloa omanik on ELi kodaniku pereliige ⁽²⁹⁶⁾.

Teiselt poolt, kuna ELi kodaniku või tema pereliikme olukord võib pärast elamisõigust tõendava dokumendi väljaandmist muutuda, ei tähenda selle dokumendi omamine seda, et selle omaniku elamine riigis on tingimata kooskõlas liidu õigusega ⁽²⁹⁷⁾. Oluline on see, kas asjaomane ELi kodanik või tema pereliige vastab konkreetsel hetkel ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist reguleeriva liidu õiguse alusel sisulistele elamisõiguse tingimustele.

Võttes arvesse elamisõigust tõendavate dokumentide deklaratiivsust, on direktiivi artiklis 25 öeldud, et sellise dokumendi omamist ei tohi mingil juhul seada õiguse kasutamise või haldusformaalsuse täitmise eeltingimuseks. Vastavalt artiklile 25 saab õiguste olemasolu (nt õigust pöörduda abi saamiseks riikliku tööhõivebüroo poole või õigust liitumisele riikliku ravikindlustussüsteemiga) tõendada ka muude tõendusvahendite abil. Siinkohal võivad olla asjakohased eelkõige artikli 8 lõikes 2 ja artikli 10 lõikes 2 loetletud dokumendid.

12.4 Kolmanda riigi kodanikust pereliikme mitu staatust

Kui see ei ole liidu õiguse alusel sõnaselgelt välistatud, võib ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmel, kellel on direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt tuletatud elamisõigus ja kes vastab ka elamisõiguse tingimustele seaduslikku rännet käsitlevate ELi õigusaktide alusel, olla samal ajal mitu staatust ⁽²⁹⁸⁾.

Kui kolmanda riigi kodanikust pereliikmel on mitu staatust, tuleks talle anda iga staatuse kohta üks elamisõigust tõendav dokument (nt elamisloakaart ja lisaks ELi sinine kaart ⁽²⁹⁹⁾ või pikaajaline elamisluba ⁽³⁰⁰⁾), et ta saaks tõendada oma eri staatuseid.

13 Avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides kehtestatavad piirangud vabalt liikumise ja elamise õigusele (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 27, 28 ja 29)

Selle punkti aluseks on 1999. aasta teatise (milles käsitletakse ELi kodanike liikumise ja elamisega seotud erimeetmeid, mis on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast) ⁽³⁰¹⁾ punkt 3. Käesoleva punkti eesmärk on ajakohastada 1999. aasta teatist, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat, ja selgitada teatavaid küsimusi, mis on tekkinud direktiivi 2004/38/EÜ rakendamisel. COVID-19 pandeemia ajal saadud kogemusi arvesse võttes asendatakse 1999. aasta teatise punkt 3.1.3 käesoleva teatise punktiga 13.2 (Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine rahvatervise huvides).

⁽²⁹⁵⁾ Kohtuotsus, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478, punktid 52 ja 53. Vt ka kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punkt 48; kohtuotsus, McCarthy jt, C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, punkt 49, ja kohtuotsus, Diallo, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 48.

⁽²⁹⁶⁾ Kohtuotsus, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, ECLI:EU:C:2020:478, punkt 54 ja otsuse resolutiivosa.

⁽²⁹⁷⁾ Kohtuotsus, Dias, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, punktid 48–55.

⁽²⁹⁸⁾ Kolmanda riigi kodanikust pereliikme võimalus omada mitut elaniku staatust (juhul, kui see ei ole sõnaselgelt välistatud) tuleneb seaduslikku rännet ja vaba liikumist käsitlevate ELi õigusaktide koostoisest.

⁽²⁹⁹⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021. aasta direktiivi 2021/1883 (mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ) (ELT L 382, 28.10.2021, lk 1) põhjendus 18 ja artikli 2 punkt 1.

⁽³⁰⁰⁾ Vt nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) (ELT L 16, 23.1.2004, lk 44) artikkel 3.

⁽³⁰¹⁾ KOM(1999) 372 lõplik, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>. 1999. aasta teatis (selle punkt 3) on praegugi üldjuhul asjakohane, ehkki selles on viidatud nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivile 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 56, 4.4.1964, lk 850), mis on direktiiviga 2004/38/EÜ kehtetuks tunnistatud.

Isikute liikumisvabadus on üks ELi aluspõhimõtteid. Seega tuleb sätteid, mis annavad selle vabaduse, **tõlgendada laialt**, ja erandeid sellest põhimõttest kitsalt ⁽³⁰²⁾. Õigus ELi piires vabalt liikuda ei ole siiski piiramatu – sellega kaasnevad õiguse kasutajale ka kohustused, muu hulgas kohustus järgida vastuvõtva liikmesriigi õigusakte.

Direktiivi 2004/38/EÜ VI peatükiga ei ole kehtestatud riiki sisenemise ja seal elamise õiguse saamise ja säilitamise eeltingimust, vaid sellega on üksnes ette nähtud võimalus piirata põhjendatud juhtudel otse aluslepingust tuleneva õiguse kasutamist ⁽³⁰³⁾.

13.1 Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine avaliku korra ja avaliku julgeoleku huvides

13.1.1 Avalik kord ja avalik julgeolek

Liikmesriik võib piirata ELi kodanike vaba liikumist avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides. Direktiivi 2004/38/EÜ VI peatükki kohaldatakse mis tahes meetme suhtes, mis võetakse avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides ning mis mõjutab isikute direktiivist 2004/38/EÜ tulenevat õigust siseneda vabalt vastuvõtvasse liikmesriiki ja seal elada samadel tingimustel kui asjaomase liikmesriigi kodanikud ⁽³⁰⁴⁾.

Liikmesriigil on õigus määrata oma vajadusi arvestades kindlaks avaliku korra ja avaliku julgeoleku nõuded, mis võivad liikmesriigiti ja periooditi erineda. Kui liikmesriik määrab sellised nõuded kindlaks direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamise raames, peab ta tõlgendama neid nõudeid kitsalt ⁽³⁰⁵⁾.

On väga oluline, et liikmesriik määrab selgelt kindlaks kaitstavad ühiskonna huvid ning teeb selgelt vahet avalikul korral ja avalikul julgeolekul, kusjuures viimasega ei tohi õigustada meetmeid, mis peaksid tegelikult kuuluma avaliku korra alla ⁽³⁰⁶⁾.

Avalikku julgeolekut tõlgendatakse üldiselt nii, et see hõlmab nii sise- kui ka välisjulgeolekut ⁽³⁰⁷⁾ eesmärgiga säilitada liikmesriigi territooriumi ja selle institutsioonide terviklikkus. **Avaliku korra** tõlgendamisel lähtutakse üldjuhul ühiskondliku korra häirimise ärahoidmisest ⁽³⁰⁸⁾.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib ELi kodaniku riigist välja saata ainult selliste tegude eest, mis on vastuvõtva liikmesriigi õiguse kohaselt karistatavad või mille ärahoidmiseks võetakse muid tegelikke ja tõhusaid meetmeid ⁽³⁰⁹⁾.

Registreerimisnõude täitmata jätmine ei ole mingil juhul käitumine, mis kujutab endast ohtu avalikule korrale või avalikule julgeolekule, ning seega ei õigusta see isiku riigist väljasaatmist ⁽³¹⁰⁾.

Kui päritoluliikmesriik piirab ELi kodaniku õigust lahkuda oma päritoluliikmesriigi territooriumilt, võib asjaomane ELi kodanik tugineda direktiivi 2004/38/EÜ artiklile 27 ⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰²⁾ Kohtuotsus, Kempf, 139/85, ECLI:EU:C:1986:223, punkt 13, ja kohtuotsus, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 23.

⁽³⁰³⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Belgia, 321/87, ECLI:EU:C:1989:176, punkt 10.

⁽³⁰⁴⁾ Kohtuotsus, Rutili, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, punktid 8–21, ning kohtuotsus, Bouchereau, 30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punktid 6–24.

⁽³⁰⁵⁾ Kohtuotsus, Rutili, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, punkt 27; kohtuotsus, Bouchereau, 30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punkt 33; kohtuotsus, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 23, ning kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽³⁰⁶⁾ Ent vt kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50, millele on osutatud punktis 13.1.3 (Proportsionaalsuse hindamine).

⁽³⁰⁷⁾ Kohtuotsus, Albore, C-423/98, ECLI:EU:C:2000:401, punkt 18 jj, ning kohtuotsus, Kreil, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2, punkt 15.

⁽³⁰⁸⁾ Ent vt kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punktid 43–47.

⁽³⁰⁹⁾ Kohtuotsus, Adoui ja Cornuaille, 115/81 ja 116/81, ECLI:EU:C:1982:183, punktid 5–9, ja kohtuotsus, Jany, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616, punkt 61.

⁽³¹⁰⁾ Kohtuotsus, Royer, 48/75, ECLI:EU:C:1976:57, punkt 51.

⁽³¹¹⁾ Kohtuotsus, Gaydarov, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749, ja kohtuotsus, Aladzov, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750.

13.1.2 Isiku käitumine ja oht

Piiravaid meetmeid tohib võtta vaid juhtumipõhiselt, kui isiku käitumine kujutab **endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu**, mis kahjustab mõnda vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvi⁽³¹²⁾. Piiravad meetmed ei saa tugineda üksnes teise liikmesriigi kaalutlustele, mis on seotud avaliku korra või avaliku julgeolekuga,⁽³¹³⁾ ehkki see ei välista võimalust, et liikmesriigi pädev asutus võtab arvesse selliseid põhjendusi vaba liikumist piirava meetme võtmiseks koostatavas hinnangus⁽³¹⁴⁾.

Muude õigusnormide kui vaba liikumist käsitleva *acquis'* alusel tehtud otsusest, millega keeldutakse andmast isikule õigust siseneda liimesriiki või seal elada (nt keeldutakse andmast pagulasseisundit), ei saa automaatselt järeldada, et isiku viibimine liikmesriigi territooriumil kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvi. Tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu eraldi hindamisel direktiivi 2004/38/ EÜ alusel võib siiski arvesse võtta varasemas otsuses tuvastatud ja selle otsuse aluseks olnud asjaolusid⁽³¹⁵⁾.

Piirava meetme võtmine **üldpreventiivsetel** kaalutlustel on liidu õigusega välistatud⁽³¹⁶⁾. Piirav meede peab tuginema tegelikule ohule ja seda ei saa põhjendada ainult üldise riskiga⁽³¹⁷⁾. Süüdimõistvale kohtuotsusele järgnev piirav meede ei tohi olla automaatne ning selle võtmisel tuleb arvesse võtta õigusrikkuja käitumist ja ohtu, mida see kujutab endast avalikule korrale⁽³¹⁸⁾.

Peale selle ei tohiks liikmesriigi õigusaktid „sisaldada sätteid, millega luuakse süstemaatiline ja automaatne seos kuriteo ja sellele järgneva väljasaatmise vahel. Samuti ei peaks liikmesriigi pädevad asutused automaatselt vastu võtma selliseid otsuseid. „Automaatne süsteem“ tähendab olukorda, kus siseriikliku õigusnormiga ei ole jäetud liikmeriigi ametiasutustele või kohtule mingit kaalutlusruumi individuaalsete asjaolude arvesse võtmiseks⁽³¹⁹⁾. Miski ei tohiks takistada liikmesriiki sidumast süüdimõistva kohtuotsuse tegemist asjaolude uurimisega, et teha kindlaks, kas on põhjust võtta meetmeid avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides. Liikmesriigi kohus võib teha süüdimõistva otsuse ja väljasaatmiskorralduse korraga, ent kohus või haldusasutus võib näha ette väljasaatmise ka hiljem – kas ajal, mil asjaomane isik on veel vanglas, või siis, kui ta vanglast vabaneb“⁽³²⁰⁾.

Põhjendusi, mis ei ole seotud **isiku käitumisega**, ei saa kasutada. Direktiivi 2004/38/EÜ kohaselt ei ole isiku automaatne riigist välja saatmine lubatud⁽³²¹⁾.

Isiku õigusi võib piirata vaid juhul, kui tema käitumine kujutab endast **ohtu**, st kui see tõenäoliselt kahjustataks olulisel määral avalikku korda või avalikku julgeolekut.

Arvesse saab võtta ka **varasemat süüdimõistvat kohtuotsust**, ent vaid niivõrd, kuivõrd süüdimõistmise aluseks olevad asjaolud annavad alust järeldada, et isiku käitumine kujutab endast tegelikku ohtu avalikule korrale⁽³²²⁾. Liikmesriigi ametiasutuse otsus peab tuginema hinnangule asjaomase isiku edaspidise käitumise kohta. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsuste laad ja arv peab olema sellise hinnangu oluliseks osaks ning erilist tähelepanu tuleb pöörata toimepandud õigusrikkumiste raskusele ja sagedusele. Kuigi õigusrikkumise kordumise oht on väga oluline, ei piisa väikesest uue õigusrikkumise toimepaneku tõenäosusest⁽³²³⁾.

⁽³¹²⁾ Täidetud peavad olema kõik kriteeriumid.

⁽³¹³⁾ Kohtuotsus, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 25, ja kohtuotsus, komisjon vs. Hispaania, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74, punkt 62.

⁽³¹⁴⁾ Kohtuotsus, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, punkt 25.

⁽³¹⁵⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punktid 51–54.

⁽³¹⁶⁾ Kohtuotsus, Bonsignore, 67/74, ECLI:EU:C:1975:34, punktid 5–7.

⁽³¹⁷⁾ Üldist ennetustegevust konkreetses olukordades, näiteks spordiüritustel, on käsitletud 1999. aasta teatistes (vt punkt 3.3).

⁽³¹⁸⁾ Kohtuotsus, Calfa, C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6, punktid 17–27, ja kohtuotsus, Bonsignore, 67/74, ECLI:EU:C:1975:34, punktid 5–7.

⁽³¹⁹⁾ Mõnikord on juhtumite jaoks, kui isik on toime pannud mitu kuritegu ja talle on määratud teatav miinimumkaristus, kehtestatud automaatne seos (vt kohtuotsus, Donatella Calfa, C-348/96).

⁽³²⁰⁾ Vt 1999. aasta teatise punkt 3.3.2.

⁽³²¹⁾ Kohtuotsus, komisjon vs. Belgia, C-408/03, ECLI:EU:C:2006:192, punktid 68–72.

⁽³²²⁾ Kohtuotsus, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja 493/01, ECLI:EU:C:2004:262, punktid 82 ja 100, ning kohtuotsus, komisjon vs. Madalmaad, C-50/06, ECLI:EU:C:2007:325, punktid 42–45.

⁽³²³⁾ Õigusrikkumise kordumise tõenäosust võib pidada suuremaks näiteks uimastisõltuvuse korral, mille puhul on oht, et uus õigusrikkumine pannakse toime sõltuvuse rahastamiseks. Kohtujurist Stix-Hackli ettepanek, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, ECLI:EU:C:2003:455.

Näited

A. ja I. on ära kandnud oma kaheaastase vanglakaristuse, mis määrati neile röövimise eest. Ametiasutus hindab, kas kahe sõbra käitumine kujutab endast ohtu, st kas on tõenäoline, et pannakse toime uus ja tõsine avaliku korra rikkumine.

— A. oli mõistetud süüdi esimest korda ja ta käitus vanglas hästi. Pärast vanglast vabanemist leidis ta endale töö. Ametiasutus ei näe tema käitumises midagi, mis kujutaks endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu.

— I. puhul oli tegemist juba neljanda süüdimõistmisega. Tema kuriteod olid muutunud järjest raskemaks. I. käitumine vanglas ei olnud kaugeltki eeskujulik ja tema kaks tingimisi vabastamise taotlust olid tagasi lükatud. Vähem kui kaks nädalat pärast vanglast vabanemist peetakse I. kinni uue röövi kavandamisel. Ametiasutus järeldab, et I. käitumine kujutab endast ohtu avalikule korrale.

Oht peab olema **vahetu**. Varasemat käitumist võib arvesse võtta juhul, kui on tõenäoline, et õigusrikkumine pannakse toime uuesti ⁽³²⁴⁾. Mõnd ühiskonna põhihuvi kahjustava tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu tuvastamine tähendab üldjuhul seda, et „asjasse puutuva isiku puhul säilib ka edaspidi kalduvus jääda ohtliku käitumise juurde“ ⁽³²⁵⁾. Oht, mida ainult eeldatakse, ei ole **tõeline**.

„Võib ka juhtuda, et sellise ohu esinemise tingimused on täidetud ainult minevikus aset leidnud käitumise puhul“ ⁽³²⁶⁾. Selle kohta tuleb märkida, et käitumine, mis annab tunnistust sellest, et isik jätkuvalt ei tunnista ELi põhiväärtusi, nagu inimväärikus ja inimõigused (mille tõid ilmsiks varasemad kuriteod või teod), võib kujutada endast ühiskonna põhihuvi kahjustavat tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, isegi kui isiku kuritegude või tegude kordumine väljaspool nende eriomast ajaloolist ja ühiskondlikku konteksti ei ole tõenäoline ⁽³²⁷⁾.

Ohu hindamisel on oluline asjaolu karistuse peatamine, sest see näitab, et asjaomane isik ei kujuta endast enam reaalselt ohtu.

Oht peab olemas olema ajal, mil liikmesriigi ametiasutus võtab piirava meetme vastu või kohus vaatab selle läbi ⁽³²⁸⁾.

Asjaolu, et isik kannab väljasaatmisotsuse tegemise hetkel vangistust ilma väljavaateta lähitulevikus vabaneda, ei välista seda, et tema käitumine võib kujutada endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab mõnda vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvi. Liikmesriik võib võtta vastu väljasaatmiskorralduse vangistatud isiku kohta ⁽³²⁹⁾.

Arvesse võib võtta kehtivat **liikmesust organisatsioonis**, kui asjaomane isik osaleb organisatsiooni tegevuses ja toetab selle eesmärke või kavatsusi ⁽³³⁰⁾. Direktiivist 2004/38/EÜ tulenevate õiguste piiramiseks ei pea liikmesriik organisatsiooni tegevust kriminaliseerima ega keelustama, kui selle organisatsiooni tegevuse peatamiseks on juba kehtestatud teatavad haldusmeetmed. Varasemaid sidemeid ei saa üldjuhul pidada vahetuks ohuks ⁽³³¹⁾.

Teatavatel asjaoludel võivad ohustada avalikku korda **pidevad pisirikkumised**, hoolimata sellest, et iga rikkumine eraldi võetuna ei oleks piisav, et kujutada endast eespool määratletud piisavalt tõsist ohtu. Liikmesriigi ametiasutus peab tõendama, et asjaomase isiku käitumine kujutab endast ohtu avalikule korrale ⁽³³²⁾. Hinnates sellise ohu olemasolu kõnealustel juhtudel, võib ametiasutus arvesse võtta eelkõige järgmist:

⁽³²⁴⁾ Kohtuotsus, Bouchereau, 30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punktid 25–30.

⁽³²⁵⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 56.

⁽³²⁶⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 56.

⁽³²⁷⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 60.

⁽³²⁸⁾ Kohtuotsus, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, punkt 82.

⁽³²⁹⁾ Kohtuotsus, E., C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542, punktid 23–27.

⁽³³⁰⁾ Kohtuotsus, van Duyn, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, punkt 17 jj.

⁽³³¹⁾ Kohtuotsus, van Duyn, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, punkt 17 jj.

⁽³³²⁾ Kohtuotsus, Polat, C-349/06, ECLI:EU:C:2007:581, punkt 35.

- õigusrikkumiste laad,
- õigusrikkumiste sagedus ja
- tekitatud kahju.

Ainuüksi sellest, et isik on korduvalt süüdi mõistetud, ei piisa.

Pelgalt asjaolu, et asjaomasele isikule kuuluval äriühingul on maksuvõlg, ei ole piisav, et järeldada asjaomase isiku käitumist arvesse võtmata ohu olemasolu ⁽³³³⁾.

Avalik kord või avalik julgeolek direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses võib hõlmata piirangut, mille liikmesriik on kehtestanud isikule, kelle kohta on varem tehtud pagulasena tunnustamata jätmise otsus, kuna oli tõsist alust arvata, et isik oli toime pannud sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo või oli süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastuolus olevate tegude toimepanemises ⁽³³⁴⁾.

13.1.3 Proportsionaalsuse hindamine

Kui ametiasutus on kindlaks teinud, et isiku käitumine kujutab endast ohtu, mis on piisavalt tõsine, et õigustada piirava meetme võtmist, peab ametiasutus **hindama proportsionaalsust**, et otsustada, kas on võimalik keelduda isiku riiki lubamisest või saata isik riigist välja avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides.

Proportsionaalsuse hindamise eesmärk on teha kindlaks, kas piirav meede on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust ⁽³³⁵⁾.

Liikmesriigi ametiasutus peab analüüsima asjaomase üldise piirava meetme omadusi ja selle põhjal hindama meetme proportsionaalsust. Arvesse võib võtta järgmist ⁽³³⁶⁾:

- Kas piirav meede on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust (nt kas riigist lahkumise keeld on sobiv, et tagada võlanõude täitmine)?
- Kas leidub teisi meetmeid, mis oleksid sama tõhusad, et saavutada eesmärk, piiramata isiku liikumisvabadust (nt siseriikliku õiguse pakutavad võimalused võlanõude täitmise tagamiseks)?
- Milline on meetme kohaldamise kord:
 - kas on ette nähtud erandid?
 - kas on ette nähtud ajaline piirang?
 - kas on ette nähtud meetme aluseks olevate faktiliste ja õiguslike asjaolude korrapärase läbivaatamise võimalus?

Peale selle peab vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus „omavahel tasakaalustama asjaomase ühiskonna põhihuvide kaitse ja asjasse puutuva isiku huvid, mis on seotud tema kui liidu kodaniku liikumis- ja elamisvabaduse teostamisega ja tema õigusega era- ja perekonnaelu austamisele“ ⁽³³⁷⁾.

⁽³³³⁾ Kohtuotsus, Aladzhev, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750, punkt 43, ja kohtuotsus, Byankov, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608, punktid 37–42.

⁽³³⁴⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punktid 43–47.

⁽³³⁵⁾ Kohtuotsus, Gaydarov, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749, punkt 40, ning kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 61.

⁽³³⁶⁾ Kohtuotsus, Aladzhev, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750, punkt 47, ja kohtuotsus, Byankov, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608, punktid 44–47.

⁽³³⁷⁾ Vt eelkõige kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 67. Vt ka kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50.

Liikmesriigi ametiasutus peab kindlaks tegema asjaomased kaitstavad ühiskonna huvid ning analüüsima ohu tunnuseid nende huvide valguses. Arvesse võiks võtta järgmist:

- selle sotsiaalse ohu ulatus, mis tekib asjaomase isiku viibimisest liikmesriigi territooriumil;
- õigusrikkumiste laad, raskusaste, sagedus, kumulatiivne oht ja tekitatud kahju;
- kuritegelikus tegevuses osalemise määr;
- leevendavate asjaolude olemasolu;
- võimalikud määratud ja täide viidud karistused;
- õigusrikkumiste toimepanekust möödunud aeg;
- uue õigusrikkumise toimepaneku oht ning
- isiku hilisem käitumine (*sh hea käitumine vanglas ja võimalik tingimisi vabastamine*).

Peale selle peab liikmesriigi ametiasutus arvesse võtma ohtu kahjustada ELi kodaniku sotsiaalset rehabilitatsiooni vastuvõtvast liikmesriigis, kuhu ta on igati integreerunud, kuna see on Euroopa Liidu huvides üldiselt ⁽³³⁸⁾.

Tuleks võtta nõuetekohaselt arvesse põhiõigusi, eriti õigust era- ja perekonnavalule, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 7 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 ⁽³³⁹⁾.

Tuleb hinnata hoolikalt nii asjaomase isiku enda kui ka tema perekonna olukorda, et teha kindlaks, kas kavandatud meede on asjakohane ega lähe kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks, ning selgitada välja, kas selle eesmärgi saavutamiseks on leebemaid meetmeid. Arvesse tuleks võtta järgmist (artikli 28 lõikes 1 esitatud soovituslik loetelu) ⁽³⁴⁰⁾:

- riigist väljasaatmise mõju isiku majanduslikule olukorrale ning isiklikule ja pereelule (*sh teistele pereliikmetele, kel oleks õigus jääda vastuvõtvasse liikmesriiki*);
- lapse huvid, kui meetmel võivad olla märkimisväärsed tagajärjed lapsele ⁽³⁴¹⁾;
- asjaomase isiku päritoluriigis tema abikaasat või partnerit ja nende lapsi ees ootavate võimalike raskuste tõsidus;
- sidemete tugevus (*sugulased, külastused, keeleoskus*) – või sidemete puudumine – päritoluriigi ja vastuvõtva liikmesriigiga (*nt asjaomane isik on sündinud vastuvõtvast liikmesriigis või on elanud seal alates varasest east*);
- vastuvõtvast liikmesriigis elatud aeg (*turisti olukord erineb vastuvõtvast liikmesriigis mitu aastat elanud isiku olukorrast*) ning seal elamise seaduslikkus, kui see on asjakohane, ning
- vanus ja tervislik seisund.

⁽³³⁸⁾ Kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 50.

⁽³³⁹⁾ Kohtuotsus, K. ja H.F., C-331/16 ja 366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punkt 63, ja kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽³⁴⁰⁾ Põhiõiguste kohta vt järgmised Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused: 21. juuni 1988, Berrehab vs. Madalmaad, hagiavaldus nr 10730/84; 18. veebruar 1991, Moustaquim vs. Belgia, hagiavaldus nr 12313/86; 26. märts 1992, Beldjoudi vs. Prantsusmaa, hagiavaldus nr 12083/86; 21. oktoober 1997, Boujlifa vs. Prantsusmaa, hagiavaldus nr 25404/94; 26. september 1997, El Boujaïdi vs. Prantsusmaa, hagiavaldus nr 25613/94, ning 19. veebruar 1988, Dalia vs. Prantsusmaa, hagiavaldus nr 26102/95.

⁽³⁴¹⁾ Kohtuotsus, M.A., C-112/20, ECLI:EU:C:2021:197, punkt 36.

Suurem kaitse riigist väljasaatmise eest (direktiivi 2004/38/EÜ artikli 28 lõiked 2 ja 3)

Direktiiviga 2004/38/EÜ on kehtestatud väljasaatmismeetmete eest kaitsev süsteem, kus lähtutakse sellest, kuivõrd on asjaomane isik integreeritud vastuvõtvasse liikmesriiki.

Direktiiviga 2004/38/EÜ on ette nähtud kolm kaitse taset: 1) põhikaitse kõikidele direktiiviga hõlmatud isikutele; 2) keskmine kaitse isikutele, kellel on alaline elamisõigus, ning 3) kõrgendatud kaitse ELi kodanikele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat.

Keskmine kaitse isikutele, kellel on alaline elamisõigus (artikli 28 lõige 2)

ELi kodaniku või tema pereliikme, kes on vastuvõtva liikmesriigi alaline elanik (vt punkt 9 (Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21))), saab riigist välja saata üksnes avaliku korra või avaliku julgeolekuga seonduval tõsisel põhjusel. Näitena võib tuua uimastitega kaubitsemise kuritegeliku organisatsiooni raames ⁽³⁴²⁾.

Peale selle õigustab alalise elaniku väljasaatmist ükskõik milline kuritegu, mis võib õigustada sellise isiku väljasaatmist, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat (vt allpool).

Pärast alalise elamisõiguse saamist vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibimine ei mõjuta alalist elamisõigust ⁽³⁴³⁾.

Seevastu aega, mis viibitakse vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses enne alalise elamisõiguse saamist, ei saa arvesse võtta alalise elamisõiguse andmise kontekstis. Selline vangistus katkestab seadusliku riigis elamise perioodi pidevuse. Seetõttu vajab isik alalise elamisõiguse saamiseks uut viieaastast pidevat elamisperioodi (vt punkt 9 (Alaline elamisõigus (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 16–21))) ⁽³⁴⁴⁾.

Kõrgendatud kaitse ELi kodanikele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat või kes on alaealised (artikli 28 lõige 3)

ELi kodaniku, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat, või ELi lapse saab riigist välja saata ainult juhul, kui see on hädavajalik avaliku julgeoleku (*mitte avaliku korra*) huvides. Tuleb selgelt vahet teha tavalisel põhjusel, tõsisel põhjusel ja hädavajalikkusel, mille tõttu väljasaatmisotsus võidakse teha.

Kuriteod – nagu, need, millele on osutatud ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 teises lõigus (terrorism, inimkaubandus ja seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korruptsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus) – kujutavad endast eriti tõsist ohtu ühiskonna põhihuvidele, mis võib otseselt ähvardada elanike rahu ja füüsilist julgeolekut. Seetõttu kuuluvad need kuriteod kontseptsiooni „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“ alla, millega saab õigustada väljasaatmisotsust isiku kohta, kellele on tagatud artikli 28 lõikega 3 kõrgendatud kaitse, „tingimusel et need rikkumised pandi toime eriti raskel viisil“ ⁽³⁴⁵⁾.

Selleks et isikule laieneks eelneva kümne riigis elatud aasta põhjal kõrgendatud kaitse väljasaatmise eest, peab see riigis elamise periood „olema pidev“ ja seda tuleb „arvutada tagurpidi alates isiku väljasaatmise otsusest“ ⁽³⁴⁶⁾.

ELi kodanikul on eelneva kümne riigis elatud aasta põhjal kõrgendatud kaitse väljasaatmise eest ainult siis, kui tal on alaline elamisõigus ⁽³⁴⁷⁾.

⁽³⁴²⁾ Kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punkt 56.

⁽³⁴³⁾ Kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708.

⁽³⁴⁴⁾ Kohtuotsus, Onuekwere, C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13, punktid 27 ja 32.

⁽³⁴⁵⁾ Kohtuotsus I, C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, punkt 33.

⁽³⁴⁶⁾ Kohtuotsus, M.G., C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9, punktid 27 ja 24, ning kohtuotsus, B. ja Vomero, C-316/16 ja C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256, punkti 65 ja 66.

⁽³⁴⁷⁾ Kohtuotsus, B. ja Vomero, C-316/16 ja C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 49.

Vangistuses viibimine **põhimõtteliselt** katkestab pideva riigis elamise, mis on vajalik artikli 28 lõikega 3 ette nähtud kõrgendatud kaitse saamiseks. Samas ei tohiks vangistuses viibimist käsitada ajana, mis katkestab **automaatselt** integratsioonisidemed vastuvõtva liikmesriigiga. Liikmesriigi ametiasutus peab sellised sidemed kindlaks tegema, ⁽³⁴⁸⁾ hinnates asjaomase „isiku olukorda igakülgset kindlal ajahetkel, kui kerkib tema väljasaatmise küsimus. Selle igakülgse hindamise raames tuleb arvesse võtta vangistusperioode koos kõikide muude asjaoludega, mis kujutavad endast iga üksikjuhtumi kõiki asjakohaseid aspekte, mille hulka kuulub olenevalt olukorrast asjaolu, et isik on vangistusele eelnevalt elanud vastuvõttas liikmesriigis kümme aastat“ ⁽³⁴⁹⁾.

Selgitamaks välja, kas eemalviibimised vastuvõtvast liikmesriigist seal elatud kümne aasta jooksul takistavad ELi kodanikul saada kõrgendatud kaitset, peab liikmesriigi ametiasutus väljasaatmise küsimuse tekkides andma isiku olukorrale üldise hinnangu, et teha kindlaks, kas eemalviibimised osutavad sellele, et isiku isiklike, perekondlike või tööalaste huvide kese on viidud üle teise riiki. Iga üksikjuhtumi puhul tuleb arvesse võtta kõiki asjakohaseid aspekte, eelkõige iga eemalviibimise kestust ning eemalviibimiste kogukestust, sagedust ja põhjuseid ⁽³⁵⁰⁾.

13.1.4 Ennetusmeetmed

Kuna liidu õigus ei sisalda õigusnorme ELi kodanike ja nende pereliikmete väljasaatmise otsuste täideviimise kohta, on liikmesriikide ülesanne sätestada selles küsimuses siseriiklikud õigusnormid.

Asjaomaste siseriiklike õigusaktide alusena võib kasutada tagasisaatmisdirektiivi ⁽³⁵¹⁾ sätteid, et võtta selliste liikuvate ELi kodanike ja nende pereliikmete suhtes, kelle kohta on tehtud avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud põhjustel väljasaatmisotsus, meetmed, mille eesmärk on ära hoida isikute põgenemine vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul, ja meetmed isikute kinnipidamiseks väljasaatmiskorralduse mittetäitmise korral.

Kuna siseriiklike õigusnormidega, millega nähakse ette sellised ennetusmeetmed, piiratakse liikuvate ELi kodanike ja nende pereliikmete võimalust kasutada oma vaba liikumise õigust, peavad need õigusnormid **vastama järgmistele tingimustele, mistõttu võib osutuda vajalikuks neid vastavalt kohandada:**

- õigusnormid peavad olema kooskõlas **direktiivi 2004/38/EÜ sätetega**, mis käsitlevad vaba liikumise õiguse piiramist avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud põhjustel (eelkõige artikliga 27);
- õigusnormidega tuleb **taotleda õiguspäraseid eesmärke, nad peavad põhinema objektiivsetel kaalutlustel ja nad peavad olema proportsionaalsed** ning
- õigusnormid **ei tohi olla vähem soodsad kui tagasisaatmisdirektiivi ülevõtmiseks vastu võetud siseriiklikud õigusnormid, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes** ⁽³⁵²⁾.

Mis puudutab avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud põhjustel tehtud väljasaatmisotsuse täitmata jätnud liikuva ELi kodaniku või liikuva ELi kodaniku pereliikme kinnipidamist, siis **kinnipidamise maksimaalse kestuse proportsionaalsuse hindamisel** tuleks erilist tähelepanu pöörata asjaolule, et liikuv ELi kodanik või liikuv ELi kodaniku pereliige ei ole võrreldavas olukorras kolmandate riikide kodanikega, eriti arvesse võttes lihtsustusi, mis on tehtud seoses väljasaatmise korraldamisega liikmesriikide vahel ⁽³⁵³⁾.

⁽³⁴⁸⁾ Kohtuotsus, B. ja Vomero, C-316/16 ja C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 70.

⁽³⁴⁹⁾ Kohtuotsus, B. ja Vomero, C-316/16 ja C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256, punkt 70. Lisateavet selle hindamise raames arvesse võetavate asjaolude kohta leiab punktidest 72–75.

⁽³⁵⁰⁾ Kohtuotsus, Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, punktid 32 ja 33.

⁽³⁵¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98).

⁽³⁵²⁾ Kohtuotsus, Ordre des barreaux francophones et germanophone jt, C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505, punktid 44, 47–51, 57, 60 ja 73.

⁽³⁵³⁾ Kohtuotsus, Ordre des barreaux francophones et germanophone jt, C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505, punktid 64–73.

13.2 Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine rahvatervise huvides

Nagu on sätestatud artikli 27 lõikes 1, võivad liikmesriigid piirata ELi kodanike vaba liikumist rahvatervise huvides. Artikli 29 lõikes 1 on siiski sätestatud, et „[a]insad haigused, mis õigustavad liikumisvabadust piiravaid meetmeid, on Maailma Tervishoiuorganisatsiooni asjaomastes dokumentides määratletud **epideemiaohuga haigused** ja muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende kohta kehtivad vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsesätted“.

Praegu on asjaomased Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) dokumendid 2005. aasta rahvusvahelised terviseeeskirjad ⁽³⁵⁴⁾. Neis on sätestatud, et seda, kas tegemist on rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise hädaolukorraga ja millal selline hädaolukord on lõppenud, otsustab WHO peadirektor. Näiteks 30. jaanuaril 2020 kuulutas WHO välja rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise hädaolukorra seoses koroonaviirushaigust (COVID-19) põhjustava raskekujulise ägeda respiratoorse sündroomi koroonaviirus-2 (SARS-CoV-2) üleilmse puhanguga ⁽³⁵⁵⁾.

Lisaks saab tõsiseid piiriüleseid terviseohtusid käsitleva määruse (EL) 2022/2371 alusel rahvatervisega seotud hädaolukorda tunnustada ja välja kuulutada liidu tasandil ⁽³⁵⁶⁾.

Artikli 29 lõiked 2 ja 3 sisaldavad eeskirju selliste ELi kodanike ja nende pereliikmete kohta, kes juba elavad vastuvõtvas liikmesriigis. Lõike 2 kohaselt ei saa ELi kodanikku või tema pereliiget, kes on elanud liikmesriigis üle kolme kuu, rahvatervise huvides elukohaliikmesriigist välja saata. Sellega on välistatud ka see, et **vastuvõttev liikmesriik ei luba riiki tagasi pöörduda** ELi kodanikul või tema pereliikmel, kes on elanud riigi territooriumil üle kolme kuu, kuna vastasel juhul hoitaks artikli 29 lõikes 2 sätestatud keelust kõrvale. Proportsionaalsuse ja haldustõhususega seotud kaalutlused peaksid üldjuhul ajendama liikmesriiki lubama isikul tagasi pöörduda olenemata sellest, kui kaua ta on varem riigis elanud ⁽³⁵⁷⁾.

Artikli 29 lõike 3 alusel võib ELi kodanikult või tema pereliikmelt, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis alla kolme kuu, nõuda – kui usaldusväärne teave viitab selle vajalikkusele – tervisekontrolli läbimist tõendamaks, et ta ei põe mõnda artikli 29 lõikes 1 nimetatud haigust. Selline kontroll, mille eesmärk on teha kindlaks, kas elamisõiguse andmisest tuleks rahvatervise huvides keelduda, peab olema tasuta ja selle nõudmine ei tohi olla osa standardmenetlusest, kuna see oleks vastuolus artiklites 8 ja 10 sätestatud, ELi kodanikelt ja nende pereliikmetelt nõutavate dokumentide nimekirja ammendavuse põhimõttega.

Artikli 29 lõigetes 2 ja 3 sätestatud individuaalseid meetmeid, mida võib rakendada isikute suhtes, kes juba elavad liikmesriigis, tuleb eristada siseriikliku õigusega ette nähtud erakorralistest **üldistest rahvatervise meetmetest**, millega piiratakse ELis vabalt liikumise õiguse kasutamist, näiteks meetmetest, mis võeti COVID-19 pandeemia ajal ⁽³⁵⁸⁾. Liikumisvabaduse piirangud võib kehtestada eri kujul sõltuvalt asjaomase haigusest. Näiteks võib ELi kodanikelt ja nende pereliikmetelt nõuda tervisekontrolli tõendit, karantiini jäämist pärast riiki saabumist või reisija asukoha vormi või muu sarnase dokumendi esitamist enne või pärast reisi ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁴⁾ <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>.

⁽³⁵⁵⁾ [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁽³⁵⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. novembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2371, milles käsitletakse tõsiseid piiriüleseid terviseohtusid ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1082/2013/EL (ELT L 314, 6.12.2022, lk 26), artikkel 23.

⁽³⁵⁷⁾ Vt näiteks „Suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta“ (ELT C 86I, 16.3.2020, lk 1), punkt 21, ning nõukogu 13. oktoobri 2020. aasta soovitus (EL) 2020/1475 (mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemia reageerimisel) (ELT L 337, 14.10.2020, lk 3) punkt 5.

⁽³⁵⁸⁾ Vt näiteks kohtujurist Emiliou ettepanek, NORDIC INFO, C-128/22, ECLI:EU:C:2023:645.

⁽³⁵⁹⁾ Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/953 (millega kehtestatakse koostalitlusvõimeliste COVID-19 vaksineerimis-, testimis- ja läbipõdemistõendite (ELi digitaalne COVID-tõend) väljaandmise, kontrollimise ja aktsepteerimise raamistik, et hõlbustada vaba liikumist COVID-19 pandeemia ajal) (ELT L 211, 15.6.2021, lk 1) artikkel 11.

Mis tahes sellise piirangu võib kehtestada üksnes haiguse puhul, mis kuulub artikli 29 lõike 1 kohaldamisalasse (nt haigused, millega seoses WHO on välja kuulutanud rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise hädaolukorra) ning selle kohaldamisel tuleb järgida liidu õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige **proportsionaalsuse** põhimõtet ja **diskrimineerimiskeeldu**. Seepärast peab võetav meede olema ulatuselt ja kestuselt rangelt piiratud ⁽³⁶⁰⁾ ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik rahvatervise kaitseks ⁽³⁶¹⁾. Selleks võivad olla vajalikud näiteks erandid hädavajalike reiside tegijatele, sealhulgas elutähtsate kutsealade töötajatele või neil kutsealadel tegutsevatele füüsilisest isikust ettevõtjatele, ⁽³⁶²⁾ või erandid transiitreisijate ja piiriüleste piirkondade jaoks ⁽³⁶³⁾. ELis vabalt liikumise õiguse kasutamist piiravate rahvatervise meetmete proportsionaalsus võib sõltuda ka sellest, kas asjaomane liikmesriik kehtestab **võrreldavad rahvatervise meetmed riigi tasandil**. Ja veel – liikmesriik peaks esitama kõigi üldiste rahvatervise meetmete kohta õigel ajal selget ja põhjalikku teavet.

Meetme vajalikkuse hindamisel peab liikmesriik uurima ka seda, kas taotletavat rahvatervise seotud eesmärki oleks võimalik saavutada mõne **muu meetmega, mis riivaks vähem vaba liikumise õigust** ⁽³⁶⁴⁾. Meetmed ja nende võimalikud alternatiivid sõltuvad konkreetsest rahvatervisele avalduvast ohust. Näiteks COVID-19 pandeemia ajal olid reisimisega seotud testimis- või karantiinid meetmed, mis riivasid vaba liikumise õigust vähem kui üldine riiki sisenemise või riigist väljumise keeld ⁽³⁶⁵⁾. Võetud meetmete proportsionaalsust ja võimalusi rakendada vähem piiravaid meetmeid, mis on tekkinud näiteks tänu teaduse arengule, tuleb korrapäraselt uuesti hinnata. Liikmesriik võib rahvatervise huvides keelata oma riigis mitteelavate ELi kodanike ja nende pereliikmete riiki sisenemise üksnes viimase abinõuna. Üldiselt tuleks iga meede, millega rahvatervise huvides piiratakse ELis vabalt liikumise õiguse kasutamist, tühistada nii ruttu kui võimalik ⁽³⁶⁶⁾.

Pandeemia ajal kehtestasid liikmesriigid vaba liikumise piiranguid artikli 29 lõike 1 kohaldamisalasse kuuluva ühe ja sama haiguse tõttu. Sellises olukorras võivad osutada vajalikuks **ELi tasandil tehtavad kooskõlastatud jõupingutused**, et vältida ühepoolseid meetmeid, mis tekitavad täiendavaid praktilisi tõkkeid vabale liikumisele, isegi kui neid meetmeid on kooskõlas liidu õigusega üksikhaaval hinnatud. Need jõupingutused võivad hõlmata õiguslikult siduvaid dokumente ⁽³⁶⁷⁾ ja õiguslikult mittesiduvaid akte, nagu soovitus ⁽³⁶⁸⁾.

Kokkuvõtteks:

Liikumisvabadust piiravad meetmed on õigustatud üksnes järgmiste haiguste korral:

- WHO asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused
- muud nakkushaigused või nakkuslikud parasitaarhaigused, kui nende kohta kehtivad vastuvõtva liikmesriigi kodanike suhtes kohaldatavad kaitsesätted

ELi kodanik või tema pereliige, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis üle kolme kuu

- elukohaliikmesriik ei saa isikut rahvatervise huvides riigist välja saata
- elukohaliikmesriik ei saa keelata isikul riiki tagasi pöörduda

⁽³⁶⁰⁾ Näiteks määruse (EL) 2021/953 kohaldamisala ja kohaldamisaeg piirduvad COVID-19 pandeemiaga.

⁽³⁶¹⁾ Määruse (EL) 2021/953 põhjendus 6. Vt ka kohtuotsus, De Cuyper, C-406/04, ECLI:EU:C:2006:491, punkt 42.

⁽³⁶²⁾ Vt näiteks „COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised“ (ELT C 102I, 30.3.2020, lk 12).

⁽³⁶³⁾ Vt näiteks nõukogu soovitus (EL) 2020/1475 punktid 19 ja 19b.

⁽³⁶⁴⁾ Vt näiteks kohtuotsus, De Cuyper, C-406/04, ECLI:EU:C:2006:491, punkt 44.

⁽³⁶⁵⁾ Vt nõukogu soovitus (EL) 2020/1475 punkt 17 ning nõukogu 25. jaanuari 2022. aasta soovitus (EL) 2022/107 (mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi ohutu vaba liikumise hõlbustamiseks COVID-19 pandeemia ajal ning millega asendatakse soovitus (EL) 2020/1475) (ELT L 18, 27.1.2022, lk 110) punkt 11. Kui liikmesriik nõudis tõendit negatiivse testitulemuse, vaktsineerimise või paranemise kohta, oli ta vastavalt määrusele (EL) 2021/953 kohustatud aktsepteerima samadel tingimustel sellele määrusele vastavaid tõendeid.

⁽³⁶⁶⁾ Vt nõukogu soovitus (EL) 2022/107 punkt 2.

⁽³⁶⁷⁾ Vt näiteks määrus (EL) 2021/953 ja selle põhjal vastu võetud õigusaktid.

⁽³⁶⁸⁾ Näiteks nõukogu soovitus (EL) 2020/1475 ja (EL) 2022/107.

ELi kodanik või tema pereliige, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis alla kolme kuu	— isikult võidakse nõuda – kui usaldusväärne teave viitab selle vajalikkusele – tervisekontrolli läbimist tõendamaks, et ta ei põe mõnda asjaomast haigust — selline tervisekontroll peab olema tasuta ja selle nõudmine ei tohi olla osa standardmenetlustest — elukohaliikmesriik ei tohiks üldjuhul keelata isikul riiki tagasi pöörduda
ELi kodanik või tema pereliige, kes ei ela vastuvõtvas liikmesriigis	— piirangu kohaldamisel tuleb järgida liidu õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet ja diskrimineerimiskeeldu — võetav meede peab olema ulatuselt ja kestuselt rangelt piiratud ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on rangelt vajalik rahvatervise kaitseks — liikmeriik peab uurima, kas taotletavat rahvatervisega seotud eesmärki oleks võimalik saavutada mõne muu meetmega, mis riivaks vähem vaba liikumise õigust — sisenemiskeeldu saab kasutada viimase abinõuna

- 14 Piirangud muudel põhjustel kui avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 15)

Artikkel 15 hõlmab väljasaatmisotsuseid, mis ei ole seotud ohuga avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahvatervisele ⁽³⁶⁹⁾. Artikkel 15 võimaldab vastuvõtval liikmesriigil saata oma territooriumilt välja ELi kodaniku või tema pereliikme, kellel varem oli kuni kolmekuuline või enam kui kolmekuuline elamisõigus (vastavalt artikli 6 või 7 alusel), kuid kes enam ei vasta elamisõiguse tingimustele ⁽³⁷⁰⁾. Selline isik võib olla näiteks

- pereliige, kellel pärast ELi kodaniku lahkumist vastuvõtvas liikmesriigist ei ole enam direktiivi 2004/38/EÜ alusel elamisõigust;
- isik, kes ei ole enam ELi kodaniku pereliige ja kes ei vasta tingimustele, et säilitada direktiivi 2004/38/EÜ alusel elamisõigus;
- majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik, kes koormab põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabi-süsteemi.

Sellise väljasaatmisotsuse tegemise korral kohaldatakse analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ artiklites 30 ja 31 sätestatud asjakohaseid tagatisi ning väljasaatmisotsusega seoses ei tohi mingil juhul kehtestada riigi territooriumile sisenemise keeldu ⁽³⁷¹⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 15 lõike 1 alusel tehtud väljasaatmisotsust, mille põhjal ELi kodanikul ei ole enam direktiivi 2004/38/EÜ artiklist 7 tulenevat elamisõigust, ei saa pidada täielikult täidetuks vaid sellega, et asjaomane isik on füüsiliselt lahkunud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. ELi kodanik peab olema tegelikult ja tulemuslikult lõpetanud artikli 7 kohase elamise sellel territooriumil ⁽³⁷²⁾.

Alles siis, kui ELi kodanik on tegelikult ja tulemuslikult lõpetanud elamise sellel territooriumil, saab ta kasutada samas vastuvõtvas liikmesriigis uuesti direktiivi 2004/38/EÜ artiklist 6 tulenevat elamisõigust, kuna tema naasmise korral ei saa asuda seisukohale, et ta elab sellel territooriumil tegelikult varasemat elamisperioodi jätkates ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁶⁹⁾ Kohtuotsus, Chenchooliah, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 73.

⁽³⁷⁰⁾ Kohtuotsus, Chenchooliah, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 74, ja kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 66.

⁽³⁷¹⁾ Kohtuotsus, Chenchooliah, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punktid 86–88, ja kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punktid 67 ja 68.

⁽³⁷²⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 81.

⁽³⁷³⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 81.

Selleks et teha kõigi asjaolude igakülgse hindamise kaudu kindlaks, kas ELi kodanik või tema perele on tegelikult ja tulemuslikult lõpetanud elamise liikmesriigi territooriumil, peab liikmesriigi pädev asutus arvesse võtma järgmist ⁽³⁷⁴⁾:

- a) väljaspool liikmesriigi territooriumi viibitud aja pikkus. Mida pikem on asjaomase isiku eemalviibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt, seda enam tõendab see, et tema elamine liikmesriigi territooriumil on lõpetatud tegelikult ja tulemuslikult. Vaid paari päeva või tunni pikkune lühike eemalviibimine on pigem märk sellest, et elamine liikmesriigi territooriumil ei ole lõpetatud.
- b) Tõendid asjaomase isiku ja liikmesriigi vaheliste sidemete katkestamise kohta (nt rahvastikuregistrist kustutamise taotlus, üürilepingu või kommunaalteenuste (nagu vesi või elekter) osutamise lepingu ülesütlemine, kolimine, töötajate registrist kustutamine või muude selliste suhete lõpetamine, mis eeldavad teatavat integreerumist asjaomasesse liikmesriiki).

Hinnates nende tõendite asjakohasust, mis võivad sõltuvalt juhtumist erineda, peab ametiasutus arvesse võtma kõiki asjaomase isiku olukorda iseloomustavaid konkreetseid asjaolusid (kuivõrd on isik integreerunud vastuvõtvasse liikmesriiki, kui kaua oli isik elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vahetult enne väljasaatmisotsuse tegemist ning milline on isiku perekondlik ja majanduslik olukord).

- c) Asjaomase isiku elamine väljaspool vastuvõtva liikmesriigi territooriumi eemal viibitud aja jooksul, et teha kindlaks, kas isik viis oma isiklike, tööalaste või perekondlike huvide keskme sel ajavahemikul üle teise riiki.

Kui väljasaatmisotsust ei täideta, ei ole liikmesriik kohustatud võtma vastu uut väljasaatmisotsust, vaid ta võib tugineda algsel otsusele, et kohustada asjaomast isikut oma territooriumilt lahkuma ⁽³⁷⁵⁾.

Samas asjaolude oluline muutumine, mis võimaldab ELi kodanikul täita direktiivi artikli 7 kohase üle kolmekuulise elamisõiguse tingimusi (nt ELi kodanikust saab töötaja), võtab väljasaatmisotsuselt igasuguse toime ja toob kaasa selle, et isiku elamist asjaomase liikmesriigi territooriumil tuleb pidada hoolimata otsuse täitmata jätmisest seaduslikuks ⁽³⁷⁶⁾.

Lõpetuseks ei välista direktiivi 2004/38/EÜ artikli 15 lõike 1 alusel tehtud väljasaatmisotsus direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 5 sätestatud sisenemisõiguse kasutamist siis, kui ELi kodanik soovib liikmesriigi territooriumile „aeg-ajalt siseneda muudel eesmärkidel, kui seal elada“. Seega ei saa isiku suhtes tehtud väljasaatmisotsust täitmisele pöörata, kui tema viibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil on põhjendatud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 5 alusel ⁽³⁷⁷⁾.

15 Menetluslikud tagatised (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 30–33)

Direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud menetluslikke tagatisi tuleb tõlgendada kooskõlas nõuetega, mis tulenevad põhiõiguste harta artiklist 47, milles käsitletakse õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ⁽³⁷⁸⁾.

Direktiivi 2004/38/EÜ VI peatükis sätestatud menetluslikke tagatisi kohaldatakse kõikides olukordades, kus direktiivist 2004/38/EÜ tulenevat sisenemis- või elamisõigust on piiratud või selle õiguse andmisest on keeldutud (on keeldutud viisa andmisest, keelatud riiki siseneda, lükatud tagasi elamisloataotlus, jäetud andmata registreerimistunnistus, tühistatud elamisluba jne), olenemata sellest, kas meede on võetud

— kuritarvitamise või pettuse tõttu (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35);

— avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides või

⁽³⁷⁴⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punktid 90–93.

⁽³⁷⁵⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 94.

⁽³⁷⁶⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punkt 95.

⁽³⁷⁷⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punktid 102 ja 103.

⁽³⁷⁸⁾ Kohtuotsus, ZZ, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, punkt 50.

- mis tahes muul põhjusel (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 15), sealhulgas juhul, kui on keeldutud andmast viisat, rahuldamast elamisloa taotlust või isikut registreerimast, kuna isik ei vasta elamisõiguse tingimustele, või juhul, kui on tehtud otsus, et asjaomane isik ei vasta enam elamisõiguse tingimustele (nt kui majanduslikult mitteaktiivne ELi kodanik koormab põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi) ⁽³⁷⁹⁾.

Kui jätta kõrvale siseriiklikus õiguses sätestatud üldised rahvatervise meetmed, millega piiratakse ELis vabalt liikumise õiguse kasutamist (nagu meetmed, mis võeti COVID-19 pandeemia ajal (vt punkt 13.2 (Vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramine rahvatervise huvides)), mille puhul ei ole vaja analüüsida iga isiku konkreetset olukorda, tuleb asjaomasele isikule alati teatada kirjalikult mis tahes piiravast meetmest. Otsuses tuleb nimetada kohus või haldusasutus, kellele asjaomane isik võib kaebuse esitada, ja kaebuse esitamise tähtaeg.

Otsus peab olema täielikult põhjendatud ning selles peavad olema loetletud kõik otsuse konkreetsed faktilised ja õiguslikud alused, et asjaomane isik saaks astuda tõhusaid samme oma kaitse tagamiseks ⁽³⁸⁰⁾ ja et liikmesriigi kohus saaks asja läbi vaadata, võttes arvesse õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on põhiõiguste harta artikliga 47 ette nähtud põhiõigus ⁽³⁸¹⁾. Otsusest teatamiseks võib kasutada ettenähtud vormi, kuid see peab alati võimaldama põhjendada täielikult otsuse aluseid (*mitmest valikuvõimalusest ühe või enama määramine ei ole vastuvõetav*).

Kaebemenetlus peab võimaldama kontrollida vaba liikumist piirava otsuse õiguspärasust nii faktilisest kui ka õiguslikust vaatenurgast ning tagama, et otsus ei ole ebaproportsionaalne ⁽³⁸²⁾.

Ehkki direktiivis 2004/38/EÜ ei ole kindlaks määratud aega, mille jooksul kohtulik apellatsioonimenetlus tuleks korraldada, nõutakse põhiõiguste harta artiklis 47 õiglast ja avalikku asja arutamist „mõistliku aja jooksul“.

Kui kohus on tühistanud otsuse, millega keelduti andmast ELi kodaniku pereliikmele elamisloa, peab liikmesriigi pädev asutus võtma vastu uue otsuse mõistliku aja jooksul, mis ei tohi mingil juhul ületada direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 lõikes 1 osutatud tähtaega (kuus kuud alates taotluse esitamise kuupäevast) ⁽³⁸³⁾. Euroopa Kohtu meelest on „uue kuuekuulise tähtaja automaatne kulgema hakkamine pärast elamisloa väljastamisest keeldumise otsuse koostu tühistamist ebaproportsionaalne direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse eesmärgiga ning samuti direktiivi eesmärgiga“ ⁽³⁸⁴⁾.

⁽³⁷⁹⁾ Vt kohtuotsus, *Chenchoolia*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punktid 80–89, kus on selgitatud, millised sätted võivad olla asjakohased väljasaatmisel pärast tuletatud elamisõiguse lõppemist.

⁽³⁸⁰⁾ Kohtuotsus, *Rutili*, 36/75, ECLI:EU:C:1975:137, punktid 37–39.

⁽³⁸¹⁾ Samas vt kohtuotsus, *ZZ*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, punkt 49, kus Euroopa Kohus sedastab, et „[ü]ksnes erandkorras lubab direktiivi 2004/38 artikli 30 lõige 2 piirata liikmesriikidel puudutatud isikule edastatavat informatsiooni riigi julgeolekuhuvidest tulenevalt“. Veel leiab kohus, et erandina tuleb seda sätet tõlgendada kitsalt, võtmata sellelt siiski selle kasulikkude mõju. Kohus selgitab, mil määral võimaldavad direktiivi 2004/38/EÜ artikli 30 lõige 2 ja artikkel 31 jätta direktiivi artikli 27 alusel tehtud otsuse põhjendused täpselt ja täielikult avaldamata. Lõpetuseks märgib kohus punktis 69, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 30 lõiget 2 ja artiklit 31 tuleb põhiõiguste harta artiklit 47 arvesse võttes tõlgendada nii, et need „nõuavad pädevalt siseriiklikult kohtult selle tagamist, et puudutatud isikule pädeva siseriikliku ametiasutuse poolt täpselt ja täielikult nende põhjuste, millel põhineb selle direktiivi artikli 27 alusel tehtud otsus, ja nendega seotud tõendite avaldamata jätmise oleks piiratud hädavajalikuni, ning et puudutatud isikule tehakse igal juhul nende põhjenduste põhisisu teatavaks viisil, mis võtab nõuetekohaselt arvesse tõendite vajalikku konfidentsiaalsust“.

⁽³⁸²⁾ Kohtuotsus, *Chenchoolia*, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punkt 85. Vt ka kohtuotsus, *Banger*, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570, punkt 48, ja kohtuotsus, *Gaydarov*, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749, punkt 41.

⁽³⁸³⁾ Kohtuotsus, *Diallo*, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 69.

⁽³⁸⁴⁾ Kohtuotsus, *Diallo*, C-246/17, ECLI:EU:C:2018:499, punkt 68.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 30 on pandud liikmesriigile kohustus võtta kõik vajalikud meetmed selleks, et asjaomane isik saaks aru artikli 27 alusel tehtud otsuse sisust ja mõistaks selle tagajärgi, kuid selles artiklis ei nõuta otsuse asjaomasele isikule teatavaks tegemist keeles, millest ta aru saab või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kui isik ei ole esitanud vastavat taotlust ⁽³⁸⁵⁾.

Artikli 30 lõike 3 kohaselt peab territooriumilt lahkumiseks antav aeg olema vähemalt üks kuu, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud **kiireloomulistel** juhtudel. Kiireloomulise väljasaatmise põhjendus peab olema tõeline ja proportsionaalne ⁽³⁸⁶⁾. Hinnates vajadust lahkumiseks antavat aega kiireloomulisel juhul vähendada, peab liikmesriigi ametiasutus arvesse võtma asjaomase isiku viivitamatu või kiireloomulise väljasaatmise mõju tema isiklikule ja pereelule (*nt vajadust teavitada tööandjat, lõpetada rendileping, korraldada isiklike asjade saatmine uude elukohta, lahendada laste koolitamise küsimused jne*). Väljasaatmismeetme võtmine olukorras, kus see on hädavajalik või kus selleks on tõsine põhjus, ei tähenda tingimata seda, et tegemist on kiireloomulise juhuga. Hinnang kiireloomulisusele peab olema selgelt ja eraldi põhjendatud.

Sisenemiskeelu ⁽³⁸⁷⁾ võib kehtestada koos avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides tehtud väljasaatmiskorraldusega vaid juhul, kui tõendatakse selle tõenäosust, et asjaomane isik kujutab endast ka tulevikus tõsist ja tõelist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile. Sellele keelule ei saa automaatselt järgneda süüdimõistvat kohtuotsust ⁽³⁸⁸⁾. Isik, kelle suhtes on kehtestatud sisenemiskeeld, võib pärast mõistliku aja möödumist taotleda selle keelu kehtetuks tunnistamist ⁽³⁸⁹⁾.

Kuigi väljasaatmisotsuse ja sisenemiskeelu kehtestamise otsuse võib vastu võtta samal ajal, peaksid need kaks otsust ja nende põhjendused olema selgelt eristatavad. Praktikas võib iga väljasaatmisotsus kaasa tuua sisenemiskeelu õigustatuse hindamise.

Olukorras, kus vaba liikumise õigust on kuritarvitatud või kui see õigus on saadud pettuse teel, sõltub rikkumise raskusastmest, kas isikut saab pidada tõsiseks ohuks avalikule korrale, mis mõnel juhul õigustaks sisenemiskeelu kehtestamist.

Ehkki liikmesriigi õigussüsteemis võib kriminaal- või halduskaristuse kaasa tuua ka sotsiaalkindlustuspettus, ei kujuta see endast vaba liikumise õiguse kuritarvitamist ega sellega seotud pettust direktiivi 2004/38/EÜ artikli 35 tähenduses. Kui liikmesriigis seaduslikult elav liikuv ELi kodanik saab hüve pettuse teel, esitades valeandmeid, on võimalik väljasaatmine ja sisenemiskeelu kehtestamine direktiivi 2004/38/EÜ üldeeskirjade alusel, kui asjaomast ELi kodanikku saab pidada tõsiseks ohuks avalikule korrale kooskõlas eespool nimetatud proportsionaalsuse põhimõttega.

Mis tahes muul põhjusel tehtud väljasaatmiskorraldusega seoses (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 15) ei ole mingil juhul võimalik kehtestada sisenemiskeeldu ⁽³⁹⁰⁾.

16 Pettus ja kuritarvitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 35)

16.1 Üldised kaalutlused

Õiguste kuritarvitamise korral ei saa tugineda liidu õigusele ⁽³⁹¹⁾. Artikkel 35 võimaldab liikmesriigil võtta õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks näiliku abielu puhul, tõhusaid ja vajalikke meetmeid, et vältida kuritarvitamise ja pettuse vastu valdkondades, mis kuuluvad isikute vaba liikumist reguleeriva liidu õiguse sisulisse kohaldamisalasse, keeldudes tunnustamast direktiivist tulenevaid õigusi, lõpetades selliste õiguste kehtivuse või tühistades sellised õigused. Iga selline meede peab olema proportsionaalne ja selle suhtes peab saama kohaldada direktiivis sätestatud menetluslikke tagatiseid ⁽³⁹²⁾.

⁽³⁸⁵⁾ Kohtuotsus, Petrea, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684, punkt 72.

⁽³⁸⁶⁾ Kohtujurist Stix-Hackle ettepanek, komisjon vs. Saksamaa, C-441/02, ECLI:EU:C:2005:337.

⁽³⁸⁷⁾ Mõiste „sisenemiskeeld“ on seotud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 32 kohaste väljasaatmiskorraldustega.

⁽³⁸⁸⁾ Kohtuotsus, Calfa, C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6, punktid 27 ja 28.

⁽³⁸⁹⁾ Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 32 lõige 1 ning kohtuotsus, Adoui ja Cornuaille, 115/81 ja 116/81, ECLI:EU:C:1982:183, punkt 12.

⁽³⁹⁰⁾ Kohtuotsus, Chenchooliah, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693, punktid 89, ja kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, punktid 67 ja 68.

⁽³⁹¹⁾ Kohtuotsus, van Binsbergen, 33/74, ECLI:EU:C:1974:131, punkt 13; kohtuotsus, Singh, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296, punkt 24, ja kohtuotsus, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, punktid 24 ja 25.

⁽³⁹²⁾ Kohtuotsus, Metock, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, punktid 74 ja 75.

Liidu õigusega soodustatakse ELi kodanike liikuvust ja kaitstakse neid, kes on seda õigust kasutanud ⁽³⁹³⁾. Kui ELi kodanik või tema pereliige saab liidu õiguse kohaselt õiguse elada liikmesriigis, mille kodanik asjaomane ELi kodanik ei ole, ei ole tegemist kuritarvitamisega, kuna asjaomane isik kasutab asutamislepinguga kaitstud vaba liikumise õigusest tulenevat eelist, ⁽³⁹⁴⁾ olenemata oma teise liikmesriiki elama asumise eesmärgist ⁽³⁹⁵⁾.

Kummaline või tavatu käitumine iseenesest ei ole kuritarvitamine ega pettus.

Üksikasjalikud suunised (sh tegevussuunised) kuritarvitamise ja pettuse ärahoidmise ning kohaldatava tõendamiskoormise kohta leiab näilisi abielusid käsitlevast käsiraamatust ⁽³⁹⁶⁾. Mis puudutab viisataotlusi, siis viisakäsiraamatu III osa punktis 5 on esitatud tegevusjuhised, mis tulenevad otse direktiivi 2004/38/EÜ artiklist 35 ja on asjakohased kõikidele ELi liikmesriikidele.

16.2 Pettus

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisel on **pettus** see, kui isik püüab rikkuda seadust, esitades pettuse teel omandatud dokumendid, kus väidetakse, et ametlikud tingimused on nõuetekohaselt täidetud, või dokumendid, mis on välja antud elamisõiguse tingimuste täitmise kohta esitatud valede faktide põhjal. Näiteks võltsitud abielutõendi esitamine sisenemis- ja elamisõiguse saamiseks direktiivi 2004/38/EÜ alusel on pettus ja mitte kuritarvitamine, kuna abielu ei ole tegelikult sõlmitud.

Kui isikule on antud elamisõigust tõendav dokument välja pettuse alusel, mille eest ta on süüdi mõistetud, võib keelduda tunnustamast tema direktiivist tulenevaid õigusi, lõpetada selliste õiguste kehtivuse või sellised õigused tühistada ⁽³⁹⁷⁾ (vt punkt 16.6 (Kuritarvitamise ja pettuse vastased meetmed ja sellise käitumise eest määratavad karistused)).

16.3 Kuritarvitamine

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisel on **kuritarvitamine** ebaloomulik käitumine, mille **ainus** eesmärk on saada liidu õiguse kohane vabalt liikumise ja elamise õigus, ning mis – kuigi ametlikult on ELi õigusnormides sätestatud tingimused täidetud – ei ole kooskõlas asjaomaste õigusnormide eesmärgiga ⁽³⁹⁸⁾.

Mõiste „kuritarvitamine“ tõlgendamisel direktiivi 2004/38/EÜ kontekstis tuleb nõuetekohast tähelepanu pöörata ELi kodaniku staatusele. Kooskõlas liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttega tuleb seda, kas liidu õigust on kuritarvitatud, hinnata liidu õiguse raames, mitte lähtudes liikmesriigi rändealastest õigusaktidest. Direktiiv 2004/38/EÜ ei takista liikmesriigil **uurida konkreetseid juhtumeid**, kui on **mõjuv põhjus kahtlustada kuritarvitamist**. Liidu õigusega on siiski keelatud süstemaatiline kontroll ⁽³⁹⁹⁾. Liikmesriik võib tugineda varasematele analüüsidele ja kogemustele, mis osutavad sellele, et tõendatud kuritarvitamisjuhtumite ja selliste juhtumite teatavate tunnuste vahel on selge seos.

⁽³⁹³⁾ Kohtuotsus, Singh, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296; kohtuotsus, Eind, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771, ja kohtuotsus, Carpenter, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽³⁹⁴⁾ Kohtuotsus, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 27, ja kohtuotsus, komisjon vs. Austria, C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427, punktid 67 ja 68.

⁽³⁹⁵⁾ Kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, punkt 55, ja kohtuotsus, Jia, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, punkt 31.

⁽³⁹⁶⁾ Vt komisjoni talituste töödokument SWD(2014) 284 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284%20&from=IT>, ja komisjoni teatis COM(2014) 604 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0604&rid=1>.

⁽³⁹⁷⁾ Kohtuotsus, Kol, C-285/95, ECLI:EU:C:1997:280, punkt 29, ja kohtuotsus, Gloszczuk, C-63/99, ECLI:EU:C:2001:488, punkt 75.

⁽³⁹⁸⁾ Kohtuotsus, Emsland-Stärke, C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, punkt 52 jj, ning kohtuotsus, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 25.

⁽³⁹⁹⁾ Keeld kehtib nii kõigi rändajate kui ka tervete rändajate rühmade (nt konkreetse etnilise päritoluga isikud) kontrollimise kohta.

16.4 Näilik abielu

ELi vaba liikumise eeskirjade kohaldamisel on näiliku abielu puhul tegemist abieluga, mis on sõlmitud üksnes eesmärgiga saada ELi kodanike vaba liikumist reguleeriva liidu õiguse alusel vabalt liikumise ja elamise õigus abikaasale, kellel muidu seda õigust ei oleks ⁽⁴⁰⁰⁾. Suhte kvaliteet ei ole artikli 35 kohaldamisel oluline.

Põhimõtteliselt võib kuritarvitamine seisneda ka muus vormis näilikes suhetes, kuid nende suhtes saab kohaldada *mutatis mutandis* kõiki näilike abieludega seotud suuniseid. Sellised suhted on näiteks näilik (registreeritud) kooselu, näilik lapsendamine või olukord, kus ELi kodanik väidab, et ta on kolmanda riigi kodanikust lapse isa (teades, et ta seda ei ole, ja soovimata võtta vanemlikku vastutust), et saada lapsele ja lapse emale kodakondsus ja elamisõigus, ent samuti näilik sõltuvus.

Käimasolev näiliku abielu kahtluse uurimine ei õigusta erandi tegemist kolmanda riigi kodanikust pereliikme direktiivi 2004/38/EÜ kohastest õigustest, näiteks töötamise keeldu, passi äravõtmist või elamisloa väljaandmata jätmist kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamist. Need õigused saab igal ajal tühistada täiendava uurimise tulemusel.

16.5 Tagasipöörduva kodaniku poolne kuritarvitamine

Vt punkt 18 (Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus).

16.6 Kuritarvitamise ja pettuse vastased meetmed ja sellise käitumise eest määratavad karistused

Meede, mida liikmesriigi ametiasutus rakendab direktiivi 2004/38/EÜ artikli 35 alusel, peab põhinema konkreetse juhtumi individuaalsel hindamisel. See tähendab, et levinud kuritarvitamis- või pettusejuhtumite ärahoidmiseks kohaldatavad meetmed ei tohi kaasa tuua seda, et direktiivi 2004/38/EÜ sätted jäetakse kohaldamata ⁽⁴⁰¹⁾.

Artikliga 35 on antud liikmesriigile õigus võtta õiguse kuritarvitamise või pettuse korral **vajalikke meetmeid**. Nendeks meetmeteks, mida **võib võtta igal ajal**, on näiteks

- vaba liikumist reguleeriva liidu õiguse kohase õiguse andmisest keeldumine (nt keeldumine sissesõiduvisa või elamisloa väljaandmisest);
- vaba liikumist reguleeriva liidu õiguse kohase õiguse kehtivuse lõpetamine või selle õiguse tühistamine (nt otsus lõpetada elamisloa kehtivus ja saata isik, kes on saanud õiguse kuritarvitamise või pettuse teel, riigist välja).

Liidu õigusega ei ole praegu ette nähtud ühtki konkreetset karistust, mida liikmesriik saaks rakendada kuritarvitamise ja pettuse vastase võitluse raames. Liikmesriik võib need karistused ette näha tsiviilõigusega (nt kaotada tõendatud näiliku abielu korral selle abielu mõju elamisõigusele), haldusõigusega või kriminaalõigusega (trahv või vangistus), tingimusel et karistused on tõhusad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed.

17 Avaldamine / teabe levitamine (direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 34)

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 34 kohaselt peavad liikmesriigid levitama teavet ELi kodanike ja nende pereliikmete õiguste ja kohustuste kohta direktiivis 2004/38/EÜ käsitletud valdkondades, eelkõige korraldades üleriigiliste ja kohalike massiteabevahendite ja muude sidevahendite abil teadlikkuse suurendamise kampaaniaid.

Õige teabe kättesaadavuse tagamine ELi kodanikele ja nende pereliikmetele on väga oluline, et võimaldada õiguste tõhusat kasutamist.

⁽⁴⁰⁰⁾ Vt põhjendus 28.

⁽⁴⁰¹⁾ Kohtuotsus, Sean McCarthy jt, C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, punktid 52–58.

Parimate tavade näited:

- teabe avaldamine ühtsel veebisaidil, vältides killustatust ja selliste allikate kasutamist, mis võivad olla üksteisega vastuolus või tekitada segadust. Kui kogu asjakohane teave esitatakse ühe kanali kaudu, on kodanikel lihtsam leida põhjalikku teavet ja liikmesriigi ametiasutustel lihtsam tagada, et kättesaadav teave on järjekindel ja ajakohane;
- korduma kippuvate küsimuste koostamine ja nende vastuste ajakohastamine.

Kohustus tagada teabe kättesaadavus on sätestatud ka määruses (EL) 2018/1724, ⁽⁴⁰²⁾ millega luuakse ühtne digivärv (Your Europe). Selle määruse kohaselt peavad liikmesriigid ja komisjon tagama, et kodanikel ja ettevõtjatel on lihtne veebipõhine juurdepääs teabele määruse I lisas loetletud valdkondades kohaldatavate õiguste, kohustuste ja eeskirjade kohta. Nende valdkondade hulka kuuluvad

- dokumendid, mida nõutakse ELi kodanikult, tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmelt, üksi reisivalt alaealiselt ja kolmanda riigi kodanikult piiriüleisel reisimisel ELi piires (isikutunnistus, viisa, pass) ning
- teises liikmesriigis elamine, sh ajutiselt või alaliselt teise liikmesriiki kolimine ning ELi kodaniku ja tema pereliikme elamisõigust tõendavate dokumentidega seonduvad nõuded.

Veebisaidil **Your Europe** ⁽⁴⁰³⁾ leiavad ELi kodanikud ja nende pereliikmed teavet oma direktiivist 2004/38/EÜ tulenevate õiguste kohta ja saavad küsida konkreetset nõu, kasutades ELi abiteenuseid, nagu näiteks SOLVIT.

SOLVIT ⁽⁴⁰⁴⁾ on kogu ELi hõlmav liikmesriikide haldusasutuste võrgustik, mille eesmärk on lahendada piiriüleseid probleeme, mis on seotud ELi ühtse turuga, sealhulgas direktiiviga 2004/38/EÜ. Võrgustik võimaldab liikmesriikidel teha koostööd – kohtuväliselt ja tasuta – ning leida lahendusi probleemidele, mille on põhjustanud avaliku sektori asutuste toime pandud liidu õiguse rikkumine.

Kui SOLVIT teeb kindlaks korduva probleemi, mis on seotud direktiivi 2004/38/EÜ nõuetekohase kohaldamisega, teatab ta sellest komisjonile, et oleks võimalik tegeleda probleemi algpõhjustega. Seega tegutsevad SOLVITi keskused käsikäes oma riigi ametiasutustega, et lahendada konkreetseid probleeme ja aidata kaasa direktiivi 2004/38/EÜ nõuetekohasele kohaldamisele.

18 Tagasipöörduvate kodanike pereliikmete elamisõigus

Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt laienevad õigused, mis on antud liidu õigusega ELi kodanikele, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ka neile ELi kodanikele, kes pöörduvad tagasi oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki pärast seda, kui nad on kasutanud oma vaba liikumise õigust, elades mõnes teises liikmesriigis ⁽⁴⁰⁵⁾.

Seetõttu saab anda tagasipöörduva ELi kodaniku pereliikmele ELi kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis isikute vaba liikumise eeskirjade alusel tuletatud elamisõiguse. Sellisel juhul kohaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ analoogia alusel ⁽⁴⁰⁶⁾.

⁽⁴⁰²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärv teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 295, 21.11.2018, lk 1–38).

⁽⁴⁰³⁾ https://europa.eu/youreurope/index_et.htm.

⁽⁴⁰⁴⁾ https://ec.europa.eu/solvit/index_et.htm.

⁽⁴⁰⁵⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Singh, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296; kohtuotsus, D'Hoop, C-224/98, ECLI:EU:C:2002:432; kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491; kohtuotsus, Eind, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771; kohtuotsus, O. ja B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135; kohtuotsus, Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570; kohtuotsus, Deha Altiner ja Ravn, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497, või kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁽⁴⁰⁶⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika.

Nagu on sedastatud kohtupraktikas, peavad selle võimaluse kasutamiseks olema siiski täidetud järgmised tingimused.

a) **Tingimused, mis on seotud elamisega vastuvõtvas liikmesriigis, kust ELi kodanik tagasi pöördub**

— **ELi kodanik peab olema tegelikult elanud vastuvõtvas liikmesriigis kooskõlas direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõikes 1 või artikli 16 lõikes 1 sätestatud tingimustega**

See tingimus on ELi kodaniku ja tema pereliikme puhul täidetud, kui vastuvõtvas liikmesriigis elamise ajal ELi kodanik

- oli töötaja või tegutses füüsilisest isikust ettevõtjana;
- omas piisavalt vahendeid ja ravikindlustust (kehtib artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt ka üliõpilaste puhul);
- oli sellistele tingimustele vastava ELi kodaniku pereliige või
- oli juba omandanud alalise elamisõiguse (mille puhul ei kohaldata enam ühtki tingimust).

Kumulatiivsed lühiajalised viibimised, nagu nädalavahetuste või puhkuse veetmine vastuvõtvas liikmesriigis, kuuluvad direktiivi 2004/38/EÜ artikli 6 kohaldamisalasse ning ei vasta sellele tingimusele ⁽⁴⁰⁷⁾.

Nagu Euroopa Kohus on kinnitanud, annab vastuvõtvas liikmesriigis elamine kooskõlas eespool nimetatud tingimustega põhimõtteliselt „tunnistust liidu kodaniku sellesse liikmesriiki elama asumisest ning seega seal tegelikult elamisest ning sellega võib kaasneda selles liikmesriigis perekonnaelu alustamine või tugevdamine“ ⁽⁴⁰⁸⁾.

Oluline on see, et need tingimused olid vastuvõtvas liikmesriigis täidetud, olenemata sellest, kas isikul oli või ei olnud olemas elamisõigust tõendav dokument ⁽⁴⁰⁹⁾.

Ainult selle põhjal, et ELi kodanikul on säilinud teatavad sidemed kodakondsusjärgse liikmesriigiga või et tema staatus vastuvõtvas liikmesriigis on ebakindel (nt tal on tähtajaline tööleping), ei saa järeldada, et elamine vastuvõtvas liikmesriigis ei ole tegelik ja pidev.

— **ELi kodanik peab olema alustanud või tugevdanud vastuvõtvas liikmesriigis pereelu asjaomase pereliikmega**

ELi kodaniku pereliige peab samuti olema elanud vastuvõtvas liikmesriigis vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 või 16 alusel ja neis artiklites ette nähtud tingimusi järgides ⁽⁴¹⁰⁾.

Näited

1. näide

J. naaseb koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasa S.-iga teisest liikmesriigist, kus ta on elanud koos S.-iga töötajana poolteist aastat.

Tagasipöörduva kodanikuna saab J. tugineda liidu õigusele, et hankida oma abikaasale oma kodakondsusjärgses liikmesriigis tuletatud elamisõiguse. J. kolmanda riigi kodanikust abikaasa S. saab taotleda analoogia põhjal kohaldatava direktiivi 2004/38/EÜ artikli 10 alusel elamisluba, mis tuleks välja anda kuue kuu jooksul.

Ei ole oluline, et S. oli enne nende teise liikmesriiki kolimist kaks korda püüdnud saada J. liikmesriigis elamisluba.

⁽⁴⁰⁷⁾ Kohtuotsus, O.B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 59.

⁽⁴⁰⁸⁾ Kohtuotsus, O.B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 53.

⁽⁴⁰⁹⁾ Kohtuotsus, O.B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 60.

⁽⁴¹⁰⁾ Kohtuotsus, O.B., C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, punkt 56.

2. näide

J. naaseb koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasa S.-iga teisest liikmesriigist oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki. J. oli jätkanud töötamist oma kodakondsusjärgses liikmesriigis ajal, mil ta väidetavalt elas teises liikmesriigis.

Ametiasutus võtab ühendust vastuvõtva liikmesriigi ametiasutusega ja saab teada, et J. oli pöördunud oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki tagasi juba kolme nädala möödudes. Abielupaar oli peatunud hotellis ja oli maksnud kolmenädalase majutuse eest ette.

Seda kõike arvesse võttes ei saa S.-i suhtes kohaldada analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ.

b) **Tingimused, mis on seotud ELi kodaniku elamisega oma kodakondsusjärgses liikmesriigis**

Kuna tagasipöörduja on liikmesriigi kodanik, kes elas teises liikmesriigis ja elab nüüd liikmesriigis, mille kodanik ta on, kohaldatakse tema suhtes ELi toimimise lepingu artiklit 21, mille alusel tal on õigus elada oma kodakondsusjärgses liikmesriigis tavalist pereelu koos oma pereliikmetega.

Euroopa Kohus on sedastanud, et liidu õigus ei takista liikmesriigil keelduda andmast tuletatud elamisõigust pärast teises liikmesriigis elamist koju tagasi pöördunud ELi kodaniku pereliikmele, kui pereliige ei ole sisenenud ELi kodaniku kodakondsusjärgsesse liikmesriiki või ei ole taotlenud elamisõigust tõendavat dokumenti ELi kodaniku kodakondsusjärgsesse liikmesriiki tagasipöördumise loomuliku jätkuna. Igakülgsel hindamisel tuleb siiski arvesse võtta ka muid olulisi tegureid, mis võivad tõendada, et hoolimata ELi kodaniku sellesse liikmesriiki tagasipöördumise ja tema pereliikme samasse liikmesriiki sisenemise vahele jäävast ajast ei ole vastuvõtvast liikmesriigis alustatud ja tugevdatud pereelu lõppenud ⁽⁴¹¹⁾.

Näide

J. on liikmesriigi A kodanik. Pärast elamist liikmesriigis B koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasa T.-ga pöördub J. tagasi liikmesriiki A. T. ei ühine temaga, vaid jääb liikmesriiki B, et lõpetada oma ülikooliõpingud. Hiljem soovib T. ühineda J.-ga liikmesriigis A. Otsustamisel selle üle, kas T.-l on liikmesriigis A tuletatud elamisõigus, võib arvesse võtta seda, et J.-i tagasipöördumisest liikmesriiki A on möödunud hulk aega, kuid lisaks tuleb hinnata, kas nende pereelu on jätkunud.

Euroopa Kohus on kinnitanud, et tema tagasipöördujaid käsitlev kohtupraktika on kohaldatav ka artikli 3 lõikes 2 osutatud laiendatud perekonna liikmetele, kellel on seega õigus sellele, et tagasipöördumisel hõlbustatakse nende jaoks riiki sisenemise ja seal elamise õiguse saamist ⁽⁴¹²⁾.

Euroopa Kohus on märkinud, et see kohtupraktika laieneb samast soost abikaasadele, kelle abielu on sõlmitud ELis, ning seega saavad nad pöörduda tagasi ELi kodaniku kodakondsusjärgsesse liikmesriiki, olenemata sellest, kas asjaomase liikmesriigi õiguse alusel on lubatud abielu samasooliste isikute vahel ⁽⁴¹³⁾. Kohus on selgitanud, et kodakondsusjärgne liikmesriik ei pea oma õiguses ette nägema samasooliste isikute vahelist abielu, kuid on kohustatud tunnustama teises liikmesriigis sõlmitud abielu, et pereliige saaks kasutada oma sisenemis- ja elamisõigust ning kõiki muid liidu õigusest tulenevaid õigusi ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ Kohtuotsus, Deha Altiner ja Ravn, C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497, punktid 31–35.

⁽⁴¹²⁾ Kohtuotsus, Banger, C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570.

⁽⁴¹³⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 51.

⁽⁴¹⁴⁾ Kohtuotsus, Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, punkt 45.

c) **Tingimus, et ei ole toimunud kuritarvitamist**

Kuritarvitamine on see, kui on olemas ⁽⁴¹⁵⁾

- *objektiivsed asjaolud, millest ilmneb, et vaatamata liidu õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsele täitmisele ei ole nende õigusnormidega taotletud eesmärki saavutatud, ning*
- *subjektiivne element, milleks on tahe saada liidu õigusnormidest tulenev eelis, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused.*

Kui jätta kõrvale näilikud abielud, siis Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust selgitada, milline kuritarvitamise vorm võiks veel kuuluda selle mõiste alla ⁽⁴¹⁶⁾.

Kohus on korduvalt sedastanud, et kavatsused, mis on ajendanud ELi kodanikku – olgu ta majanduslikult aktiivne või mitteaktiivne – kasutama oma vabalt liikumise õigust, ei oma tähtsust, tingimusel et isik täidab vaba liikumise alases liidu õiguses sätestatud elamisõiguse tingimusi ⁽⁴¹⁷⁾. Kui ELi kodanik ei saa oma pereliiget oma päritoluliikmesriiki kaasa võtta siseriiklike sisserände-eeskirjade kohaldamise tõttu, ei ole tegemist kuritarvitamisega, kui ta kasutab oma vaba liikumise õigust mõnes teises liikmesriigis üksnes selleks, et tugineda oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki tagasipöördumisel liidu õigusest tulenevatele tagasipöörduva kodaniku õigustele ⁽⁴¹⁸⁾. See eeldab siiski, et asjaomane isik vastab tagasipöördujaid käsitlevate õigusnormide kohaldamise tingimustele.

Seepärast on keeldumise korral tähtis, et liikmesriigi ametiasutus teeks oma otsuses vahet olukorral, kus tingimused ei ole täidetud, ja olukorral, kus on toimunud kuritarvitamine.

Tagasipöörduva kodaniku poolne kuritarvitamine saab põhimõtteliselt toimuda üksnes tagasipöörduva ELi kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis.

19 **Ruiz Zambrano kohtupraktika**

Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldatakse ELi kodanike suhtes, kes asuvad elama liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega selles liikmesriigis.

ELi kodanikud, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ning kes on alati elanud liikmesriigis, mille kodanikud nad on, ei ole hõlmatud direktiiviga 2004/38/EÜ ⁽⁴¹⁹⁾. Seetõttu peetakse selliseid kodanikke staatilisteks ELi kodanikeks. Direktiiv ei hõlma ka staatiliste ELi kodanike pereliikmeid, kuna direktiivi alusel pereliikmetele antavad õigused ei ole autonoomsed õigused, vaid on õigused, mis tulenevad liikuva ELi kodaniku pereliikme staatusest ⁽⁴²⁰⁾.

Niisiis ei kohaldata direktiivi 2004/38/EÜ staatiliste ELi kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete suhtes ja seega ei ole neil võimalik saada direktiivi 2004/38/EÜ alusel tuletatud elamisõigust.

Euroopa Kohus on tunnistanud, et kui direktiivi 2004/38/EÜ tingimused ei ole täidetud, võib selline kolmanda riigi kodanik siiski saada väga spetsiifilistes olukordades elamisõiguse, mis tuleneb seotusest staatilise ELi kodanikuga. Kohus on tunnistanud seda õigust ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel, millega on kehtestatud liidu kodakondsus. Kohus peab liidu kodakondsust liikmesriikide kodanike põhistaatuseks ⁽⁴²¹⁾.

Euroopa Kohus tunnistas seda õigust esimene kord Ruiz Zambrano kohtuasjas ⁽⁴²²⁾ ELi alaealise lapse kolmanda riigi kodanikust vanema puhul.

⁽⁴¹⁵⁾ Kohtuotsus, McCarthy, C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁽⁴¹⁶⁾ Kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, punkt 57.

⁽⁴¹⁷⁾ Kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, punktid 55 ja 56. kohtuotsus, Payir jt, C-294/06, ECLI:EU:C:2008:36, punkt 46; kohtuotsus, Levin, 53/81, ECLI:EU:C:1982:105, punkt 21; kohtujurist Geelhoedi ettepanek, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2004:715, punkt 19; kohtuotsus, L.N., C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97, punktid 46 ja 47, ning kohtuotsus, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, punkt 27.

⁽⁴¹⁸⁾ Kohtuotsus, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, punktid 55 ja 56.

⁽⁴¹⁹⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Dereci jt, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punkt 54.

⁽⁴²⁰⁾ Vt kohtuotsus, Dereci jt, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punkt 56.

⁽⁴²¹⁾ Kohtuotsus, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, punkt 31, ning kohtuotsus, Baumbast ja R., C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493, punkt 82.

⁽⁴²²⁾ Kohtuotsus, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

Kohus leidis, et liikmesriik peab andma elamisõiguse kolmanda riigi kodanikule, kelle ülalpidamisel on ELi kodanikust alaealised lapsed, kes ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust, kui elamisõiguse andmisest keeldumise tagajärjel peaksid need lapsed lahkuma ELi territooriumilt, et olla koos oma vanematega ⁽⁴²³⁾. Sellises olukorras jääksid need ELi kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mis neil on ELi kodanikena ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel ⁽⁴²⁴⁾.

Sellistes olukordades ei kohaldata analoogia alusel direktiivi 2004/38/EÜ. Eelkõige tähendab see seda, et liikmesriik ei saa anda isikule, kelle suhtes on kohaldatav Ruiz Zambrano kohtupraktika, elamisluba, mis on sätestatud direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 10 või 20. Elamisluba antakse välja hoopiski määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel. Elamisluba, mille on andnud määruse (EÜ) nr 1030/2002 alusel välja Schengeni alasse kuuluv liikmesriik, ⁽⁴²⁵⁾ vabastab viisanõudest Schengeni alasse kuuluvates liikmesriikides.

Ruiz Zambrano kohtupraktikaga hõlmatud isikule välja antud elamisluba peab andma asjaomasele isikule õiguse töötada ⁽⁴²⁶⁾.

19.1 Reaalne võimalus kasutada põhilisi ELi kodaniku õigusi

Euroopa Kohus tunnistab ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikme elamisõigust, kui elamisõiguse andmisest keeldumise tagajärjel ei saaks ELi kodanik kasutada reaalselt põhilisi õigusi, mida ELi kodaniku staatus talle annab.

See kehtib järgmistel juhtudel:

- kui ELi kodanik peaks lahkuma mitte ainuüksi selle liikmesriigi territooriumilt, mille kodanik ta on, vaid kogu ELi territooriumilt, et olla koos oma kolmanda liikme kodanikust pereliikmega ⁽⁴²⁷⁾;
- kui kahjustataks ELi kodakondsuse soovitud toimet. Sellises olukorras on liikmesriik kohustatud vaatama tuletatud elamisõiguse taotluse läbi isegi juhul, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes on kehtestatud sisenemiskeeld ⁽⁴²⁸⁾. Samuti ei saa liikmesriik sellist taotlust automaatselt rahuldamata jätta üksnes sel põhjusel, et asjaomasel ELi kodanikul ei ole piisavalt vahendeid ⁽⁴²⁹⁾.

ELi kodaniku pereliikmeks oleva kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõiguse tunnustamiseks ei piisa siiski vaid sellest, et ELi kodanikule näib majanduslikust seisukohast või pere ELis koos hoidmiseks soovitav, et tema kolmanda riigi kodanikust pereliige elaks koos temaga ELis ⁽⁴³⁰⁾.

Lisaks leidis Euroopa Kohus, et ELTL artikkel 20 ei välista olukorda, kus sellise alaealise lapse, kellel on liikmesriigi kodakondsus ja kes ei ole sünnist saadik kunagi liidus elanud, kolmanda riigi kodanikust vanem saab kasutada tuletatud elamisõigust, mis tuleneb ELTL artiklist 20, tingimusel et on tõendatud, et see laps siseneb koos vanemaga liikmesriiki, mille kodanik ta on, ja hakkab seal elama. Seevastu juhul, kui liidu kodanikust lapse kolmanda riigi kodanikust vanem elab üksi liidu territooriumil, samas kui see laps jääb kolmandasse riiki, ei mõjuta otsus, millega keeldutakse andmast sellele vanemale õigust ELis elada, kuidagi nimetatud lapse ELi kodakondsusest tulenevate õiguste teostamist ⁽⁴³¹⁾.

⁽⁴²³⁾ Kohtuotsus, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 44.

⁽⁴²⁴⁾ Kohtuotsus, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 42.

⁽⁴²⁵⁾ Kõik liikmesriigid peale Bulgaaria, Iirimaa, Küprose ja Rumeenia.

⁽⁴²⁶⁾ Kohtuotsus, Ruiz Zambrano, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, punkt 44.

⁽⁴²⁷⁾ Kohtuotsus, Dereci jt, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punktid 65–67; kohtuotsus, O. jt, C-356/11 ja C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, punkt 56, ja kohtuotsus, Chavez-Vilchez, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, punkt 69.

⁽⁴²⁸⁾ Kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punktid 56 ja 57.

⁽⁴²⁹⁾ Kohtuotsus, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, punktid 48–53.

⁽⁴³⁰⁾ Vt näiteks kohtuotsus, Dereci jt, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punkt 68, ning kohtuotsus, O. jt, C-356/11 ja C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, punkt 52.

⁽⁴³¹⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punktid 33–38.

Peale selle võib liikmesriik keelduda tuletatud elamisõiguse andmisest ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel avaliku korra ja avaliku julgeoleku huvides ⁽⁴³²⁾ (vt punkt 19.4 (Võimalus piirata ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhinevat tuletatud elamisõigust)).

19.2 Sõltuvussuhe

Tähtis asjaolu otsustamisel selle üle, kas ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel tuleks anda tuletatud elamisõigus, on sõltuvussuhte olemasolu ELi kodaniku ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme vahel. See suhe peab olema laadilt selline, et selle tõttu on ELi kodanik sunnitud kolmanda riigi kodanikuga kaasa minema ja lahkuma kogu ELi territooriumilt ⁽⁴³³⁾.

Sõltuvussuhe esineb suurema tõenäosusega **ELi lapse ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahel**. Täiskasvanu suudab üldjuhul elada oma pereliikmetest eraldi. Seda arvesse võttes on kolmanda riigi kodaniku ja täiskasvanud ELi kodaniku vaheline sõltuvussuhe, mis õigustab ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhineva tuletatud elamisõiguse andmist, olemas üksnes erandjuhtudel, kui asjaomast ELi kodanikku ei saa mingil juhul lahutada tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmest ⁽⁴³⁴⁾.

Sõltuvussuhte puhul on oluline, et ELi kodanik sõltub kolmanda riigi kodanikust emotsionaalselt, õiguslikult või rahaliselt. Veresugulus ei ole selles kontekstis vajalik ⁽⁴³⁵⁾. Lisaks ei piisa sõltuvussuhte tuvastamiseks bioloogilisest või õiguslikust perekondlikust sidemest kolmanda riigi kodanikuga ⁽⁴³⁶⁾. Asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust vanemal on alaealise lapse ainuhooldusõigus, on asjakohane, kuid mitte määrav tegur ⁽⁴³⁷⁾. Sõltuvussuhet ei tähenda ka seadusest tulenev abikaasade koos elamise kohustus. ⁽⁴³⁸⁾

On mitu tegurit, mis võivad aidata kindlaks teha ELi lapse ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahelise sõltuvussuhte olemasolu. Nende tegurite hulka kuuluvad lapse vanus, lapse füüsiline ja emotsionaalne areng, lapse emotsionaalse suhte tugevus nii ELi kodanikust vanemaga kui ka kolmanda riigi kodanikust vanemaga ning ohud, mis tekivad lapse heaolule kolmanda riigi kodanikust vanemast lahutamisel ⁽⁴³⁹⁾. Lapse parimates huvides tuleb arvesse võtta kõiki juhtumi asjaolusid ⁽⁴⁴⁰⁾.

Mis puudutab vajadust võtta arvesse lapse huve, siis Euroopa Kohus on selle kohustuse ulatust täpsustanud. ELTL artikli 20 alusel esitatud elamisloa taotluse üle otsustamiseks pädevad ametiasutused peavad võtma arvesse asjaomase lapse huve üksnes selleks, et hinnata sõltuvussuhte olemasolu või seda, millised tagajärjed on selles artiklis ette nähtud tuletatud elamisõigusest avaliku julgeoleku või avaliku korra kaalutlustel erandi tegemisel. Euroopa Kohus leidis, et „lapse huvidele ei saa tugineda mitte elamisloa taotluse rahuldamata jätmiseks, vaid vastupidi selleks, et välistada niisuguse otsuse tegemist, mis sunniks seda last liidu territooriumilt lahkuma“. Seega ei saa liikmesriigi pädevad asutused niisuguses olukorras teha kindlaks, kas nimetatud lapse ümberasumine liikmesriiki, mille kodanik ta on, on lapse huvides. Seetõttu ei või nad jätta rahuldamata tuletatud elamisõiguse taotlust, mille on esitanud kolmanda riigi kodanik, kellest on sõltuv liidu kodanikust alaealine laps, kes ei ole kunagi elanud liidu territooriumil, põhjusel, et lapse ümberasumine tema kodakondsusjärgsesse liikmesriiki ei ole nimetatud lapse tegelikes või usutavates huvides. ⁽⁴⁴¹⁾

⁽⁴³²⁾ Kohtuotsus, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 84, ja kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punkt 92.

⁽⁴³³⁾ Kohtuotsus, Dereci jt, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, punktid 65 ja 67; kohtuotsus, O. jt, C-356/11 ja C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, punkt 56, ja kohtuotsus, Chavez-Vilchez, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, punkt 69.

⁽⁴³⁴⁾ Kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴³⁵⁾ Kohtuotsus, O. jt, C-356/11 ja C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776, punktid 55 ja 56.

⁽⁴³⁶⁾ Kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴³⁷⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 60.

⁽⁴³⁸⁾ Kohtuotsus, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, punkt 61.

⁽⁴³⁹⁾ Kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punkt 76.

⁽⁴⁴⁰⁾ Kohtuotsus, Subdelegación del Gobierno en Toledo, C-451/19 ja C-532/19, ECLI:EU:C:2022:354, punkt 67.

⁽⁴⁴¹⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punktid 39–45.

ELi lapse ja kolmanda riigi kodanikust vanema vahel võib olla sõltuvussuhe isegi juhul, kui teine vanem, kes on ELi kodanik, on võimeline ja valmis hoolitsema lapse eest üksi ja kolmanda riigi kodanik ei ela koos ELi lapsega ⁽⁴⁴²⁾.

Euroopa Kohus on leidnud, et võib **ümberlükatavalt eeldada sõltuvussuhet** ELi lapsega, kes ei ole kasutanud oma vaba liikumise õigust, kui kolmanda riigi kodanikust vanem elab püsivalt koos teise vanemaga, kes on ELi kodanik, ning lapse igapäevane hooldamine ning õiguslik, emotsionaalne ja rahaline vastutus lapse eest on jagatud kahe vanema vahel. Sõltuvussuhte olemasolu võib eeldada olenemata asjaolust, et lapse teisel vanemal on tingimusteta õigus jääda liikmesriiki, mille kodanik ta on ⁽⁴⁴³⁾.

Sõltuvussuhte olemasolu hindamiseks peavad pädevad asutused võtma arvesse olukorda, mis valitseb hetkel, kui nad peavad tegema otsuse (isegi riigisisest kohtut, kes peavad lahendama nimetatud asutuste otsuse peale esitatud kaebuse, peavad võtma arvesse faktilisi asjaolusid, mis ilmnesid pärast seda otsust) ⁽⁴⁴⁴⁾. Seega ei saa asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust vanem ei ole varem pikema aja jooksul asjaomase lapse eest iga päev hoolitsenud, pidada määravaks, sest olukord võib muutuda ja siis, kui riigisisest ametiasutused menetlevad elamisloa taotlust või riigisisest kohtut teevad kaebuse kohta otsuse, võib juhtuda, et see vanem võtab tegelikult selle hoolitsemise enda kanda ⁽⁴⁴⁵⁾.

Peale selle on Euroopa Kohus vaadelnud ühe sellise alaealise ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust alaealise sugulase olukorda, kelle kolmanda riigi kodanikust vanemal/hooldajal on õigus saada ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel elamisõigus. Kohus jõudis järeldusele, et **sõltuvussuhe, mis võib põhjendada tuletatud elamisõiguse andmist** vaba liikumise õigust mittekasutanud ELi kodaniku kolmanda riigi kodanikust abikaasa **kolmanda riigi kodanikust alaealisele lapsele, on olemas**, kui i) asjaomase ELi kodaniku ja tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa liidust on sündinud ELi kodanikust laps, kes ei ole kunagi kasutanud vaba liikumise õigust, ning ii) kui ELi laps oleks sunnitud lahkuma kogu ELi territooriumilt, kui kolmanda riigi kodanikust alaealine laps sunnitaks lahkuma asjaomase liikmesriigi territooriumilt.

Sellises olukorras võidakse sundida kolmanda riigi kodanikust vanemat/hooldajat kolmanda riigi kodanikust alaealise pereliikmega kaasa minema. See omakorda võib sundida teist last, kes on ELi kodanik, lahkuma ELi territooriumilt ⁽⁴⁴⁶⁾.

Näited

1. näide

M. on kolmanda riigi kodanik, kes elab liikmesriigis A. Ta on üksikema ja hoolitseb üksinda oma alaealise tütre D. eest, kes on liikmesriigi A kodanik ja kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda. D. ja M.-i vahel on sõltuvussuhe: kui M.-ile ei anta elamisõigust, on D. sunnitud lahkuma kogu ELi territooriumilt, et oma emaga kaasa minna. Sellisel juhul on M.-il Ruiz Zambrano kohtupraktika kohaselt õigus elada ja töötada liikmesriigis A.

2. näide

W. on kolmanda riigi kodanik, kes elab liikmesriigis A kooskõlas siseriikliku õigusega. Siseriiklikust õigusest tulenevatel põhjustel lõppeb tema seaduslik elamine selles liikmesriigis. W. abiellub liikmesriigi A kodaniku H.-ga, kes ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust. Nad soovivad jääda liikmesriiki A, sest H.-l on seal maja ja seal elamine oleks nende jaoks odavam. Pelgalt asjaolu, et H.-le näib majanduslikust seisukohast soovitav, et W. elaks koos temaga ELis, ei ole iseenesest piisav põhjendus seisukohale, et H. on sunnitud W.-le elamisõiguse andmata jätmise korral lahkuma kogu ELi territooriumilt. Seepärast ei ole alust anda W.-le liikmesriigis A tuletatud elamisõigust, tuginedes Ruiz Zambrano kohtupraktikale. Peale selle, kuna täiskasvanu on põhimõtteliselt suuteline elama oma pereliikmetest eraldi, on sellise

⁽⁴⁴²⁾ Kohtuotsus, K.A., C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, punktid 72 ja 73, ning kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punktid 56–59.

⁽⁴⁴³⁾ Kohtuotsus, Subdelegación del Gobierno en Toledo, C-451/19 ja C-532/19, ECLI:EU:C:2022:354, punkt 69.

⁽⁴⁴⁴⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 52.

⁽⁴⁴⁵⁾ Kohtuotsus, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499, punkt 53.

⁽⁴⁴⁶⁾ Kohtuotsus, Subdelegación del Gobierno en Toledo, C-451/19 ja C-532/19, ECLI:EU:C:2022:354, punktid 83–86.

sõltuvussuhte tuvastamine kahe täiskasvanud pereliikme vahel, mis võib anda Ruiz Zambrano kohtupraktika kohaselt tuletatud elamisõiguse, mõeldav üksnes erandlikel juhtudel, kui kõiki olulisi asjaolusid arvestades ei saa asjaomast isikut mingil juhul lahutada pereliikmest, kellest ta sõltub. Siin ei mängi rolli muud õigused, mis võivad W-l olla siseriikliku õiguse alusel.

3. näide

M. on kolmanda riigi kodanik. Ta on abielus liikmesriigi A kodaniku F-iga, kes ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust. Nad elavad liikmesriigis A. Neil on alaealine tütar D., kes on samuti liikmesriigi A kodanik ja kes ei ole samuti kasutanud kunagi oma vaba liikumise õigust.

- D. elab püsivalt koos mõlema vanemaga, mistõttu tema igapäevane hooldamine ning õiguslik, emotsionaalne ja rahaline vastutus tema eest on jagatud kahe vanema vahel. Sellisel juhul võib ümberlükatavalt eeldada, et kolmandast riigist pärit ema M.-i ja tütre D. vahel on sõltuvussuhe, mis võib õigustada M.-ile liikmesriigis A tuletatud elamisõiguse andmist kooskõlas Ruiz Zambrano kohtupraktikaga. Seda ei saa seada kahtluse alla põhjusel, et isa F.-il kui liikmesriigi A kodanikul on tingimusteta õigus jääda sellesse liikmesriiki.
- Ametiasutus tunnustab M.-i tuletatud elamisõigust, kuna M.-i lahkumine sunniks D. ja M.-i vahelise sõltuvussuhte tõttu ka D.-d lahkuma kogu ELi territooriumilt.

19.3 Liikmesriigis elamine ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel ja alalise elaniku staatuse saamine

Euroopa Kohus on uurinud, ⁽⁴⁴⁷⁾ kas elamine liikmesriigis ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel võib kaasa tuua alalise elamisõiguse saamise pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust käsitleva direktiivi 2003/109/EÜ ⁽⁴⁴⁸⁾ alusel.

Kohus leidis, et „ei saa asuda seisukohale, et kolmanda riigi kodaniku elamine liikmesriigi territooriumil ELTL artikli 20 alusel kujutab endast „üksnes ajutiselt“ elamist direktiivi 2003/109 artikli 3 lõike 2 punkti e tähenduses“.

Seejärel selgitas kohus, et kolmanda riigi kodanik, kes elab liikmesriigis ELi toimimise lepingu artikli 20 alusel, peab direktiivi 2003/109/EÜ alusel pikaajalise elaniku staatuse saamiseks vastama tingimustele, mis on sätestatud direktiivi artiklis 4 (elamise kestus) ja artiklis 5 (piisavad vahendid ja ravikindlustus ning tõend ühiskonda integreerumise kohta, kui see on ette nähtud vastuvõtva liikmesriigi õigusega) ⁽⁴⁴⁹⁾.

19.4 Võimalus piirata ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhinevat tuletatud elamisõigust

Liikmesriigil on võimalus tugineda avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud erandile, et piirata ELi toimimise lepingu artiklil 20 põhinevat sisenemis- või elamisõigust ⁽⁴⁵⁰⁾.

Samas peab pädev asutus võtma kolmanda riigi kodanikust vanema/hooldaja olukorra hindamisel arvesse õigust era- ja perekonnaelu austamisele, nii nagu see on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 7, mida tuleks tõlgendada koostoimes põhiõiguste harta artikli 24 lõikega 2, kus tunnistatakse kohustust võtta arvesse lapse parimaid huve.

⁽⁴⁴⁷⁾ Kohtuotsus, E.K., C-624/20, ECLI: EL:C:2022:639.

⁽⁴⁴⁸⁾ Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, 23.1.2004, lk 44).

⁽⁴⁴⁹⁾ Kohtuotsus, E.K., C-624/20, ECLI:EU:C:2022:639, punkt 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ Kohtuotsus, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 81, kohtuotsus, CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, punkt 36, ning kohtuotsus, M.D., C-528/21, ECLI:EU:C:2023:341, punktid 67 ja 68.

Seda peab hindama ka juhul, kui liikmesriigi ametiasutused kaaluvad kolmanda riigi kodanikust vanema/hooldaja suhtes sellise sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse tegemist, mille tagajärgedel on üleeuroopaline mõju. Nimelt jäetakse kolmanda riigi kodanikust vanem/hooldaja sellise otsusega ilma igasugusest kogu liidu territooriumil elamise õigusest ⁽⁴⁵¹⁾.

Nagu ka direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamisel (vt punkt 13 (Avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides kehtestatavad piirangud vabalt liikumise ja elamise õigusele (direktiivi 2004/38/EÜ artiklid 27, 28 ja 29))) tuleb ELi kodaniku või tema pere liikme elamisõigusest tehtava erandi põhjendamisel tõlgendada mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ kitsalt, nii et liikmesriik ei saaks määrata nende mõistete ulatust ühepoolset, ilma ELi institutsioonide kontrollita. Mõiste „oht avalikule korrale“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mõiste „avalik julgeolek“ kohta tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et see hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut ning et järelikult võib avalikku julgeolekut mõjutada oht oluliste institutsioonide ja avalike teenuste toimimisele ning rahvastiku säilimisele, samuti oht häirida tõsiselt välissuhteid või rahvaste rahumeelset koeksisteerimist või oht kahjustada militaarhuve ⁽⁴⁵²⁾.

⁽⁴⁵¹⁾ Kohtuotsus, M.D., C-528/21, ECLI:EU:C:2023:341, punktid 62–64.

⁽⁴⁵²⁾ Kohtuotsus, Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika.