



LIIDU KODANIKUD JA NENDE ÕIGUSED

Üksikkodanike õigused ja Euroopa kodakondsus on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping) ja Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklis 9. Need on Euroopa identiteedi kujunemisel tähtsad tegurid. Liidu põhiväärtuste tõsise rikkumise korral võib liikmesriigi suhtes rakendada sanktsioone.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi lepingu artiklid 2, 3, 7 ja 9–12, ELi toimimise lepingu artiklid 18–25 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 39–46 ([4.1.2](#)).

EESMÄRGID

ELi õigusega on loodud rida üksikisiku õigusi, mis on kohtutes **otseselt jõustatavad** nii horisontaalselt (üksikisikute vahel) kui ka vertikaalselt (üksikisiku ja riigi vahel). Lähtudes aluslepingutes sätestatud inimeste vaba liikumise põhimõttest, kaaluti juba 1960. aastatel Euroopa kodakondsuse loomist, millel oleksid täpselt kindlaks määratud õigused ja kohustused. 1970. aastate keskel alanud ettevalmistustöö tulemusel võeti 1992. aastal Maastrichtis vastu ELi leping, milles seati liidu eesmärgiks „tugevdada liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitset liidu kodakondsuse sisseseadmise kaudu“. EÜ asutamislepingusse lisati uus kodakondsusele pühendatud osa (endised artiklid 17–22).

Nagu riigi kodakondsus väljendab kodaniku ja riigi suhet, nii väljendab ELi kodakondsus kodaniku ja Euroopa Liidu suhet, mille määratlevad õigused, kohustused ja poliitiline osalemine. Eesmärk on ületada vastuolu, mis tekib seoses sellega, et ELi tegevuse mõju liidu kodanikele suureneb, kuid samal ajal on (põhi)õigused ja kohustused ning demokraatlikus protsessis osalemine endiselt peaaegu eranditult siseriiklik küsimus. ELi toimimise lepingu artikli 15 lõikes 3 antakse kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele liikmesriikides õigus tutvuda liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidega. ELi toimimise lepingu artiklis 16 on sätestatud õigus isikuandmete kaitsele ([4.2.8](#)). ELi lepingu artiklis 2 sätestatakse, et liit „rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine“.

ELi lepingu artikliga 7 võetakse üle varasem Nice'i lepingu säte ([1.1.4](#)), millega luuakse nii ennetusmehhanism olukordadeks, kus on ilmne oht, et mõni liikmesriik rikub oluliselt ELi lepingu artiklis 2 osutatud väärtusi, kui ka sanktsioonimehhanism juhuks, kui mõni liikmesriik rikub nimetatud väärtusi oluliselt ja jätkuvalt. Esimese sammuna teeb



komisjon Euroopa Ülemkogule ettepaneku ühehäälselt järeldada, et niisugune oht on olemas (artikli 7 lõik 2). Edasi algatatakse menetlus, mis võib viia selleni, et liikmesriik kaotab nõukogus oma hääleõiguse. Seda mehhanismi kasutati esmakordselt 2017. aastal Poola vastu seoses Poola ülemkohtu reformiga.

Liidu suhetes maailmaga aidatakse kaasa liikmesriikide kodanike / ELi kodanike õiguste ja huvide kaitsele (ELi lepingu artikli 3 lõige 5).

SAAVUTUSED

Pikka aega oli kodanike õiguste õiguslikuks aluseks ELi tasandil peamiselt Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika. Lissaboni lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta jõustumise tulemusel laienes õiguslik alus tõelisele Euroopa kodakondsusele.

A. ELi kodakondsuse määratlus

ELi lepingu artikli 9 ja ELi toimimise lepingu artikli 20 kohaselt on liidu kodanik iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus. Kodakondsust määratletakse selle riigi seaduste kohaselt. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriikide kodakondsust, ning toob lisaks liikmesriigi kodakondsusest tulenevatele õigustele ja kohustustele kaasa eraldi õigusi ja kohustusi. Kohtuasja C-135/08 Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern puhul selgitas Euroopa Kohtu jurist Poiares Maduro seda erinevust järgmiselt (arvamuse punkt 23):

„Tegemist on kahe mõistega, mis on ühel ajal nii lahutamatu seotud kui autonoomsed. Liidu kodakondsuse eeltingimus on liikmesriigi kodakondsus, kuid lisaks on see võrreldes riigi kodakondsusega ka autonoomne õiguslik ja poliitiline mõiste. Liikmesriigi kodakondsus ei anna mitte üksnes juurdepääsu ühenduse õigusest tulenevatele õigustele, vaid see teeb meist Euroopa Liidu kodanikud. Euroopa Liidu kodakondsus on enam kui nende õiguste kogum, mida võib anda ka sellistele isikutele, kes ei ole liidu kodanikud. See eeldab Euroopa Liidu kodanike vahelist poliitilist sidet, kuigi tegemist ei ole sama rahva hulka kuulumisega. [...] See põhineb vastastikku võetud kohustusel avada oma poliitiline ühiskond teistele Euroopa kodanikele ja luua kogu Euroopa mastaabis kodanike vahel uudne poliitiline solidaarsus.

See ei eelda ühe rahva olemasolu, vaid põhineb Euroopa poliitilise ruumi olemasolul, millest tekivad õigused ja kohustused. Kuna Euroopa Liidu kodakondsus ei eelda Euroopa rahva olemasolu, siis on see mõistena riigi kodakondsusest lahutatud. Nagu üks autor on märkinud, põhineb Euroopa kodakondsuse mõiste radikaalne innovatiivsus asjaolul, et „liit kuulub kodanikele ja koosneb kodanikest, kellel ei ole sama riigi kodakondsus“. Seades liikmesriigi kodakondsuse Euroopa kodanikuks olemise tingimuseks, soovisid liikmesriigid osutada sellele, et uut liiki kodakondsus ei sea kahtluse alla esmast ustavust oma riigi poliitilisele ühiskonnale. Niisugune seos eri liikmesriikide kodakondsustega annab tunnistust asjaolust, et saab eksisteerida (tegelikult juba eksisteerib) kodakondsus, mida ei määratleta teatava rahva hulka kuulumise kaudu.

Euroopa Liidu kodakondsuse ime on see, et ta tugevdab sidemeid, mis meid oma riigiga ühendavad (kuna me oleme Euroopa kodanikud just seetõttu, et me oleme oma riigi kodanikud) ja samal ajal vabastab meid nendest (kuna me oleme kodanikud viisil, mis ei ole oma riigiga seotud). Euroopa kodanikuks saamine toimub



liikmesriigi kodakondsuse kaudu, mida reguleerib siseriiklik õigus, kuid nagu igasugune kodakondsus, moodustab see aluse uuele poliitilisele ruumile, millest tekivad õigused ja kohustused, mis on määratletud ühenduse õigusega ja on riigist sõltumatud. [...] Kuigi on tõsi, et liikmesriigi kodakondsus on liidu kodakondsuse eeltingimus, on eelõeldust tulenevalt tõsi ka see, et liidu kodakondsusega seotud õigusi ja kohustusi ei või liikmesriigi kodakondsusega põhjendamatult piirata.“

Kui Ühendkuningriik EList lahkub, tuleb otsustada, mis saab teistes liikmesriikides elavate Briti kodanike ja Ühendkuningriigis elavate ELi kodanike omandatud õigustest. Aastate jooksul on iga liikmesriik loonud oma kodanike õigusi puudutava õiguspärandi ja ka ELi õigusega on loodud mitmeid üksikisiku õigusi, mis on kohtutes otseselt jõustatavad vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale (Van Gend & Loos). Selle õiguspärandi piirangute aluseks võib pidada riiklikku õigust, mis annab neile mõju. Kui Ühendkuningriigi seadus ELi õigusaktide kehtetuks tunnistamise kohta peaks tühistama aluslepingute õigusmõju, ei saa neile Ühendkuningriigi kohtutes põhimõtteliselt enam tugineda.

B. Kodakondsuse sisu (ELi toimimise lepingu artikkel 20)

Euroopa Liidu kodakondsus annab kõigile liidu kodanikele:

- õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (ELi toimimise lepingu artikkel 21) ([4.1.3](#));
- õiguse valida ja olla valitud Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel (ELi toimimise lepingu artikli 22 lõige 1) selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel (kohalikel valimistel osalemist puudutavad eeskirjad on sätestatud 19. detsembri 1994. aasta direktiivis 94/80/EÜ ja vastavad Euroopa Parlamendi valimistega seotud eeskirjad 6. detsembri 1993. aasta direktiivis 93/109/EÜ) ([1.3.4](#));
- õiguse saada kolmanda riigi (ELi mittekuuluva riigi) territooriumil, kus ei ole esindatud see liikmesriik, mille kodanikud nad on, kaitset iga teise liikmesriigi diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt samadel tingimustel kui selle teise liikmesriigi kodanikud;
- õiguse pöörduda petitsooniga Euroopa Parlamendi poole ja õiguse esitada kaebus Euroopa Parlamendi poolt ametisse määratud Euroopa ombudsmanile (mõlemad ELi toimimise lepingu artiklis 24) ühenduse institutsioonide ja asutuste haldusomavoli asjus. Need menetlused on sätestatud vastavalt ELi toimimise lepingu artiklites 227 ja 228 ([1.3.16](#) ja [4.1.4](#));
- õiguse kirjutada ükskõik millisele ühenduse institutsioonile või asutusele mõne liikmesriigi keeles ja saada vastus samas keeles (ELi toimimise lepingu artikli 24 neljas lõik);
- õiguse pääseda teatud tingimuste alusel ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (ELi toimimise lepingu artikli 15 lõige 3).

C. Ulatus

Kui valimisõigus välja arvata, kujutab liidu kodakondsuse praeguseks kokku lepitud sisu endast suures ulatuses olemasolevate õiguste (eelkõige vaba liikumise õiguse,



elamis- ja petitsiooniõiguse) süstematiseerimist. Need õigused on tänaseks poliitilise tahte väljendusena sätestatud liidu esmases õiguses.

Erinevalt Euroopa riikide riigiõiguslikest põhimõtetest, mis on kujunenud pärast Prantsusmaal 1789. aastal vastu võetud inim- ja kodanikuõiguste deklaratsiooni, ei kaasne liidu kodakondsusega põhiõiguste tagamine. Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 on küll sätestatud, et liit tunnustab Euroopa Liidu põhiõiguste hartas loetletud õigusi ning ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kuid ei viidata liidu kodakondsuse juriidilisele staatusele.

Hetkel ei sea liidu kodakondsus kodanikele kohustusi, vaatamata ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 vastavale sõnastusele. Selles seisneb ELi kodakondsuse ja liikmesriigi kodakondsuse oluline erinevus.

D. Euroopa kodanikualgatus ([4.1.5](#))

Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõikega 4 luuakse ELi kodanikele uus õigus: „Vähemalt miljon kodanikku märkimisväärsest arvust liikmesriikidest võivad kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes kodanike arvates on vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt.“ Kodanikualgatuse esitamise ja vastuvõetavuse tingimusi käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 211/2011. Selle põhisätted on kirjeldatud teabelehel [4.1.5](#).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Otsestel valimistel Euroopa Parlamenti valides kasutavad kodanikud üht Euroopa Liidu kodaniku põhiõigust – demokraatlikult osaleda Euroopa Liidu poliitiliste otsuste tegemises (ELi põhiõiguste harta artikkel 39). Euroopa Parlamendi liikmete valimise menetluse asjus on parlament alati nõudnud, et selleks kasutataks kõigis liikmesriikides ühtset valimissüsteemi. ELi toimimise lepingu artiklis 223 on sätestatud, et Euroopa Parlament koostab vastava ettepaneku („eesmärgiga kehtestada vajalikud sätted oma liikmete otsesteks ja üldisteks valimisteks ühtse menetluse kohaselt kõikides liikmesriikides või kõikidele liikmesriikidele ühistel põhimõtetel“). Seejärel võtab nõukogu vajalikud sätted vastu (ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendi liikmete enamuse heakskiidu saamist) ning need jõustuvad pärast seda, kui iga liikmesriik on need oma põhiseadusest tulenevate nõuete kohaselt heaks kiitnud ([1.3.4](#)).

Euroopa Parlament on alati soovinud, et liidu kodakondsusega kaasneksid ulatuslikud õigused. Nii on parlament propageerinud liidu kodakondsuse määratlemist autonoomse ja liidupõhisena, et ELi kodanikel oleks sõltumatu staatus. Lisaks on parlament algusest peale soovinud, et põhi- ja inimõigused lisataks esmasesse õigusesse, ning nõudnud, et ELi kodanikel oleks õigus pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse, kui mõni ELi institutsioon või liikmesriik neid õigusi rikub (21. novembri 1991. aasta resolutsioon).

Amsterdami lepingu läbirääkimiste ajal nõudis parlament taas ELi kodakondsusega seotud õiguste laiendamist ja arvustas asjaolu, et leping ei toonud ELi kodakondsuse sisus olulist edu ei individuaalsete ega ka kollektiivsete õiguste osas.



Euroopa Parlamendi nõudmise kohaselt on ELi toimimise lepingus (artikli 263 neljas lõik) sätestatud, et iga füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid.

Dokumentidele juurdepääsu õiguse asjus võttis parlament 2009. aasta 17. detsembril vastu resolutsiooni dokumentidele juurdepääsu käsitleva õigusliku raamistiku vajaliku edasiarendamise kohta seoses Lissaboni lepingu jõustumisega. Resolutsioonis rõhutati muu hulgas vajadust laiendada [määruse \(EÜ\) nr 1049/2001](#) kohaldamisala, nii et see hõlmaks kõiki esialgselt tekstist välja jäänud institutsioone ja asutusi.

Euroopa kodanikualgatuse menetlus näeb ette, et kolme kuu jooksul alates kodanikualgatuse esitamisest kohtuvad komisjoni esindajad algatuse korraldajatega. Korraldajatel on ühtlasi võimalik tutvustada oma algatust avalikul kuulamisel Euroopa Parlamendis. Kuulamise korraldab kodanikualgatuse teema eest vastutav parlamendikomisjon (parlamendi kodukorra artikkel 211).

Seoses Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud sanktsioonimehhanismiga liikmesriigi suhtes on Euroopa Parlamendil nii algatusõigus (artikli 7 lõige 1), mille kaudu ta võib nõuda mehhanismi kohaldamist, kui ka õigus teostada demokraatlikku kontrolli, sest mehhanismi rakendamiseks on vaja parlamendi nõusolekut (artikli 7 lõige 2).

Seoses vastuolusid põhjustanud kuldviisaprogrammidega, mille raames mõned liikmesriigid müüvad välisinvestorite ligimeelitamiseks oma kodakondsust ja seega ka ELi kodakondsust, kinnitas Euroopa Parlament [16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis](#), et ELi kodakondsusega seotud väärtustel ja saavutustel ei või olla „hinnasilti“.

Udo Bux
05/2019

