



30.1.2015

TEATIS LIIKMETELE

Teema: Petitsioon nr 0090/2013, mille on esitanud Madalmaade kodanik Richard de Jong sissesõiduviiša väljastamisest keeldumise kohta

1. Petitsiooni kokkuvõte

Petitsiooni esitaja kaebab Ghanas asuva Saksa saatkonna üle. Tema Ghana päritolu abikaasa taotles seal sissesõiduviišat, aga saatkonna töötajad keeldusid seda väljastamast. Petitsiooni esitaja leiab, et tema ja ta abikaasa esitasid viisa saamiseks kõik direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) kohaselt nõutavad dokumendid. Saatkond tahtis esmalt uurida petitsiooni esitaja abikaasa isikusamasust, kuigi tal oli Madalmaade saatkonna poolt valideeritud pass. Uurimine maksis 600 eurot ja see tuli tasuta petitsiooni esitajal. Ta väidab, et see on direktiiviga 2004/38/EÜ vastuolus. Petitsiooni esitaja ja tema abikaasa on viisat nüüdseks mitu kuud oodanud ja paluvad Euroopa Parlamendilt abi.

2. Vastuvõetavus

Tunnistatud vastuvõetavaks 4. novembril 2013. Euroopa Komisjonil paluti anda teavet (kodukorra artikli 216 lõige 6).

3. Euroopa Komisjoni vastus, mis saadi 30. jaanuaril 2015

Petitsioon esitati juba 2013. aasta jaanuaris ning petitsiooni esitaja väidab, et petitsiooni esitamise ajal ei olnud tema naise viisa asjus ikka veel otsust tehtud.

Petitsiooni esitamisega samal ajal edastas petitsiooni esitaja sama küsimuse asjus kaebuse ka Euroopa Komisjonile. Kaebuse menetlemine lõpetati alljärgnevate põhjuste tõttu, mis toodi välja ka 2013. aasta septembris petitsiooni esitajale saadetud kirjas.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 21 on sätestatud, et igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastu võetud meetmetega kehtestatud piirangud ja tingimused ei sätesta teisiti.

Vastavad piirangud ja tingimused leiab direktiivist 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil¹. Direktiivi 2004/38/EÜ kohaldatakse ELi kodanike suhtes, kes sisenevad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega (direktiivi artikli 3 lõige 1). Nende ELi kodanike pereliikmetel on õigus siseneda vastavasse liikmesriiki (direktiivi artikli 5 lõige 1) ja selles liikmesriigis elada (direktiivi artikli 7 lõige 1). Vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 2 võivad liikmesriigid pereliikmelt, kes on kolmanda riigi kodanik, siiski sissesõiduviisat nõuda.

Nagu on kinnitanud ka Euroopa Liidu Kohus², ei ole sellistel pereliikmetel pelgalt õigus liikmesriigi territooriumile siseneda, vaid ka selleks otstarbeks sissesõiduviisa saada. Liikmesriigid peavad tagama sellistele isikutele kõik võimalused vajalike viisade saamiseks ning sellised viisad väljastatakse tasuta, võimalikult kiiresti ja kiirendatud korras.

Kuna selline õigus lähtub üksnes peresidemetest, võivad riiklikud ametiasutused pereliikmetelt nõuda järgmiste dokumentide esitamist:

- isikut tõendav dokument – nt kehtiv pass, mis võimaldab riiklikel ametiasutustel kindalaks teha, kelle taotlust nad menetlevad;
- peresidemeid tõendav dokument – nt kehtiv abielutunnistus, mis võimaldab riiklikel ametiasutustel veenduda selles, et taotluse esitaja on ELi kodaniku pereliige;
- tõendus selle kohta, et kõnealune ELi kodanik kasutab sel hetkel vastuvõtvast ELi liikmesriigis vaba liikumise õigust või hakkab seda õigust kasutama hetkest, kui tema pereliikmed vastuvõtvast liikmesriiki jõuavad – see võimaldab riiklikel ametiasutustel veenduda selles, et taotluse esitaja hakkab vastuvõtvast liikmesriigis elama koos vastava ELi kodanikuga.

Vastavalt direktiivis sätestatud viisa taotlemise raamistikule lasub tõendamiskoormis taotlejal: tema ülesanne on tõendada, et ta kuulub direktiivis määratletud soodustatud isikute hulka.

Sissesõiduviisa saamise õigus on siiski seotud tingimustega, kuna ELi õiguse kohaselt võib liikmesriik mitte lubada ELi kodaniku pereliikmel oma territooriumile siseneda juhul, kui ta kujutab endas ohtu avalikule korrale, julgeolekule või rahvatervisele (direktiivi 2004/28/EÜ VI peatüki tähenduses) või õiguste kuritarvitamise või pettuse korral.

13. juuli 2009. aasta määruses (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, sätestatakse üldised eeskirjad lühiajaliste viisade tingimuste ja menetluste kohta.

¹ 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.

² Vt *inter alia* Euroopa Kohtu 31. jaanuari 2006. aasta otsust kohtuasjas C-503/03: Euroopa Komisjon vs. Hispaania (EKL, 2006, lk I-1097).

Viisatootluste menetlemise ja välja antud viisade muutmise käsiraamat võeti vastu, et kehtestada ühtlustatud suunised kõnealuse määruse rakendamiseks.

Selle käsiraamatu III osa sisaldab ka peatükki suunistega, kuidas direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate inimeste viisatootlusi menetleda. Lähtutakse põhimõttest, et direktiiv 2004/38/EÜ on viisaeeskirja *lex specialis*, st et viisaeeskirja kohaldatakse ainult siis, kui direktiivis konkreetne norm puudub. Käsiraamatu III osa käsitleb viisade lihtsustatud väljaandmist, mille liikmesriigid peavad tagama ELi kodanike kolmandatest riikidest pärit pereliikmetele.

Käsiraamat ei ole õiguslikult siduv, kuid selles kehtestatakse võrdlusalus, mille põhjal Euroopa Komisjon otsustab direktiivi nõuetekohase täitmise üle.

Käsiraamatu III osa punkti 3 alapunkt 8 (viisa väljastamisest keeldumise kohta) näeb ette, et pereliikmele viisa väljastamisest võidakse keelduda ainult järgmistel põhjustel:

- viisatootleja ei tõendanud vastavalt punkti 3 alapunktile 6 viisatootluse ja sellele lisatud tõendavate dokumentidega, et talle laieneb kõnealune direktiiv;
- riiklikud ametiasutused tõendavad, et viisatootleja kujutab endas tegelikku, otsest ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale, julgeolekule või rahvatervisele;
- ametiasutused tõendavad õiguste kuritarvitamist või pettuse olemasolu.

Viimasel kahel juhul lasub tõendamiskohustus ning kõikvõimalike uurimisega seotud kulude tasumiskohustus riiklikel ametiasutustel, kuna nad peavad olema suutelised esitama tõendeid põhjendamaks väidet, et viisatootlejale (*kes on esitanud piisavad tõendid kinnitamaks, et ta täidab direktiivi kriteeriumeid*) ei tuleks väljastada sissesõiduviiat avaliku korra, julgeoleku või rahvatervise huvides või õiguste kuritarvitamise või pettuse tõttu.

Ametiasutused peavad olema suutelised esitama veenvaid tõendeid, pidades samas kinni direktiiviga 2004/38/EÜ kehtestatud tagatistest, mis on nõuetekohaselt ja lõplikult siseriiklikku õigusesse üle võetud. Viisatootluse rahuldamata jätmise otsus avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise huvides või õiguste kuritarvitamise või pettuse tõttu peab vastama proportsionaalsuse põhimõttele ning põhinema ainult asjaomase isiku käitumisel, mis peab kujutama tegelikku, otsest ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustaks mõnd ühiskonna põhihuvi. Keeldumisest tuleb teatada kirjalikult, see peab olema täielikult põhjendatud (*nt loetledes kõik faktilised ja juriidilised aspektid, mille alusel järeldati, et abielu näol on tegemist näilise abieluga või esitatud sünnitunnistus on võltsitud*) ning vastavas kirjas tuleb täpsustada, kus ja millal võib otsuse edasi kaevata, et asjaomasel isikul oleks võimalik võtta tõhusaid meetmeid enda kaitse tagamiseks.

Seoses keeldumisest teavitamise ja selle põhjustega selgitatakse käsiraamatu III osa punkti 3 alapunktis 9, et direktiivi artikli 30 kohaselt tuleb pereliikmeid keeldumisest kirjalikult teavitada. ELi kodaniku pereliikmele viisa väljastamisest keeldumist tuleb alati täielikult põhjendada ning tuleb loetleda kõik otsuse konkreetsed faktilised ja juriidilised põhjused, mille alusel eitav otsus tehti, et asjaomane isik saaks võtta tõhusaid meetmeid oma kaitse tagamiseks.

Järeldus

Lisaks sellele, et petitsiooni esitamise ajal ei onud viisa väljastamise kohta lõplikku otsust tehtud, ei võimalda ka petitsiooni esitaja väited järeldada, et oleks rikutud ülalmainitud ELi õiguse sätteid.

Kuna direktiivi 2004/38/EÜ ülalmainitud sätteid on nõuetekohaselt Saksamaa õigusaktidesse üle võetud, on sissesõiduviiša andmisest keeldumise läbivaatamine eelkõige liikmesriigi kohtute pädevuses.

Euroopa Komisjon loodab, et see teave aitab asjaomast õiguslikku raamistikku selgitada.