Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 4. veebruaril 2016[1]

Kohtuasi C-165/14

Alfredo Rendón Marín

versus

Administración del Estado

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus))

Liidu kodakondsus — ELTL artiklid 20 ja 21 — Direktiiv 2004/38/EÜ — Varem kriminaalkorras karistatud kolmanda riigi kodaniku elamisõigus — Isa, kellel on kahe liidu kodanikust alaealise lapse ainuhooldusõigus — Esimene laps, kellel on elukohaliikmesriigi kodakondsus — Teine laps, kellel on teise liikmesriigi kodakondsus, kuid kelle elukoht on alati olnud selles riigis — Siseriiklikud õigusnormid, mis välistavad elamisõiguse andmise ülenejale sugulasele tema varasemate kriminaalkaristuste tõttu — Elamisõiguse andmisest keeldumine, millega võib kaasneda alaealiste laste lahkumine Euroopa Liidu territooriumilt — Lubatavus — Elamisõiguse olemasolu kohtupraktika Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ning Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) alusel

ja

Kohtuasi C-304/14

Secretary of State for the Home Department

versus

CS

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda), Ühendkuningriik))

Liidu kodakondsus — ELTL artikkel 20 — Kolmanda riigi kodanik, kelle ülalpeetav on liidu kodanikust alaealine laps — Alaline elamisõigus liikmesriigis, mille kodanik laps on — Vanema kriminaalkorras süüdimõistmine — Otsus vanema väljasaatmiseks, mille tagajärg on alaealise kaudne väljasaatmine — Hädavajalik avaliku julgeoleku huvides

1 — Algkeel: prantsuse.

Sisukord

I. Sissejuhatus 3

II. Õiguslik raamistik 4

A. EIÕK 4

B. Liidu õigus 4

1. Harta 4

2. Euroopa Liidu toimimise leping 4

3. Direktiiv 2004/38 4

C. Ühendkuningriigi õigusnormid 6

D. Hispaania õigus 7

III. Põhikohtuasjade taust ja eelotsuse küsimused 8

A. Kohtuasi C-165/14 8

B. Kohtuasi C-304/14 9

IV. Menetlus Euroopa Kohtus 10

V. Analüüs 11

A. Euroopa Kohtu pädevus kohtuasjas C-165/14 11

B. Sisulised küsimused kohtuasjades C-165/14 ja C-304/14 12

1. Kohtuasjade erisused 13

2. Sissejuhatavad märkused 15

a) Pädevuse andmise põhimõte sisserändeõiguses 15

b) Euroopa Kohtu poolt tunnustatud elamisõiguse liigid, mis võivad liidu kodaniku pereliikmetel olla 16

3. Liidu kodaniku pereliikmetele antav elamisõigus vastuvõtvas liikmesriigis: A. Rendón Maríni ja tema tütre olukord direktiivi 2004/38 alusel 16

a) Direktiivi 2004/38 kohaldatavus A. Rendón Maríni ja tema tütre olukorrale 17

b) Varasemate kriminaalkaristuste mõju tuletatud elamisõiguse tunnustamisele, arvestades direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 28 18

c) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-165/14 20

4. Liidu kodaniku pereliikmetele antav elamisõigus liikmesriigis, mille kodakondsust liidu kodanik omab: A. Rendón Maríni ja tema laste olukorra ning CS-i ja tema lapse olukorra analüüs 20

a) Liidu kodakondsus Euroopa Kohtu praktikas 21

b) Liidu kodanike elamisõiguse järgimine siseriiklikes õigusnormides 25

5. Võimalus kehtestada piiranguid otseselt ELTL artiklist 20 tulenevale tuletatud elamisõigusele 28

a) Mõiste „avalik kord“ ja mõiste „avalik julgeolek“ ulatus, mis puudutab ELTL artiklist 20 tulenevat elamisõigust 29

b) Avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi analüüs, millele on tuginenud Ühendkuningriigi valitsus 31

c) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-165/14 34

d) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-304/14 34

VI. Ettepanek 34

I. Sissejuhatus

1. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London'i (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda), Ühendkuningriik) esitatud küsimused käsitlevad sisuliselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 tõlgendamist ja selle õigusnormi ulatust kas lähtuvalt kohtuotsustest Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ning Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) või ainult kohtuotsusest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Kohtuasjade faktilised asjaolud on seotud kolmanda riigi kodanikega, kellele tehti teatavaks elamisloa andmisest keeldumine või sellest liikmesriigist väljasaatmise otsus, kus elavad ja mille kodanikud on nende ülalpeetavad liidu kodanikest väikelapsed. Nende otsustega kaasneb oht, et need lapsed jäävad ilma võimalusest nende liidu kodaniku staatusest tulenevaid põhilisi õigusi reaalselt kasutada. See oht on tingitud siseriiklikest meetmetest, mis on võetud nende laste kolmanda riigi kodanikest vanemate suhtes nende varasemate kriminaalkaristuste tõttu.

2. Käesolevate eelotsusetaotluste tõttu peab Euroopa Kohus seega kõigepealt kaaluma küsimust, kas kõnealused põhikohtuasjaga seotud olukorrad kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Sellele küsimusele jaatavalt vastamise korral tuleb Euroopa Kohtul seejärel kindlaks määrata varasemate kriminaalkaristuste mõju direktiivist 2004/38/EÜ[2] tuleneva tuletatud elamisõiguse tunnustamisele. Euroopa Kohtul on lõpuks võimalus otsustada, kas saab kehtestada piiranguid Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 20 otseselt tulenevale elamisõigusele, ning seega mõiste „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ ulatuse üle põhikohtuasjades käsitletavates olukordades.

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 ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77).

II. Õiguslik raamistik

A. *EIÕK*

3. 4. novembril 1950 Roomas allakirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikkel 8 sätestab:

„1. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust.

2. Ametivõimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“

B. *Liidu õigus*

1. Harta

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 7 „Era- ja perekonnaelu austamine“ on sätestatud:

„Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust“.

5. Põhiõiguste harta artikli 52 „Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.“

2. Euroopa Liidu toimimise leping

6. ELTL artikli 20 lõikega 1 on kehtestatud liidu kodakondsus ja selles on sätestatud, et „[i]ga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus“, on liidu kodanik. Vastavalt ELTL artikli 20 lõike 2 punktile a on liidu kodanikel „õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil“.

7. ELTL artikli 21 lõikes 1 on lisatud, et see õigus on olemas juhul, „kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti“.

3. Direktiiv 2004/38

8. Direktiivi 2004/38 artikkel 2 „Mõisted“ sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *liidu kodanik* – isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus;

2) *pereliige;*

[…]

d) ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja punktis b määratletud abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased;

3) *vastuvõttev liikmesriik* – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.“

9. Direktiivi 2004/38 artikkel 3 „Soodustatud isikud“ sätestab:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.

2. Ilma et see piiraks vaba liikumise ja elamise õigust, mis asjaomastel isikutel isiklikel alustel võib olla, peab vastuvõttev liikmesriik kooskõlas oma õigusaktidega hõlbustama järgmiste isikute riiki sisenemist ja seal elamist:

a) muud pereliikmed, sõltumata nende kodakondsusest, kes ei kuulu artikli 2 punkti 2 määratluse alla ja kes on esmase elamisõigusega liidu kodaniku ülalpeetavad või leibkonna liikmed lähteriigis, […];

[…]

Vastuvõttev liikmesriik uurib põhjalikult isiku olukorda ja esitab talle võimaliku sisenemis- või elamiskeelu põhjendused.“

10. Direktiivi 2004/38 artikli 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

a) nad tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

c) […]

— neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja nad kinnitavad asjaomasele liikmesriigi asutusele […], et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, või

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

2. Lõikes 1 ette nähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.“

11. Direktiivi 2004/38 artikli 27 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.“

12. Direktiivi 2004/38 artikkel 28 näeb ette:

„1. Enne avaliku korra või julgeoleku huvides väljasaatmise otsuse tegemist võtab vastuvõttev liikmesriik arvesse teatavaid asjaolusid, näiteks kui kaua on asjaomane isik tema territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.

2. Vastuvõttev liikmesriik ei või sõltumata kodakondsusest teha väljasaatmisotsust liidu kodanike või nende pereliikmete suhtes, kellel on tema territooriumil alaline elamisõigus, välja arvatud avaliku korra või julgeoleku huvides.

3. Välja arvatud juhul, kui see on liikmesriikide arvates avaliku julgeoleku huvides hädavajalik, ei või liidu kodanike väljasaatmise otsust teha, kui nad:

a) on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat või

b) on alaealised, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on vajalik lapse enda huvides, nagu on ette nähtud 20. novembri 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonis.“

C. Ühendkuningriigi õigusnormid

13. 2007. aasta piiride seaduse (UK Borders Act 2007, edaspidi „piiride seadus“) artikli 32 lõikes 5 on ette nähtud, et kui isik, kes ei ole Briti kodanik, mõistetakse Ühendkuningriigis süüdi süüteos ja teda karistatakse vähemalt 12-kuulise vangistusega, peab Secretary of State for the Home Department (Ühendkuningriigi siseminister, edaspidi „siseminister“) vastu võtma väljasaatmisotsuse. See on kohustus.

14. Piiride seaduse artikli 33 alusel seda kohustust ei teki, kui süüdimõistetu väljasaatmine vastavalt väljasaatmise otsusele:

„(a) rikuks isiku õigusi, mis tulenevad [EIÕK-st]; või

(b) rikuks Ühendkuningriigi kohustusi, mis tulenevad ÜRO [pagulasseisundi][3] konventsioonist; või

(c) rikuks süüdimõistetu õigusi, mis tulenevad Euroopa Liidu aluslepingutest.“

15. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi sõnul on käesolevas kohtuasjas olulised mõned sätted 2006. aasta määrusest sisserände kohta (Euroopa Majanduspiirkond) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), mida on muudetud aastal 2012 (edaspidi „sisserändemäärus“).

3 — 28. juulil 1951 Genfis allkirjastatud konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)).

16. Sisserändemääruse artikli 15A lõige 4A rakendab kohtuotsust Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Artikli 15A lõikes 4A sätestatud kriteeriumidele vastaval isikul on „Ühendkuningriigis tuletatud elamisõigus“. Sisserändemääruse artikli 15A lõige 9 sätestab siiski, et isik, kellel oleks üldjuhul tuletatud elamisõigus eelkõige nimetatud lõike 4A sätete alusel, ei saa seda õigust siiski juhul, kui „[siseminister] võtab vastu otsuse [artikli 19 lõike 3 punkti b, artikli 20 lõike 1 või artikli 20A lõike 1 alusel]“.

17. Sisserändemääruse artikli 20 lõike 1 alusel võib siseminister keelduda välja andmast või pikendamast registreerimistunnistust, elamisluba, alalist elamisõigust tõendavat dokumenti või alalist elamisluba või selle tühistada, „kui keeldumine või tühistamine on põhjendatud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides“.

18. Sisserändemääruse artikli 20 lõike 6 alusel tuleb selline otsus võtta vastu kooskõlas selle artikliga 21.

19. Vastavalt sisserändemääruse artiklile 21A kohaldatakse selle määruse 4. osa muudetud redaktsiooni otsuste suhtes, mis võetakse eelkõige vastu seoses tuletatud elamisõigustega. Nimetatud määruse artikli 21A lõike 3 punkti a alusel kohaldatakse 4. osa nii, nagu „viited avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu põhjustega õigustatud asjaolule kooskõlas artikliga 21 viitaksid selle asemel „üldistes huvides olevale asjaolule“„.

20. Nende sätete tulemusel on Ühendkuningriigi sõnul võimalik keelduda tuletatud elamisõiguse andmisest isikule, kes võib tavaliselt nõuda elamisõigust ELTL artikli 20 alusel – nii nagu Euroopa Kohus kohaldas seda kohtuotsuses Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), – kui see on üldistes huvides.

D. *Hispaania õigus*

21. 11. jaanuari 2000. aasta konstitutsioonilise seaduse nr 4/2000, mis käsitleb välismaalaste õigusi ja vabadusi Hispaanias ja nende sotsiaalset integratsiooni (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) (*BOE* nr 10, 12.1.2000, lk 1139), mida on muudetud alates 13. detsembrist 2009 jõustunud 11. detsembri 2009. aasta konstitutsioonilise seadusega nr 2/2009 konstitutsiooniline seaduse nr 4/2000 muutmise kohta (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000) (*BOE* nr 299, 12.12. 2009, lk 104986) (edaspidi „välismaalaste seadus“), artikli 31 lõikes 3 on ette nähtud võimalus anda ajutine elamisluba erandlikel asjaoludel, ilma et kolmanda riigi kodanikul oleks eelnevalt vaja viisat.

22. Välismaalaste seaduse artikli 31 lõiked 5 ja 7 sätestavad:

„5. Selleks et välismaalasele saaks anda ajutise elamisloa, ei tohi tal olla Hispaania õiguskorras eksisteerivate kuritegude eest varasemaid kriminaalkaristusi Hispaanias ega riikides, kus ta elas varem, ja tal ei tohi olla keelatud viibimine nende riikide territooriumil, kellega Hispaania on sõlminud sellekohase kokkuleppe.

[…]

7. Ajutise elamisloa pikendamiseks uuritakse vajaduse korral:

a) varasemaid kriminaalkaristusi, arvestades karistuse vähendamist või tingimisi täitmisele mittepööramist või vanglakaristuse kandmisest osalist või täielikku vabastamist;

b) üksiksiku kohustuste täitmata jätmist maksu- ja sotsiaalkindlustusvaldkonnas.

Pikendamise korral võetakse iseäranis arvesse välismaalase poolt väljendatud integreerumispingutust ja aktiivset tegutsemist pikendamise nimel, mida tuleb tõendada autonoomse piirkonna positiivse aruandega, mis kinnitab, et üksikisik on läbinud käesoleva seaduse artiklis 2b sätestatud koolitused.“

23. 30. detsembri 2004. aasta kuninglikus dekreedis 2393/2004, millega kiidetakse heaks konstitutsioonilise seaduse 4/2000 rakendusmäärus (Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000) (*BOE* nr 6, 7.1.2005, lk 485, edaspidi „välismaalaste seaduse rakendusmäärus“), sätestati esimese täiendava sätte lõike 4 lõpuosas, et „sisse- ja väljarändeministeerium võib siseministeeriumi eelneva aruande alusel väljastada ajutise elamisloa erandlikel asjaoludel, mida ei ole sätestatud [välismaalaste] seaduse rakendusmääruses“.

III. Põhikohtuasjade taust ja eelotsuse küsimused

24. Põhikohtuasjades olulised faktilised asjaolud, mis nähtuvad eelotsusetaotlusest, võib kokku võtta järgmiselt.

A. *Kohtuasi C-165/14*

25. A. Rendón Marín on Colombia kodanik ja kahe Málagas (Hispaania) sündinud alaealise lapse isa – poeg on Hispaania kodanik ja tütar Poola kodanik. Lapsed on alati elanud Hispaanias.

26. Nagu ilmneb Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku materjalidest, on A. Rendón Marín saanud Juzgado de Primera Instancia de Málaga (Málaga esimese astme kohus, Hispaania) 13. mai 2009. aasta kohtuotsuse alusel oma laste ainuhooldusõiguse ja elukoha määramise ainuõiguse. Laste Poola kodanikust ema elukoht on teadmata. Mõlemad lapsed on eelotsusetaotlusest nähtuvalt piisavalt hooldatud ja saavad nõuetekohast haridust.

27. A. Rendón Marínil on varasemad kriminaalkaristused. Muu hulgas on talle Hispaanias mõistetud 9-kuuline vangistus. Siiski määrati talle see karistus tingimisi katseajaga kaks aastat alates 13. septembrist 2009. Eelotsusetaotluse kuupäeval, so 20. märtsil 2014, ootas ta otsust oma varasemate kriminaalkaristuste karistusregistrist kustutamise taotluse kohta.

28. A. Rendón Marín esitas 18. veebruaril 2010 töö- ja sisserändeministeeriumi sisserände peadirektorile (Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, edaspidi „sisserände peadirektor“) ajutise elamisloa taotluse erandlikel asjaoludel välismaalaste seaduse rakendusmääruse esimese täiendava sätte lõike 4 lõpuosa alusel.[4]

29. Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ilmneb, et 13. juuli 2010. aasta otsusega jäeti A. Rendón Maríni taotlus rahuldamata varasemate kriminaalkaristuste tõttu vastavalt välismaalaste seaduse artikli 31 lõikele 5.

30. Kuna Audiencia Nacional (Hispaania siseriiklik kohus) jättis A. Rendón Maríni esitatud kaebuse selle otsuse peale 21. märtsi 2012. aasta kohtuotsusega rahuldamata, esitas A. Rendón Marín selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Tribunal Supremo’le (kõrgeim kohus).

31. A. Rendón Maríni apellatsioonkaebus tugines ühele väitele, nimelt sellele, et vääralt on tõlgendatud kohtuotsuseid Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ja Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), millest juhindudes oleks tema sõnul pidanud taotletud elamisloa talle andma, ning välismaalaste seaduse artikli 31 lõigete 3 ja 7 rikkumisele.

4 — Selle sätte sisu kohta vt käesolev ettepanek, punkt 23.

32. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et olenemata iga kohtuasja konkreetsetest asjaoludest tähendaks põhikohtuasjas A. Rendón Marínile – sarnaselt viidatud kohtuotsustega Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ning Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) – elamisloa andmisest keeldumine Hispaanias tema sunnitud lahkumist riigi ja seetõttu Euroopa Liidu territooriumilt, mis omakorda tooks kaasa selle, et liidu territooriumilt peaksid lahkuma tema kaks last, kellest üks on alaealine Hispaania kodanik, keda peab üleval tema isa, kuna ema elukoht on teadmata.[5] Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et käesolevas asjas esineb – erinevalt eespool viidatud Euroopa Kohtu otsustes käsitletud juhtumitest – seadusest tulenev keeld anda elamisluba, kui taotlejal on varasemad kriminaalkaristused Hispaanias. Seetõttu küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas viidatud Euroopa Kohtu praktikaga, milles tõlgendatakse ELTL artiklit 20, on kooskõlas siseriiklik õigus, mis keelab elamisloa andmise igal juhul ja ilma võimaluseta seda käesoleval juhul muuta, kui on varasemad kriminaalkaristused riigis, kus luba taotletakse, olgugi et selle vältimatuks tagajärjeks on alaealiselt liidu kodanikult ja loa taotleja ülalpeetavalt tema elamisõiguse äravõtmine Euroopa Liidu territooriumil.

33. Neil asjaoludel otsustas Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) 20. märtsi 2014. aasta kohtuotsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 7. aprillil 2014, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [ELTL] artikliga 20, võttes selle tõlgendamisel arvesse kohtuotsuseid (Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)) ja (Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)), on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mis välistavad võimaluse anda elamisluba alaealise ja vanema poolt ülalpeetava Euroopa Liidu kodaniku vanemale, kuna viimast on riigis, kus ta taotluse esitas, kriminaalkorras karistatud, olgugi et see tooks kaasa alaealise sunnitud lahkumise liidu territooriumilt, kuna ta peab oma vanemale järgnema?“

B. *Kohtuasi C-304/14*

34. CS on Maroko kodanik. Aastal 2002 abiellus CS Marokos Briti kodanikuga. Pärast seda, kui talle oli abielu alusel antud viisa, saabus ta seaduslikult Ühendkuningriiki septembris 2003, loaga jääda riiki kuni 20. augustini 2005. Talle anti tähtajatu luba viibida Ühendkuningriigis 31. oktoobril 2005.

35. CS lahutas oma abikaasast aastal 2007. Ta leppis ära ja abiellus seejärel temaga uuesti aastal 2010. Sellest abielust sündis Ühendkuningriigis aastal 2011 poeg. Laps on Briti kodanik. CS kinnitab, et ta on lapse ainus tegelik hooldaja.

36. CS mõisteti 21. märtsil 2012 süüdi kuriteos. Talle määrati 4. mail 2012 karistuseks 12-kuuline vangistus.

37. CS-ile teatati 2. augustil 2012, et tema süüdimõistmise tõttu tuleb ta Ühendkuningriigist välja saata. CS esitas 30. augustil 2012 varjupaigataotluse. Tema taotluse vaatas Ühendkuningriigi pädeva asutusena läbi siseminister.

5 — Tuleb mainida, et A. Rendón Maríni Poola kodanikust tütart mainitakse vaid eelotsusetaotluse faktiliste asjaolude raames. Seevastu seoses põhjustega, mille tõttu eelotsusetaotluse esitanud kohus pöördus Euroopa Kohtu poole, viitab Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) üksnes alaealisele Hispaania kodanikule.

38. CS vabastati vanglast 2. novembril 2012 pärast seda, kui oli ära kandnud talle määratud vanglakaristuse, ja 9. jaanuaril 2013 jättis siseminister tema varjupaigataotluse rahuldamata.[6] CS-i Ühendkuningriigist väljasaatmise otsus tehti piiride seaduse artikli 32 lõike 5 alusel. CS vaidlustas siseministri otsuse, kasutades oma kaebeõigust First-tier Tribunal'is (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)). Tema kaebus võeti 3. septembril 2013 menetlusse selle alusel, et tema väljasaatmine viiks pagulasseisundi konventsiooni, EIÕK artiklite 3 ja 8 ning aluslepingute rikkumiseni.

39. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)) asus oma otsuses seisukohale, et CS-i väljasaatmise korral ei ole Ühendkuningriigis teisi pereliikmeid, kes võiksid lapse eest hoolitseda, mistõttu peaks laps minema temaga kaasa Marokosse. Viidates ELTL artikli 20 ja kohtuotsuse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) alusel CS-i lapsele liidu kodakondsusest tulenevatele õigustele, otsustas First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)), et „[l]iidu kodanikku ei saa liidu territooriumilt kaudselt välja saata, olgu asjaolud millised tahes. […] Sellest kohustusest ei saa teha mingeid erandeid, ka mitte siis […], kui vanemaid on kriminaalkorras karistatud. […] Seetõttu ei ole väljasaatmise otsus käesoleval juhul õiguspärane, sest see rikub lapse õigusi, mis tulenevad ELTL artiklist 20."

40. Siseministrile anti luba esitada apellatsioonkaebus Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London'ile (Londoni kõrgeim kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)). Siseministri esindaja on märkinud, et First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)) rikkus oma hinnangus ja järeldustes õigusnormi kõikides aspektides, milles ta rahuldas CS-i kaebuse, sealhulgas oma hinnangus ja järeldustes seoses ELTL artiklist 20 tulenevate lapse õigustega, kohtuotsusega Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja CS-i tuletatud õigustega. Muu hulgas märkis siseminister, et liidu õigus ei takista CS-i Marokosse väljasaatmast, isegi kui sellega jäetaks CS-i liidu kodanikust laps ilma võimalusest selle staatusega seotud põhilisi õigusi reaalselt kasutada.

41. Neil asjaoludel otsustas Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)) 4. juuni 2014. aasta kohtuotsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 24. juunil 2014, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu õigusega, iseäranis ELTL artikliga 20 on vastuolus see, kui liikmesriik saadab oma territooriumilt välja liiduvälisesse riiki liidu kodakondsuseta isiku, kes on selle liikmesriigi kodanikust (ja seega liidu kodanikust) lapse vanem ja tegelik hooldaja, kui selle tagajärjel jääks liidu kodanikust laps ilma võimalusest liidu kodanikuna oma põhilisi õigusi reaalselt kasutada?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis millistel asjaoludel on selline väljasaatmine liidu õiguse kohaselt lubatav?

3. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis millises ulatuses, kui üldse, sisustavad vastuse teisele küsimusele direktiivi [2004/38/EÜ] artiklid 27 ja 28?"

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

42. Oma kirjalikud seisukohad esitasid kohtuasjas C-165/14 A. Rendón Marín ning Hispaania, Kreeka, Prantsuse, Itaalia, Madalmaade, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon ja kohtuasjas C-304/14 CS, Ühendkuningriigi, Prantsuse ja Poola valitsus ning komisjon.

6 — Siseministri otsuse viimane osa oli järeldus, et CS-i suhtes tuleb teha väljasaatmise otsus tema süüdimõistva kohtuotsuse tõttu.

43. Euroopa Kohus määras 2. juuni 2015. aasta otsusega vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 29 lõikele 1 mõlemad kohtuasjad samale suurkoja kohtukoosseisule ning Euroopa Kohus korraldas neis kohtuasjades ühise kohtuistungi vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 77.

44. 30. juunil 2015 toimunud kohtuistungil esitasid suulised seisukohad A. Rendón Maríni, CS-i, Hispaania, Ühendkuningriigi, Taani ja Poola valitsuse ning komisjoni esindajad.

V. Analüüs

A. *Euroopa Kohtu pädevus kohtuasjas C-165/14*

45. Euroopa Kohtule esitatud toimikust ning A. Rendón Maríni ja Hispaania valitsuse poolt kohtuistungil väljendatud seisukohtadest ilmneb, et pärast 21. märtsi 2012. aasta kohtuotsust, millega jäeti rahuldamata elamisloa andmisest keelduva otsuse peale esitatud kaebus ja mille peale esitati apellatsioonkaebus, mille raames esitas Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) käesoleva eelotsusetaotluse, esitas põhikohtuasja kaebaja valitsuse alalisele esindusele Málagas kaks uut ajutise elamisloa taotlust erandlike asjaolude tõttu. Mõlemad taotlused põhinesid siiski uuel alusel, nimelt välismaalaste seaduse uue rakendusmääruse artikli 124 lõikes 3[7] sätestatud peresidemetel.[8]

46. Mis puudutab neist kahest taotlusest esimest, siis nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et valitsuse alaline esindus Málagas jättis selle 17. veebruari 2014. aasta otsusega rahuldamata varasemate kriminaalkaristuste tõttu välismaalaste seaduse artikli 31 lõike 5 alusel ja välismaalaste seaduse uue rakendusmääruse artikli 128 alusel.[9]

47. Teise taotluse kohta märkis Hispaania valitsus kohtuistungil, et valitsuse alaline esindus Málagas andis põhikohtuasja kaebajale 18. veebruaril 2015 ajutise elamisloa. Sellega seoses nähtub A. Rendón Maríni suulistest seisukohtadest, et ta sai selle ajutise elamisloa peresidemetel põhinevatel erandlikel asjaoludel *tema varasemate kriminaalkaristuste karistusregistrist kustutamise tõttu* pädeva Hispaania asutuse poolt.

48. Seega näib, et A. Rendón Marín on nüüdseks saanud ajutise elamisloa, mida ta taotles. Kuigi see ei mõjuta eelotsusetaotluse vastuvõetavust, sest kõik tingimused selle koostamiseks olid selle esitamisel täidetud,[10] tekib küsimus, kas kohtuvaidlus on lahendatud ja kas esitatud eelotsuse küsimusele on ikkagi vaja vastata. Selle küsimuse puhul ei ole seega tegemist Tribunal Supremo (kõrgeim kohus)[11] eelotsusetaotluse vastuvõetamatuse probleemiga, vaid sellega, et Euroopa Kohtul võib puududa pädevus.[12]

7 — See uus artikkel sätestab elamisloa andmise tingimustena peresidemed. See artikkel näeb otseselt ette võimaluse anda elamisluba Hispaania kodanikust alaealise lapse vanemale juhul, kui laps on tema ülalpeetav ja ta elab lapsega koos.

8 — Kinnitatud 20. aprilli 2011. aasta kuningliku dekreediga 557/2011, millega kiidetakse heaks konstitutsioonilise seaduse 4/2000, mis käsitleb välismaalaste õigusi ja vabadusi Hispaanias ja nende sotsiaalset integratsiooni, rakendusmäärus pärast selle muutmist konstitutsioonilise seadusega 2/2009 (Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009) (*BOE* nr 103, 30.4.2011, lk 43821).

9 — Vt käesolev ettepanek, punkt 23.

10 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Jacobs, kohtuasi Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, punkt 16). Vt ka kohtuotsus Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, punktid 17–23). Käesolevas kohtuasjas võimaldab eelotsusetaotluse õigusliku ja faktilise raamistiku kirjeldus anda Euroopa Kohtul liidu õiguse tarviliku tõlgenduse. Vt kodukorra artikkel 94.

11 — Nende kahe menetlusküsimuse vahelise erinevuse kohta vt kohtujuristi ettepanek, Wahl, kohtuasi Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punktid 16 ja 22). Vt ka Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010, 2. tr, lk 85 ja 86.

12 — Vt kohtujuristi ettepanek, Wahl, kohtuasi Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika), milles ta märgib, et „Euroopa Kohtu pädevus [on] piiratud aluslepingutes ette nähtud kohtulike õiguskaitsevahendite süsteemiga, mida saab kasutada üksnes siis, kui asjakohastes sätetes ette nähtud tingimused on täidetud“.

49. Nii ELTL artikli 267 sõnastusest kui ka ülesehitusest tuleneb, et eelotsusemenetlus eeldab siseriiklikes kohtutes tegelikult pooleliolevat menetlust, mille raames palutakse neil kohtutel teha otsus, milles võidakse arvesse võtta Euroopa Kohtu eelotsust.[13] Põhikohtuasja õigusvaidluse olemasolu on põhiline tingimus, millest tuleneb pädevus Euroopa Kohtul, kes võib või isegi peab selle küsimuse tõstatama omal algatusel.[14]

50. Käesoleval juhul, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 45, anti elamisluba alles pärast seda, kui kohtuotsuse peale, millega jäeti rahuldamata elamisloa andmisest keelduva otsuse peale esitatud kaebus, esitati apellatsioonkaebus, millega seoses Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse. Kui ilmneb, et A. Rendón Marín on tõesti saanud ajutise elamisloa, mida ta taotles,[15] tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjal puudub ese, sest A. Rendón Maríni nõuded on rahuldatud. Isegi kui näib ebatõenäoline, et Euroopa Kohtu vastus on Tribunal Supremo'le (kõrgeim kohus) kohtuotsuse tegemiseks vajalik, mida nõuab ELTL artikkel 267, olen seisukohal, et Euroopa Kohus ei saa siiski otsustada lõplikult ja üksnes kohtuistungil esitatud teabe pinnalt, et Tribunal Supremo'l (kõrgeim kohus) ei ole vaja menetlust jätkata. Nimelt peab ta menetlust võib-olla jätkama põhjusel, mis ei nähtu Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust.

51. Sellega seoses tundub mulle asjakohane küsida eelotsusetaotluse esitanud kohtult, kas ta kavatseb jääda oma eelotsusetaotluse juurde ja kas on põhjust arvata, et Euroopa Kohtu vastus on talle kohtuasjas otsuse tegemiseks endiselt vajalik. See toiming on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt eelotsusetaotluse eesmärk ei ole nõuandvate arvamuste andmine üldiste või oletuslike küsimuste kohta, vaid kohtuvaidluse tõhusa lahendamisega lahutamatult seonduv vajadus.[16]

52. Kuna on võimalik, et pärast eelotsusetaotluse esitanud kohtuga ühenduse võtmist Euroopa Kohus otsustab, et vastus on endiselt vajalik, siis ma analüüsin esitatud küsimust, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole eelotsusetaotlust tagasi võtnud.

B. *Sisulised küsimused kohtuasjades C-165/14 ja C-304/14*

53. Mõlema eelotsusetaotluse – mille on esitanud vastavalt Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)) ning mis käsitlevad sisuliselt ELTL artikli 20 tõlgendamist ja selle sätte ulatust kas lähtuvalt kohtuotsustest Zhu ja Chen[17] (kohtuasi C-165/14) ning Ruiz Zambrano[18] (kohtuasjad C-165/14 ja C-304/14) või üksnes lähtuvalt teisena nimetatud kohtuotsusest – iseärasus on kaebajate varasemad kriminaalkaristused.

13 — Kohtuotsus UGT-Rioja jt (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

14 — *Ibidem* (punkt 40).

15 — Meenutan, et tingimused, millest ELTL artikkel 267 seab Euroopa Kohtu pädevuse sõltuvusse, peavad olema täidetud mitte üksnes hetkel, kui siseriiklik kohus Euroopa Kohtu poole pöördub, vaid kogu menetluse ajal. Vt kohtujuristi ettepanek, Wahl, kohtuasi Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 19). Vt kodukorra artikkel 100, mis sätestab:

„1. Eelotsusetaotlus jääb Euroopa Kohtu menetlusse niikaua, kuni Euroopa Kohtusse pöördunud kohus ei ole eelotsusetaotlust tagasi võtnud. […].
2. Euroopa Kohus võib siiski igal ajal sedastada, et tema pädevuse tingimused ei ole enam täidetud."

16 — Vt eelkõige kohtuotsused Zabala Erasun jt (C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, punkt 29); Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, punkt 19) ning Garcia Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, punkt 28).

17 — C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — C-34/09, EU:C:2011:124.

54. Tuletan alustuseks meelde, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda siseriiklikule kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks tal poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada. Nimelt on Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada kõiki liidu õiguse sätteid, mida siseriiklikud kohtud vajavad oma kohtuasjade lahendamiseks, isegi kui need kohtud ei ole neid sätteid Euroopa Kohtule esitatud küsimustes otseselt maininud.[19]

55. Järelikult ja vaatamata sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimustes formaalselt piirdunud ainult ELTL artikli 20 tõlgendamisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohtul esitada siseriiklikule kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud siseriikliku kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas siseriiklik kohus neile oma küsimustes viitas või mitte. Sellisel juhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud kõigist asjaoludest ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada.[20]

56. Käesoleval juhul soovib kohtuasjas C-165/14 eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks sisuliselt teada, kas direktiiviga 2004/38 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis automaatselt keelab elamisloa andmise kolmanda riigi kodanikule, kes on vanem liidu kodanikust alaealisele lapsele, kes on tema ülalpeetav ja elab temaga koos vastuvõtvas liikmesriigis, kui vanemal on varasemad kriminaalkaristused, ja teiseks, kas ELTL artikliga 20, tõlgendatuna lähtuvalt kohtuotsustest Zhu ja Chen[21] ning Ruiz Zambrano[22], on vastuolus seesama siseriiklik õigusnorm, mis automaatselt keelab elamisloa andmise kolmanda riigi kodanikule, kes on liidu kodanikest alaealiste laste vanem ja nende ainus hooldaja, kui vanemal on varasemad kriminaalkaristused ja kui nimetatud keeldumise tagajärjel peavad need lapsed lahkuma liidu territooriumilt.

57. Kohtuasjas C-304/14 soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikliga 20 on vastuolus see, kui liikmesriik saadab oma territooriumilt välja liitu mittekuuluvasse riiki kolmanda riigi kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodaniku vanem ja ainus tegelik hooldaja, kui selle tagajärjel jääks liidu kodanikust laps ilma võimalusest liidu kodanikuna oma põhilisi õigusi reaalselt kasutada.

58. Kuna mõlemas kohtuasjas tekivad sarnased küsimused, esitan ma ühised ettepanekud. Siiski tuleb märkida, et vaatamata nende kahe kohtuasja sarnasustele on neil kohtuasjadel ja seega ka küsimustel – mille on esitanud Euroopa Kohtule Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)), – erinevusi. Seetõttu tundub õige analüüsida kõigepealt põhikohtuasjade erisusi ja seejärel eelotsusetaotluse esitanud kohtute eelotsuse küsimuste olulisi aspekte.

1. Kohtuasjade erisused

59. Põhikohtuasjades käsitletavate olukordade ühisosa on kõigepealt see, et põhikohtuasjade pooled on kolmanda riigi kodanikud, kes mõlemad on oma liikmesriigis elavate liidu kodanikest väikelaste vanemad ja ainsad hooldajad. Lisaks on need liidu kodanikest lapsed elanud alati oma vastavas liikmesriigis. Lõpetuseks on nii A. Rendón Marínile kui ka CS-ile määratud vangistus – esimesele 9- ja teisele 12-kuuline.

19 — Vt eelkõige kohtuotsus Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

20 — *Ibidem* (punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 — C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — C-34/09, EU:C:2011:124.

60. Põhikohtuasjades on siiski teataval määral erinevusi. Need erinevused tulenevad eelkõige sellest, et üks asjaomastest lastest, A. Rendón Maríni tütar, ei ela selles liikmesriigis, mille kodanik ta on, kõneluste siseriiklike õigusaktide liigist (Hispaanias elamisloa andmisest keeldumine ja Ühendkuningriigist väljasaatmise otsus)[23] ning A. Rendón Maríni ja CS-i toimepandud kuritegude raskusastmest (A. Rendón Marínile määrati 9-kuuline vangistus katseajaga, samas kui CS kandis oma 12-kuulise vangistuse reaalselt ära).

61. Mis puudutab kõigepealt A. Rendón Maríni Hispaanias sündinud ja sellest liikmesriigist mitte kunagi lahkunud *tütre* (Poola kodanik) *olukorda*, siis tuleb eelnevalt välja selgitada, kas selline olukord kuulub direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse, nagu väidavad Kreeka, Itaalia ja Poola valitsus ning komisjon. Seda analüüsitakse allpool.[24]

62. Seejärel soovin täpsustada mõningaid iseäralikke aspekte käesolevates kohtuasjades seoses *kõnealuse siseriikliku õigusakti liigiga*.

63. Kohtuasjas C-165/14 ilmneb toimiku materjalidest Euroopa Kohtus, A. Rendón Maríni ja Hispaania valitsuse seisukohtadest kohtuistungil ning Málagas asuva valitsusasutuse 17. veebruari 2014. aasta otsusest elamisloa andmisest keeldumise kohta, et vastavalt välismaalaste seaduse artikli 28 lõikele 3 koosmõjus välismaalaste seaduse rakendusmääruse artikliga 24 on A. Rendón Marín „kohustatud Hispaaniast lahkuma hiljemalt 15 päeva jooksul alates [taotluse rahuldamata jätmise otsuse] teatavakstegemise hetkest“.

64. Hispaania valitsus väidab selle kohta oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades, et kõnealuste Hispaania õigusnormide kohaldamise ja seega territooriumilt lahkumise korraldusega ei kaasne kolmanda riigi kodaniku automaatset väljasaatmist tema varasemate kriminaalkaristuste tõttu. Nimelt peab pädev asutus kõigepealt tõendama, et asjaomane isik pani toime välismaalaste seaduse rikkumise, mis on sätestatud selle seaduse artikli 53 lõike 1 punktis a, ja seejärel algatama karistusmenetluse, mille tulemuseks võib olla väljasaatmine.

65. A. Rendón Marín on sellega seoses kohtuistungil siiski väitnud, et kui Hispaanias elaval isikul puudub elamisluba, paneb ta toime väärteo, mille eest võidakse karistada väljasaatmiskorraldusega.

66. Igal juhul nähtub eelotsusetaotluses toodud asjaoludest, et keeldumine anda A. Rendón Marínile elamisluba Hispaanias tema varasemate kriminaalkaristuste tõttu tähendab tema jaoks riigi ja seega liidu territooriumilt sunnitud lahkumist, mis tähendab omakorda lahkumist liidu territooriumilt tema kahele lapsele.

67. Kohtuasjas C-304/15 tuleb märkida – nagu mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et vastavalt kõnealustele Ühendkuningriigi õigusnormidele on siseminister kohustatud vastu võtma väljasaatmise otsuse süüteos süüdimõistetud isiku suhtes, kes ei ole Briti kodanik ja keda karistatakse vähemalt 12-kuulise vangistusega.[25]

68. Lõpetuseks tuleb seoses A. Rendón Maríni ja CS-i toimepandud *kuritegude raskusastmega* viidata järgmistele asjaoludele.

23 — CS-i olukorra kohta tuleb märkida, et ta sisenes Ühendkuningriiki seaduslikult tähtajalise elamisloaga kui Briti kodaniku abikaasa. Hiljem anti talle selles liikmesriigis alaline elamisluba.

24 — Vt käesolev ettepanek, punktid 81–88.

25 — Vt ka käesolev ettepanek, punkt 13.

69. Kohtuasjas C-165/14 nähtub eelotsusetaotlusest, et sisserände peadirektor jättis A. Rendón Maríni poolt erandlikel asjaoludel esitatud ajutise elamisloa taotluse rahuldamata *varasemate kriminaalkaristuste olemasolu tõttu* vastavalt välismaalaste seaduse artikli 31 lõikele 5. Käesoleva ettepaneku punktist 27 nähtub siiski, et A. Rendón Marínile määratud 9-kuulise vanglakaristuse kohaldamine peatati tingimisi ja ta ei pea oma vanglakaristust ära kandma. Lisaks ootas ta eelotsuse kuupäeval pädeva asutuse otsust oma varasemate karistuste karistusregistrist kustutamise taotluse kohta. [26]

70. Kohtuasjas C-304/14 ja vastupidi A. Rendón Marínile tunnistati CS süüdi kuriteos, mille eest mõisteti talle 12-kuuline vangistus, mille ta kandis reaalselt ära. Kuna ta mõisteti süüdi ja ta ei ole Briti kodanik, võeti tema suhtes vastu ka Ühendkuningriigist väljasaatmise otsus. [27]

71. Mis puudutab nende kohtuasjade erisusi, siis tuleb esmajärjekorras välja selgitada, kas A. Rendón Maríni ja tema laste olukord ning CS-i ja tema lapse olukord kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt, analüüsin ma eelotsusetaotluse esitanud kohtute tõstatatud konkreetseid probleeme, nimelt A. Rendón Maríni ja CS-i varasemate kriminaalkaristuste mõju nende elamisõiguse tunnustamisele.

2. Sissejuhatavad märkused

72. Euroopa Kohtul tuleb põhikohtuasjades tõlgendada liidu õigust, et kontrollida kõnealuste siseriiklike õigusnormide vastavust liidu õigusele olukordades, mis puudutavad esiteks oma vastavas liikmesriigis alati elanud alaealiste liidu kodanike õigust elada liidu territooriumil ja seetõttu nende ainsaks hooldajaks olevate kolmanda riigi kodanikest vanemate elamisõigust ning teiseks liikmesriigi võimalust keelduda elamisloa andmisest või otsustada sellised kolmanda riigi kodanikud nende varasemate kriminaalkaristuste tõttu välja saata.

73. Selles kontekstis tuleb lühidalt analüüsida pädevuse andmise põhimõtet sisserändeõiguse valdkonnas, enne kui analüüsida elamisõiguse liike, mille puhul on Euroopa Kohus kinnitanud, et liidu kodaniku pereliikmetel võivad need olla.

a) Pädevuse andmise põhimõte sisserändeõiguses

74. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala hõlmavas valdkonnas on liidul liikmesriikidega jagatud pädevus vastavalt ELTL artikli 4 lõike 2 punktile j. EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotises on täpsustatud selle pädevuse eesmärgid ja kasutamise viisid. ELTL artikkel 67 näeb ette, et liit kujundab sisserände valdkonnas liikmesriikidevahelisel solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes. Niisiis kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust kõigi ELTL artikli 79 lõikes 2 sätestatud meetmete suhtes. [28] Pärast seda, kui subsidiaarsuse põhimõtte järgimist on kontrollitud, prevaleerib liidu pädevus liikmesriikide üle. Liikmesriigid kaotavad seega oma pädevuse liidu sekkumise ulatuses. Kuna liidu pädevus sisserändeküsimuses on ühtlustamise pädevus, muutub esimus olenevalt liidu sekkumise täpsest ulatusest ja intensiivsusest. [29] Ühised eeskirjad võetakse seega vastu direktiividega, mille liikmesriigid on kohustatud üle võtma, kuid nad võivad reguleerida nende direktiividega hõlmamata küsimusi ja neil on ka võimalik direktiividega lubatud ulatuses ühistest eeskirjadest kõrvale kalduda. Neil asjaoludel säilib liikmesriikidel üldjuhul nende pädevus sisserändeõiguse valdkonnas.

26 — Vt selle kohta käesolev ettepanek, punktid 46 ja 47.

27 — Väljasaatmise otsuse siduvuse kohta vaata käesolev ettepanek, punktid 13 ja 67.

28 — See artikkel hõlmab nii seaduslikku kui ka ebaseaduslikku sisserännet.

29 — Protokoll nr 25 jagatud pädevuse teostamise kohta näeb ette, et „[k]ui liit on teatud valdkonnas võtnud meetmeid, hõlmab […] jagatud pädevuse teostamise ulatus üksnes neid elemente, mida asjaomane liidu õigusakt reguleerib, ega laiene kogu valdkonnale“.

75. Seevastu siis, kui tegemist on olukorraga, mille puhul on küsimus vaba liikumise ja elamise õiguses liidu õiguse alusel, ei tohi liikmesriikide kaalutlusõigus sisserände valdkonnas kahjustada liidu kodakondsust või vaba liikumist käsitlevate sätete kohaldamist, isegi kui need sätted puudutavad mitte üksnes liidu kodaniku, vaid ka tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme olukorda.

b) Euroopa Kohtu poolt tunnustatud elamisõiguse liigid, mis võivad liidu kodaniku pereliikmetel olla

76. Oluline on täpsustada, et Euroopa Kohus on muu hulgas oma kohtupraktikas aluselepingute alusel tunnustanud kolme liiki elamisõigust, mis võib liidu kodaniku pereliikmetel olla.

77. Mis puudutab kahte esimest elamisõigust, siis on tunnustatud elamisõigust, mis võib *liidu kodaniku pereliikmel olla liidu kodaniku kodakondsusjärgses riigis*.[30] Esimene puudutab õigust perekonna taasühinemisele, mille kodanik saab liikumisvabaduse eelneva või samaaegse kasutamise tulemusena ja lähtuvalt piirangute keelust.[31] Teise allikas on ELTL artikli 20 kasulik mõju ja selle eesmärk on ära hoida olukord, kus kodanik jäetakse ilma võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mille liidu kodakondsus talle annab.[32] Sellised juhtumid on erandlikud.[33]

78. Kolmandat liiki elamisõigus antakse liidu kodaniku pereliikmetele *vastuvõtvas liikmesriigis*.[34] Nimelt on Euroopa Kohus kinnitanud, et liidu kodanik, kes ei ole kunagi lahkunud liikmesriigi territooriumilt, võib tugineda aluslepingust tulenevatele õigustele, kui ta on teise liikmesriigi kodanik.[35] Ta on põhjendanud seda elamisõigust kasuliku mõjuga, mis on liidu kodaniku elamisõigusel.[36]

79. Tuleb rõhutada, et käesolevad kohtuasjad puudutavad üksnes eespool nimetatud teist ja kolmandat liiki elamisõigust.[37]

80. Selle kohtupraktika raames analüüsin esiteks seda, kas A. Rendón Maríni ja tema kahe lapse olukord ning CS-i ja tema lapse olukord kuuluvad liidu õiguse ja eelkõige liidu kodakondsust käsitlevate aluslepingu sätete kohaldamisalasse.

3. Liidu kodaniku pereliikmetele antav elamisõigus vastuvõtvas liikmesriigis: A. Rendón Maríni ja tema tütre olukord direktiivi 2004/38 alusel

81. Isikute vaba liikumine on üks siseturul esinevaid põhivabadusi, mis hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse vabadus vastavalt aluslepingu sätetele.[38]

82. Isikute vaba liikumise õigus väljendub liikmesriigi kodaniku ja seega liidu kodaniku liikumises väljaspool tema enda liikmesriiki. Käesolevates kohtuasjades ei ole siiski A. Rendón Maríni Hispaania ja Poola kodanikest lapsed ega CS-i Briti kodanikust laps ületanud riigipiiri. Järelikult ei puuduta need kohtuasjad põhimõtteliselt liidu kodaniku õigust liikuda vabalt ühest liikmesriigist teise. Nimelt

30 — Vt minu ettepanek, kohtuasi McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Vt kohtuotsused Singh (C-370/90, EU:C:1992:296); Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434); Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) ja McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Vt kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Seda liiki olukordade erandlikkuse kohta vaata kohtuotsused McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 47); Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 64); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

34 — See elamisõigus anti väikelapseeas liidu kodaniku vanematele, samas kui nad põhimõtteliselt ei saanud tugineda sellele, et on ülalpeetava ülenejad sugulased, sest nad ei täitnud elamisõiguse tingimusi, mis on sätestatud nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivis 90/364/EMÜ elukoha õiguse kohta (EÜT L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3) (mis on asendatud ja kehtetuks tunnistatud direktiiviga 2004/38). Vt kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punktid 43–46).

35 — Vt kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Vt ka kohtuotsus Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Vt kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 45). Vt ka kohtuotsus Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 28).

37 — Vt käesolev ettepanek, punktid 77 ja 78.

38 — Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 2.

kohaldatakse direktiivi 2004/38 kõikide liidu kodanike suhtes, kes „liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende […] pereliikmete suhtes“. Seetõttu ei ole direktiiv 2004/38 põhimõtteliselt kohaldatav niisugustes olukordades, milles on A. Rendón Marín ja tema Hispaania kodanikust poeg ning CS ja tema Briti kodanikust laps.

83. Siiski leiavad Hispaania, Kreeka, Itaalia ja Poola valitsus ning komisjon, et A. Rendón Maríni väikelapseeas Poola kodanikust tütre olukord, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, kuulub direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse. Nimelt võib taolist olukorda samastada kohtuotsuse Zhu ja Chen [39] aluseks olnud olukorraga.

84. Järelikult tuleb välja selgitada, kas – kohtuasja C-165/14 asjaolusid arvestades – väikelapseeas liidu kodanik, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, vastab direktiivis 2004/38 sätestatud tingimustele.

a) Direktiivi 2004/38 kohaldatavus A. Rendón Maríni ja tema tütre olukorrale

85. Direktiivi 2004/38 põhjenduse 3 kohaselt on direktiivi eesmärk lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust. Lähtepunkt, et määrata kindlaks, kas elamisõigus võib põhineda sellel direktiivil, on selle direktiivi artikkel 3. Selle artikli „Soodustatud isikud“ lõikes 1 on sätestatud, et nimetatud direktiivi kohaldatakse eelkõige kõikide liidu kodanike suhtes, kes „elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende […] pereliikmete suhtes“. Selline olukord vastab selgelt A. Rendón Maríni tütre olukorrale, kes elab Hispaanias ehk liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole.

86. Kohtuotsuses Zhu ja Chen [40] asus Euroopa Kohus seisukohale, et niisuguse väikelapse olukord, kes on liidu kodanik ja elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, ning kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda, kuulub siiski isikute vaba liikumist käsitlevate liidu õiguse sätete kohaldamisalasse, [41] eelkõige direktiiviga 2004/38 asendatud ja kehtetuks tunnistatud direktiivi 90/364 sätete kohaldamisalasse. Euroopa Kohus rõhutas oma arutluskäigus, et liikmesriigi sellise kodaniku olukorda, kes on sündinud vastuvõtvas liikmesriigis ega ole kasutanud õigust vabalt liikuda ühest liikmesriigist teise, ei saa pelgalt selle asjaolu tõttu võrdsustada puhtriigisisese olukorraga, kui kõnealune kodanik ei saa vastuvõtvas liikmesriigis kasutada isikute vaba liikumist ja elamisõigust käsitlevatest ühenduse õigusnormidest tulenevaid hüvesid. [42] Euroopa Kohus on veel märkinud, et ELTL artikli 21 lõikes 1 sätestatud liikmesriikide territooriumil elamise õigus on aluslepingu selge ja täpse sättega antud otseselt kõigile liidu kodanikele. [43]

87. Lõppkokkuvõttes on A. Rendón Maríni tütrel õigus juba ainuüksi liikmesriigi kodanikuna ja seega liidu kodanikuna tugineda ELTL artikli 21 lõikele 1. Euroopa Kohtu sõnul kehtivad siiski liidu kodaniku õiguse suhtes elada teise liikmesriigi territooriumil aluslepingus ja selle kohaldamiseks vastuvõetud sätetes ette nähtud piirangud ja tingimused, [44] kõnealuseid piiranguid ja tingimusi kohaldades tuleb järgida liidu õigusega kehtestatud piire ja selle õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet. [45]

39 — C-200/02, EU:C:2004:639.

40 — C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — *Ibidem* (punktid 19, 20 ja 25–27). Meenutan, et Euroopa Kohus on juba tunnistanud oma kohtuotsuses Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 75), et „kui lastel on õigus elada vastuvõtvas riigis, et käia seal üldhariduskoolis vastavalt [15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15)] artiklile 12, tuleb seda sätet tõlgendada nii, et see lubab tegelikult lapsi kasvataval vanemal tema kodakondsusest sõltumata elada mainitud õiguse kasutamise hõlbustamiseks koos lastega, vaatamata sellele, et nende vanemad on vahepeal lahutatud, või et vanem, kes on Euroopa Liidu kodanik, ei ole enam töötaja vastuvõtvas riigis“.

42 — Kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 19).

43 — *Ibidem* (punkt 26).

44 — *Ibidem* (punkt 26).

45 — Vt eelkõige kohtuotsus Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 91).

88. Neil asjaoludel olen arvamusel, et käesolevas asjas annavad A. Rendón Maríni tütrele elamisõiguse Hispaanias põhimõtteliselt ELTL artikli 21 lõige 1 ja direktiiv 2004/38. Tuleb siiski veel kontrollida, kas kolmanda riigi kodanik A. Rendón Marín võib üleneja lähisugulasena tugineda elamisõigusele.

89. Nimelt võib tuletatud elamisõiguse anda A. Rendón Marínile vaid juhul, kui tema väikelapseeas liidu kodanikust tütar vastab direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimustele.[46] Eelkõige näeb see säte ette, et liidu kodanikul on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus, ning seda peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima.

90. Sellega seoses meenutan ma kõigepealt, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et kuigi liidu kodanikul peavad olema piisavad vahendid, ei ole liidu õiguses esitatud siiski mingeid nõudmisi vahendite päritolu suhtes, kusjuures need vahendid võib tagada muu hulgas kolmanda riigi kodanik, kes on asjaomaste väikelastest kodanike lapsevanem.[47] Seetõttu on Euroopa Kohus otsustanud, et „kui liidu kodaniku vanemale, kes on liikmesriigi või kolmanda riigi kodanik ja alaealise tegelik hooldaja, ei anta luba elada koos kõnealuse kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis, muutub lapse elamisõiguse kasutamine võimatuks, kuna väike laps saab elamisõigust *kasutada* vaid eeldusel, et temaga võib kaasas olla teda hooldav isik, kellel peab olema järelikult õigus elada vastuvõtvas liikmesriigis koos lapsega kõnealuse elamisperioodi vältel“.[48] Euroopa Kohus on niisiis otsustanud, et kui ELTL artikkel 21 ja direktiiv 2004/38 annavad elamisõiguse vastuvõtvas liikmesriigis väikelapsele, kes on teise liikmesriigi kodanik ja vastab selle direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud tingimustele, lubavad need samad õigusnormid kõnealuse kodaniku vanemal, kes teda tegelikult hooldab, elada koos temaga vastuvõtvas liikmesriigis.[49]

91. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et lapsed on piisavalt hooldatud ja saavad nõuetekohast kooliharidust. Mulle tundub, et nende isa tagab neile nõuetekohase ülalpidamise. Hispaania valitsus märkis veel kohtuistungil, et vastavalt Hispaania õigusele on A. Rendón Marínil ja tema lastel ravikindlustus. Eelnevat arvestades tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kindlaks teha, kas A. Rendón Maríni tütrel on endal või oma isa kaudu piisavalt vahendeid ja üldine ravikindlustus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses.

92. Sellistel asjaoludel leian, et A. Rendón Maríni ja tema tütre olukord kuulub põhimõtteliselt ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse.

b) Varasemate kriminaalkaristuste mõju tuletatud elamisõiguse tunnustamisele, arvestades direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 28

93. Nüüd tuleb analüüsida, kas A. Rendón Maríni tuletatud elamisõigust võib piirata sellise sätte alusel, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näeb *automaatselt* ette, et esialgne elamisluba saadakse juhul, kui puuduvad varasemad kriminaalkaristused Hispaanias või riikides, kus ta on varem elanud.

94. Ma arvan, et see ei ole nii, ja seda järgmistel põhjustel.

46 — Euroopa Kohtule esitatud materjalidest nähtub, et A. Rendón Maríni tütar sündis aastal 2003 Hispaanias. Seega ei saa ma välistada, et ta ei saanud elamisõigust selles liikmesriigis vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikele 1. Selliselt juhul – nagu väidab õigesti Poola valitsus – ei kohaldata tema elamisõigusele selle direktiivi III peatükis sätestatud tingimusi ja eelkõige selle direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b tingimusi.

47 — Kohtuotsused Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 30) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 27).

48 — Kohtuotsused Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 45) Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 28). Kohtujuristi kursiiv.

49 — Kohtuotsused Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punktid 46 ja 47) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 29).

95. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on iga liikumis- ja elamisõiguse piirang isikute vaba liikumise aluspõhimõttest tehtav erand, mida tuleb mõista kitsalt ja mille ulatust ei saa liikmesriigid ühepoolselt kindlaks määrata.[50] Järelikult selleks, et A. Rendón Maríni elamisloataotluse rahuldamata jätmine ei oleks vastuolus liidu õigusega, peab põhikohtuasjas käsitletav säte olema kooskõlas liidu seadusandja kehtestatud piirangute ja tingimustega.

96. Esiteks, mis puudutab erandeid A. Rendón Maríni elamisõigusest, siis meenutab Euroopa Kohus järjekindlalt direktiivi 2004/38 artiklis 27 sätestatud nõudeid.[51] Selle artikli lõige 1 näeb ette, et liikmesriik võib piirata avaliku korra või julgeoleku huvides liidu kodaniku või tema pereliikme liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata tema kodakondsusest. Sellised erandid on siiski väga piiritletud. Niisiis, nagu nähtub direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 esimesest lõigust, selleks et need oleksid põhjendatud, peavad liidu kodaniku või tema pereliikme liikumis- ja elamisvabaduse piirangud – eelkõige need, mis puudutavad avalikku korda – olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel.[52] See säte näeb veel ette, et varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada. Sama direktiivi artikli 27 lõike 2 teine lõik sätestab, et asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.[53] See säte täpsustab, et põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.[54]

97. A. Rendón Maríni olukord ei tundu aga olevat vastavuses käesoleva ettepaneku punktides 95 ja 96 meenutatud tingimustega. Sellega seoses tuleb märkida, et põhikohtuasjas käsitletav säte näeb ette *automaatselt* ja ilma igasuguse muutmisvõimaluseta, et esialgne elamisluba saadakse juhul, kui puuduvad varasemad kriminaalkaristused Hispaanias või riikides, kus asjaomane isik on varem elanud.

98. Nagu nähtub niisiis käesoleva ettepaneku punktist 69, on eelotsusetaotluses märgitud, et vastavalt sellele sättele jäeti A. Rendón Maríni erandlikel asjaoludel esitatud ajutise elamisloa taotlus rahuldamata varasemate kriminaalkaristuste olemasolu tõttu. Elamisloa andmisest keelduti seega automaatselt, ilma et oleks arvestatud põhikohtuasja kaebaja konkreetset olukorda, st hindamata tema isiklikku käitumist või võimalikku ohtu, mida ta võib kujutada avalikule korrale või avalikule julgeolekule. Poola valitsus märkis veel oma kirjalikes seisukohtades, et miski ei viita eelotsusetaotluses sellele, et neid asjaolusid uuriti või hinnati.

99. Seoses asjassepuutuvate asjaolude hindamisega märgin, et Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et A. Rendón Marín mõisteti süüdi 2005. aastal toimepandud kuriteo eest. Selle varasema süüdimõistva kohtuotsusega saab iseenesest põhjendada elamisloa andmata jätmist vaid juhul, kui „lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele“ on tema isiklik käitumine „tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi“.[55]

50 — Vt eelkõige kohtuotsused van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18); Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6); Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27); Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33); Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punktid 64 ja 65); komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 45); komisjon *vs.* Saksamaa (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 34) ning komisjon *vs.* Madalmaad (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 42).

51 — Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2004/38 (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) kohaldamise kohta (KOM(2008) 840 (lõplik), lk 8), mis näeb ette, et „[d]irektiivi VI peatükis sätestatakse liikmesriikide õigus keelduda EL-i kodanikele või nende pereliikmetele sisenemisõiguse andmisest või neid välja saata, kuid seab sellele ranged olulised ja menetluslikud tagatised, mis tagavad õiglase tasakaalu liikmesriikide ja EL-i kodanike huvide vahel“. Seoses liikmesriigi territooriumile liidu kodanikule ja tema pereliikmetele, kes on kolmanda riigi kodanikud, sisenemisõiguse andmisest keeldumisega vt eelkõige kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punktid 43 ja 45).

52 — Vt selle kohta eelkõige kohtuotsused Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6) ja komisjon *vs.* Saksamaa (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 93).

53 — Vt eelkõige kohtuotsused Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 28); Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 35); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 66) ning Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23).

54 — Vt selle kohta kohtuotsus Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 7).

55 — Vt eelkõige kohtuotsused Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 28); Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 35); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 66), ning Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 23). Ma meenutan, et kõik kriteeriumid on kumulatiivsed Vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb suuniseid direktiivi 2004/38 ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks KOM(2009) 313 lõplik, lk 11.

100. Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et vahetu ohu olemasolu tingimus peab olema üldjuhul täidetud kõnealuse meetme võtmise ajal,[56] mis ei näi olevat nii käesolevas asjas. Nimelt saab järeldada asjaolust, et A. Rendón Marínile mõisteti karistus tingimisi, et ta ei kandnud oma vanglakaristust ära.

101. Teiseks, mis puudutab A. Rendón Maríni võimalikku väljasaatmist, siis meenutan vajadust esiteks arvestada põhiõigusi – mille järgimise tagab Euroopa Kohus –, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu puutumatusele, nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 7 ja EIÕK artiklis 8,[57] ning teiseks järgida proportsionaalsuse põhimõtet.

102. Selleks et hinnata, kas väljasaatmismeede on proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga – käesoleval juhul avaliku korra või avaliku julgeoleku kaitsega –, tuleb niisiis arvesse võtta direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 1 kriteeriume, nimelt kui kaua on asjaomane isik vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga. Mulle tundub oluline, et proportsionaalsuse põhimõtte raames hinnataks ka kuriteo raskusastet.

103. Lõpetuseks on oluline märkida, et direktiivi 2004/38 põhjendus 23[58] näeb ette vajaduse kaitsta eriti isikuid, kes on igati integreerunud vastuvõtvasse liikmesriiki.

104. Eespool esitatut arvestades olen sunnitud järeldama, et direktiivis 2004/38 sätestatud avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi kohaldamise tingimused, nagu neid tõlgendab Euroopa Kohus, ei ole täidetud ja et see erand ei saa käesoleval juhul õigustada niisugust elamisõiguse piirangut, mis tuleneb põhikohtuasjas käsitletavatest õigusnormidest. Igal juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul seda kontrollida, võttes arvesse kõiki eespool viidatud asjaolusid.

c) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-165/14

105. Kõigi eeltoodud kaalutluste alusel teen ettepaneku otsustada, et direktiiv 2004/38 on A. Rendón Maríni ja tema Poola kodanikust tütre olukorra suhtes kohaldatav. Järelikult tuleb ELTL artiklit 21 ja direktiivi 2004/38 tõlgendada nii, nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette automaatse keeldumise elamisloa andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on vanem liidu kodanikust alaealisele lapsele, kes on tema ülalpidamisel ja elab koos temaga vastuvõtvas liikmesriigis, kui vanemal on varasemad kriminaalkaristused.

4. Liidu kodaniku pereliikmetele antav elamisõigus liikmesriigis, mille kodakondsust liidu kodanik omab: A. Rendón Maríni ja tema laste olukorra ning CS-i ja tema lapse olukorra analüüs

106. Minu hinnangul kuulub A. Rendón Maríni ja tema laste olukord direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse. Juhuks, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks siiski jõudma selle direktiiviga kehtestatud tingimuste kontrollimisel järeldusele, et need tingimused ei ole täidetud, analüüsin ma kohtuotsusega Ruiz Zambrano[59] kehtestatud põhimõtte alusel A. Rendón Maríni ja tema laste olukorda koos CS-i ja tema lapse olukorraga.

56 — Vt eelkõige kohtuotsused Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 28) ja komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 44).

57 — Vt selle kohta kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 52).

58 — Nimetatud põhjenduses on märgitud, et „[l]iidu kodanike ja nende pereliikmete väljasaatmine avaliku korra või julgeoleku huvides on meede, mis võib tõsiselt kahjustada isikuid, kes on neile asutamislepinguga antud õigusi ja vabadusi kasutades igati integreerunud vastuvõtvasse liikmesriiki“.

59 — C-34/09, EU:C:2011:124.

a) Liidu kodakondsus Euroopa Kohtu praktikas

107. ELTL artikkel 20, mis annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodakondsuse,[60] tähendab, et liikmesriigi kodakondsus on liidu kodakondsuse eeltingimus. Liidu kodakondsus esindab alates selle kehtestamisest aluslepingutes[61] kõigi liikmesriikide kodanike staatust.[62] See legitimeeris seega Euroopa integratsiooniprotsessi, tugevdades kodanike osalust.[63] Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt meenutanud liidu kodaniku staatusele antud eesmärki olla liikmesriikide kodanike põhistaatus.[64]

108. Kogu liidus liikumise ja elamise põhivabadus on seotud liidu kodaniku staatusega.[65] „Riigiülese ulatusega isikliku staatusena“ on see niisiis loonud vajalikud tingimused liikmesriikide niisuguste ühiskondade ja nende kodanike vastastikuseks tunnustamiseks ja seega vastastikuseks tundmiseks,[66] mille areng kuulub liikmesriikide kodanike ja siseriiklike asutuste vaheliste konkreetsete suhete eraldi raamistikku.[67] Just need suhted on võimaldanud asjaomastel kodanikel tugineda liidu kodaniku staatusel põhinevatele õigustele. Nende õiguste tunnustamine on olnud Euroopa Kohtu praktika peamine või isegi otsustav ülesanne selle põhistaatuse ülesehitamisel, mis moodustab täna Euroopa kodanike identiteedi põhilise koostisosa.[68]

109. Euroopa Kohus on nimelt õiguste hulgas, mille olemasolu on ta liidu kodanikel tunnustanud,[69] kasutanud nende kasuks kõigepealt võrdse kohtlemise õigust, minnes kaugemale töötajate vaba liikumist käsitlevatest sätetest.[70] Euroopa Kohus on seejärel tunnustanud seoses liidu territooriumil vaba liikumise õigusega elamisõigust ja vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdse kohtlemise õigust.[71] Lõpetuseks on ta tõlgendanud töötajate vaba liikumist käsitlevaid aluslepingu sätteid liidu kodakondsuse alusel.[72]

60 — Kohtuotsused D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27) ja Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 40).

61 — Mis puudutab Euroopa Kohtu märkust kohtuotsuses Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), siis on kohtujurist Sharpston asunud seisukohale, et „[…] selle avalduse järelmid on niisama tähtsad ja kaugeleulatuvad kui varasemate Euroopa Kohtu ajalooliste kohtuotsuste omad. Pean Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Gryzelczyk [(C-184/99, EU:C:2001:458)] esitatud liidu kodakondsuse kirjeldust potentsiaalselt niisama tähtsaks kui tema teedrajavat seisukohta kohtuotsuses Van Gend en Loos [(26/62, EU:C:1963:1)], milles öeldakse, et „ühendus moodustab rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra, mille huvides riigid […] on piiranud oma suveräänseid õigusi ja mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud““. Vt kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 68).

62 — Liidu kodakondsuse ulatuse kohta pärast Maastrichti lepingut O'Leary, S., *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Haag, London, Boston (Kluwer), 1996.

63 — Vt minu ettepanek, kohtuasi McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:345, punkti 39 ja 40).

64 — Vt eelkõige kohtuotsused Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31); D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28); Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82); Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 22); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 65); Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punkt 16); Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 25); Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 31); komisjon *vs.* Austria C-147/03, EU:C:2005:427, punkt 45); Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punkt 15); Hispaania *vs.* Ühendkuningriik (C-145/04, EU:C:2006:543, punkt 74); komisjon *vs.* Madalmaad (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 32); Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punkt 69); Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104); Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524, punkt 24) ning Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 21).

65 — Vt selle kohta Lenaerts, K., ja Gutièrrez-Fons, J. A., „Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación, *Revista española de derecho europeo*, nr 40, 2011, lk 493–521, lk 518.

66 — Liidu kodakondsus „eeldab Euroopa Liidu kodanike vahelist poliitilist sidet, kuigi tegemist ei ole sama rahva hulka kuulumisega. Niisugune poliitiline side pigem ühendab Euroopa rahvaid. 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“. Vt kohtujuristi ettepanek, Poiares Maduro, kohtuasi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23).

67 — Vt selle kohta Azoulai, L., „La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale“, *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, 2010, lk 2–28.

68 — Vt minu ettepanek, kohtuasi McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:345, punktid 39 ja 40).

69 — Vt selle kohta Azoulai, L., *op. cit.*, lk 6.

70 — Vt eelkõige kohtuotsus Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Vt eelkõige kohtuotsused Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493); Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) ning Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Vt eelkõige kohtuotsused Collins (C-138/02, EU:C:2004:172); Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) ning Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344).

110. See tohutu töö kohtupraktikas, mille kaudu Euroopa Kohus on jõustanud liidu kodakondsuse, on toimunud ja toimub endiselt järk-järgult tihedas koostöös siseriiklike kohtutega eelotsusemenetlustes. Kogu selle koosöö jooksul on Euroopa Kohus järginud kohtupraktikas ühtset suundumust, mis on märkimisväärselt soodustanud liidu kodaniku põhistaatuse ülesehitamist.

111. Käesolevates kohtuasjades on eriti asjakohased kolm juhtumit Euroopa Kohtu praktikas, nimelt kohtuotsused Zhu ja Chen [73], Rottmann [74] ning Ruiz Zambrano. [75]

112. Kohtuotsuses Zhu ja Chen [76], millele olen juba viidanud käesoleva ettepaneku punktides 86 ja 87, asus Euroopa Kohus seisukohale, et olukorras, kus liidu kodanikust laps ei olnud Ühendkuningriigist kunagi lahkunud, [77] ei saanud see laps kasutada täielikult ja tõhusalt oma õigusi liidu kodanikuna ilma oma vanemate kohaloleku ja toetuseta.

113. Kohtuotsuses Rottmann [78] täpsustas Euroopa Kohus, et liidu õiguse kohaldatavus ei sõltu piiriülese elemendi olemasolust. [79] Pärast kinnitamist, et liikmesriikide pädevuses on kodakondsuse saamise ja sellest ilmajäämise valdkond, [80] meenutas Euroopa Kohus siiski, et „[t]eatava valdkonna kuulumine liikmesriikide päevusse ei tähenda siiski seda, et liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades ei peaks asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid olema liidu õigusega kooskõlas“. [81] Sellega seoses tugines ta väljakujunenud kohtupraktikale, mis käsitleb olukordi, kus siseriiklikusse pädevusse kuuluvas valdkonnas vastuvõetud õigusakti hinnati liidu õiguse alusel. [82] Kuna need olukorrad kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, tuleb neis seega liidu õigust järgida ja Euroopa Kohus võib neid kontrollida. Nimelt ei saa võtta liidu kodaniku staatuselt selle kasulikku mõju ja järelikult ei saa selle staatusega antavaid õigusi rikkuda riiklike meetmete vastuvõtmisega. [83] See ei tähenda muidugi

73 — C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — Kohtuotsuses Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) oli tegemist olukorraga, kus laps sündis Ühendkuningriigi ühes osas (Põhja-Iirimaal) ning Walesi Cardiffisse minnes liikus üksnes Ühendkuningriigi sees.

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, punktid 38–42. Meenutagem, et selles kohtuotsuses tegi Euroopa Kohus otsuse meetme kohta, millega liikmesriik (konkreetsel juhul Saksamaa Liitvabariik, Baieri liidumaa) kavatses ära võtta Saksa kodakondsuse, mille J. Rottmann oli saanud naturalisatsiooni korras pettuse teel pärast Austriast lahkumist, et minna Saksamaale. Saksa ja Austria valitsus ning komisjon siiski väitsid, et „[a]sjaolu, et isik on (nagu põhikohtuasjas kõne all oleval juhul) kasutanud enne naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist oma õigust vabalt liikuda, ei anna vaidlusele iseenesest piiriülest elementi, mis võiks selle kodakondsuse äravõtmise osas tähtsust omada“. Seda argumenti käsitledes nõustus Euroopa Kohus mitte arvestama seda, et J. Rottmann oli varem kasutanud oma õigust vabalt liikuda ning vaatas mineviku asemel tulevikku. Selle kohta vt kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 94).

79 — Kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 48). See kohtuasi ei olnud esimene kohtusi, milles käsitleti liidu kodakondsust, mille puhul tegelik liikumine väljaspool piiri oli raskelt eristatav või lihtsalt olematu. Nimelt juba kohtuotsuses Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) käsitleti lapsevanemaid, kes olid Hispaania kodanikud ja kes asusid elama Belgiasse, kuid kelle kaks last, kellel oli Hispaania ja Belgia topeltkodakondsus ning kelle vaidlusalune perekonnanimi oli kõnealuse kohtuasja ese, olid sündinud Belgias ning ei olnud sellest liikmesriigist kunagi kuhugi liikunud. Samamoodi kohtuotsuses Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ei olnud laps Ühendkuningriigist kunagi lahkunud. Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 77). Vt veel kohtuotsused Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) ning Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Kohtuotsused Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10); Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, punkt 29); Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37) ning Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39).

81 — Kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 41).

82 — Vt selle kohta kohtuotsused Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punkt 17) (seoses karistusõigust ja kriminaalmenetlust reguleerivate siseriiklike õigusnormidega); Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 25) (seoses isikunime reguleerivate siseriiklike õigusnormidega); Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punkt 19) (seoses otsest maksustamist puudutavate siseriiklike õigusnormidega) ning Hispaania *vs.* Ühendkuningriik (C-145/04, EU:C:2006:543, punkt 78) (seoses siseriiklike õigusnormidega, millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigust omavad isikud). Kohtuotsuse Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106) kohta on seoses mõiste „kodanik“ määratlusega märgitud järgmist, nimelt „otsustas Euroopa Kohus […], et liikmesriigid peavad kodakondsuse valdkonnas oma pädevuse teostamisel järgima Euroopa Liidu õigust nõuetekohaselt. Selle tähelepaneku olulisus nähtub põhimõttelise tähtsusega kohtuotsusest, mis tehti kohtuasjas Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)]“, vt Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 4. tr, lk 476.

83 — Vt selle kohtuotsuse kohta Mengozzi, P., „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers“, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2013, lk 29–48 ja eriti lk 34.

seda, et liikmesriigid on jäänud ilma oma pädevusest kodakondsuse valdkonnas! Selles kohtupraktikas siiski rõhutatakse, et liikmesriigid peavad kodakondsuse valdkonnas oma pädevust teostades järgima liidu õigust.[84] Teisisõnu, just oma pädevuse teostamisel on liikmesriigid kohustatud jälgima, et liidu õiguselt ei võetaks selle kasulikku mõju.

114. Kohtuotsuses Rottmann[85] otsustas Euroopa Kohus seega, et ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku staatus on nii oluline, et olukord, mis puudutab liidu kodanikku ning mis võib tuua kaasa selle staatuse ja sellega seotud õiguste *kaotamise*, „kuulub *oma olemuse ja tagajärgede poolest* liidu õiguse valdkonda“.[86] See viimane lause[87] paneb mind mõtlema Euroopa Kohtu poolt kehtestatud kriteeriumile kohtuotsuses Ruiz Zambrano[88], milles ta otsustas, et liidu õigusega on vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel *jäävad* liidu kodanikud *ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi*, mida alusleping neile annab. Minu arvates „liidu kodanike ilmajätmine võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab“, võrdub „olemuselt ja tagajärgedelt kodaniku staatuse kaotusega“. Nimelt sisaldub esimene mõiste kindlasti teises mõistes. Käsitlen nende kahe mõiste sarnasust allpool.[89]

115. Kohtuotsuses Rottmann[90] kinnitatud liidu kodakondsuse kaitse ulatust on täpsustatud kohtuotsuses Ruiz Zambrano[91], milles Euroopa Kohus on tunnustanud elamisõigust liidu kodaniku pereliikmetest kolmandate riikide kodanikel, kui liidu kodanik ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust.

116. Kohtuotsus Ruiz Zambrano[92] kuulub sellise kohtupraktika hulka, mille eesmärk on tunnustada õigusi, mida nõuavad liikmesriikide kodanikud, kes[93] liidu kodanikena väljendavad oma õigusliku kaitse vajadust ja integreerumisnõuet mitte üksnes vastuvõtvas liikmesriigis,[94] vaid ka nende oma liikmesriigis. Nimelt see, et liikmesriikide kodanikel tunnustatakse nii olulist staatust, nagu on liidu kodakondsuse staatus, tähendab Euroopa Kohtu sõnul seda, et liidu õigusega on vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mis neil tulenevalt sellest staatusest on. Nii on see juhul, kui kolmanda riigi kodanikule, kes peab üksi üleval oma väikelapsi, kes on liidu kodanikud, keeldutakse elamisõiguse andmisest liikmesriigis, kus on laste elukoht ja mille kodanikud nad on, mistõttu kohustab see meede liidu territooriumilt lahkuma ka neid lapsi.[95]

84 — Kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka õigusteooria ja kohtupraktika analüüsi selles valdkonnas, Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?“, *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, toim Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varssavi, 2015, lk 141–154.

85 — C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Kohtujuristi kursiiv. Kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punktid 39–46). Vt selle kohta Mengozzi, P., *op. cit.*, lk 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42.

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42.

89 — Vt käesolev ettepanek, punkt 125 jj.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. Selle kohtuotsuse kohta vt Kochenov, D., ja Plender, R., „EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?“ *The Discovery of the Treaty Text*, *European Law Review*, osa 37, nr 4, lk 369–396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Vt käesolev ettepanek, punkt 109.

94 — Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 18.

95 — Punktid 42–45.

117. See Euroopa Kohtu järeldus, millele on õigusteoorias antud palju erinevaid hinnanguid, ei ole ilmselt täiesti juhuslik. Sellega seoses piirdun ma rõhutamisega, et see kohtuotsus on olulise kohtupraktika arengu tulemus,[96] mis on aluseks[97] lahendusele, mille Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Ruiz Zambrano[98]. Minu hinnangul tuleneb see kohtupraktika areng esiteks Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute tihedast koostööst ning teiseks liikmesriikides ühiskonna ja kogu Euroopa ühiskonna üheaegselt õnnestunud ja loogilisest arengust, millest kodanikud oma elus üksnes rakendavad aluslepinguga neile antavat liidu kodaniku staatust. See staatus seob neid Euroopa rahvastena, mis – ühiskondliku ja poliitilise solidaarsuse alusel, mis on veel ülesehitamisel, kuid mis on vajalik poliitilises, majanduslikus ja globaliseerunud sotsiaalses kontekstis – annab neile õigused ja kohustused, mida siseriiklikud asutused ei tohi põhjendamatult piirata.[99] Kinnituse andmine liikmesriikide kodanikele, et nad on liidu kodanikud, tekitab ootusi, määrates samas kindlaks õigused ja kohustused.[100]

118. Selles arengus on kohtuotsuses Ruiz Zambrano[101] kehtestatud kriteeriumi, mille kohaselt on ELTL artikliga 20 vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mille liidu kodaniku staatus neile annab, Euroopa Kohus oma hilisemates kohtuotsustes kinnitanud[102]. Euroopa kohus on täpsustanud selle kriteeriumi ulatust, otsustades, et seda kohaldatakse „väga erilis[te] olukord[ade suhtes], kus vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav ja asjaomane liidu kodanik ei saa kasutada liikumisvabadust, ei saa erandkorras keelduda andmast elamisõigust kolmanda riigi kodanikule, kes on liikmesriigi kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks sellele liikmesriigi kodanikule kuuluv liidu kodakondsus oma kasuliku mõju, sest sellise keeldumise tagajärjena on see kodanik tegelikult kohustatud lahkuma kogu liidu territooriumilt, mille tagajärjel jääb liidu kodanik ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida kodanikuks olemise staatus talle annab“.[103]

96 — Vt eelkõige kohtuotsused Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295); Singh (C-370/90, EU:C:1992:296); Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563); Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106); D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493); Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539); Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639); Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446); Hispaania *vs*. Ühendkuningriik (C-145/04, EU:C:2006:543) ning Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — Seoses kohtuotsusega Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), vt Lenaerts, K., „The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice“, *ERA Forum*, 2013, lk 369–583, ja eriti lk 575, milles öeldakse, et „[s]ee kohtuotsus valmistas ette pinnast kohtuotsuse Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)] tegemisele Euroopa Kohtu poolt“. Vt veel Barnard, C., *op. cit*., lk 424, mille kohaselt „[p]uudub igasugune kahtlus, et see Euroopa Kohtu otsus ja eriti selle punkt 42, ennustas ette põhimõttelist ja väga vastuolulist kohtuotsust, mis tehti kohtuasjas Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)]“.

98 — C-34/09, EU:C:2011:124.

99 — Näiteks tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu sõnul kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), „ei ole tähtsust sellel, kas kohtuasjas Garcia Avello käsitletud lahknevused sünnijärgsetes perekonnanimedes tekivad asjaomaste isikute topeltkodakondsusest, vaid oluline on asjaolu, et see erinevus tekitab asjaomastele liidu kodanikele *tõsiseid ebamugavusi*, mille tagajärjel tekkinud vaba liikumise takistused võivad olla õigustatud üksnes juhul, kui see põhineb objektiivsetel kaalutlustel ja on taotletava õiguspärase eesmärgiga proportsionaalne“. Vt kohtuotsus McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 52) ning selle kohta kohtuotsus Grunkin ja Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punktid 23, 24 ja 29). Kohtujuristi kursiiv.

100 — Sarmiento, D., ja Sharpston, E., „European Citizenship and its New Union: time to move on?“, Kochenov, D., toim, *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, 2015.

101 — C-34/09, EU:C:2011:124.

102 — Vt kohtuotsused McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 47); Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 64); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32). Neis kohtuotsustes, ja nagu ma rõhutasin ka oma ettepanekus, mille ma esitasin kohtuasjas McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:345, punkt 98), otsustas Euroopa Kohus siiski, et kõnealused olukorrad ei kuulu liidu õiguse valdkonda. Asjaomased liidu kodanikud neis kohtuasjades nimelt kas ei kasutanud kunagi oma vaba liikumise õigust, olles kogu aeg elanud oma kodakondsusjärgses liikmesriigis, ja põhimõtteliselt ei jätnud kõnealused meetmed neid ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mille nende staatus neile annab (eelkõige S. A. McCarthy oli elanud alati Ühendkuningriigis, mille kodanik ta oli. Ta võis seal elada seega üksi, kuigi tema Jamaica kodanikust abikaasale kui kolmanda riigi kodanikust pereliikmele keelduti andmast Ühendkuningriigis elamise õigust), või nendega ei läinud kaasa ega ühinenud reisidel teise liikmesriiki siirdumisel nende kolmanda riigi kodanikest pereliikmed ja seega ei täitnud nad direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikes 1 sätestatud tingimusi (eelkõige märkis Euroopa Kohus, et Y. Iida taotles õigust elada koos oma abikaasa ja tütrega mitte vastuvõtvas liikmesriigis Austria Vabariigis, vaid nende koduliikmesriigis Saksamaa Liitvabariigis, ning et asjaomaseid kahte liidu kodanikku ei olnud heidutatud vaba liikumise õigusi teostamast ning et Y. Iidal endal olid niikuinii teatavad elamisõigused nii siseriiklike kui ka liidu õigusnormide alusel (kohtuotsus Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 73–75).

103 — Kohtuotsused Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71); Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 36), ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32). M. Dereci oli Türgi kodanik, kelle abikaasa ja kolm last olid austerlased ning elanud alati Austrias, kus ta soovis nendega koos elada. Selles olukorras ei jäänud kolm last ega ema ilma võimalusest kasutada oma põhilisi õigusi, sest vastupidi niisuguses kohtuasjas käsitletud olukorrale, milles tehti kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), ei sõltunud need lapsed elatusvahendite osas oma isast ja võisid seega jääda Austriasse.

119. Selles kohtupraktikas, mida on meenutatud käesoleva ettepaneku punktides 111–118, tekib seoses käesolevate kohtuasjadega järgmine küsimus – kas saab käesoleval juhul nimelt järeldada, et A. Rendón Maríni ja tema laste olukord [104] ning CS-i ja tema poja olukord on erilised või erandlikud olukorrad, millele Euroopa Kohus viitab eespool mainitud kohtupraktikas? Teisisõnu, kas saab kinnitada, et need olukorrad kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse?

120. Ma olen selles veendunud. See, et A. Rendon Maríni lastel ja CS-i lapsel on liikmesriigi kodakondsus, nimelt vastavalt Hispaania ja Poola kodakondsus ning Briti kodakondsus, mille saamise tingimused kuuluvad muidugi asjaomaste liikmesriikide pädevusse, [105] tähendab, et neil on liidu kodaniku staatus. [106] Järelikult on neil lastel õigus liidu kodanikena vabalt liikuda ja elada liidu territooriumil ning igasugune selle õiguse piirang kuulub liidu õiguse kohaldamise valdkonda. [107]

121. See on aga siiski vaid üks selle õiguse, eelkõige elamisõiguse, võimalik piirang, mis nähtub eelotsusetaotlustes esitatud asjaoludest. Liidu õiguse kaitset kohaldatakse seetõttu, et A. Rendón Maríni lapsed ja CS-i laps võivad oma vastava vanema, kellele on usaldatud nende ainuhooldusõigus, väljasaatmise tagajärjena olla kohustatud tegelikult temaga kaasa minema ja seega lahkuma „kogu“ liidu territooriumilt. Nende vanema väljasaatmine jätab nad nimelt ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida nende liidu kodanikuks olemise staatus neile annab. [108] Põhimõtteliselt ei saa vastu vaielda, et A. Rendón Marínile Hispaanias [109] elamisloa andmisest keeldumine ja CS-i väljasaatmine Ühendkuningriigist võivad kaotada nende lastele kuuluva liidu kodakondsuse kasuliku mõju. Järelikult, nagu komisjon õigesti märkis, on kõnelused olukorrad erandlikud olukorrad vastavalt kohtupraktikale, mis kinnitab kohtuotsust Ruiz Zambrano. [110]

122. Seega leian ma, et selle kohtupraktika alusel kuuluvad need olukorrad liidu õiguse kohaldamisalasse.

b) Liidu kodanike elamisõiguse järgimine siseriiklikes õigusnormides

123. Euroopa Kohus märkis, et liidu õigus ei anna kolmanda riigi kodanikele mingisugust autonoomset õigust. Nimelt ei ole liidu kodakondsust käsitlevate aluslepingu sätetega neile antud võimalikud õigused nende kodanike isiklikud õigused, vaid liidu kodaniku poolt liikumisvabaduse teostamisest tuletatud õigused. [111] Niisiis eksisteerivad tuletatud elamisõigused põhimõtteliselt üksnes siis, kui on vaja tagada, et liidu kodanikud saaksid tõhusalt teostada oma vaba liikumise õigust ja elamisõigust. [112] Järelikult on see Euroopa Kohtu praktika kohaselt asjaomaste laste liidu kodaniku staatusest tulenevate „põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajäämine“, mistõttu tuleb kaitsta nende vanemate tuletatud õigust.

104 — Vt käesolev ettepanek, punkt 106.

105 — Kohtuotsused Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 29) ning Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39).

106 — Kohtuotsused Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 21) ning Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 21). Vt veel kohtujuristi ettepanek, Tizzano, kohtuasi Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, punktid 47–52).

107 — Vt käesolev ettepanek, punktid 107–122. Mitte seetõttu, et ta nad ei kasutanud oma vaba liikumis- ja elamisõigust liidu territooriumil, ei ole neil seda õigust liidu kodanikena.

108 — Vt selle kohta kohtuotsused Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71; Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 36) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

109 — Võimalus, et A. Rendón Marín ja tema lapsed võiksid minna Poolasse, liikmesriiki, mille kodanik on tema tütar, nagu on märkinud mitu menetlusse astunud liikmesriiki, on olemas vaid abstraktselt. A. Rendón Marín väitis kohtuistungil, et tal puuduvad sidemed oma tütre ema (kes tema teada ei ela Poolas) perekonnaga ja et ta ei räägi poola keelt.

110 — C-34/09, EU:C:2011:124. Vt selle kohta kohtuotsused Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 67); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 71); Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 36) ning Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 32).

111 — Vt selle kohta kohtuotsus O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

112 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Sharpston, liidetud kohtuasjad O. jt (C-456/12 ja C-457/12, EU:C:2013:842, punkt 49).

124. CS-i ja komisjoni arvates – nagu komisjon väitis oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades – on käesoleva kohtuasja keskmes küsimus, kas liidu kodanikust lapse õigus sellele, et teda ei sunnita liidust lahkuma – õigus, mis tuleneb otseselt ELTL artiklist 20 –, on absoluutne või võib liikmesriik kaaluda, kumb on tähtsam, kas liidu esmane õigus või tema oma huvi saata välja kolmanda riigi kodanik, kelle käitumine on niisugune, et õigustab siseriikliku õiguse seisukohast tema väljasaatmist kolmandasse riiki.

125. Selle küsimuse analüüsimiseks sooviksin taas käsitleda kohtuotsustes Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ja Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) valitud lahenduste sarnasust. [113]

126. Asjaolu, et J. Rottmanni olukord, mis võib kaasa tuua „[ELTL artiklis [20] ette nähtud staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamise“, [114] ning G. Ruiz Zambrano laste olukord, „mille tagajärjel jäävad“ nad „ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab“, [115] on teineteisele vastavad, ei ole mõistagi lihtsalt kokkusattumus. [116] Piisab, kui märkida, et nimetatud kohtuotsuse Ruiz Zambrano punkt 42 põhineb nimetatud kohtuotsuse Rottmann punktil 42. Igatahes on need kaks mõistet minu arvates sarnase ulatusega.

127. Lubage mul seda mõtet täpsustada.

128. Euroopa Kohtu kasutatud mõiste „põhilised õigused“ viib mõtted paratamatult mõistele „õiguste olemus“, eelkõige mis puudutab põhiõigusi, [117] – mõiste, mis on hästi tuntud liikmesriikide põhiseaduslikes traditsioonides, [118] samuti liidu õiguses. [119] Konkreetselt on liidu õiguses, nimelt harta artikli 52 lõikes 1 niisugusena, nagu Euroopa Kohtu praktikas on seda tõlgendatud, ette nähtud, et õiguste kasutamist võib piirata, kui need piirangud on seadusega ette nähtud, nende puhul on järgitud nende õiguste ja vabaduste olemust ning proportsionaalsuse põhimõtet, need on vajalikud ning on tõesti kooskõlas liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkide või vajadusega kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

113 — Vt käesolev ettepanek, punkt 114.

114 — Kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42).

115 — Kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42).

116 — Vt kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 95).

117 — Selle mõiste kohta, mis on pärit Saksa õigusest, vt muu hulgas Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. tr, C. F. Müller, Karlsruhe, 1983, ja Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berliin, 1983. Poola õigusteoorias vt mõiste analüüsimiseks „istota praw i wolności“, mis sisaldub Poola põhiseaduse artikli 33 lõikes 3, Wojtyczek, K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków, 1999, lk. 203–214, ja Łabno, A., „Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP“, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, toim Banaszak, B., Preisner, A., Varssavi, 2002, lk. 693–709. Hispaania õigusteoorias vt eelkõige De Otto, I., „La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución“, *Obras Completas*, Université d'Oviedo et Centre d'Études politiques et constitutionnelles, Oviedo, 2010, lk 1471; Cruz Villalón, P., „Derechos Fundamentales y Legislación (1991)“, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2. tr, Madrid, 2006, ja Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, 1999, toim Trotta, 1999.

118 — Vt Tšehhi põhiõiguste harta artikli 4 lõige 4, Ungari põhiseaduse artikli 8 lõige 2, Poola põhiseaduse artikli 31 lõige 3, Portugali põhiseaduse artikli 18 lõige 3, Rumeenia põhiseaduse artikli 49 lõige 2 ja Slovakkia põhiseaduse artikli 13 lõige 4.

119 — Vt eelkõige kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 50). Vt ka Wróbel, A., „Art. 52“, *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz*, Wróbel, A., toim Wydawnictwo, C. H. Beck, 2013, lk 1343–1384, ja eriti lk 1352.

129. Võib väita, et kuna proportsionaalsuse põhimõtte järgimisel on oma roll, kui analüüsitakse piiranguid, millega võib piirata põhiõiguste kasutamist,[120] põhiõiguste olemuse tagatiste kontseptsioonist lähtudes,[121] tuleb selle põhimõtte järgimist kontrollida ka seoses võimalike piirangutega, millega piiratakse liidu kodaniku põhistaatusega kaasnevaid õigusi, mille hulgas on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. Harta artikli 45 lõike 1 kohaselt on „[i]gal liidu kodanikul […] õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada“.

130. Kui nõustuda niisuguse lähenemisega, tuleks asuda seisukohale, et liidu kodaniku põhistaatusega kaasnevate põhiliste õiguste järgimine on nagu põhiõiguste olemuse järgimise puhulgi „nende õiguste teostamise mis tahes võimaliku piirangu lõplik ja absoluutne piir“, nagu „piiride piir“.[122] See, kui liidu kodanikule antud põhilisi õigusi ei järgita, viib nimelt olukorrani, kus need õigused on „sellisena äratundmatud“ ning seega ei saa rääkida õiguste teostamise „piiramisest“, vaid lihtsalt õiguste „kaotamisest“.[123] Kokkuvõttes on liidu kodakondsuse kaotamisel (mis juhtus J. Rottmanniga liikmesriigi kodakondsuse halduslikku kaotamise tulemusena) ja liidu kodaniku staatusega kaasnevate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajätmisel (mis juhtus G. Ruiz Zambrano lastega seetõttu, et neid lapsi kohustati „faktiliselt“ liidu territooriumilt lahkuma) samad tõsised tagajärjed liidu kodanike elamisõigusele. Sellelt õiguselt võetakse – ükskõik kas lõplikult või pikas perspektiivis[124] – *põhimõtteliselt* selle olemus, milleks käsitletaval juhul on õigus elada liidu territooriumil. Järelikult tuleb teha kindlaks, kas elamisõiguse piirang on proportsionaalne, sest kui see nii ei ole, on sellega rikutud liidu kodaniku staatusega kaasnevate õiguste võimalikule piiramisele kehtestatud piiri, nimelt põhiliste õiguste järgimist.[125]

131. Mõistagi võib ka väita, et Euroopa Kohtu kasutatud mõiste „põhilised õigused“ ei ole tingimata harta artikli 52 lõikes 1 viidatud mõiste „õiguste olemus“ väljendus.[126] Isegi kui jõuda järeldusele, et need kaks mõistet ei ole samaväärsed,[127] sest asjaomased siseriiklikud meetmed eeldavad liidu kodaniku elamisõiguse piiramist, tuleb siiski analüüsida nende proportsionaalsust, kui asjaomane liikmesriik tugineb avaliku korra või avaliku julgeoleku erandile.

120 — Hääleõiguse lõpliku keelu kohta, mis on seotud kriminaalasjas süüdimõistmisega, vt kohtuotsus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punktid 46–48). Omandiõiguse kasutamise piirangute kohta vt kohtuotsused Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punktid 23 ja 30); Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 15); Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 54) ning Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 355).

121 — Seevastu põhiõiguste olemuse tagatiste absoluutse kontseptsiooni kohaselt ei saa see olemus olla ühelgi juhul piiratud. Põhiõiguste olemuse tagatiste suhtelise ja absoluutse kontseptsiooni kohta vt eelkõige Alexy, R., *A Theory of Constitutional Principles*, Oxford, 2010, lk 192–196. Poola õigusteooria väidab, et igal juhul peab toimuma õiguste olemuse kindlakstegemine vaid konkreetsel juhul. Vt Łabno, A., „Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP“, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, toim Banaszak, B., Preisner, A., Varssavi, 2002, lk. 708.

122 — Vt analoogia alusel kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punktid 115 ja 116). Selle mõiste kohta, mis on pärit Saksa õigusest, vt muu hulgas Häberle, P., *op. cit.*, ja Schneider, L., *op. cit.* Hispaania õigusteoorias vt eelkõige De Otto, I., *op. cit.*, lk 1471.

123 — *Ibidem.*

124 — Väikelaste puhul võib elamisõiguse piirang kesta aastaid enne, kui nad saavad piisavalt vanaks, et kasutada seda õigust oma vanematest sõltumatult.

125 — Vt analoogia alusel kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punktid 115 ja 116). Vt ka kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, punktid 175–177 ja 185).

126 — Terminite kohta, mida Euroopa Kohus on kasutanud kohtuotsuses Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja liidu seadusandja hartas, vt vastavalt näiteks hispaaniakeelne versioon (*la esencia de los derechosde los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)*), saksakeelne versioon (*der Kernbestand der Rechte, (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten*), ingliskeelne versioon (*the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)*), itaaliakeelne versioon (*dei diritti connessi (allo status di cittadino dell'Unione) / il contenuto essenzialedi detti diritti (e libertà)*) ja poolakeelne versioon (*istota praw (związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolności (uznanych w Karcie)*).

127 — Märgin siiski, et Euroopa Kohus on omandiõiguse piirangute proportsionaalsuse analüüsimisel kasutanud ka terminit „õiguse olemus“. Vt omandiõiguse kasutamise piirangute kohta kohtuotsused Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punktid 23 ja 30); Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 15); Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 54) ning Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 355).

132. Just proportsionaalsuse põhimõtte analüüsimise küsimus tekitaski olulise erinevuse viisis, kuidas Euroopa Kohus neid kahte kohtuasja käsitles. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), pidi Euroopa Kohus nimelt analüüsima, kas õigustus, millega mitu valitsust põhjendasid otsust võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsus toimepandud pettuse tõttu, tehti üldistes huvides, mille hulgas on avalik kord või avalik julgeolek. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), ei tuginenud aga Belgia valitsus ei üldistele huvidele ega avalikule korrale või avalikule julgeolekule. G. Ruiz Zambranot ei peetud Belgias ohuks avalikule korrale või avalikule julgeolekule.[128] Euroopa Kohtult küsiti teisisõnu üksnes seda, kas G. Ruiz Zambranole tuleb anda eelkõige elamisõigus, ning Belgia valitsus ei tuginenud ei avaliku korra ega avaliku julgeoleku erandile. Euroopa Kohus ei analüüsinud siseriiklikku meedet seega proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Asjaolu, et Euroopa Kohus ei analüüsinud nimetatud kohtuasjas siseriikliku meetme proportsionaalsust, ei välista siiski, et niisugune analüüs võiks olla asjakohane teistes olukordades.[129]

133. Igatahes J. Rottmanni juhtumis, milles võeti temalt ära Saksa kodakondsus ja ta kaotas lõplikult liidu kodakondsuse, nõustus Euroopa Kohus, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kontrollida, kas kõnealune kodakondsuse äravõtmise otsus on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mis puudutab nimetatud otsuse tagajärgi asjaomase isiku olukorrale liidu õiguse seisukohast.[130] Seega on niisugune proportsionaalsuse põhimõtte analüüs avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi raames asjakohane ka käesolevates kohtuasjades käsitletavate olukordade puhul. Selles küsimuses märgin, et Euroopa Kohus on leidnud, et „[a]rvestades seda, kui tähtsaks peetakse esmases õiguses liidu kodaniku staatust, tuleb naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsuse uurimisel võtta liidu kodaniku õiguste kaotamist puudutavas osas arvesse võimalikke tagajärgi, mida see otsus toob kaasa huvitatud isikule ja sõltuvalt olukorrast tema perekonnaliikmetele“.[131]

134. Nüüd käsitlen küsimust, missugused on varasemate kriminaalkaristuste tagajärjed sellele, kas A. Rendón Marínile ja CS-ile tuleb anda tuletatud elamisõigus, mille raames ma analüüsin avaliku korra või avaliku julgeoleku erandit, millele Ühendkuningriik on tuginenud pärast selle mõiste ulatusele viitamist.

5. Võimalus kehtestada piiranguid otseselt ELTL artiklist 20 tulenevale tuletatud elamisõigusele

135. Ühendkuningriigi valitsus arvab, et kuriteo toimepanemine võib kohtuasja jätta kohtuotsuses Ruiz Zambrano[132] sõnastatud põhimõtte kohaldamisalast välja.

136. Seega on vaja vastata järgmisele küsimusele: kas tuleb asuda seisukohale, et see, kui põhikohtuasja pooltel on varasemad kriminaalkaristused, võib seada põhimõtteliselt kahtluse alla niisuguse tuletatud elamisõiguse tunnustamise, mis neil on nende laste „liidu kodaniku staatusega kaasnevate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajätmise“ mõju kriteeriumi tõttu?

137. Ma ei arva nii.

128 — Vt selle kohta kohtuotsus Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, punkt 44).

129 — Vt selle kohta Lenaerts, K., „„Civis Europaeus Sum“: from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union“, *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Cardonnel, P., Rosas, A., ja Wahl. N (toim), Hart, Oxford, 2012, lk 213–232.

130 — Vt selle kohta kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punktid 54 ja 55).

131 — *Ibidem* (punkt 56).

132 — C-34/09, EU:C:2011:124.

138. Minu hinnangul ei saa ainuüksi varasemate kriminaalkaristuste olemasolu iseenesest õigustada põhikohtuasjades tehtud siseriiklikke otsuseid ega seada kahtluse alla „liidu kodaniku staatusega kaasnevate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajätmise“ kriteeriumi, ilma et eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrolliks, kas need otsused on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, eelkõige mis puudutab tagajärgi A. Rendón Maríni ja CS-i ning nende vastavate liidu kodanikest laste olukorrale liidu õiguse seisukohast.[133]

139. Sellega seoses analüüsin allpool kõigepealt mõistete „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ ulatust seoses kõnealuste siseriiklike otsustega, mis toovad kaasa „liidu kodaniku staatusega seonduvate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajätmise“. Selle analüüsi põhjal uurin seejärel põhjendusi, mille Ühendkuningriik on esitanud nendel mõistetel põhinevale erandile tuginemiseks.

a) Mõiste „avalik kord“ ja mõiste „avalik julgeolek“ ulatus, mis puudutab ELTL artiklist 20 tulenevat elamisõigust

140. Esiteks tuleb märkida, et Euroopa Kohus on oma otsuses Ruiz Zambrano[134] ning oma hilisemas seda kohtuotsust kinnitavas praktikas tõlgendanud ELTL artiklit 20 laialt, mis on kooskõlas liidu kodaniku staatuse olulisusega. Avaliku korra või avaliku julgeoleku säilitamisega seotud erandlikes olukordades on seega sobiv kehtestada nende suhtes – samuti erandkorras – teatavaid piiranguid.

141. Teiseks tuleb märkida, et liidu pädevus isikute vaba liikumise valdkonnas ei mõjuta liikmesriikide võimalust tugineda erandile, mis on seotud eelkõige avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsega. Selles küsimuses kinnitas Euroopa Kohus oma otsuses Van Duyn[135], et „avaliku korra mõistele tuginemist õigustavad asjaolud võivad eri riikides ja eri ajal olla erinevad, seetõttu on selles küsimuses vaja jätta pädevatele siseriiklikele asutustele teatav kaalutlusruum [alus]lepinguga ette nähtud piires“.[136] Liikmesriikidel on niisiis kõige kergem hinnata ohte avalikule korrale või avalikule julgeolekule nende oma territooriumil.

142. Seda silmas pidades näib mulle sobiv meenutada, et õigustamaks isikute vaba liikumise aluspõhimõttest tehtavat erandit, tuleb tõlgendada mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ kitsalt, nii et nende ulatust ei saaks määrata iga liikmesriik ühepoolselt, ilma liidu institutsioonide kontrollita.[137] Teisisõnu ei eelda liikmesriikide kaalutlusruum igasuguse Euroopa Kohtu kontrolli välistamist: viimane on pädev jälgima, et järgitakse niisugust põhiõigust nagu õigus elada liikmesriigi territooriumil. Euroopa Kohus on eelkõige kinnitanud, et „liidu kodaniku staatus eeldab“, et erandeid tõlgendatakse „eriti kitsendavalt“.[138]

143. Selles kontekstis on liikmesriikidel lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt[139] kohustus kasutada oma pädevust avaliku korra ja avaliku julgeoleku säilitamise valdkonnas nii, et nad ei kahjusta aluslepingute sätete täielikku õigusmõju. Euroopa Kohus on näiteks kinnitanud, et „avaliku korra kaitseks võetud meetmete põhjendatuse hindamisel tuleb silmas pidada kõiki [liidu] õigusnorme, mille eesmärk on ühelt poolt piirata liikmesriikide kaalutlusõigust selles valdkonnas ning teiselt poolt tagada selliste

133 — Vt käesolev ettepanek, punkt 130.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124.

135 — 41/74, EU:C:1974:133.

136 — Liidu õiguses sätestatud kaitseklauslite kitsa tõlgendamise põhimõtte kohta vt kohtuotsus van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18).

137 — Vt eelkõige kohtuotsused van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18); Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6); Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27); Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33); Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punktid 64 ja 65); komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 45); komisjon *vs.* Saksamaa (C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 34) ning komisjon *vs.* Madalmaad (C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 42).

138 — Kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 53). See lähenemine kohtupraktikas kuulub direktiivi 2004/38 raamistikku, mille põhjenduses 1 on eelkõige märgitud, et õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada on liidu kodakondsusega igale liidu kodanikule antud „esma[ne] ja individuaal[ne] õigus“.

139 — Vt ELL artikli 4 lõige 3.

isikute õiguste kaitse, kelle suhtes on võetud piiravaid meetmeid avaliku korra kaitseks“.[140] Avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi liiga sage või meelevaldne kasutamine liidu kodanike suhtes tekitab ohu, et nende õigustelt ning eelkõige nende vaba liikumise ja elamise õigustelt võetakse igasugune kasulik mõju.[141]

144. Kolmandaks on Euroopa Kohus täpsustanud kuriteo toimepanemises süüdimõistetud liidu kodanike olukorda käsitlevas kohtupraktikas,[142] millest koosneb avaliku korra või avaliku julgeoleku erand. Nende täpsustuste põhjal töötati välja kriteeriumid, mis kujutavad endast direktiivis 2004/38 ette nähtud avaliku korra või julgeoleku kaalutlusi. See direktiiv reguleerib seega eelkõige liikumis- ja elamisvabaduse piiranguid, viies ellu Euroopa Kohtu praktikat.

145. Kuna direktiivi 2004/38 ei kohaldata põhikohtuasjades käsitletavate olukordade,[143] eelkõige CS-i olukorra suhtes, tekib siiski järgmine küsimus.

146. Mil määral on asjakohane kohtupraktika, mis käsitleb kuritegudes süüdimõistetud liikmesriigi kodanike väljasaatmist, kui isik, kellel on varasemad kriminaalkaristused, ei ole ise liidu kodanik, vaid kolmanda riigi kodanik, kelle pereliige on liidu kodanik?

147. Ma arvan, et see kohtupraktika on käesolevates kohtuasjades käsitletavates olukordades asjakohane, ja seda allpool esitatud põhjustel.

148. Esiteks sisaldab direktiiv 2004/38 – nagu ma märkisin – kriteeriume, mis on kohtupraktikas välja töötatud eelkõige seoses elamisõiguse piirangutega avaliku korra või avaliku julgeoleku põhjustel.

149. Teiseks kohaldatakse neid kriteeriume direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 alusel mitte üksnes liidu kodaniku suhtes, kes elab teises liikmesriigis kui see liikmesriik, mille kodakondsus tal on, vaid ka tema pereliikmete suhtes, olenemata nende kodakondsusest.

150. A. Rendón Maríni[144] ja CS-i puhul ei tulene see tuletatud elamisõigus mõistagi direktiivist 2004/38[145]. Need õigused tulenevad hoopis asjaolust, et nad kumbki on vanem lapsele, kes on liidu kodanik ja kelle tegelik ainuhooldusõigus kuulub neile, sest nende väljasaatmine jätaks nende lapsed ilma nende kui liidu kodanike „õiguste reaalse kasutamise võimalusest“ kooskõlas kohtuotsusega Ruiz Zambrano[146].

151. Seega ei mõista ma, miks ei peaks kuritegudes süüdi mõistetud liikmesriigi kodanike väljasaatmist käsitlevat kohtupraktikat kohaldama analoogia alusel ka nende suhtes, sest nende olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse.

140 — Kohtuotsused Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 51) ja Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, punkt 30).

141 — Vt selle kohta Néraudau-d'Unienville, E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, lk 424.

142 — Vt eelkõige kohtuotsused van Duyn (41/74, EU:C:1974:133); Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34); Rutili (36/75, EU:C:1975:137); Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172); Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6); Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262); komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74); komisjon *vs.* Saksamaa (C-441/02, EU:C:2006:253) ning komisjon *vs.* Madalmaad (C-50/06, EU:C:2007:325).

143 — A. Rendón Maríni puhul pean mõistagi silmas tema olukorda seoses tema Hispaania kodanikust pojaga. Meenutan, et tema Poola kodanikust tütre osas jõudsin järeldusele, et nende olukord kuulub direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et A. Rendón Marín ja ta tütar ei vasta selles direktiivis sätestatud tingimustele (vt käesolev ettepanek, punkt 106), tuleb käesoleva ettepaneku punktis 146 jj esitatud analüüsi igal juhul kohaldada ka A. Rendón Maríni ja tema kahe lapse olukorra suhtes.

144 — Juhul kui direktiiv 2004/38 ei ole kohaldatav. Vt käesolev ettepanek, punkt 106.

145 — Vt direktiivi 2004/38 artikli 3 lõige 1.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124.

152. Vastupidi, arvata, et see kohtupraktika ei ole kohaldatav A. Rendón Maríni ja CS-i juhtumite suhtes, viiks minu meelest vasturääkivusele tuletatud elamisõiguse käsitlemisel, sõltuvalt sellest, kas see tuleneb direktiivist 2004/38 või ELTL artiklist 20 niisugusena, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses Ruiz Zambrano [147]. Kas on siis mõeldav, et niisuguse tuletatud elamisõiguse piirangud avaliku korra või avaliku julgeoleku kaalutlustel on erinevad, olenevalt sellest, kas see õigus tuleneb esmasest või teisesest õigusest?

153. Ma leian, et A. Rendón Maríni olukord on suurepärane näide niisugusest vasturääkivusest. Nagu komisjon õigesti märkis, on vajadus ühtsuse järele eriti ilmne selles olukorras, sest kaks last on erinevast kodakondsusest ning direktiiv 2004/38 on kohaldatav ainult ühe lapse olukorra ja seega nende isa tuletatud elamisõiguse suhtes.

154. Kas niisugust vasturääkivust saab lubada?

155. Kas võib ka lubada avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi tõlgendust, mis võimaldab väljasaatmismeetmete vastu pakutava erineva tasemega kaitse puhul alaealiste liidu kodanike ja nende kolmanda riigi kodanikest vanemate erinevat kohtlemist olenevalt liikmesriigi kodakondsusest, mis neil on?

156. Eelnevate kaalutluste põhjal olen veendunud, et asjakohane on analoogia alusel kohaldada kuritegudes süüdi mõistetud liikmesriigi kodanike suhtes võetavaid väljasaatmismeetmeid käsitlevat kohtupraktikat niisuguste liidu kodanike vanemate suhtes võetavate väljasaatmismeetmete suhtes, kes on kolmanda riigi kodanikud ja kes on samuti süüdi mõistetud kuritegudes, seoses neil vanematel vastavalt kohtuotsusest Ruiz Zambrano [148] tulenevale kohtupraktikale oleva tuletatud elamisõigusega.

157. Komisjon märgib selles küsimuses õigesti, et direktiivis 2004/38 ette nähtud tagatised peaksid kujutama endast vähemalt minimaalset taset, mida tuleks järgida, kui kolmanda riigi kodanik on – nagu käesoleval juhul – vanem liidu kodanikule, kellel on õigus liidus elada vastavalt kohtuotsusele Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Ta märgib ka, et direktiivi 2004/38 artiklites 27 ja 28 sätestatud tagatised ja põhimõtted väljendavad ainult üksikasjalikult seda, mida hõlmab nende aluseks olev proportsionaalsuse põhimõte. Neid tagatisi on täpselt sama sõnaselgelt silmas peetud ELTL artikli 21 lõikes 1, mille kohaselt on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud sätetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.

158. Eelkõige tundub mulle loogiline, et käesoleva ettepaneku punktides 93 ja 104 esitatud A. Rendón Maríni ja tema Poola kodanikust tütre olukorda käsitlev analüüs võetakse üle, kui analüüsitakse tema olukorda seoses tema Hispaania kodanikust pojaga või võib-olla seoses tema mõlema lapsega, juhul kui pärast kontrollimist asub eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohale, et tema Poola kodanikust tütar ei vasta direktiivis 2004/38 sätestatud tingimustele.

159. Vaja on veel siiski analüüsida väljasaatmise otsuse põhjendusi, mille on esitanud Ühendkuningriik.

b) Avaliku korra või avaliku julgeoleku erandi analüüs, millele on tuginenud Ühendkuningriigi valitsus

160. Tuleb meenutada, et vastupidi kohtuasjale, milles tehti kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), kus Belgia valitsus ei tuginenud avaliku korra või avaliku julgeoleku erandile, tugineb Ühendkuningriigi valitsus sellisele erandile käesolevas kohtuasjas. Seega tuleb Euroopa Kohtul seda analüüsida.

147 — C-34/09, EU:C:2011:124.
148 — C-34/09, EU:C:2011:124.

161. Ühendkuningriigi valitsus väitis oma seisukohtades, et CS otsustati välja saata avaliku korra huvides tema raske süüteo tõttu, sest see käitumine kujutab endast selget ohtu selle liikmesriigi õigustatud huvile, nimelt sotsiaalse ühtekuuluvuse ja tema ühiskonna väärtuste järgimisele. Ühendkuningriigi valitsus märkis seega, et käesolevas asjas otsustas Court of Appeal (apellatsioonikohus), et CS-i toime pandud süütegu on raske. [149]

162. Mis puudutab esiteks kõnealuseid õigusnorme, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et nende õigusnormide kohaselt peab siseminister vastu võtma väljasaatmise otsuse isiku suhtes, kes ei ole Briti kodanik ja kes mõistetakse süüdi süüteos ning kellele mõistetakse vähemalt 12-kuuline vangistus, [150] välja arvatud juhul, kui see erand „rikuks süüdimõistetu õigusi, mis tulenevad liidu aluslepingutest“.

163. Seega näib, et nende õigusnormidega kehtestatakse süstemaatiline ja automaatne seos asjaomase isiku süüdimõistva kohtuotsuse ja tema suhtes kohaldatava väljasaatmismeetme vahel, või igal juhul eksisteerib presumptsioon, mille kohaselt tuleb asjaomane kodanik Ühendkuningriigist välja saata, mis välistab olemasolevate õigustatud huvide kaalumise ja käsitletava juhtumi asjaoludega arvestamise.

164. Mis puudutab teiseks CS-i käitumist, siis tema tunnistati – nagu ilmneb eelotsusetaotlusest – süüdi raskes kuriteos, mille eest talle mõisteti 12-kuuline vangistus.

165. Selles küsimuses tuleb märkida, et kuna kõnealune väljasaatmise otsus puudutab kolmanda riigi kodanikku, kes on liidu kodanikust alaealise vanem, ja selle tulemusena jääb liidu kodanikust alaealine ilma võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mille liidu kodaniku staatus talle annab, ei saa aastase karistuse mõistmine viia kõnesolevate õigusnormide alusel väljasaatmise otsuse tegemiseni nii, et „ei hinnata, missugune on õige tasakaal olemasolevate õiguspäraste huvide vahel“. [151]

166. Selle hindamisel peab pädev siseriiklik asutus arvesse võtma järgmistes punktides kirjeldatud asjaolusid ja seda, kas ta võttis neid arvesse, peab kontrollima siseriiklik kohus.

167. Esiteks ilmneb kohtupraktikast [152], et põhimõtteliselt ei ole võimalik liikmesriigi kodanikku või tema pereliiget välja saata ainult sel põhjusel, et on tehtud süüdimõistev kohtuotsus. [153] Väljasaatmismeede peab nimelt põhinema konkreetse juhtumi individuaalsel analüüsil. Seega peab asjaomase isiku käitumine kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. [154] Seega on just asjaomase isiku isiklik käitumine see, mis võimaldab liikmesriigil põhjendada väljasaatmise otsust. Järelikult tuleb minu arvates selgitada välja, mis CS-i käitumises või tema toime pandud süüteos võib moodustada kas avaliku korra või julgeoleku huvi [155] või hädavajaliku avaliku julgeoleku huvi, mis võib õigustada Ühendkuningriigist väljasaatmise otsust. [156] Kuna CS sai – nagu ilmneb eelotsusetaotlusest – alates 2005. aastast alalise elamisloa Ühendkuningriigis ja teiseks on tema liidu kodanikust laps alaealine, peaksin ma nimelt oma arutluskäigus arvestama ühte nendest kahest kriteeriumist.

149 — Selle kohtu sõnul võeti CS-i olukorda emana, kellele kuulub alaealise lapse hooldusõigus, – nagu ilmneb Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust – arvesse kergendava asjaoluna, ilma milleta „oleks mõistetud vangistus olnud kahtlemata pikem“.

150 — Vt ka käesolev ettepanek, punkt 13.

151 — Euroopa Kohus on märkinud, et „pädev siseriiklik asutus peab olemasolevate õiguspäraste huvide vahelise õige tasakaalu hindamisel seega arvesse võtma nende isikute erilist õiguslikku olukorda, kelle suhtes kehtib [liidu] õigus, ning asjaolu, et isikute vaba liikumise põhimõte on aluspõhimõte“, vt kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 96).

152 — Kohtuotsused Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) ning I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Vt ka direktiivi 2004/38 artiklid 27 ja 28.

154 — Kohtuotsused Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 95), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) ning I. (C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30).

155 — Direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 2 kasutatud mõistet „avaliku korra või julgeoleku huvid“ kohaldatakse „sõltumata kodakondsusest […] *liidu kodanike või nende pereliikmete suhtes*, kellel on tema territooriumil *alaline elamis*õigus“. Kohtujuristi kursiiv.

156 — Direktiivi 2004/28 artikli 28 lõikes 3 on seda mõistet kasutatud väljasaatmise otsuste puhul, mis on tehtud alaealiste liidu kodanike suhtes, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on vajalik lapse parimates huvides.

168. Kuna käesolevas asjas peab liidu kodanikust alaealine oma ema väljasaatmise tulemusena võib-olla liidu territooriumilt esialgu üldse lahkuma, tuleb minu arvates talle tagada tugevdatud kaitse, mida mõiste „hädavajalik avaliku julgeoleku huvi“ eeldab. Seega võivad CS-i suhtes tehtud väljasaatmise otsust põhjendada ainult hädavajalikud avaliku julgeoleku huvid, kui tema laps peaks minema temaga kaasa.

169. Arvestades seda, kui lühidalt on faktilisi asjaolusid eelotsusetaotluses kirjeldatud, on raske täpselt hinnata esiteks seda, kui ohtlik on ühiskonnale süütegu, mille CS toime pani, ja teiseks võimalikke tagajärgi, mida see süütegu võib avaldada asjaomase liikmesriigi avalikule korrale või avalikule julgeolekule.

170. Meenutan, et Euroopa Kohus on otsustanud, et *avalik julgeolek* hõlmab ühel ajal nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka tema välisjulgeolekut.[157] Ta leidis nimelt, et „avalikku julgeolekut võib mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine“.[158] Euroopa Kohus on ka otsustanud, et mõiste „avalik julgeolek“ hõlmab võitlust kuritegeliku ühenduse korraldatava narkootiliste ainetega kaubitsemisega seotud kuritegevuse[159], terrorismi[160] ja laste seksuaalse ärakasutamise vastu.[161]

171. Niisuguses olukorras peab igasugune oht avalikule korrale või julgeolekule olema tõeline ja vahetu. Seega tuleb süüteo korduva toimepanemise riski analüüsida nii, et hinnatakse asjaomase isiku käitumist.[162]

172. Selle kaalumise raames tuleb võtta arvesse põhiõigusi, mille järgimise Euroopa Kohus tagab, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu austamisele niisugusena, nagu see on sätestatud harta artiklis 7 ja EIÕK artiklis 8,[163] ning õigust proportsionaalsuse põhimõtte järgimisele.

173. Niisiis selleks, et hinnata, kas väljasaatmismeede on proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga – milleks käesoleval juhul on avaliku korra või avaliku julgeoleku kaitse –, tuleb võtta arvesse kuriteo laadi ja raskusastet, kui kaua on asjaomane isik riigi territooriumil elanud, tema vanust,[164] tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni elukohariigis ning sidemeid päritoluriigiga.

174. Selles küsimuses tuleb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt välja selgitada, kas esineb erandlikke asjaolusid, mis õigustavad järeldust, et siseriiklikud ametiasutused ei ole kindlaks teinud õiglast tasakaalu konkureerivate huvide vahel, mille hulgas on eelkõige lapse huvi jätkata oma perekonnaelu asjaomases riigis, ning et nad ei ole seega kaitsnud EIÕK artikliga 8 tagatud põhiõigust perekonnaelu austamisele,[165] eriti niisuguse väljasaatmise otsuse korral nagu käesolevas asjas. Seega

157 — Kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

158 — *Ibidem* (punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

159 — Vt selle kohta *ibidem* (punktid 45 ja 46).

160 — Vt kohtuotsus Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Vt kohtuotsus I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Euroopa Kohus on selles küsimuses otsustanud, et seda laadi ohu tuvastamine „eeldab, et asjaomasel isikul täheldatakse kalduvust käituda nii edaspidigi, võib ka juhtuda, et ainuüksi mineviku käitumise puhul on täidetud tingimused, mis kujutavad endast ohtu avalikule korrale“. Vt selle kohta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 29).

163 — Vt selle kohta ka kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 50). Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) 3. oktoobri 2014. aasta otsus Jeunesse *vs*. Madalmaad, nr 12738/10, punktid 114–122.

164 — Mis puudutab liidu kodanikku, kes on veetnud seaduslikult suurema osa, kui mitte kogu lapsepõlve ja nooruse vastuvõtvas liikmesriigis, siis tuleks väljasaatmismeetme õigustamiseks esitada väga kaalukad põhjused. Vt kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 53) ja selle kohta eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) otsus Maslov *vs*. Austria, nr 1638/03, punkt 61 jj, CEDH 2008.

165 — Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) 3. oktoobri 2014. aasta otsus Jeunesse *vs*. Madalmaad, nr 12738/10, punkt 118.

tuleb võtta arvesse tagajärgi, mis võivad niisugusel otsusel lastele olla. Asjaomaste huvide kaalumisel tuleb võtta arvesse laste parimaid huve.[166] Erilist tähelepanu tuleb pöörata nende vanusele, olukorrale liikmesriigis ja asjaomases riigis või liikmesriikides ja asjaomastes riikides ning nende vanematest sõltuvuse astmele.[167]

175. Kuna Euroopa Kohus on otsustanud, et liikmesriik võib selleks, et säilitada avalikku korda või avalikku julgeolekut, võtta seisukoha, et käesoleva ettepaneku punktis 170 loetletud kuriteod kujutavad endast ohtu ühiskonnale, mis õigustab erimeetmete võtmist välismaalaste vastu, kes rikuvad asjaomaseid õigusakte,[168] tuleb igal juhul järeldada, et kõnealune kuritegu kuulub mõiste „avalik julgeolek“ alla, kui sellel on tagajärgi, mis kahjustavad avalikku julgeolekut – mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

c) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-165/14

176. ELTL artikliga 20 – tõlgendatuna lähtuvalt kohtuotsustest Zhu ja Chen[169] ning Ruiz Zambrano[170] – on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette automaatse keeldumise elamisloa andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on vanem liidu kodanikest alaealistele lastele, kelle ainuhooldusõigus talle kuulub, sel põhjusel, et tal on varasemad kriminaalkaristused, kui selle keeldumise tagajärjel peavad need lapsed liidu territooriumilt lahkuma.

d) Vahekokkuvõte kohtuasjas C-304/14

177. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata, et ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selle artikliga on üldjuhul vastuolus see, kui liikmesriik saadab oma territooriumilt riiki, mis ei ole liidu liikmesriik, välja kolmanda riigi kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodaniku vanem ja ainus tegelik hooldaja, kui selle tagajärjel jääks liidu kodanikust laps ilma võimalusest liidu kodanikuna oma põhilisi õigusi reaalselt kasutada. Erandlikel asjaoludel võib liikmesriik siiski niisuguse meetme võtta tingimusel, et see meede:

— järgib proportsionaalsuse põhimõtet ja see põhineb selle kodaniku isiklikul käitumisel, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, ning

— on hädavajalik avaliku julgeoleku huvides.

178. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.

VI. Ettepanek

179. Kõikidest eelnevalt esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London'i (Londoni kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)) eelotsuse küsimustele järgmiselt.

166 — *Ibidem*, punkt 118. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) otsus Neulinger ja Shuruk *vs.* Šveits, nr 41615/07, punkt 135, CEDH 2010, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) otsus X. *vs.* Läti, nr 27853/09, punkt 96, CEDH 2013.

167 — *Ibidem*, punkt 118. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 1. detsembri 2005. aasta otsus Tuquabo-Tekle jt *vs.* Madalmaad, nr 60665/00, punkt 44.

168 — Vt selle kohta ka kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 54).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — C-34/09, EU:C:2011:124.

Kohtuasjas C-165/14:

ELTL artiklit 21 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette automaatse keeldumise elamisloa andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on vanem liidu kodanikust alaealisele lapsele, kes on tema ülalpidamisel ja elab koos temaga vastuvõtvas liikmesriigis, kui tal on varasemad kriminaalkaristused.

ELTL artikliga 20 – tõlgendatuna kohtuotsustest Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ning Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) lähtudes – on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette automaatse keeldumise elamisloa andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on vanem liidu kodanikest alaealistele lastele, kelle ainuhooldusõigus talle kuulub, sel põhjusel, et tal on varasemad kriminaalkaristused, kui selle keeldumise tagajärjel peavad need lapsed liidu territooriumilt lahkuma.

Kohtuasjas C-304/2014:

ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selle artikliga on põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriik saadab oma territooriumilt riiki, mis ei ole liidu liikmesriik, välja kolmanda riigi kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodaniku vanem ja ainus tegelik hooldaja, kui selle tagajärjel jääks liidu kodanikust laps ilma võimalusest liidu kodanikuna oma põhilisi õigusi reaalselt kasutada. Erandlikel asjaoludel võib liikmesriik siiski niisuguse meetme võtta tingimusel, et see meede:

— järgib proportsionaalsuse põhimõtet ja see põhineb selle kodaniku isiklikul käitumisel, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, ning

— on hädavajalik avaliku julgeoleku huvides.

Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.