Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 4. septembril 2025 [1]

Kohtuasi C-147/24 [Safi] [i]

V

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – ELTL artikkel 20 – Alaealine paikne liidu kodanik, kes sõltub kolmanda riigi kodanikust vanemast – Vanema tuletatud elamisõigus – Vanem, kellel on õigus elada liikmesriigis, mis ei ole alaealise kodakondsus- ega elukohariik – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Direktiiv 2008/115/EÜ – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7 – Õigus era- ja perekonnaelule – Harta artikli 24 lõiked 2 ja 3 – Lapse parimad huvid

I. Sissejuhatus

1. Millal võib liidu kodanik esitada oma liikmesriigi vastu väite *Civis Europæus sum*? [2]

2. Käesolev kohtuasi puudutab Madalmaade kodanikust alaealist, kes ei ole kunagi kasutanud Euroopa Liidus tagatud vaba liikumise õigust, et oma liikmesriigist lahkuda, ning keda Madalmaade ametiasutused võivad sundida seda tegema ja Hispaaniasse elama asuma.

3. Madalmaade pädevad asutused keeldusid andmast selle alaealise kolmanda riigi kodanikust emale ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigust, arvestades kolmanda riigi kodanikust vanema õigust elada Hispaanias. Asutused leidsid seega, et ELTL artikkel 20 ei ole kohaldatav, sest riigis elamise õiguse andmisest keeldumise tagajärjena ei ole asjaomane liidu kodanik (kolmanda riigi kodanikust vanema laps) sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, vaid üksnes Madalmaade territooriumilt.

4. Kas ELTL artikkel 20 annab sellisel juhul tuletatud elamisõiguse?

[1] Algkeel: inglise.

[i] Kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

[2] Laenan kohtujurist Jacobsi sõnu, kes kasutas neid kohtuasjas Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, punkt 46) koostatud ettepanekus teistsuguses kontekstis enne seda, kui liidu Maastrichti lepinguga kehtestati kodakondsus. Kohtujurist Jacobs kasutas seda sõnastust väitmaks, et isik, kes läheb teise liikmesriiki töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana, peab saama tugineda liidu õiguskorraga tagatud inimõigustele.

5. Vastamiseks peab Euroopa Kohus meelde tuletama kohtuotsusel Ruiz Zambrano põhineva kohtupraktika.[3]

II. Taust, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

6. V on kolmanda riigi kodanik, kes elab Madalmaades koos oma alaealise lapsega, kes on Madalmaade kodanik, ja abikaasaga, kellel on topeltkodakondsus (Madalmaade ja ühe kolmanda riigi oma).

7. Laps sündis Madalmaades ega ole selle liikmesriigi territooriumilt kunagi lahkunud. Seega on ta paikne liidu kodanik. Eelotsusetaotlusest nähtub, et lapsel on kõne- ja keelepuue, millega seoses käib ta eriõppes ning kasutab korraldatud transporti eriõppeasutusse ja tagasi.

8. V abikaasal on terviseprobleem ja ta saab sotsiaaltoetusi.

9. V elab Madalmaades alates 2014. aastast ilma kehtiva elamisloata ja tal ei ole kordagi olnud kokkupuuteid justiitssüsteemiga.

10. Ta esitas 13. novembril 2020 taotluse, et saada ELi/EMP dokument, mis tõendab tema ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigust.

11. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad; edaspidi „riigisekretär“) jättis V taotluse 11. novembril 2021 rahuldamata. Ta leidis, et V-l ei ole õigust saada ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigust, kuna tema ülalpeetav alaealine laps ei oleks sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, vaid võiks ühineda temaga Hispaanias, kus elamise õigus on V-l olemas.

12. Eelotsusetaotlusest nähtub, et V-l, kes elas Hispaanias aastatel 1999–2014, on endiselt selles liikmesriigis kehtiv elamisluba.

13. Pärast V taotluse ELTL artikli 20 alusel rahuldamata jätmist uuris riigisekretär omal algatusel tema õigust Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artikli 8 alusel, mis kaitseb era- ja perekonnaelu. Ta leidis, et ka selle sätte alusel ei ole V-l riigis elamise õigust. Kuigi tuvastati, et V era- ja perekonnaelu oli seotud Madalmaadega, leiti, et Madalmaade huvid sisserände valdkonnas kaaluvad üles taotluse esitaja ja tema perekonna isiklikud huvid.

14. Keeldumine V Madalmaades elamise õiguse tunnustamisest tähendas, et too viibib selle liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult. Seetõttu kohustas riigisekretär direktiivi 2008/115/EÜ[4] alusel V-d viivitamatult Hispaaniasse tagasi pöörduma.[5] Selle ettekirjutuse täitmata jätmine tooks kaasa V kohta tagasisaatmisotsuse tegemise.

15. V esitas selle otsuse peale vaide, mille riigisekretär jättis 20. juunil 2022 ilmselge põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

[3] 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, edaspidi „kohtuotsus Ruiz Zambrano“, EU:C:2011:124).

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98).

[5] Kuigi seda ei ole eelotsusetaotluses selgitatud, tehti see otsus tõenäoliselt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 alusel.

16. Samal päeval esitas V vaide rahuldamata jätmise otsuse peale kaebuse rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas asjaolu, et V-l on teises liikmesriigis (Hispaania) elamise õigus, on piisav, et keelduda talle tuletatud elamisõiguse andmisest, vaatamata tema ja tema alaealise lapse vahelisele sõltuvussuhtele.[6] Kuigi Hispaaniasse ümberasumine tähendaks, et V ei oleks sunnitud koos oma alaealise lapsega lahkuma kogu liidu territooriumilt, oleks laps siiski kohustatud lahkuma Madalmaadest, mis tegelikult sunniks teda kasutama oma vaba liikumise õigust. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millal tuleb tuletatud elamisõiguse taotluste läbivaatamisel arvesse võtta lapse huve ja õigust perekonnaelule.

18. Veel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus välja selgitada, kas direktiivi 2008/115 artikli 5 punktidest a ja b tulenev kohustus võtta arvesse lapse parimaid huve ja õigust perekonnaelule on kohaldatav ka juhul, kui kolmanda riigi kodanik on kohustatud viivitamatult minema teise liikmesriiki kõnealuse direktiivi artikli 6 lõike 2 alusel, erinevalt direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel tehtud tagasisaatmisotsusest.[7]

19. Neid kaalutlusi arvestades peatas eelotsusetaotluse esitanud kohus esialgse õiguskaitse menetluses vaidlusaluse otsuse õiguslikud tagajärjed seniks, kuni ta saab teha asjas sisulise otsuse.

20. Seetõttu otsustas rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et ei ole välistatud, et kolmandast riigist pärit vanemale tuleb anda tuletatud õigus elada selles liikmesriigis, mille kodanik on tema alaealine laps ja kus elab tema laps, kes ei ole kasutanud oma kodanikuõigusi, samal ajal kui kolmandast riigist pärit vanemal on õigus elada mõnes teises liikmesriigis?

   Juhul kui ei ole välistatud, et kolmandast riigist pärit vanemale tuleb anda tuletatud õigus elada selles liikmesriigis, mille kodanik on tema alaealine laps ja kus elab tema laps, kes ei ole kasutanud oma kodanikuõigusi, samal ajal kui kolmandast riigist pärit vanemal on õigus elada mõnes teises liikmesriigis:

2. Kas juhul, kui on olemas sõltuvussuhe, mille korral on tuletatud elamisõiguse andmine ELTL artikli 20 alusel põhjendatud, tuleneb otsust tegevale asutusele ELTL artiklist 20, arvestades direktiivi 2008/115 artikli 5 punkte a ja b ning direktiivi 2008/115 artikli 6 lõiget 2, kohustus veenduda, kas õiguse vabalt liikuda ja vabalt elada kasutamine on lapse huvides ja kas perekonnaelu on võimalik jätkata, enne kui ta kohustab kolmanda riigi kodanikust vanemat suunduma viivitamatult liikmesriiki, mille elamisluba või muu riigis elamise õigust andev dokument tal on, ning kas neid asjaolusid tuleb tuletatud elamisõiguse taotluse hindamisel arvesse võtta?“

[6] Vaatamata sellele, et ka V ja tema abikaasa vahel on ilmne sõltuvussuhe, näib, et elamisloa taotlus esitati üksnes V ja tema alaealise lapse vahelise suhte alusel.

[7] Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks lõigetes 2 kuni 5 sätestatud erandite kohaldamist, väljastavad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku kohta, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult“. Direktiivi artikli 6 lõikes 2 on sätestatud: „Liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud kehtiv elamisluba või muu riigisviibimise õigust andev luba, peavad viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile. Kui asjaomane kolmanda riigi kodanik seda nõuet ei täida või kui kolmanda riigi kodaniku viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või julgeoleku huvides, kohaldatakse lõiget 1.“

21. 25. märtsil 2025 toimus kohtuistung, kus V, Madalmaade ja Taani valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid oma seisukohad.

III. Analüüs

22. ELTL artikliga 20 antakse kolmanda riigi kodanikele tuletatud elamisõigus, kui on vaja kaitsta liikmesriikide kodanike kodakondsusest tulenevaid õigusi.[8]

23. Käesoleval juhul leidsid Madalmaade pädevad asutused, et V-le ei ole vaja anda tuletatud elamisõigust, et kaitsta tema alaealise lapse kui liidu kodaniku õigusi. Selle otsuse peamine põhjus oli V õigus elada Hispaanias. See tähendab, et isegi kui tema alaealine laps peaks V-st sõltuvuse tõttu samuti Madalmaadest lahkuma[9], ei ole ta sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt. Otsuse teinud asutus leidis, et perekond võib asuda elama Hispaaniasse ja seetõttu ei kuulu ELTL artikkel 20 kohaldamisele.

24. Olles otsustanud, et V-l ei ole Madalmaades elamise õigust ei liidu õiguse ega mõnel muul alusel, tegi pädev asutus talle ettekirjutuse suunduda viivitamatult Hispaaniasse. See otsus põhines direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikel 2.

25. Niisugustel asjaoludel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma esimese küsimusega sisuliselt teada, kas kolmanda riigi kodanikust vanem võib tuletatud elamisõiguse saamiseks tugineda ELTL artiklile 20 üksnes juhul, kui tema ülalpeetav alaealine laps, kes on paikne liidu kodanik, oleks muidu sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, või esineb ka muid olukordi, kus on kohaldatav ELTL artikkel 20.

26. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikkel 20 kohustab liikmesriigi pädevaid asutusi enne otsuse tegemist hindama, kas kolmanda riigi kodanikust vanemale tehtav ettekirjutus suunduda teise liikmesriiki on kooskõlas lapse huvidega ning kas puudutatud isikute era- ja perekonnaelu saab teises liikmesriigis jätkuda. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas nimetatud põhiõigusi tuleb kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse andmisel arvesse võtta.

27. Kuigi vastused nendele kahele küsimusele on omavahel tihedalt seotud, analüüsin neid siiski eraldi, kuna teine küsimus on esitatud ainult juhuks, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav.

28. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku esimesele küsimusele vastamisel tõlgendada ELTL artiklit 20 nii, et see on kohaldatav, olenemata sellest, kas alaealine liidu kodanik ja tema kolmanda riigi kodanikust vanem saaks minna teise liikmesriiki, kus asjaomasel vanemal on õigus elada.

29. Sellega seoses väidan, et ELTL artikliga 20 kaitstud liidu kodakondsusest tulenevad põhilised õigused hõlmavad õigust *mitte liikuda* (jaotise A alajaotis 2). Kuna see tõlgendus põhineb Euroopa Kohtu otsuses Ruiz Zambrano toodud arutluskäigul ja sellele järgnenud kohtupraktikal, alustan oma analüüsi selle kohtuotsuse ja vastava kohtupraktika meeldetuletamisest (jaotise A

[8] Vt nt 22. juuni 2023. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade kodanikust alaealise lapse Tai kodanikust ema) (C-459/20, edaspidi „kohtuotsus X (Tai kodanikust ema)“, EU:C:2023:499), punkt 23: „Liidu kodakondsust puudutavad EL toimimise lepingu sätted ei anna aga mingit autonoomset õigust kolmanda riigi kodanikele. Võimalikud õigused, mis on niisugustele kodanikele antud, ei kujuta endast nimelt mitte nende kodanike isiklikke õigusi, vaid liidu kodanike õigustest tuletatud õigusi.“

[9] Liikmesriigi asutuse arutluskäigust nähtub kaudselt, et lapse sõltuvus V-st on nii suur, et kui viimane peaks Madalmaadest lahkuma, oleks sunnitud lahkuma ka laps.

alajaotis 1). Kui Euroopa Kohus ei peaks järgima minu jaotise A alajaotisel 2 põhinevat ettepanekut, pakun välja alternatiivse analüüsi, mille kohaselt peaks otsust tegev pädev asutus kontrollima, kas kogu perekonna ümberasumine teise liikmesriiki on liidu õiguse alusel üldse võimalik (jaotise A alajaotis 3).

30. Vastuseks eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele analüüsin kohtuotsusel Ruiz Zambrano põhinevat kohtupraktikat ning näitan, et kui pädevad asutused hindavad, kas liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vaheline sõltuvus on nii suur, et liidu kodanik on sunnitud minema oma kolmanda riigi kodanikust vanemaga kaasa, kui viimane peab lahkuma liikmesriigist, mille kodanik on tema ülalpeetav alaealine laps, siis peavad nad võtma arvesse ka lapse huve ja õigust perekonnaelule. Kui otsust tegev asutus tuvastab, et sõltuvus on nii suur, et kohaldamisele kuulub ELTL artikkel 20, peab ta andma tuletatud elamisõiguse, et kaitsta ülalpeetava liidu kodaniku õigust mitte liikuda, isegi kui lahkutaks teise liikmesriiki (jaotis B).

31. Seejärel asetan esitatud arutluskäigu käesoleva kohtuasja konteksti (jaotis C).

A. Esimene küsimus

32. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikli 20 alusel saab tuletatud elamisõigus tekkida üksnes siis, kui vastasel juhul oleks liidu kodanik sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt.

33. See küsimus lähtub kohtuotsusele Ruiz Zambrano järgnenud kohtupraktikas välja töötatud reeglist. Kõnealune reegel on sõnastatud järgmiselt: „Esineb väga erilisi olukordi, kus hoolimata sellest, et kolmandate riikide kodanike riigis elamise õigust käsitlev liidu teisene õigus ei ole kohaldatav ja asjaomane liidu kodanik ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, tuleb elamisluba siiski anda kolmanda riigi kodanikule, kes on nimetatud liidu kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks liidu kodakondsus oma soovitava toime, sest elamisloa andmisest keeldumise tagajärjena oleks see liidu kodanik tegelikult kohustatud lahkuma kogu liidu territooriumilt, mille tagajärjel jääks ta ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mille kodanikuks olemise staatus talle annab.“ [10]

34. Esmapilgul näib see sõnastus kinnitavat Madalmaade asutuste seisukohta, et ELTL artikliga 20 antakse kolmanda riigi kodanikule tuletatud elamisõigus üksnes juhul, kui alaealine liidu kodanik oleks muidu sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt.

[10] Esimest korda kasutas Euroopa Kohus sellist sõnastust 8. novembri 2012. aasta kohtuotsuses Iida (C-40/11, „edaspidi kohtuotsus Iida“, EU:C:2012:691, punkt 71). Pärast seda on Euroopa Kohus kasutanud sama sõnastust paljudes järgnevates kohtuotsustes, mis puudutasid moel või teisel kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigust. Sama sõnastust on kasutatud 8. mai 2013. aasta kohtuotsuses Ymeraga jt (C-87/12, edaspidi „kohtuotsus Ymeraga“, EU:C:2013:291, punkt 36), 10. oktoobri 2013. aasta kohtuotsuses Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, edaspidi „kohtuotsus Alokpa“, EU:C:2013:645, punkt 32), 13. septembri 2016. aasta kohtuotsuses CS (C-304/14, edaspidi „kohtuotsus CS“, EU:C:2016:674, punkt 29), 13. septembri 2016. aasta kohtuotsuses Rendón Marín (C-165/14, edaspidi „kohtuotsus Rendón Marín“, EU:C:2016:675, punkt 74), 10. mai 2017. aasta kohtuotsuses Chavez-Vilchez jt (C-133/15, EU:C:2017:354, edaspidi „kohtuotsus Chavez-Vilchez“, punkt 63), 5. mai 2022. aasta kohtuotsuses Subdelegación del Gobierno en Toledo (pereliikme elamisõigus – ebapiisavad vahendid) (C-451/19 ja C-532/19, edaspidi „kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo“, EU:C:2022:354, punkt 45), 27. aprilli 2023. aasta kohtuotsuses M. D. (Ungarisse sisenemise keeld) (C-528/21, edaspidi „kohtuotsus M. D“, EU:C:2023:341, punkt 58), kohtuotsuses X (Tai kodanikust ema), punkt 24, ning 25. aprilli 2024. aasta kohtuotsuses NW ja PQ (salastatud teave) (C-420/22 ja C-528/22, edaspidi „kohtuotsus NW ja PQ“, EU:C:2024:344, punkt 60). Hoolimata viidetest nii kohtuotsusele Ruiz Zambrano kui ka 15. novembri 2011. aasta kohtuotsusele Dereci jt (C-256/11, edaspidi „kohtuotsus Dereci“, EU:C:2011:734), ei kasutatud nendes kohtuotsustes täpselt samasugust sõnastust.

35. Kohtupraktika tähelepanelikumal lugemisel ilmneb siiski, et Euroopa Kohtu soov ei olnud väita, et liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemale saab ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõiguse anda vaid juhul, kui muidu oleks liidu kodanik sunnitud kogu Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma. Väidan, et lisaks eespool viidatud kohtupraktikas käsitletud *liidu kodanike Euroopa Liidus elamise õigusele* kaitseb ELTL artikkel 20 ka *liidu kodanike õigust mitte liikuda*. Nimetatud õigus hõlmab õigust „vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil", mis on liidu kodanikele antud ELTL artikli 20 lõike 2 punktiga a ja artikli 21 lõikega 1 ning millele ma viitan kui „õigusele vabalt liikuda ja elada".

1. Kohtuotsus Ruiz Zambrano *ja sellele järgnenud kohtuotsused*

36. Kohtuotsuse Ruiz Zambrano faktilised asjaolud on hästi teada. Kahe belglasest lapse, kes ei olnud kunagi sellest liikmesriigist lahkunud, Colombia päritolu isa taotles Belgias elamise tuletatud õigust ja tööluba, tuginedes ELTL artikli 20 alusel oma laste liidu kodakondsusele.[11] Kui kasutada liidu siseturuõiguse mõistet, siis oli selles kohtuasjas tegemist liikmesriigisisese olukorraga.

37. Enne kohtuotsust Ruiz Zambrano oli olulisimat kodakondsusega kaasnevat õigust ehk vaba liikumise ja elamise õigust kohaldatud üksnes piiriülese liikumise juhtudel.[12] Tõenäoliselt oli sellise olukorra tinginud tõik, et see õigus lähtub siseturust.[13] Seega ei saanud ühe liikmesriigi kodanik tugineda ELTL artiklile 20, et kaitsta end oma liikmesriigi võetud meetmete eest, kui ta ei olnud sellest liikmesriigist kunagi lahkunud, et töötada, pakkuda teenuseid, õppida või elada teises liikmesriigis.

38. See muutus kohtuotsusega Ruiz Zambrano[14], mille tulemusena ei ole liidu kodakondsusest tulenevate õiguste kasutamiseks enam vaja piiriülest liikumist.[15]

39. Vaatamata sellele, et Gerardo Ruiz Zambrano lapsed ei olnud selles kohtuasjas piiriüleselt liikunud, otsustas Euroopa Kohus, et ELTL artikkel 20 on kohaldatav. Ta leidis, et sellele sättele võib tugineda, välistamaks riigisiseseid meetmeid, „mille tagajärjel *jäävad* liidu kodanikud *ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi*, mida liidu kodaniku staatus neile annab".[16]

40. Euroopa Kohus ei andnud üldist määratlust ega selgitust selle kohta, milles võib seisneda kodakondsusega kaasnevate õiguste kasutamise *reaalsest võimalusest* ilmajäämine või mis on liidu kodaniku staatusega antud *põhilised* õigused. Ta lihtsalt selgitas, et Geraldo Ruiz Zambrano

[11] Gerardo Ruiz Zambrano taotlus oli tõenäoliselt ajendatud varasemast, 19. oktoobri 2004. aasta kohtuotsusest Zhu ja Chen (C-200/02, edaspidi „kohtuotsus Zhu ja Chen", EU:C:2004:639), milles Euroopa Kohus leidis, et kolmanda riigi kodanikust vanemale võib anda tuletatud elamisõiguse tema alaealise lapse liidu kodakondsusest lähtuvalt.

[12] Vt 5. juuni 1997. aasta kohtuotsus Uecker ja Jacquet (C-64/96 ja C-65/96, EU:C:1997:285, punkt 23) ning 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 26). Siseturul põhjendati liikmesriigisiseste olukordade välistamist liidu normide kohaldamisalast sageli eeldusega, et liikmesriik hoolitseb oma kodanike eest ise, mistõttu ei tohi liidu õigus sekkuda vastupidise diskrimineerimise juhtudesse.

[13] Nt Nic Shuibhne, N., „The Resilience of EU Market Citizenship?", *CMLR*, 2010, lk 1597.

[14] Võib väita, et Euroopa Kohus kohaldas kodakondsust käsitlevaid sätteid puhtalt liikmesriigisisese olukorra kohta juba oma 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Rottmann (C-135/08, edaspidi „kohtuotsus Rottmann", EU:C:2010:104). Ehkki Janko Rottmann vaidlustas Saksamaal Saksamaa ametiasutuste otsuse tühistada talle naturalisatsiooni korras Saksamaa kodakondsuse andmine, oli see kohtuasi siiski kaudselt seotud varasema piiriülese liikumisega, sest Janko Rottmann sündis ja elas enne Saksamaale kolimist Austrias ning kaotas Austria kodakondsuse Saksamaa kodakondsuse omandamise tõttu. Siiski ei tuginenud Euroopa Kohus kohtuasja lahendamisel niisugusele varasemale liikumisele. Selle asemel leidis ta, et liidu kodakondsuse võimalik kaotamine liikmesriigi kodakondsuse kaotamise tõttu kuulub „oma olemuse ja tagajärgede poolest" liidu õiguse kohaldamisalasse (kohtuotsus Rottmann, punkt 42).

[15] Vt selle kohta Lenaerts, K., ja Gutiérrez-Fons, J. A., „Epilogue on EU citizenship: Hopes and Fears", Kochenov, D. (ed), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Right*s, Cambridge, CUP, Cambridge, 2017, lk-d 751–781, lk 761.

[16] Kohtuotsus Ruiz Zambrano, punkt 42 (kohtujuristi kursiiv).

lapsed jääks ilma reaalsest võimalusest kasutada oma kodakondsusest tulenevaid õigusi, kui nende isa ei saaks Belgias elamise ja töötamise õigust, sest sellisel juhul, oleks nad sunnitud koos oma isaga liidu territooriumilt lahkuma. [17]

41. Kohtuotsuses Ruiz Zambrano tulenes võimalik tagajärg ehk tõik, et need lapsed on sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, selle kohtuasja konkreetsetest asjaoludest. Minu meelest ei saa seda kohtuotsust seetõttu tõlgendada nii, et Euroopa Kohtu arvates on need asjaolud ainsad, mille esinemisel võib liidu kodanik jääda ilma reaalsest võimalusest kasutada oma kodanikuõigusi.

42. Siiski hakati järgnevates kohtuotsustes, alates kohtuotsustest McCarthy [18] ja Dereci [19], „reaalset võimalust" seostama asjaoluga, et liidu kodanik on sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, kasutades seda kriteeriumi esimeses kohtuasjas ELTL artikli 21 ja teises kohtuasjas ELTL artikli 20 kohaldamise alusena. Seega hakati ELTL artikli 20 kohaldamise tingimusena mõistma asjaolu, et isik on sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt. Näib, et niisugust käsitust järgivad ka Madalmaade pädevad asutused käesolevas kohtuasjas.

43. Mõned järgnevad kohtuasjad, mis samuti puudutasid tuletatud elamisõigust, tulenesid asjaoludest, kus sarnaselt kohtuasjaga Ruiz Zambrano oleksid alaealised liidu kodanikud olnud sunnitud minema kolmandasse riiki, kui kolmanda riigi kodanikule, kellest nad sõltusid, oleks keeldutud elamisloa andmisest. [20] Kuid isegi teistsuguste asjaoludega kohtuasjades – kus ei olnud ohtu, et liidu kodanikku kohustataks kogu Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma – on Euroopa Kohus jätkuvalt kasutanud sama sõnastust, mis pärineb varasemast kohtupraktikast, mis seostab „reaalset võimalust" tõigaga, et liidu kodanik võib olla sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt. [21]

44. Lõpetuseks, kolmes kohtuotsuses, millele Madalmaade valitsus käesolevas kohtuasjas tugineb – kohtuotsused Alokpa [22], M. D. [23] ja Rendón Marín [24] –, näis Euroopa Kohus väitvat, et ELTL artiklist 20 ei tulene kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigust juhul, kui liidu kodanikud jäävad Euroopa Liidu territooriumi piiresse, kuid neid sunnitakse siiski teise liikmesriiki ümber asuma.

45. Need kolm kohtuasja erinevad käesolevast kohtuasjast kahel moel: ühelt poolt oma konkreetsete asjaolude poolest [25] ning teiselt poolt ja veelgi olulisemana liikmesriigi kohtute esitatud eelotsuse küsimuste sõnastuse poolest. Liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelise

[17] Kohtuotsus Ruiz Zambrano, punktid 43 ja 44.

[18] 5. mai 2011. aasta kohtuotsus McCarthy (C-434/09, edaspidi „kohtuotsus McCarthy", EU:C:2011:277, punkt 50).

[19] Kohtuotsus Dereci (punkt 66).

[20] Vt nt 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, edaspidi „kohtuotsus O jt", EU:C:2012:776), samuti kohtuotsused CS ja Chavez-Vilchez.

[21] Näiteks kohtuotsus Iida, punkt 71. See kohtuasi puudutas kolmanda riigi kodanikust isa, kes elas Saksamaal ja tugines tuletatud elamisõiguse tuvastamiseks ELTL artiklile 20 olukorras, kus pärast tema abielu lahutust oli tema Saksa kodanikust tütar kolinud Austriasse oma ema juurde elama. Selle kohtuasja faktilistest asjaoludest ei ilmnenud mingit ohtu, et liidu kodanikust laps oleks olnud sunnitud Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma, kui isa ei oleks saanud Saksamaa elamisluba. Vt ka kohtuotsus Ymeraga, punkt 36.

[22] Kohtuotsus Alokpa, punkt 35.

[23] Kohtuotsus M. D., punkt 62.

[24] Kohtuotsus Rendón Marín, punkt 79.

[25] Kohtuasjas Alokpa pidid alaealised liidu kodanikud kolima oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki, mitte sealt ära. Kohtuasjades M. D. ja Rendón Marín jäeti tuletatud elamisõigus andmata või tühistati avaliku korra huvides.

dialoogi rajasõltuvuse tõttu sõnastati küsimused nii, et Euroopa Kohus pidi neis asjades otsuse tegema Euroopa Liidu territooriumil elamise õiguse kontekstis, mis on käesolevast kohtuasjast erinev. [26]

46. Erinevalt nendest kohtuasjadest soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus käesolevas kohtuasjas sisuliselt teada, kas kogu Euroopa Liidu territooriumil elamise õiguse äravõtmine on tõepoolest ainus olukord, mil isik ei saa reaalselt võimalust kasutada oma liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi.

47. Seega, erinevalt varasematest kohtuasjadest, palutakse Euroopa Kohtul käesolevas kohtuasjas otsesõnu vastata küsimusele, kas liidu kodanikud on ELTL artikli 20 alusel kaitstud üksnes siis, kui nad oleksid muidu sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt. Seetõttu annab käesolev kohtuasi Euroopa Kohtule võimaluse veelgi täpsustada kodakondsusega kaasnevaid „põhilisi õigusi", mille kasutamise reaalset võimalust kaitseb ELTL artikkel 20.

48. Kokkuvõttes on kõigis kohtuotsusele Ruiz Zambrano järgnenud kohtuotsustes tõlgendatud ELTL artiklit 20 nii, et see on kohaldatav juhul, kui liidu kodanik oleks sunnitud lahkuma *kogu Euroopa Liidu territooriumilt* [27], mis tähendab, et ta jääb ilma võimalusest kasutada reaalselt oma põhilisi kodanikuõigusi.

49. Sellegipoolest on minu arvates oluline märkida, et Euroopa Kohus ei ole kunagi täpsustanud, kuidas kolmandas riigis elamine tegelikult jätab liidu kodanikud ilma võimalusest kasutada oma liidu kodakondsusega seotud õigusi ja milliseid õiguseid silmas peetakse. Minu meelest ei mõjuta ELTL artiklis 21 sätestatud õiguse vabalt liikuda ja elada raamesse jäävat *õigust asuda teise liikmesriiki ja seal elada* see, kui liidu kodanik elab kolmandas riigis. Seda põhjusel, et ka kolmandas riigis elades saab liidu kodanik ikkagi otsustada minna liikmesriiki, mis ei ole tema kodakondsusjärgne liikmesriik, ja seal elada samadel tingimustel nagu siis, kui ta teeks sellise otsuse liikmesriigis, mille kodanik ta on. [28] Need tingimused on sätestatud kodakondsusdirektiivis. [29]

50. Kui liidu kodanik, kes suundub liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole, on alaealine, võib olla vajalik, et tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmele, kellest liidu kodanik sõltub, antaks tuletatud elamisõigus. Kodakondsusdirektiivi kohaselt võib sellise tuletatud õiguse anda juhul, kui liidu kodanikust laps siirdub teise liikmesriiki ja tal on selles liikmesriigis enda ülalpidamiseks piisavalt vahendeid, kuid ta ei saa seal elada ilma kolmanda riigi kodanikuta, kellest ta sõltub. [30] Sama kehtib ka juhul, kui alaealine liidu kodanik läheb liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole, kolmandast riigist. Kui aga alaealine liidu kodanik elab kolmandas riigis ja otsustab minna oma

[26] Näiteks kohtuotsuses Rendón Marín (punkt 78) selgitas Euroopa Kohus sõnaselgelt, et ta otsustas tuletatud elamisõiguse olemasolu üle konkreetsest kontekstist lähtudes, arvestades elamisõigust, kui ta märkis, et elamisloa andmisest keeldumisel „võib sellest tuleneda sellise õiguse piirang, *eelkõige elamisõiguse piirang*, sest A. Rendón Maríni lapsed võivad olla sunnitud temaga kaasa minema ja seega lahkuma tervelt liidu territooriumilt" (kohtujuristi kursiiv).

[27] Kuigi seda ei ole alati väljendatud samas sõnastuses ja isegi kui erinevates keeltes on sama sõnastust erinevalt väljendatud, on Euroopa Kohus peamiselt väljendanud seda probleemi järgmistes kohtuotsustes: Dereci, punkt 66; O jt, punkt 47; Ymeraga, punkt 36; Alopka, punkt 32; Rendón Marín, punkt 74; Chavez-Vilchez, punkt 63; Subdelegación del Gobierno en Toledo, punkt 45, ja M. D., punkt 58.

[28] Vt ka Davies, G., „The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights", Kochenov, D. (ed), joonealune märkus 15, *op. cit.*, lk-d 468–488, lk 471. Vt ka Nic Shuibhne, N. N., „*Ruiz Zambrano* and the Essential Core of Union Citizenship", Craig, P., ja Schütze, R., (eds), *Landmark Cases in EU Law*, Volume 2, Bloombsbury, 2025, lk-d 169–185, lk 178.

[29] 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 (ELT 2004, L 158, lk 77; parandused ELT 2004, L 229, lk 35; ELT 2005, L 197, lk 34, ja ELT 2007, L 204, lk 28; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; edaspidi „kodakondsusdirektiiv"), artiklid 5–7 ja artikkel 14.

[30] Vt selle kohta kohtuotsus Zhu ja Chen. Piisavad vahendid võib tagada ka seesama kolmanda riigi kodanik.

kodakondsusjärgsesse liikmesriiki, siis kodakondsusdirektiiv ei kohaldu. Pigem on tema kolmanda riigi kodanikust vanemale, kellest alaealine liidu kodanik sõltub, tuletatud elamisõiguse andmise suhtes kohaldatav ELTL artikkel 20.[31]

51. Seega selle tõkestamine, et liidu kodanik ei oleks sunnitud minema kolmandasse riiki, ei kaitse tema kodakondsusest tulenevat õigust *vabalt liikuda teise liikmesriiki ja seal elada*, kuna seda õigust saab kasutada ka kolmandas riigis olles. Küll aga tagab liidu kodaniku Euroopa Liidu territooriumilt *de facto* väljasaatmise takistamine talle võimaluse *elada Euroopa Liidu territooriumil*, mis on „õiguse vabalt liikuda ja elada“ üks väljendusvorme.[32]

52. Asjaolu, et nii kohtuotsuses Ruiz Zambrano kui ka teistes kohtuasjades on Euroopa Kohus seni kaitsnud *Euroopa Liidus elamise õigust*, ei tähenda siiski iseenesest, et tegemist on ainsa paikse liidu kodaniku kodakondsusõigusega, mis kuulub ELTL artikli 20 kaitse alla.

53. Vastupidi, kohtuotsuse Ruiz Zambrano punktis 42 leidis Euroopa Kohus, et „ELTL artikliga 20 [on] vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab“. Seega tingis ELTL artikli 20 kohaldamise kodakondsusega seotud *õiguste* kasutamise võimalusest ilmajäämine. Selle kohtuotsuse punktis 44 täpsustas Euroopa Kohus lisaks, et elamis- ja tööloa andmisest keeldumine alaealiste liidu kodanike kolmanda riigi kodanikust vanemale tooks tagajärjena kaasa selle, et need lapsed peavad samuti Euroopa Liidu territooriumilt koos oma vanemaga lahkuma. Seda peeti kodanikuõiguste kasutamise reaalsest võimalusest ilmajätmiseks, kuid mitte ainsaks olukorraks, kus niisugune õigustest ilmajäämine võib aset leida.

54. Järgmises jaotises teen Euroopa Kohtule ettepaneku tõlgendada ELTL artiklit 20 nii, et selle järgi hõlmavad *liidu kodakondsusest tulenevad põhilised õigused* (mille kasutamise *reaalset võimalust* kõnealune artikkel kaitseb) ka õigust mitte liikuda.

2. Õigus mitte liikuda kui osa liidu kodanike õigusest vabalt liikuda ja elada

55. ELTL artiklite 20 ja 21 sõnastus ning liidu kodakondsuse mõiste senine areng koos Euroopa Kohtu praktikaga näitavad, et kodakondsusest tulenev põhiline õigus vabalt liikuda ja elada ei seisne üksnes õiguses elada kogu Euroopa Liidu territooriumil.

56. Väidan, et liidu kodakondsusega seotud põhilised õigused hõlmavad ka liidu kodanike õigust mitte liikuda.

57. Esiteks tagab ELTL artiklite 20 ja 21 sõnastus liidu kodanikele mitte ainult õiguse elada, vaid ka õiguse *vabalt liikuda* liidu liikmesriikide territooriumil.

58. See õigus vabalt liikuda on õigus, mitte kohustus. Järelikult peab see hõlmama ka õigust mitte liikuda.

[31] Vt selle kohta kohtuotsus X (Tai kodanikust ema).

[32] Peale ELTL artiklites 20 ja 21 kasutatud sõnastuse, mis viitab elamisõigusele, võib selle õiguse siduda ka Euroopa Liidu territooriumil elamisest tulenevate hüvedega. See võimaldab kasutada tervet hulka õigusi, mis on liidu õigusega antud liidu elanikele, olgu siis tegemist tarbijate, töötajate või lihtsalt elanikega, kellel on õigus hingata puhast õhku. Need mitmesugused õigused kuuluvad siiski igale isikule, kes elab Euroopa Liidu territooriumil, mitte ainult liidu kodanikele – tegemist ei ole *liidu kodakondsusest* tulenevate õigustega, millest ilmajäämist käsitletakse kohtuotsusega Ruiz Zambrano seotud kohtupraktikas. See võib aga selgitada, miks on oluline kinnitada, et liidu kodanikel on õigus elada Euroopa Liidu territooriumil.

59. Lisaks viitab asutamislepingu tekstis kasutatud määrsõna „vabalt“ sellele, et tegemist on *liikumisvabadusega*, mis alati eeldab võimalust valida, kas seda õigust kasutada. [33]

60. Teiseks on liidu kodanike valik elada muus liikmesriigis kui see, mille kodanikud nad on, kaitstud liidu õigusega, mis põhimõtteliselt keelab nende väljasaatmise. Liidu kodaniku väljasaatmine on lubatud üksnes juhul, kui see on vajalik avaliku korra ja julgeoleku kaitseks [34], kusjuures neid põhjendusi tuleb tõlgendada kitsalt. [35]

61. Ei ole põhjust kohelda paikseid liidu kodanikke, kes võivad tugineda ELTL artiklile 20, liikuvatest liidu kodanikest vähem soodsalt. Sel põhjusel kaitseb olukorras, kus paikne liidu kodanik oleks *de facto* sunnitud lahkuma oma liikmesriigi territooriumilt, tema liidu kodaniku staatus tema valikut jääda samamoodi, nagu see kaitseks liikuva kodaniku samasugust valikut.

62. On selge, et paikseid liidu kodanikke kaitseb nende liikmesriigist väljasaatmise eest ka rahvusvaheline õigus, sealhulgas EIÕK protokolli nr 4 artikkel 3. [36]

63. Tagades paiksele liidu kodanikule õiguse mitte liikuda kaitseb ELTL artikkel 20 teda *de facto* väljasaatmise eest ja kindlustab talle õiguse viibida kodakondsusjärgses liikmesriigis.

64. Kolmandaks ei kasuta enamik liidu liikmesriikide kodanikke oma õigust vabalt liikuda. [37] Kuigi ELTL artikliga 20 antakse liidu kodaniku staatus kõigile liikmesriikide kodanikele, on enamik neist otsustanud mitte liikuda. [38] See ei tähenda siiski, et nad ei ole liidu kodanikud. [39]

65. Ka nende kodaniku staatus vajab õiguskaitset.

[33] Käesolevast kohtuasjast veidi erinevas kontekstis on kohtujurist Sharpston märkinud: „Oluline on vabadus valida, kas liikuda või mitte. Liikuma sundiv meede piirab seda valikut. Seetõttu on see vastuolus ELTL artikli 21 lõikega 1.“ Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas O jt (C-456/12 ja C-457/12, EU:C:2013:837, punkt 134). Vt ka Sager, T., „Freedom as Mobility –Implications of the Distinction between Actual and Potential Travelling“, *Mobilities*, 2006, lk-d 465–488. Arutelu kohta liidu õigusest tuleneva võimaliku õiguse üle mitte liikuda vt Iglesias Sánchez, S., „A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement“, Kochenov, D., (ed), joonealune märkus 15 *op. cit.*, lk-d 371–393.

[34] Vt kodakondsusdirektiivi artikkel 28.

[35] Vt nt 23. novembri 2010. aasta kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 48) ja kohtuotsus CS, punkt 37.

[36] Nii on Euroopa Kohus kinnitanud, et rahvusvahelise õiguse alusel ei saa liikmesriik keelata oma kodanikul riiki siseneda ega võtta talt õigust seal elada. Vt nt kohtuotsus McCarthy, punkt 29, ja 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 69). Siiski on oluline märkida, et käesolevas kohtuasjas on selge, et Madalmaade ametiasutused ei arvanud, et rahvusvaheline õigus keelaks neid *de facto* sundida kolmanda riigi kodanikku oma kodakondsuse riigist lahkuma.

[37] 1. jaanuari 2022. aasta seisuga on liikuvaid liidu kodanikke (kodanikud, kes on kolinud teise liikmesriiki elama, töötama või õppima) 13,7 miljonit. 2021. aastal kolis teise liikmesriiki 1,4 miljonit varem ühes liidu liikmesriigis elanud inimest. Vt Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele (esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 25 kohaselt) „ELi kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2020–2023 tehtud edusammud“, COM(2023) 931 (final), lk 19. See tähendab, et vähem kui 3% liidu kodanikest on kasutanud oma õigust vabalt liikuda. 2021. aastal kasutas vaba liikumise õigust ainult ligikaudu 0,2% liidu kodanikest.

[38] Sellega seoses kirjutas G. C. G. J. van Roermund („Migrants, humans and uman rights – The right to move as the right to stay“, Lindahl, H., (ed.), *A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Hart, Oxford, 2009, lk 171) järgmist: „Idee, et iga inimene on avastamishimuline, on ütlemata romantiline. Enamiku jaoks on liikumisvabadus õigus, mida nad eelistavad mitte kasutada, sest see vihjab hoopis teistsugusele rollile: enesekindla teenri asemel haavatava hulkuri omale.“

[39] Sara Iglesias Sánchez (33. joonealune märkus, *op. cit.*, lk-d 388 ja 389) tõi oma artiklis ära 2013. aasta uuringu tulemused, mille kohaselt peab üle 60% liidu kodanikest end Euroopa Liidu kodanikuks, olgugi et vaid väike osa neist kasutab oma vaba liikumise õigust. Ka värskeimad (2025) Eurobaromeetri andmed on sarnased: 63% liidu kodanikest tunneb seotust Euroopa Liiduga (Standard Eurobarometer 103 – Spring 2025).

66. Neljandaks, kui liidu kodaniku staatus on – nagu Euroopa Kohus on sedastanud – liikmesriikide kodanike põhistaatus[40], ei saa liidu kodanike paikset enamust jätta ilma võimalusest kasutada selle staatusega kaasnevaid õigusi. Ei saaks ju liidu kodaniku staatust pidada põhistaatuseks, kui see on puudutab üksnes neid vähemuses olevaid liikmesriikide kodanikke, kes on otsustanud liikuda.[41]

67. Viiendaks, kui Euroopa Kohtu poolt Euroopa Liidu territooriumil elamise õiguse kaitsmise peamine eesmärk on tagada liidu kodanikele võimalus kasutada liidu õigusega sellel territooriumil elavatele isikutele antud õigusi[42], siis sama hüve tagatakse, kui tunnustatakse liidu kodaniku õigust mitte lahkuda oma elukoha- ja kodakondsusjärgsest liikmesriigist.

68. Enamik õigusi, mis on liidu teisese õigusega üksikisikutele ette nähtud, ei sõltu nende siirdumisest teise liikmesriiki.

69. Kui Euroopa Kohus peaks tõlgendama liidu kodanike põhilisi õigusi nii, et need hõlmavad ka õigust mitte liikuda, siis kas selline tõlgendus tähendaks kodakondsuse mõiste ühepoolset laiendamist? Mina nii ei arva.

70. Liidu liikmesriikide kodanikel olid juba enne liidu kodaniku staatuse kehtestamist siseturust tulenevad liikumisõigused. Need õigused puudutasid majanduslikult aktiivseid liikuvaid kodanikke (töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad, tööotsijad ja üliõpilased) ning hõlmasid tuletatud õigusi mõnele nende pereliikmele. Järelikult peab vaba liikumise ja elamise õigusel osana liidu kodakondsusest tulenevatest õigustest, mis lisati aluslepingutesse liiduga lõimumise protsessi uues etapis, olema täiendav tähtsus ja tähendus. Juba valitud sõnastusest – „liidu kodakondsus“ – nähtub selgelt, et selle mõiste eesmärk on luua liikmesriikide kodanikele lisaside – side, mis ei põhine ainult turu majanduslikul loogikal, vaid seob liikmesriikide kodanikke ühistel väärtustel põhineva Euroopa kogukonnaga laiemalt[43], võtmata neilt nende rahvuslikku identiteeti.[44] See side on olemas sõltumata sellest, kas liidu kodanik lahkub oma liikmesriigist või jääb sinna.

[40] 29. aprilli 2025. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Malta (investoritele kodakondsuse andmine) (C-181/23, edaspidi „kohtuotsus komisjon *vs*. Malta“, EU:C:2025:283, punkt 92). Kuigi selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et „liidu kodaniku staatus *on* liikmesriikide kodanike põhistaatus“, tugines ta oma varasemale kohtupraktikale, mille kohaselt see staatus „*on mõeldud olema* liikmesriikide kodanike põhistaatus“. Seega võib järeldada, et alates 20. septembri 2001. aasta kohtuotsusest Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), milles Euroopa Kohus seda esimest korda märkis, on selles vallas toimunud mõningad muutused. Euroopa Kohus on kohtuotsuses Grzelczyk kasutatud sõnastust korranud mitmes teiseski kohtuotsuses, sealhulgas kohtuotsuses Ruiz Zambrano (vt punkt 41). Ainus kohtuotsus enne kohtuotsust komisjon *vs*. Malta, milles Euroopa Kohus ei kasutanud fraase „on mõeldud olema“ või „saab olema“, oli 5. septembri 2023. aasta kohtuotsus Udlændinge- og Integrationsministeriet (Taani kodakondsuse kaotamine) (C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 38). Seega oli kohtuotsuse komisjon *vs*. Malta sõnastuse muutmine ilmselt tahtlik ja annab tunnistust liidu kodaniku staatuse olulisusele veelgi suurema rõhu asetamisest. See näitab minu arvates, et liidu kodakondsus on saavutanud oma küpsuse, mis võimaldab seda veelgi edasi arendada.

[41] Ka mõned muud õigused, mis liidu kodanikel ELTL artikli 20 alusel on ja mida on üksikasjalikumalt käsitletud ELTL artiklites 22–24, puudutavad liikuvaid kodanikke. Näiteks on õigus valida kohalikel või Euroopa Parlamendi valimistel oluline oma elukohajärgses liikmesriigis kodanikele, kes elavad muus liikmesriigis kui see, mille kodanikud nad on. Õigus saada diplomaatilist ja konsulaarkaitset kolmandates riikides muude liikmesriikide kui kodakondsusjärgse riigi esinduste kaudu on oluline nende kodanike jaoks, kes reisivad kolmandatesse riikidesse, kuid mitte paiksete või liikuvate kodanike jaoks vaba liikumise õiguse tähenduses. Õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi või Euroopa Ombudsmani poole või kirjutada liidu institutsioonidele oma emakeeles puudutab siiski nii paikseid kui ka liikuvaid kodanikke.

[42] Vt käesoleva ettepaneku 32. joonealune märkus.

[43] Vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs*. Malta, punkt 95. Võttes arvesse seda kohtuotsust, soovitades Euroopa mõõtme kasutuselevõttu hariduses, leidis K. Grimonprez, et „Euroopa Kohtu poolne tunnustamine, et kodakondsus põhineb solidaarsusel ja heal usul, kinnitab, et selle asjakohasus ulatub kaugemale liikuvatest kodanikest. Selle mõju kehtib ka nende suhtes, kes ei ületa riigipiire“. Grimonprez, K., „Ühistel väärtustel põhinev liidu kodakondsus: kohtuotsuse komisjon *vs*. Malta (C-181/23) mõju kodanikuhariduse Euroopa mõõtmele (kohtuotsuse kommentaar) E. L. Rev. 2025, lk-d 502–514, lk 512.

[44] Vt selle kohta 19. novembri 2024. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Tšehhi Vabariik (kandideerimisõigus ja erakonna liikmeks olek) (C-808/21, EU:C:2024:962, punkt 163) ja 19. novembri 2024. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Poola (kandideerimisõigus ja erakonna liikmeks olek) (C-814/21, EU:C:2024:963, punkt 160).

71. Seega, isegi kui võimalus siirduda teise liikmesriiki on oluline osa liidu kodakondsusest, tuleb seda staatust tõlgendada nii, et see ei anna õigusi mitte ainult isikutele, kes otsustavad ise seda võimalust kasutada, vaid peab kaitsma ka neid, kes otsustavad seda mitte teha.

72. Kõigil neil põhjustel leian, et ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see kaitseb õigust mitte liikuda. Selle õiguse kaitsmisel ei oma tähtsust, kas kodanik on sunnitud lahkuma kolmandasse riiki või teise liikmesriiki. Mõlemal juhul on oht, et liidu kodanikelt võetakse vabadus otsustada mitte liikuda, kahjustades nii nende kodaniku staatust. Mõlemal juhul võib sellise ohu tõttu seega tekkida tuletatud elamisõigus kolmanda riigi kodanikule, kellest asjaomane liidu kodanik sõltub.

73. Eelneva põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele, et ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see ei välista, et kolmanda riigi kodanikust vanemale tuleb anda tuletatud õigus elada selles liikmesriigis, mille kodanik on ja kus on paikne tema ülalpeetav alaealine laps, kui kolmandast riigist pärit vanemal on õigus elada mõnes teises liikmesriigis. Liidu kodakondsusest tulenev õigus „vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil“ hõlmab õigust mitte liikuda, mistõttu ei ole oluline küsimus, kas liidu kodanik on sunnitud suunduma kolmandasse riiki või teise liikmesriiki.

3. Teine võimalus

74. Kui Euroopa Kohus peaks leidma, et ELTL artikkel 20 on kohaldatav üksnes juhul, kui liidu kodanik on sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt, peab otsust tegev asutus siiski kontrollima, kas asjaomane liidu kodanik võiks tegelikult vastata teises liikmesriigis kehtiva elamisloa tingimustele.

75. Isegi kui V-l on Hispaanias elamise õigus[45], ei selgu sellest, kas kogu perekond, s.t tema alaealine laps ja abikaasa, võiks temaga selles liikmesriigis ühineda.

76. Näib, et Madalmaade asutused tuginesid oma hinnangus üksnes eeldusele, et nii V abikaasa kui ka poeg on liidu kodanikud, ilma et nad oleksid konkreetselt kontrollinud, kas nood võivad tegelikult Hispaanias seaduslikult elada.

77. Kogu perekonna ümberasumise võimalust ei saa lihtsalt eeldada. Seega oleks Madalmaade ametiasutused enne V-le elamisloa andmisest keeldumist ja talle ettekirjutuse tegemist Hispaaniasse siirduda pidanud veenduma selles, et perekonna ümberasumine on õiguslikult võimalik.

78. Kui see nii ei ole, peaks V, kellele on tehtud ettekirjutus Madalmaadest lahkumiseks, pöörduma koos oma lapsega tagasi kolmandasse riiki, kust ta on pärit. V liidu kodanikust laps oleks seega sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, kuna on emast sõltuv, kusjuures sellele ei ole põhikohtuasjas vaielnud vastu ükski menetlusosaline. Sellest tulenevalt kuuluks vastavalt Euroopa Kohtu põhjendustele kohtuotsuses Ruiz Zambrano ja sellele järgnenud kohtuotsustes kohaldamisele ELTL artikkel 20 ning Madalmaade ametiasutused oleks kohustatud tunnustama V tuletatud elamisõigust.[46]

[45] Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, kas V-l on ka tegelikult Hispaanias elamise õigus. V selgitas, et ta püüdis sellest õigusest loobuda, kuid ei ole kindel, kas see oli võimalik. Analüüsi tegemisel lähtun eelotsusetaotluses nähtuvast eeldusest, et V võib tõepoolest Hispaanias seaduslikult elada.

[46] Lisan, et ei tohi jätta tähelepanuta, et kuigi mõlemal vanemal näib olevat kolmanda riigi kodakondsus, ei ole see nii nende poja puhul, mistõttu võivad tema asjaomasesse kolmandasse riiki ümberasumise ja seal elamise suhtes siiski kehtida täiendavad nõuded.

79. Kas V laps ja abikaasa võiksid Hispaaniasse ümber asuda?

80. Liidu kodanikena on nii V abikaasal kui ka nende lapsel õigus minna Hispaaniasse ja elada seal kuni kolm kuud (kodakondsusdirektiivi artiklid 5 ja 6).

81. Pärast kolme kuud kehtivad kodakondsusdirektiivi artikli 7 järgi teatavad tingimused.

82. V abikaasa ja laps võivad elada Hispaanias, tingimusel et nad on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad (artikli 7 lõike 1 punkt a), on suutelised end ise üleval pidama (artikli 7 lõike 1 punkt b) või õpivad, omades ühtlasi piisavalt vahendeid ja üldist ravikindlustust (artikli 7 lõike 1 punkt c). V poeg on laps ega vasta tõenäoliselt ühelegi neist tingimustest.[47] V abikaasa saab sotsiaaltoetusi ja on oma tervisliku seisundi tõttu osaliselt töövõimetu, mistõttu on vähetõenäoline, et ka tema puhul võiks kehtida üks neist olukordadest.

83. Kodakondsusdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti d kohaselt võib liidu kodanik olla tegevuseta, ent ometi elada teises liikmesriigis, kui ta ühineb seal teise liidu kodanikuga. Käesolevas kohtuasjas see ei kehti, kuna V on kolmanda riigi kodanik.

84. Seega näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist –, et V-l ja tema perekonnal ei ole liidu õiguse alusel seaduslikku võimalust Hispaanias elada.

85. Igal juhul ei oleks Madalmaade ametiasutused tohtinud V-le riigis elamise õiguse andmisest keelduda, kontrollimata, kas tema laps ja abikaasa saanuks liidu õiguse alusel ka tegelikult temaga Hispaaniasse kaasa minna.

B. Teine küsimus

86. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, millal peab otsust tegev asutus selle üle otsustamisel, kas anda kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõigus, võtma arvesse lapse huve ja õigust perekonnaelule. Eelkõige soovib kohus teada, kas otsuse, millega kohustatakse kolmanda riigi kodanikust vanemat direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 alusel viivitamatult riigist lahkuma ja asuma teise liikmesriiki, kus tal on õigus elada, võib teha lapse huve ja õigust perekonnaelule hindamata.

1. Suur sõltuvus kui tuletatud elamisõiguse alusena ELTL artiklile 20 tuginemise tingimus

87. Kohtupraktikas on nii lapse õiguse perekonnaelule kui ka huvide riive hindamine tihedalt seotud sõltuvusastme tuvastamisega, sest juhul, kui see on piisav, võib see anda kolmanda riigi kodanikust vanemale ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõiguse.

88. Euroopa Kohus on sedastanud, et suur sõltuvus on tingimus tuletatud elamisõiguse andmiseks olukorras, kus niisugune sõltuvus sunniks liidu kodanikku vastasel juhul lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt. Samamoodi ja samal põhjusel, nagu võib *Euroopa Liidu territooriumil elamise õigus* vaid „väga erilistes olukordades“[48] osutuda olulisemaks liikmesriigi

[47] Kohtuotsuse Zhu ja Chen alusel võiks siiski väita, et V poeg saaks Hispaaniasse kolida, kui tema emal oleks piisavalt vahendeid tema selles liikmesriigis ülalpidamiseks.

[48] Sõnastus, mida Euroopa Kohus on kasutanud enamikus kohtuotsustest, milles käsitletakse ELTL artiklil 20 põhinevat tuletatud elamisõigust. Vt nt kohtuotsus NW ja PQ, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika.

sisserändega seotud meetmetest, on ka *õigus mitte liikuda* liidu lõimumise praeguses arenguetapis kaitstud üksnes juhul, kui liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vaheline sõltuvusaste on piisav.

89. Euroopa Kohtu praktikast järeldub, et ELTL artiklile 20 ei saa tugineda niisuguste riigisiseste meetmete korral, mis üksnes *riivavad* valikut mitte liikuda. Tuletatud elamisõiguse andmise tingimus on pigem sellest valikust *ilmajätmine*, mis juhtub vaid siis, kui liikmesriigi võetud meetmega *kohustatakse* liidu kodanikku *de facto* liikuma.

90. Nii nagu mina aru saan, seisneb sellise piirangu mõte selles, et liidu kodakondsusest tulenevad õigused riivavad liikmesriikide eesõigusi sisserändepoliitika valdkonnas. Kui ELTL artikkel 20 on kohaldatav, võib see kaaluda üles riigisisesed meetmed, sealhulgas kolmanda riigi kodanikule elamisloa andmisest keeldumise. Seetõttu tuleb need kaks huvi omavahel hoolikalt tasakaalu seada.

91. Seda silmas pidades võib suure sõltuvuse nõuet käsitada kui eesmärki piirata neid olukordi, millal võidakse ELTL artikli 20 alusel anda kolmanda riigi kodanikule tuletatud elamisõigus.

2. Sõltuvus ja lapse huvid

92. Kohtupraktika kohaselt on kodanikuõigustest ilmajäämisega tegemist juhul, kui liidu kodanik peaks *tegelikult*[49] koos kolmanda riigi kodanikuga lahkuma.

93. Euroopa Kohus leiab, et see ei ole nii juhul, kui sõltuvus on väiksem.

94. Näiteks kohtuotsuses Dereci asus Euroopa Kohus seisukohale, et „ei piisa iseenesest sellest, et liikmesriigi kodanikule näib majanduslikust seisukohast või liidu territooriumil perekonnasidemete säilitamise eesmärgil soovitav, et tema pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, saaksid elada koos temaga liidu territooriumil, selleks, et asuda seisukohale, et liidu kodanik on sunnitud sellise õiguse andmisest keeldumise korral liidu territooriumilt lahkuma“.[50]

95. Seega ei piisa pelgalt perekonnaelu elamise soovist.[51] Näiteks enamikus Euroopa Kohtus arutatud kohtuasjadest, kus täisealine liidu kodanik oleks olnud kohustatud oma liikmesriigist lahkuma, kui ta oleks soovinud jätkata perekonnaelu kolmanda riigi kodanikuga, on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et ELTL artikkel 20 ei anna tuletatud elamisõigust. Seega näib Euroopa Kohus nõustuvat, et „täisealine isik on üldjuhul võimeline elama iseseisvalt ilma oma pereliikmeteta“.[52]

96. Olukord on aga teistsugune, kui tegemist on alaealiste liidu kodanikega.[53]

[49] Nt kohtuotsus Chavez-Vilchez, punkt 63.

[50] Kohtuotsus Dereci, punkt 68.

[51] Vt ka kohtuotsus McCarthy, punktid 49 ja 50) või kohtuotsus Ymeraga, punktid 38, 39 ja 43.

[52] Vt nt 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ELTL artikli 20 kohane elamisõigus) (C-624/20, EU:C:2022:639, punkt 40).

[53] Vt selle kohta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika.

97. Hinnates liidu kodanikust lapse sõltuvust oma pereliikmest (üldjuhul vanemast), kes on kolmanda riigi kodanik, peavad pädevad asutused arvestama mitte üksnes lapse õigusega perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 7, vaid ka harta artikli 24 lõikega 2 kaitstavaid lapse huve. [54]

98. Sõltuvuse astme hindamisel peavad liikmesriigi otsust tegevad asutused põhjalikult analüüsima *iga üksikjuhtumi* kõiki konkreetseid asjaolusid. [55]

99. Arvesse tuleb võtta lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, lapse emotsionaalse suhte tugevust kolmanda riigi kodanikust vanemaga ning lapse vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu. [56]

100. Kui liidu kodanikust ülalpeetava lapse ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahelise suhte üksikasjaliku hindamise tulemusena järeldavad pädevad asutused, kes vaatavad läbi selle vanema elamisloa taotlust, et taotluse rahuldamata jätmise korral oleks laps sunnitud koos selle vanemaga liikmesriigist lahkuma, peab see asutus möönma piisavat sõltuvust ja andma ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõiguse.

101. Niisugust tagajärjest lähtuvat käsitlust, mille kohaselt peab ELTL artikli 20 kohaldatavuse kindlakstegemiseks analüüsima hartat, on kritiseeritud. [57] Sellega seotud probleemid saab siiski ületada, eristades ELTL artikli 20 üldist kohaldatavust selle kohaldatavusest tuletatud elamisõiguse alusena konkreetsel juhul.

102. ELTL artikli 20 kohaldatavus riigisisestes olukordades sõltub üksnes sellest, kas tegemist on liikmesriigi kodanikuga.

103. See tuleneb selgelt kohtupraktikast. Näiteks kohtuotsuses X (Tai kodanikust ema) [58] märkis Euroopa Kohus ELTL artikli 20 kohaldatavuse üle otsustades: „*ELTL artiklist 20 tulenev tuletatud elamisõigus ei sõltu mitte sellest, kuidas see laps kasutab oma õigust liidu piires vabalt liikuda ja elada, vaid tema liidu kodakondsusest*, mis tal on sõltumata nimetatud õiguse kasutamisest ja ainuüksi seetõttu, et ta on liikmesriigi kodanik.“ [59]

104. Seega kuulub olukord ELTL artikli 20 kohaldamisalasse ainuüksi seetõttu, et isik on mingi liikmesriigi kodanik, isegi kui see isik ei ole kunagi oma koduriigist lahkunud. See võimaldab rakendada hartat vastavalt selle artikli 51 lõikele 1, mille järgi on hartas sätestatud õigused liikmesriikidele ettenähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. [60]

54 Kohtuotsus Chavez-Vilchez, punkt 70.

55 Vt selle kohta kohtuotsus Rendón Marín (punkt 85), kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo (punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 25. aprilli 2024. aasta kohtuotsus NW ja PQ (salastatud teave) (C-420/22 ja C-528/22, EU:C:2024:344, punkt 77).

56 Vt selle kohta kohtuotsus Chavez-Vilchez, punkt 71. Vt selle kohta muu hulgas ka 8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias) (C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 72) ja 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ELTL artikli 20 alusel riigis elamise õiguse olemus) (C-624/20, EU:C:2022:639, punktid 38 ja 39) ning kohtuotsus X (Tai kodanikust ema) (punkt 48).

57 Vt nt Šadl, U., „Case – Case-Law – Law: *Ruiz Zambrano* as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments“, *EuConst*, 2013, lk-d 205–229, lk 225.

58 Selle kohtuasja asjaolude kohaselt oli alaealine liidu kodanik, kelle kodakondsuse alusel tema kolmanda riigi kodanikust ema taotles tuletatud elamisõiguse tunnustamist Madalmaades, kogu oma elu elanud kolmandas riigis.

59 Kohtuotsus X (Tai kodanikust ema), punkt 29 (kohtujuristi kursiiv).

60 Vt selle kohta 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

105. Nagu märgitud, sõltub ELTL artikli 20 kohaldamine tuletatud elamisõiguse andmiseks konkreetsel juhul sellest, kui suur on liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vaheline sõltuvus, mille hindamisel peab otsust tegev asutus võtma arvesse hartas sätestatud õigusi, eelkõige lapse huve ja õigust perekonnaelule.

106. See annab osalise vastuse eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele. Harta artiklites 7 ja 24 sisalduvad õigused on asjakohased selle hindamisel, kas liidu kodanik oleks sunnitud minema kaasa oma kolmanda riigi kodanikust vanemaga, keda kohustatakse lahkuma.

107. Järelikult, kui sõltuvusaste on selline, et alaealine liidu kodanik oleks sunnitud lahkuma, peavad pädevad asutused andma tema kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse, et kaitsta liidu alaealise kodaniku põhilisi kodanikuõigusi, mis hõlmavad ka õigust mitte liikuda.

108. Kui Euroopa Kohus nõustub minu ettepanekuga, et liidu kodakondsusega seotud õigused ei hõlma mitte ainult õigust elada Euroopa Liidu territooriumil, vaid ka õigust mitte liikuda, siis piisab ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõiguse olemasolu tunnustamiseks asjaolust, et perekond võib olla sunnitud minema teise liikmesriiki, mitte lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt.

109. Kui Euroopa Kohus aga ei nõustu kodakondsusega seotud põhiliste õiguste niisuguse tõlgendamise ettepanekuga, vaid piirab ELTL artikli 20 kohaldamise olukordadega, kus liidu kodanik on sunnitud lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt, on otsust tegev asutus siiski kohustatud kontrollima, kas perekond saab ka tegelikult Hispaaniasse kolida ja seal pereelu jätkata, ilma et see kahjustaks lapse huve ja õigust perekonnaelule.

110. Isegi kui alaealine liidu kodanik oleks sunnitud oma sõltuvuse tõttu kolmanda riigi kodanikust lahkuma koos selle kolmanda riigi kodanikuga liikmesriigist, kui viimasele ei anta elamisõigust, võib liikmesriik õigustada ELTL artikli 20 alusel esitatud tuletatud elamisõiguse taotluse rahuldamata jätmist muude põhjustega. Näiteks võib ta niisuguse taotluse rahuldamata jätmisel tugineda avalikule korrale või julgeolekule.[61] Selle hindamisel, kas sellistele põhjustele viitamine ELTL artikli 20 alusel esitatud taotluse rahuldamata jätmisel on proportsionaalne, peaks otsust tegev asutus ikkagi võtma arvesse ka lapse huve ja õigust perekonnaelule.

111. Käesolevas kohtuasjas aga nii, nagu see on Euroopa Kohtule esitatud, ei tõstatata siiski küsimust, kuidas liikmesriigi ametiasutused võiksid keelduda elamisloa andmisest. Näib, et pädevad asutused keeldusid V-le elamisõiguse andmisest põhjusel, et ELTL artikkel 20 ei kuulu kohaldamisele, üritamata seega põhjendada oma keeldumist muu alusega.

112. Lõpuks nõuab täielik vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele ka seda, et Euroopa Kohus täpsustaks, et pädevad asutused ei tohi teha direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 alusel otsust, kontrollimata, kas lapse parimaid huvisid ja õigust perekonnaelule arvestades peaks tuletatud elamisõiguse andma ning kas neid õigusi võib piirata muudel õiguspärastel põhjustel.

113. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele järgmiselt. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et pädevad asutused peavad ülalpeetava alaealise liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse andmise hindamisel kontrollima – arvestades lapse parimaid huve ja õigust perekonnaelule –, kas

[61] Vt nt kohtuotsus CS.

alaealise ja vanema vaheline sõltuvus on nii suur, et alaealine oleks sunnitud minema vanemaga kaasa, kui viimasele keeldutaks elamisõiguse andmisest. Lapse parimaid huve ja õigust perekonnaelule tuleb hinnata enne, kui tehakse direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikel 2 põhinev otsus, millega kohustatakse kolmanda riigi kodanikku lahkuma ja suunduma teise liikmesriiki, kus elamise õigus on tal olemas.

C. Kohaldatavus käesoleva kohtuasja asjaoludele

114. ELTL artikkel 20 on käesolevas asjas kohaldatav, sest V laps on liidu kodanik.

115. V tuletatud elamisõiguse üle otsustamisel peavad pädevad asutused hindama, kas liidu kodanikust lapsel ja tema kolmanda riigi kodanikust emal, kes on taotlenud elamisluba, on selline sõltuvussuhe, et laps oleks sunnitud Madalmaade territooriumilt lahkuma, kui tema emale tehtaks lahkumisettekirjutus.

116. Eelotsusetaotlusest selgub, et V on lapse peamine hooldaja, kuna tema isa ei ole võimeline püsivalt töötama ja saab seetõttu sotsiaaltoetusi.[62] Samuti ilmneb, et lapse ja tema ema vahel on tugev sõltuvussuhe. Järelikult on lapse parimates huvides ema juurde jäämine.

117. Seega oleks laps sunnitud koos emaga Madalmaadest lahkuma, kui emale keeldutaks selles liikmesriigis elamise õiguse andmisest. Näib, et sellele asjaolule ei ole vastu vaieldud ja see paistab olevat kooskõlas ka Madalmaade pädevate asutuste järeldusega.

118. Kui lapse ema peab Madalmaadest lahkuma ja laps on seega sunnitud temast sõltumise tõttu kaasa minema, siis arvestades, et ELTL artikli 20 järgi on liidu kodanikel õigus mitte liikuda, ei oma tähtsust, kas ema ja poeg peaks suunduma Hispaaniasse või kolmandasse riiki.

119. Kui lapse huvides on kasutada oma õigust mitte liikuda, peavad Madalmaade ametiasutused andma tema kolmanda riigi kodanikust emale tuletatud elamisõiguse.

120. Käesoleva kohtuasja konkreetsetest asjaoludest ilmneb, et Madalmaadesse jäämine on lapse huvides. Tema kodanikuõigust mitte liikuda saaks seega kaitsta ainult tema emale tuletatud elamisõiguse andmisega.

[62] Euroopa Kohus on selgitanud, et kui asjaomane liidu kodanik on laps, peavad pädevad asutused välja selgitama, kes hoolitseb tegelikult lapse eest ning kas lapse ja kolmanda riigi kodanikust vanema vahel on tegelik sõltuvussuhe (kohtuotsus Chavez-Vilchez, punkt 70). Isegi kui laps sõltub mõlemast vanemast, kellest üks on kolmanda riigi kodanik ja teine liidu kodanik, ei piisa kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse andmisest keeldumiseks ainuüksi asjaolust, et olemas on ka liidu kodanikust vanem, kes osaleb lapse elus, kui laps sõltub tegelikult kolmanda riigi kodanikust vanemast.

IV. Ettepanek

121. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see ei välista, et kolmandast riigist pärit vanemale tuleb anda tuletatud õigus elada selles liikmesriigis, mille kodanik on ja kus on paikne tema ülalpeetav alaealine laps, kui kolmandast riigist pärit vanemal on õigus elada mõnes teises liikmesriigis. Liidu kodakondsusest tulenev õigus „vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil“ hõlmab õigust mitte liikuda, mistõttu ei ole oluline küsimus, kas liidu kodanik on sunnitud suunduma kolmandasse riiki või teise liikmesriiki.

2. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et pädevad asutused peavad ülalpeetava alaealise liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse andmise hindamisel kontrollima – arvestades lapse parimaid huve ja õigust perekonnaelule –, kas alaealise ja vanema vaheline sõltuvus on nii suur, et alaealine oleks sunnitud minema vanemaga kaasa, kui viimasele keeldutaks elamisõiguse andmisest. Lapse parimaid huve ja tema õigust perekonnaelule tuleb hinnata enne, kui tehakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 6 lõikel 2 põhinev otsus, millega kohustatakse kolmanda riigi kodanikku lahkuma ja suunduma teise liikmesriiki, kus elamise õigus on tal olemas.