EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 15.2.2008
KOM(2008) 85 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

Viies aruanne liidu kodakondsuse kohta
(1. mai 2004 – 30. juuni 2007)

[SEK(2008) 197]

KOMISJONI ARUANNE

Viies aruanne liidu kodakondsuse kohta
(1. mai 2004 – 30. juuni 2007)

1. SISSEJUHATUS

Üha enam eurooplasi õpib, abiellub, elab või töötab liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole. 1. jaanuari 2006. aasta seisuga kasutas umbes 8,2 miljonit ELi kodanikku oma õigust elada alaliselt mõnes teises liikmesriigis[1].

Euroopa Liidu kodakondsust käsitlevast 2007. aasta avaliku arvamuse uuringust Flash Eurobarometer[2] selgus, et eurooplased on üldiselt teadlikud oma liidu kodaniku staatusest, kuid sooviksid enam teavet oma õiguste kohta. Rohkem kui kolmveerand ELi kodanikest on kuulnud mõistet „Euroopa Liidu kodanik" ja nad on teadlikud, et liidu kodakondsus kaasneb liikmesriigi kodakondsusega automaatselt. 90 % kodanikest teab, et nad on samaaegselt nii liidu kui ka liikmesriigi kodanikud.

Viimase viie aasta jooksul võib täheldada märkimisväärset paranemist eurooplaste üldises teadlikkuseses liidu kodaniku staatuse kohta. Võrreldes 2002. aastaga väidab tänavu 8 % eurooplasi enam, et nad on tuttavad mõistega „liidu kodanik" ning teavad, mida see sisaldab. Vastanutest 15 % enam on teadlikud, et liidu kodakondsus kaasneb automaatselt liikmesriigi kodakondsusega.

Siiski tunneb vähem kui kolmandik (31 %) vastanuid, et neid on liidu kodaniku õigustest hästi teavitatud.

Komisjoni jaoks on kodanik kogu poliitika keskmes ja jätkuvalt teavitab ta kodanikke nende õigustest ning tagab, et nad saaksid kasutada oma vabadusi terves liidus.

EÜ asutamislepingu artikli 22 kohaselt peab komisjon iga kolme aasta tagant Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele andma aru asutamislepingu teise osa liidu kodakondsust käsitlevate sätete kohaldamise kohta. Käesolevas viiendas aruandes hinnatakse nimetatud sätete kohaldamist liidu laienemise taustal perioodil 1. mai 2004 – 30. juuni 2007 ja kaalutakse vajadust tugevdada liidu kodanikele antud õigusi.

Aruandes keskendutakse kodanike õiguste õiguslikule tuumale, nimelt õigusele **vabalt liikuda ja elada liidus** (artikkel 18), **õigusele valida ja olla valitud Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole** (artikkel 19), **õigusele saada kaitset diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt kolmandates riikides** (artikkel 20), **õigusele pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole ja õigusele pöörduda ombudsmani poole** (artikkel 21). Lisaks antakse ülevaade edusammudest valdkondades, mis

---

[1] Eurostati hinnang (vt käesoleva aruande lisa).
[2] Flash Eurobarometer nr 213.

on kodakondsusega laiemalt seotud, nt võrdne kohtlemine sõltumata kodakondsusest ja põhiõiguste kaitse.

2. LIIDU KODAKONDSUS

2.1. Probleemid, mis on seotud kodakondsuse saamise ja kaotamisega

EÜ asutamislepingus on sätestatud, et iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik ja et liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust (artikli 17 lõige 1). Euroopa Liidu lepingule lisatud deklaratsioonis nr 2 sätestatakse, et seda, kas isikul on liikmesriigi kodakondsus, saab otsustada vaid liikmesriigi kodakondsust käsitlevate eeskirjade alusel ja Euroopa Kohus on kinnitanud, et kodakondsuse saamine või kaotamine kuulub liikmesriikide pädevusse. Komisjon on saanud mitmeid kaebusi, valitsusväliste organisatsioonide aruandeid, petitsioone ja Euroopa Parlamendi esitatud küsimusi, mis käsitlevad teatavates liikmesriikides esinevaid probleeme, mis on seotud kodakondsuse saamise või kaotamisega.

Eelkõige on komisjon teadlik küsimustest, mis on seotud vene keelt kõnelevasse vähemusse kuuluvate isikutega **Eestis ja Lätis**, keda peetakse „**kodakondsuseta isikuteks**", ja „**kustutatud isikute**" olukorraga **Sloveenias**. Üks tõstatatud teemasid käsitleb teise **riigi kodanike kodakondsuse laiendamist** muu hulgas etnilisse kogukonda kuulumise alusel.

Komisjonil puuduvad volitused tegeleda kodakondsuse saamise või kaotamise küsimustega. Siiski on komisjon oma pädevuse piires püüdnud aidata kaasa nende probleemide lahendamisele, edendades integratsiooni ja kasutades tema käsutuses olevaid ühenduse vahendeid, näiteks selle tagamine, et liikmesriigid rakendaksid EÜ diskrimineerimisvastaseid õigusakte täpselt.

2.2. Liidu kodakondsuse saamise võimalus

Liidu kodakondsuse saab liikmesriigi kodakondsuse saamise teel. Mõjutamata asjaolu, et liikmesriigid jäävad ainsana pädevaks kodakondsusseaduste valdkonnas, kinnitati 1999. aastal Tamperes toimunud ülemkogu kohtumisel „eesmärki, et liikmesriigis pikema aja vältel seaduslikult elanud kolmandate riikide kodanikele tuleks pakkuda võimalust saada selle liikmesriigi kodakondsus".

2004. aastal võttis komisjon vastu **integratsiooni käsitlevad ühised aluspõhimõtted**[3], mis oleksid liikmesriikidele abiks nende integratsioonipoliitika sõnastamisel. Ühes nendest põhimõtetest väidetakse, et sisserändajate osalemine demokraatlikus protsessis ning integratsioonipoliitika ja –meetmete kujundamisel aitab kaasa nende integreerumisele. 2005. aastal võttis komisjon vastu teatise **ühise integratsioonikava** kohta[4], milles pakutakse välja meetmed ühiste aluspõhimõtete elluviimiseks. Komisjon tegi näiteks ettepaneku laiendada riiklikul tasandil kodakondsuseks ettevalmistavaid ja naturalisatsiooniprogramme ja edendada ELi tasandil identiteedi ja kodakondsusega seotud küsimuste uurimist ja temaatilist dialoogi. Kolmas rände ja integratsiooni aastaaruanne[5] kinnitab osaluskodakondsuse erinevate vormide olulisust kolmandate riikide kodanike integreerimisel.

---

[3] Nõukogu dokument 14615/04.
[4] KOM (2005) 389.
[5] KOM (2007) 512.

2007. aasta juunis vastuvõetud **nõukogu järeldustes ELi integratsioonipoliitika tugevdamise kohta põhimõtte „ühtsus mitmekesisuses" edendamise teel** kutsutakse liikmesriike koostöös komisjoniga üles uurima ja selgitama osaluse ja kodakondsuse erinevaid mõisteid ning vahetama kogemusi naturalisatsioonisüsteemide osas.

2.3. Euroopa kodakondsuse edendamine

Kodanikke tuleks teavitada nende Euroopa kodakondsusest, sellest saadavast kasust, samuti sellega kaasnevatest õigustest ja kohustustest, kui nad soovivad kujundada Euroopa identiteeti ja toetada täielikult Euroopa integratsiooni. Algatused, näiteks **ühenduse tegevusprogramm aktiivse Euroopa Liidu kodakondsuse edendamiseks**,[6] mida rakendati aastatel 2004–2006 ja **programm „Kodanike Euroopa"**[7] ajavahemikuks 2007–2013, annavad liidule olulised vahendid Euroopa kodanikuaktiivsuse edendamiseks.

3. VABADUS LIIKUDA JA ELADA LIIKMESRIIKIDE TERRITOORIUMIL

3.1. Aruanne kolme direktiivi kohta, mis käsitlevad majanduslikult mitteaktiivsete liidu kodanike elamisõigust

2006. aasta aprillis võttis komisjon vastu ajavahemikku 2003−2005 käsitleva kolmanda aruande[8] nõukogule ja Euroopa Parlamendile ELi kodakondsusega õppijate, majanduslikult mitteaktiivsete isikute ja pensionäride elamisõigust käsitleva kolme direktiivi kohaldamise kohta[9].

3.2. Direktiiv 2004/38: kodakondsuse väärtuse tugevdamine

Kõige tähtsam areng nimetatud valdkonnas oli direktiivi 2004/38, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, jõustumine 30. aprillil 2006. Direktiiviga:

- kodifitseeritakse üheks õigusaktiks keerukas õigusalane korpus ja ulatuslik Euroopa Kohtu ulatuslik kohtupraktika ning luuakse ühtne kodakondsust käsitlev õiguslik režiim;
- hõlbustatakse elamisõiguse kasutamist tingimuste ja formaalsuste lihtsustamise kaudu (nt elamisloa süsteemi kaotamine liidu kodanike puhul);
- tugevdatakse perekonnaliikmete õigusi (nt laiendades perekonna taasühinemise põhimõtet ka registreeritud partneritele);
- luuakse tingimusteta alaline elamisõigus pärast viit aastat pidevat seaduslikku elamist vastuvõtvas liikmesriigis ning
- suurendatakse kaitset liidu kodanike ja nende perekondade väljasaatmise vastu avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu kaalutlustel.

---

6 Nõukogu 26. jaanuari 2004. aasta otsus 2004/100/EÜ.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta otsus nr 1904/2006/EÜ, millega luuakse ajavahemikuks 2007−2013 programm „Kodanike Euroopa", et edendada Euroopa kodanikuaktiivsust.

8 KOM(2006) 156 (lõplik)

9 Direktiivid 93/96, 90/364 ja 90/365, mis on tunnistatud kehtetuks direktiiviga 2004/38.

Kodanikud saavad ainult siis täielikult kasutada oma tugevdatud õigusi, kui nad on neist täielikult teadlikud „**Juhend direktiivi 2004/38/EÜ jaoks**" püüab aidata liidu kodanikel aitab liidu kodanikele õigusakte tutvustada, tõlkides need kasutajasõbralikumasse keelde[10]. Juhendit on terves ELis levitatud 19 keeles ja enam kui 16 000 eksemplaris.

Nimetatud **direktiivi nõuetekohase rakendamise järelevalve** on komisjoni jaoks prioriteet[11]. 2006. aasta juunist 2007. aasta veebruarini algatati 19 **rikkumismenetlust** seoses riiklikest meetmetest **mitteteatamisega**: 2007. aasta juunis oli 15 juhtumit avatud, neli neist oli suunatud Euroopa Kohtusse. 2007. aastal käivitas komisjon uurimuse, mis käsitleb **ülevõtmismeetmete kooskõlastatust**. Siiski on üksikkaebuste, petitsioonide ja Euroopa Parlamendile esitatud küsimuste põhjal direktiivi ebaõige rakendamise valdkonnas juba tehtud kindlaks konkreetseid problemaatilisi valdkondi.

Kodanike **kolmandatest riikidest pärit perekonnaliikmed** põrkuvad jätkuvalt takistustele mitte ainult seoses riiki sisenemise jaoks loa saamisel, vaid ka elamislubade väljastamisel. Neil on juba perekonnasidemete tõttu õigus elada koos liidu kodanikuga, kuid mõned liikmesriigi nõuavad neilt direktiivi seisukohast lubamatut dokumentide esitamist ja menetluste läbimist. Komisjon kasutas ja kasutab ka edaspidi oma EÜ asutamislepingu artiklist 226 lähtuvaid volitusi, et tagada vastavus direktiivile.

Arvukad kaebused käsitlevad teise liikmesriiki reisivatele liidu kodanikele osaks saanud vaba liikumise takistusi, kui **piiriametnikud või lennuettevõtjad nende dokumente nõudsid**. 2005. aasta juunis kutsus komisjon kõiki liikmesriike üles kontrollima, et nende riiklik õigus ja tavad, sealhulgas eeskirjad ja kord, mida kohaldatakse lennuettevõtjate suhtes ja nende poolt, oleksid kooskõlas EÜ õigusega. Pärast komisjoni sekkumist selles valdkonnas täiendavaid kaebusi peaaegu ei esinenud.

Mitmetes kohtuotsustes[12] tuletas Euroopa Kohus meelde, et õiguse elada mis tahes liikmesriigi territooriumil saab liidu kodanik vahetult lähtuvalt EÜ asutamislepingu artiklist 18, samuti rõhutas kohus vajadust tõlgendada vaba liikumise õigust lähtuvalt põhiõigustest, eelkõige õigusest perekonnaelu kaitsele, ja proportsionaalsuse põhimõttest.

.

3.3. Üleminekusätted töötajate vaba liikumise valdkonnas

Praegu kohaldatakse 1. mail 2004 ühinenud 8 liikmesriigi (EL 8)[13] ning 1. jaanuaril 2007 ühinenud Bulgaaria ja Rumeenia kodanike suhtes kolme faasi jagatud **maksimaalselt 7 aastat kestvaid üleminekusätteid**.

2007. aasta mai seisuga oli üheksa *viieteistkümnest* liikmesriigist[14] avanud oma tööturu EL 8 kodanikele ja kümme *kahekümne viiest* liikmesriigist[15] on avanud oma tööturu Bulgaaria ja Rumeenia kodanikele. Ülejäänud liikmesriigid piiravad riiklikust õigusest lähtuvalt nendest

---

10 http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf

11 KOM (2006) 333 (lõplik), Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile - Aruanne 2005. aasta Haagi programmi rakendamise kohta.

12 Vt muu hulgas juhtumid C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Komisjon v Hispaania, C-503/03 Komisjon v Hispaania, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Komisjon v Madalmaad.

13 Välja arvatud Küpros ja Malta.

14 Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Soome ja Ühendkuningriik.

15 Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Poola, Rootsi, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Tšehhi Vabariik.

riikidest pärit töötajate juurdepääsu tööturule, kohaldades töölubade korda, kuigi sageli muudetud kujul ja lihtsustatud menetlusi kasutades.

Komisjon esitas 2006. aastal **aruande üleminekusätete toimimise kohta**[16]. Komisjon jõudis järeldusele, et liikumisvood on olnud väga piiratud ja et nendel voogudel on olnud EL 15 liikmesriikide majandusele soodne mõju. Komisjon soovitab nende liikmesriikide tööturuolukorrast ja aruande tõendusmaterjalist lähtuvalt hoolikalt kaaluda, kas piirangute kohaldamise jätkamine on vajalik.

3.4. Muud küsimused

Mitmed liidu kodanikud on ära kasutanud võimaluse saada kasu ELis kohaldatavale õigusele sarnastest vaba liikumise õigusest **Šveitsis**, mis on sätestatud Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Šveitsi Konföderatsiooni vahelises isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes[17]. Alates 1. juunist 2007 võivad liidu kodanikud EL 15 liikmesriikidest, Küproselt ja Maltalt kolida Šveitsi ja elada seal ilma igasuguste piiranguteta. Käimas on läbirääkimised, mis käsitlevad Euroopa Majanduspiirkonna lepingus tehtavaid muudatusi, et võimaldada direktiivi 2004/38 kohaldamist EFTA riikide suhtes (Liechtenstein, Norra ja Island).

Seoses **säilmete teisaldamise** küsimusega, mida on mitmel juhul esitatud Euroopa Parlamendis ja neljandas aruandes kodakondsuse kohta, tuleb märkida, et matuseteenused on hõlmatud siseturuteenuste direktiivi (**direktiiv 2006/123**) kohaldamisalaga. Et tegu ei ole tervet ELi hõlmava sättega, mis reguleeriks ühtselt tervet säilmete teisaldamise valdkonda, on teenusepakkujatel selliseid teenuseid piiriüleselt lihtsam pakkuda.

4. VALIMISÕIGUS

4.1. Aruanne 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kohta ja ettevalmistused 2009. aasta valimisteks

2006. aasta detsembris võttis komisjon vastu **aruande 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kohta**[18]. Kui üldine suundumus on Euroopa Parlamendi valimiste osalusprotsendi langus (45 % aastal 2004, 50 % aastal 1999 ja 56 % aastal 1994), siis võib täheldada nende liidu kodanike osalusprotsendi suurenemist, kes elavad oma päritoluriigist erinevas liikmesriigis. Enam kui üks miljon liidu kodanikku registreeris ennast valijaks oma elukohaliikmesriigis aastal 2004, mis moodustab tervikust peaaegu 12 %; aastal 1994 oli see protsent 5,9 ja aastal 1999 oli see 9. **Osalemise suurenemine** on seletatav kodanike suurema liikuvusega ELis ja liikmesriikide jõupingutustega teavitada neid nende õigustest. **Vähem on** aga **valimistel kandideerijaid**. 1999. aastal oli neid 62, 2004. aastal aga 57 (kellest kolm isikut osutusid valituks). Üks võimalikke seletusi mittekodanikest kandidaatide vähesuse

---

16 KOM(2006) 48 (lõplik)

17 EÜT L 114, 20.4.2002.

18 KOM (2006) 790, komisjoni teatis − 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimised − komisjoni aruanne Euroopa Liidu kodanike elukohaliikmesriigis valimistel osalemise (direktiiv 93/109) ja valimiskorra kohta (otsus 76/787, mida on muudetud otsusega 2002/772).

kohta võib olla direktiiviga 93/109[19] ette nähtud kehtiv keeruline kandidatuuri esitamise menetlus.

Tehes jõupingutusi aruandes kindlaks määratud probleemide lahendamiseks, esitas komisjon ka direktiivi 93/109 paranduse, võttes kasutusele meetmed, **mis on vähem koormavad kandidaatide ja liikmesriikide jaoks**, pakkudes samas vajalikke tagatisi süsteemi kuritarvitamise vastu[20].

4.2. Areng kohtupraktika valdkonnas

Oma 12. septembri 2006. aasta kohtuotsustes[21] rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriikide kohustus on praegu reguleerida Euroopa Parlamendi valimismenetluse neid aspekte, mis ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud, ning eelkõige määrata kindlaks isikud, kellel on õigus valida ja kandideerida. Siiski peavad nad seda tehes pidama kinni EÜ õigusest, sealhulgas selle üldpõhimõtetest. Sellega välistatakse erinevused võrreldavas olukorras olevate kodanike kohtlemisel, juhul kui erinevus ei ole objektiivselt põhjendatud.

4.3. Euroopa tasandi poliitilised parteid

2007. aasta juunis võttis komisjon vastu ettepaneku, mis lubas Euroopa poliitiliste sihtasutuste loomise. Selle ettepanekuga muudetakse määrust (EÜ) nr 2004/2003 Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta. Viimane põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 191, milles tunnistatakse, et erakonnad Euroopa tasandil on tähtis integratsioonitegur, need aitavad kaasa eurooplaseks olemise teadvustamisele ja liidu kodanike tahte väljendamisele. Kokku rahastatakse määruse kaudu kümmet Euroopa tasandi poliitilist parteid ning rahastamist haldab Euroopa Parlament. Euroopa tasandi erakondade käsutusse määrati 2007. aastal 10,4 miljonit eurot.

4.4. Liidu kodanike tõhus osalemine oma elukohariigiks oleva liikmesriigi poliitikas

Selleks et tagada liidu kodanikele võimalus kasutada oma valimisõigust kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel elukohariigiks olevas liikmesriigis selle riigi kodanikega võrdselt, **hindab komisjon nende liikmesriikide õigusakte, kelle riiklik õigus ei luba liidu kodanikel saada poliitilise erakonna liikmeks ja/või poliitilist erakonda asutada**. Kui liidu kodanik jäetakse elukohaliikmesriigis ilma võimalusest poliitilist erakonda asutada või erakonna liikmeks saada, võib see neid takistada kasutamast oma õigust kandideerida. Komisjon nõuab asjaomastelt liikmesriikidelt selliste piirangute kõrvaldamist ja vajaduse korral kasutab oma EÜ asutamislepingu artiklist 226 lähtuvaid volitusi.

Kodakondsust käsitlevad varasemad aruanded on rõhutanud paljude liidu kodanike muret asjaolu üle, et enamikus liikmesriikides ei ole seal elavatel, ent selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikel **õigust osaleda riigi või piirkondliku tasandi valimistel**. Kodanike muret kinnitasid korduvad Euroopa Parlamendile esitatud küsimused ja aruandeperioodil toimunud avalik kirjavahetus. Komisjon kutsub liikmesriike üles seda küsimust uurima, et edendada liidu kodanike osalemist oma elukohariigi poliitikas.

---

[19] Nõukogu 6. detsembri 1993. aasta direktiiv 93/109/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel

[20] KOM (2006) 791.

[21] C-145/04 Hispaania v Ühendkuningriik ja C-300/04 Eman ja Sevinger.

4.5. Valimisõigus kohalikel valimistel

Seoses õigusega osaleda kohalikel valimistel kohandati direktiivi 94/80 direktiiviga 2006/106, millega lisati andmed uute liikmesriikide peamiste kohaliku tasandi haldusüksuste kohta.

5. DIPLOMAATILINE JA KONSULAARKAITSE

Diplomaatilist ja konsulaarkaitset käsitlev õigustik on väga piiratud. Peale otsuse 96/409/ÜVJP (tagasipöördumistunnistuse kehtestamise kohta) koosneb see **otsusest 95/553 (Euroopa liidu kodanike kaitse kohta diplomaatiliste või konsulaaresinduste kaudu)**, mis jõustus liikmesriikides selle vastuvõtmiseks vajalike tülikate õiguslike menetluste tõttu alles mais 2002.

Üha sagedamini reisivad liidu kodanikud kolmandatesse riikidesse ja kolivad sinna elama. Eurostat[22] hindas 2005. aastal väljapoole ELi tehtud reiside arvu umbes 80 miljonile. Pooled liidu kodanikest plaanivad reisi kolmandasse riiki järgmise kolme aasta jooksul[23]. Liikmesriikide **piiratud esindatus kolmandates riikides** (166st kolmandast riigist 107s on esindatud maksimaalselt 10 liikmesriiki) ja hiljutistest kriisiolukordadest saadud kogemus (nimelt Aasia tsunami ja Liibanoni kriis) näitas, et **koostööd** diplomaatiliste ja konsulaarasutustega **saaks parandada**.

Pärast seda, kui 28. novembril 2006. aastal võeti vastu komisjoni **roheline raamat − Euroopa Liidu kodanike diplomaatiline ja konsulaarkaitse kolmandates riikides**[24], esitas komisjon **tegevuskava aastateks 2007–2009**[25], milles tehakse ettepanekud meetmeteks, mille abil tõhustada nimetatud kaitset, ja liikmesriikidele suunatud **soovituse**, et need kaasaks passidesse artikli 20 teksti[26].

6. ÕIGUS PÖÖRDUDA PETITSIOONIGA EUROOPA PARLAMENDI POOLE JA ÕIGUS PÖÖRDUDA OMBUDSMANI POOLE

Liidu kodanikel, samuti kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes elavad või kelle tegevuskoht on registreeritud mõnes liikmesriigis, on õigus esitada **petitsioon Euroopa Parlamendile**, kui tegu on teemaga, mis kuulub EÜ tegevusvaldkonda ja mis otseselt puudutab petitsiooni esitajat (EÜ asutamislepingu artiklid 21 ja 194). Euroopa Parlament sai 2004. aastal 1002 petitsiooni (millest 623 olid vastuvõetavad), 2005. aastal 1032 petitsiooni (millest 628 olid vastuvõetavad) ja 2006. aastal 1021 petitsiooni (millest 667 olid vastuvõetavad). Kolmandik kuni pool petitsioonidest annab alust algatada rikkumismenetluse.

Ka võib saata kaebusi Euroopa Ombudsmanile, kui need on seotud haldusomavoliga ühenduse institutsioonide või asutuste tegevuses (EÜ asutamislepingu artiklid 21 ja 195). Ombudsman on täheldanud jätkuvat kaebuste arvu suurenemist, mis on põhjustatud peamiselt uute liikmesriikide ühinemisest. Aastal 2004 saadi 3726 kaebust, aastal 2005 laekus 3920 ja aastal 2006 laekus 3830 kaebust. Suur enamik esitatud kaebustest jääb jätkuvalt väljapoole

---

22 Rahvastiku andmebaas, turismi käsitlev osa. Andmed sisaldavad 2005. aastal toimunud puhkuse- ja ärireise, mis kestsid enam kui ühe päeva.

23 Eurobaromeetri uuring nr 118, juuli 2006.

24 KOM (2006) 712.

25 KOM(2007) 767 (lõplik)

26 K(2007) 5841 (lõplik)

ombudsmani pädevust või on need vastuvõetamatud; valdava enamiku kaebuste (ajavahemikus 2004–2006 keskmiselt 94,5 %) esitajad on üksikisikud[27].

Alates 11. jaanuarist 2005 määras Euroopa Parlament **otsusega 2005/46** teiseks ametiajaks Euroopa Ombudsmaniks M. Diamandourose.

7. KODAKONDSUSEST SÕLTUMATU VÕRDNE KOHTLEMINE

Euroopa Kohus on aruendeperioodi jooksul teinud nimetatud valdkonnas mitmeid tähtsaid otsuseid[28]. Kohus tuletas meelde, et **liidu kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus**, mis annab neile võrdsed võimalused saada kodakondsusest sõltumata võrdse õigusliku kohtlemise osaliseks, juhul kui erandid ei ole selgesõnaliselt sätestatud. Veel kinnitas kohus, et liikmesriigis seaduslikult elavad liidu kodanikud võivad toetuda EÜ asutamislepingu artiklile 12 igas olukorras, mis kuulub EÜ õiguse mõjualasse, sealhulgas nendes olukordades, mis on seotud õigusega vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis.

Õigust võrdsele kohtlemisele on täiendavalt selgitatud **direktiivis 2004/38**. Artikli 24 lõike 2 kohaselt võib sellest eeskirjast olla kaks erandit. Esimese kolme riigis elamise kuu jooksul, või tööotsijate puhul kauem, ei ole liikmesriigid kohustatud andma õigust sotsiaalabile teistele liidu kodanikele peale töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate või nende isikute, kes ise või kelle perekonnaliikmed sellise staatuse säilitavad. Liikmesriigid ei ole neile isikutele enne alalise elamisõiguse saamist kohustatud ka maksma õpingutoetust õppetoetuste või õppelaenude näol.

Juhtumi *Garcia Avello*[29] puhul otsustas Euroopa Kohus, et EÜ asutamislepingu artiklid 12 ja 17 välistavad võimaluse, et riigi ametiasutused võiksid lükata tagasi topeltkodakondsusega liidu alaealiste kodanike taotluse muuta perekonnanime, et nad saaksid kanda perekonnanime, mida neil on õigus kanda selle liikmesriigi õiguse ja traditsioonide kohaselt, mille kodakondsus neil veel on. Komisjon uuris meetmeid, mida liikmesriigid on kohtuotsusega vastavuse saavutamiseks võtnud ja algatas oktoobrist 2005 oktoobrini 2006 nimetatud küsimuses kolm rikkumismenetlust.

8. KODANIKE ÕIGUSTE TÕHUSTAMINE

Kodanikega peetav kirjavahetus kujutab endast olulist vahendit EÜ õiguse rikkumiste tuvastamiseks liikmesriikides. Komisjon saab jätkuvalt mitmeid küsimusi seoses nende õiguste väidetava rikkumisega, eelkõige seoses vaba liikumise õigusega. Kuigi vaba liikumise ja elamise õigus liikmesriikides on ehk liidu kodanike jaoks kaks kõige tajutavamat õigust, kalduvad mitmed riiklikud ametiasutused nende õiguste tõhusat kasutamist piirama (piirivalvurid, kodakondsusametid, kohalikud omavalitsused jne) ja see annab märku, et EÜ õiguse rakendamine on ELis sageli ebaühtlane.

Sellega seoses tuleks nimetada 2002. aasta juulis komisjoni ja liikmesriikide loodud **SOLVIT**-mehhanismi[30] edukust. SOLVIT aitab liidu kodanikel ja ettevõtjatel leida kiire ja praktilise lahenduse probleemidele, mis tulenevad EÜ õiguse ebaõigest kohaldamisest riiklike ametasutuste poolt, kusjuures menetlus võtab aega maksimaalselt kümme nädalat. SOLVIT-

---

27 Euroopa Ombudsmani aastaaruanded on kättesaadavad veebilehel: http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm

28 Vt eelkõige juhtumid C-456/02, Trojani ja C-209/03 Bidar.

29 C-148/02

30 Vt http://ec.europa.eu/solvit SOLVITi aastaaruanne SEC (2007)585.

keskused loodi kõigis 27 liikmesriigis, samuti Islandil, Liechtensteinis ja Norras. Kõik keskused on riiklike haldusasutuste osad. Komisjon kontrollib ja hõlbustab võrgu tööd.

Loomistest alates on SOLVITi juhtumite arv suurenenud 12lt uuelt juhtumilt kuus 70le. Keskmine lahendatud juhtumite osakaal on umbes 80 % ja juhtumite menetlemise aeg aastatel 2004–2007 umbes 65 kalendripäeva. Suurema osa kaebusi (66 %) on esitanud kodanikud ja need on seotud õigusega elada liikmesriigis, viisaküsimuste, sotsiaalkindlustuse, kutsekvalifikatsiooni tunnustamise ja maksudega. SOLVIT töötab hästi, kuid liikmesriigid peavad tagama oma riiklikes SOLVIT-keskustes piisava töötajaskonna olemasolu, mida ei ole saavutatud veel peaaegu pooltes keskustes.

Komisjon jätkab samaaegselt EÜ õiguse ühtse kohaldamise järelevalvega liikmesriikides ja oma EÜ asutamislepingu artiklist 226 lähtuvaid volitusi kasutades liikmesriikide ärgitamist, et need viiksid oma õiguse nii kiiresti kui võimalik vastavusse EÜ õigusega, samuti jätkatakse alternatiivsete vaidlustamismehhanismide kasutamisele julgustamist, kuna viimased võivad kodanike probleemide lahendamisel olla eriti tõhusad ja neid võib olla lihtsam kasutada.

9. KODAKONDSUS JA PÕHIÕIGUSED

Komisjon paigutab põhiõigused kõigi oma poliitikasuundade keskmesse. Samas valdkonnas teeb alates 2004. aastast poliitikaalgatusi põhiõiguste, **diskrimineerimisvastase võitluse ja võrdsete võimaluste küsimustega tegelev volinikerühm**, kes samuti tagab nimetatud valdkonnas ja vähemuste integreerimise valdkonnas tehtavate komisjoni algatuste seostatuse.

Kuigi enamik **Euroopa Liidu põhiõiguste hartas** sätestatud õigusi ei ole kohaldatavad ainult liidu kodanike suhtes, on teatavad õigused seotud liidu kodakondsusega, s.o valimisõigused (artiklid 39 ja 40), õigus vabalt liikuda ja elada (artikkel 45) ning õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele (artikkel 46).

9.1. Põhiõiguste ja kodakondsuse programm 2007–2013

Nõukogu lõi kodakondsuse valdkonnas olulise õigusakti, kui võttis 19. aprillil 2007. aastal vastu **otsuse 2007/252/EÜ, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2007–2013 üldprogrammi „Põhiõigused ja õigusasjad”** raames eriprogramm „Põhiõigused ja kodakondsus”[31]. Programm annab uue hoo ELi põhiõiguste ja kodakondsuse poliitikale, selle peamine eesmärk on edendada põhiõiguste järgimisel, sealhulgas liidu kodakondsusest tulenevate õiguste järgimisel põhinevat Euroopa ühiskonda. ***Ühenduse rahastamine programmi raames võib toimuda toetuste andmise või riigihankelepingute kujul.***

9.2. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet asutati 1. märtsil 2007. aastal[32], sellega asendati Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskus. Ameti eesmärk on anda asjaomastele ühenduse institutsioonidele ja liikmesriikidele, kui need rakendavad ühenduse õigust, abi ja eksperdiarvamusi seoses põhiõigustega. Ameti kolm põhiülesannet seonduvad teabe ja andmete kogumisega, analüüsi ja selle tulemuste levitamisega, nõuannete ja aruannete

---

31 ELT L 110, 27.4.2007, lk 33, parandatud ELTs L 141, 2.6.2007, lk 83.

32 **Määrus (EÜ) nr 168/2007**, 15. veebruar 2007.

sõnastamise ja avaldamisega, samuti dialoogi tugevdamise ja teadlikkuse suurendamisega kodanikuühiskonnas.