FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.2.2008
KOM(2008) 15 lopullinen

KKOMISSION KERTOMUS

Viides kertomus unionin kansalaisuudesta
(1. toukokuuta 2004 – 30. kesäkuuta 2007)

[SEC(2008) 197]

KOMISSION KERTOMUS

Viides kertomus unionin kansalaisuudesta
(1. toukokuuta 2004 – 30. kesäkuuta 2007)

1. JOHDANTO

Yhä useammat Euroopan kansalaiset opiskelevat, menevät naimisiin, asuvat tai työskentelevät jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole. Tammikuun alussa 2006 noin 8,2 miljoonaa EU-kansalaista käytti oikeuttaan oleskella toisessa jäsenvaltiossa[1].

Yleistä mielipidettä Euroopan unionin kansalaisuudesta kartoittanut vuoden 2007 Flash Eurobarometer -kysely [2] paljasti, että eurooppalaiset ovat laajalti tietoisia unionin kansalaisuudestaan mutta haluaisivat enemmän tiedotusta oikeuksistaan. Yli kolme neljäsosaa EU-kansalaisista on kuullut Euroopan unionin kansalaisuudesta ja on tietoinen siitä, että unionin kansalaisuuden saa automaattisesti olemalla jonkin jäsenvaltion kansalainen. EU-kansalaisista 90 prosenttia tietää olevansa samanaikaisesti sekä unionin että jäsenvaltion kansalainen.

Eurooppalaisten yleinen tietoisuus asemastaan unionin kansalaisina on kasvanut merkittävästi viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana. Vuoteen 2002 verrattuna tänä vuonna noin 8 prosenttia suurempi osa eurooppalaisista väittää tuntevansa käsitteen ”unionin kansalainen” ja tietävänsä, mitä kansalaisuus tuo mukanaan. Vastaajista 15 prosenttia suurempi osa tietää, että unionin kansalaisuuden saa automaattisesti olemalla jonkin jäsenvaltion kansalainen.

Kuitenkin vain alle kolmasosa (31 %) vastaajista kokee, että unionin kansalaisen oikeuksista tiedotetaan hyvin.

Komission politiikassa kansalaiset ovat ydinasia, ja se aikoo jatkossakin tiedottaa kansalaisille näiden oikeuksista ja varmistaa, että kansalaiset todella hyötyvät vapauksista koko unionin alueella.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 22 artiklan mukaan komission on annettava joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomus EY:n perustamissopimuksen toisen osan (Unionin kansalaisuus) määräysten soveltamisesta. Viidennessä kertomuksessa arvioidaan unionin kehitys huomioon ottaen määräysten soveltamista 1. toukokuuta 2004 ja 30. kesäkuuta 2007 välisenä aikana. Lisäksi tarkastellaan tarvetta lujittaa unionin kansalaisille myönnettyjä oikeuksia.

Kertomuksessa keskitytään EU-kansalaisten oikeuksien oikeudelliseen ytimeen, johon kuuluvat **oikeus liikkua ja oleskella EU:n alueella** (18 artikla)**, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa** (19 artikla)**, oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun kolmansissa maissa** (20 artikla) **sekä oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja oikeus**

---

[1] Eurostatin arviot (ks. kertomuksen liite).
[2] Flash Eurobarometer 213.

kääntyä oikeusasiamiehen puoleen (21 artikla). Lisäksi arvioidaan edistymistä sellaisilla aloilla, jotka liittyvät kansalaisuuteen laajemmin käsitettynä, kuten eri kansalaisuutta olevien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu ja perusoikeuksien suojelu.

2. UNIONIN KANSALAISUUS

2.1. Jäsenvaltion kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen liittyvät ongelmat

EY:n perustamissopimuksen mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta (17 artiklan 1 kohta). Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyn julistuksen 2 mukaan se, onko henkilö jonkin jäsenvaltion kansalainen, määritellään yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisten sääntöjen perusteella, ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että kansalaisuuden saaminen tai menettäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissiolle on toimitettu valituksia, valtiosta riippumattomien järjestöjen raportteja, vetoomuksia ja Euroopan parlamentin kysymyksiä ongelmista, jotka liittyvät kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen tietyissä jäsenvaltioissa.

Mainittakoon erityisesti, että komissio on tietoinen ongelmista, jotka liittyvät **Virossa ja Latviassa** asuvaan venäjää puhuvaan **”kansalaisuudettomina”** pidettyjen henkilöiden vähemmistöön sekä **Sloveniassa** väestörekisteristä **”poistettuihin henkilöihin”**. Esillä on myös ollut kysymys **kansalaisuuden laajentamisesta** niin, että sen voisivat saada myös **jonkin muun maan kansalaiset** esimerkiksi etniseen yhteisöön kuulumisen perusteella.

Komissiolla ei ole toimivaltaa jäsenvaltioiden kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen liittyvissä asioissa. Se on kuitenkin pyrkinyt toimivaltansa rajoissa edistämään asianomaisten kysymysten ratkaisua tukemalla kotouttamista ja käyttämällä yhteisön välineitä varmistaakseen muun muassa sen, että jäsenvaltiot noudattavat tarkasti syrjinnän torjumisesta annettua yhteisön lainsäädäntöä.

2.2. Mahdollisuus unionin kansalaisuuteen

Unionin kansalaisuuden saa samalla kuin jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden. Tampereella vuonna 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi *”tavoitteeksi sen, että maassa pitkään laillisesti oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille on tarjottava mahdollisuus saada oleskelumaansa kansalaisuus”*. Tällä ei kuitenkaan rajoiteta sitä, että ainoastaan jäsenvaltioilla on toimivalta kansalliseen lainsäädäntöön liittyvissä asioissa.

Vuonna 2004 neuvosto hyväksyi **kotouttamista koskevat yhteiset perusperiaatteet** [3] auttaakseen jäsenvaltioita kotouttamispolitiikan laadinnassa. Yhden periaatteen mukaan maahanmuuttajien osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon ja kotouttamispolitiikan ja -toimenpiteiden muotoiluun tukee heidän kotoutumistaan. Vuonna 2005 komissio hyväksyi **Yhteisen toimintasuunnitelman kotouttamiselle** [4] ja ehdotti siinä toimenpiteitä perusperiaatteiden käytännön soveltamista varten. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan muun muassa, että kansallisella tasolla laaditaan kansalaisuutta koskevia ja kansalaisoikeuksien saamiseen valmistavia ohjelmia ja EU:n tasolla edistetään identiteetti- ja kansalaisuuskysymyksiin liittyvää tutkimusta ja vuoropuhelua. Maahanmuuttoa ja

---

[3] Neuvoston asiakirja 14615/04.

[4] KOM(2005) 389.

kotouttamista koskevassa kolmannessa vuosikertomuksessa[5] vahvistetaan, että useilla eri tavoilla osallistava kansalaisuus helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.

Neuvoston kesäkuussa 2007 antamissa **päätelmissä kotouttamispolitiikkojen vahvistamisesta Euroopan unionissa edistämällä yhtenäisyyttä moninaisuudessa** kehotetaan jäsenvaltioita selvittämään ja selventämään komission tuella erilaisia osallistumista ja kansalaisuutta koskevia käsityksiä ja vaihtamaan kansalaistamisesta saatuja kokemuksia.

2.3. Euroopan kansalaisuuden edistäminen

Kansalaiset olisi saatava tietoisiksi Euroopan kansalaisuudestaan, sen eduista sekä siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotta heille kehittyisi tunne eurooppalaisesta identiteetistä ja he antaisivat täyden tukensa Euroopan yhdentymiselle. Sellaiset aloitteet kuin vuosina 2004–2006 toteutettu **Yhteisön toimintaohjelma unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi** [6] ja vuodet 2007–2013 kattava **Kansalaisten Eurooppa -ohjelma**[7] ovat unionille tärkeitä välineitä edistettäessä aktiivista Euroopan kansalaisuutta.

3. LIIKKUMISVAPAUS JA OLESKELUOIKEUS

3.1. Kertomus työelämän ulkopuolella olevien unionin kansalaisten oleskeluoikeudesta annetusta kolmesta direktiivistä

Komissio antoi huhtikuussa 2006 vuodet 2003–2005 kattavan kolmannen kertomuksensa[8] opiskelevien, eläkkeellä olevien ja muiden työelämän ulkopuolella olevien unionin kansalaisten oleskeluoikeudesta annetun kolmen direktiivin[9] soveltamisesta.

3.2. Direktiivi 2004/38/EY: unionin kansalaisuuden lujittaminen

Merkittävin edistysaskel unionin kansalaisuuden lujittamisessa on ollut Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY voimaantulo 30. huhtikuuta 2006. Direktiivillä

- kootaan yhdeksi säädökseksi monitahoinen lainsäädäntö ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen laaja oikeuskäytäntö sekä luodaan unionin kansalaisuuteen sovellettava yhtenäinen sääntely,

- helpotetaan oleskeluoikeuden käyttöä yksinkertaistamalla ehtoja ja muodollisuuksia (esim. lopetetaan järjestelmä, jossa unionin kansalaisilta vaaditaan oleskelulupa),

---

5 KOM(2007) 512.

6 Neuvoston päätös 2004/100/EY, tehty 26. tammikuuta 2004.

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1904/2006/EY, tehty 12 päivänä joulukuuta 2006, aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta.

8 KOM(2006) 156 lopullinen.

9 Direktiivit 93/96/EY, 90/364/EY ja 90/365/EY, kumottu direktiivillä 2004/38/EY.

- vahvistetaan perheenjäsenten oikeuksia (esim. laajentamalla perheenyhdistämisoikeuksia niin, että ne koskevat myös rekisteröityjä kumppaneita),

- otetaan käyttöön rajoittamaton pysyvä oleskeluoikeus, joka myönnetään, kun laillinen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa on kestänyt yhtäjaksoisesti viisi vuotta, ja

- parannetaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä suojaa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä tapahtuvaa maasta poistamista ja karkotusta vastaan.

Kansalaiset voivat käyttää vahvistettuja oikeuksiaan täysimääräisesti vain, jos heille tiedotetaan niistä hyvin. **Direktiivin 2004/38/EY käyttöoppaassa** esitellään lainsäädäntöä helppolukuisessa muodossa, mikä auttaa tekemään sitä tunnetuksi unionin kansalaisten keskuudessa [10]. Opasta on jaettu kaikkiin EU-maihin yhteensä yli 16 000 kappaletta 19 kielellä.

Komissio pitää ehdottoman tärkeänä **valvoa, että direktiiviä sovelletaan asianmukaisesti**[11]. Kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä **ilmoittamatta jättämisen** vuoksi pantiin kesäkuun 2006 ja helmikuun 2007 välillä vireille 19 **rikkomisesta johtuvaa menettelyä**. Kesäkuussa 2007 menettely oli vielä kesken 15 tapauksessa, joista neljä oli siirretty yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio käynnisti vuonna 2007 **täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuutta** koskevan selvityksen. Joitakin direktiivin soveltamiseen liittyviä ongelma-alueita on jo kuitenkin määritelty yksittäisten valitusten, vetoomusten ja Euroopan parlamentin kysymysten perusteella.

Unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, kohtaavat jatkuvasti niin maahanpääsyyn kuin oleskeluluvan saantiinkin liittyviä ongelmia. Heillä on oikeus asua unionin kansalaisten luona yksinomaan perhesiteiden perusteella, mutta eräät jäsenvaltiot vaativat heitä esittämään asiakirjoja tai käyvän läpi menettelyjä, jotka eivät ole direktiivin mukaan hyväksyttyjä. Komissio on käyttänyt ja aikoo jatkossakin käyttää EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaista toimivaltaansa varmistaakseen direktiivin noudattamisen.

Monet valituksista ovat koskeneet toiseen jäsenvaltioon matkustavien unionin kansalaisten vapaata liikkumista rajoittavia esteitä, joiden syynä ovat **rajavalvontaviranomaisten ja lentoyhtiöiden esittämät asiakirjoihin liittyvät vaatimukset**. Komissio kehotti kesäkuussa 2005 kaikkia jäsenvaltioita tarkastamaan, että lentoyhtiöihin sovellettavat ja niiden soveltamat kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset käytännöt vastaavat yhteisön lainsäädäntöä. Tämän jälkeen ei kyseisestä asiasta ole enää juurikaan valitettu.

Yhteisöjen tuomioistuin on muistuttanut **joissakin tuomioissaan** [12], että EY:n perustamissopimuksen 18 artikla takaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden oleskella

---

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

[11] KOM(2006) 333 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2005.

[12] Ks. muun muassa asiat C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Komissio vastaan Espanja, C-503/03 Komissio vastaan Espanja, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Komissio vastaan Alankomaat.

jäsenvaltioiden alueella, ja korostanut, että vapaata liikkumisoikeutta tulkittaessa on otettava huomioon perusoikeudet ja erityisesti oikeus perhe-elämän suojaan ja suhteellisuusperiaate.

3.3. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymäjärjestelyt

Kahdeksan EU:hun 1. toukokuuta 2004 liittyneen jäsenvaltion (EU8-maat) ja 1. tammikuuta 2007 liittyneiden Bulgarian ja Romanian kansalaisiin sovelletaan nyt **enimmillään seitsemän vuoden siirtymäjärjestelyjä**, jotka jakautuvat kolmeen selvästi erilliseen vaiheeseen.[13]

Toukokuuhun 2007 mennessä yhdeksän *viidestätoista jäsenvaltiosta* [14] oli avannut työmarkkinansa EU8-maiden kansalaisille ja kymmenen *kahdestakymmenestäviidestä jäsenvaltiosta* [15] oli avannut työmarkkinansa Bulgarian ja Romanian kansalaisille. Muut jäsenvaltiot rajoittavat kyseisistä maista tulevien työntekijöiden maahantuloa kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämällä työlupajärjestelmää – tosin soveltaen usein mukautuksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä.

Komissio antoi vuonna 2006 **kertomuksen siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta** [16]. Komission päätelmien mukaan liikkuvuus on ollut vähäistä, mutta sen vaikutus EU15-jäsenvaltioiden talouteen on ollut myönteinen. Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot miettisivät tarkoin, onko rajoitusten jatkaminen tarpeen, ottaen huomioon työmarkkinatilanteensa ja kertomuksen päätelmät.

3.4. Muut asiat

EY:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta takaa unionin kansalaisille oikeuden liikkua vapaasti **Sveitsissä** samaan tapaan kuin EU:ssa, ja monet ovatkin käyttäneet hyväkseen tätä mahdollisuutta [17]. EU15-jäsenvaltioista sekä Kyprokselta ja Maltalta tulevat unionin kansalaiset ovat 1. kesäkuuta 2007 lähtien voineet muuttaa Sveitsiin ja asua siellä rajoituksetta. Parhaillaan neuvotellaan ETA-sopimuksen mukauttamisesta niin, että direktiiviä 2004/38/EY sovellettaisiin myös muissa EFTA:n jäsenvaltioissa (Liechtenstein, Norja ja Islanti).

Vainajan kotiuttaminen on kysymys, jonka Euroopan parlamentti on ottanut esille useissa yhteyksissä ja jota käsiteltiin myös kansalaisuutta koskevassa neljännessä kertomuksessa. Sen osalta voidaan todeta, että hautauspalvelut kuuluvat palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (**direktiivi 2006/123/EY**) soveltamisalaan. Vaikka direktiiviin ei sisälly vainajan kotiuttamista koskevia koko EU:n kattavia säännöksiä, se helpottaa kyseisten palvelujen tarjoamista yli kansallisten rajojen.

---

13 Ei Kypros eikä Malta.
14 Alankomaat, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Portugali, Ruotsi, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.
15 Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.
16 KOM(2006) 48 lopullinen.
17 EYVL L 114, 20.4.2002.

4. VAALIOIKEUDET

4.1. Kertomus vuoden 2004 Euroopan parlamentin vaaleista ja valmistelut vuoden 2009 vaaleja varten

Komissio antoi joulukuussa 2006 **kertomuksen vuoden 2004 Euroopan parlamentin vaaleista**[18]. Vaikka osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin on yleisesti vähentynyt (45 % vuonna 2004, 50 % vuonna 1999 ja 56 % vuonna 1994), jossain muussa jäsenvaltiossa kuin kotijäsenvaltiossaan asuvien unionin kansalaisten äänestysaktiivisuus on kasvanut. Vuonna 2004 yli miljoona unionin kansalaista eli lähes 12 prosenttia rekisteröityi äänestäjäksi asuinjäsenvaltiossaan. Vuonna 1999 vastaava osuus oli 9 prosenttia ja vuonna 1994 se oli 5,9 prosenttia. **Äänestysaktiivisuuden lisääntyminen** selittyy kansalaisten suuremmalla liikkuvuudella EU:n sisällä sekä jäsenvaltioiden ponnisteluilla tiedottaa kansalaisille heidän oikeuksistaan. Kuitenkin **entistä harvempi näistä kansalaisista asettuu ehdokkaaksi**. Vuonna 1999 ehdokkaita oli 62 ja vuonna 2004 heitä oli 57 (joista kolme valittiin). Yksi mahdollinen selitys sille, että ehdokkaaksi asettautuneita muiden EU-maiden kansalaisia on vähän, on työläs hallintomenettely, jota ehdokkaaksi asettautuminen direktiivin 93/109/EY[19] mukaan nykyisellään edellyttää.

Komissio on pyrkinyt ratkaisemaan kertomuksessa esitettyjä ongelmia ja ehdottanut direktiivin 93/109/EY muuttamista niin, että otettaisiin käyttöön **ehdokkaiden ja jäsenvaltioiden työtä keventäviä** toimenpiteitä mutta annettaisiin kuitenkin riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan.[20]

4.2. Oikeuskäytännön kehitys

Yhteisöjen tuomioistuin korosti 12. syyskuuta 2006 antamissaan tuomioissa [21], että nykytilanteessa on jäsenvaltioiden tehtävä säännellä Euroopan parlamentin vaalimenettelyä siltä osin kuin sitä ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla ja etenkin määritellä henkilöt, joilla on äänioikeus ja oikeus asettua ehdokkaaksi. Tässä niiden on kuitenkin noudatettava yhteisön lainsäädäntöä sen yleiset periaatteet mukaan luettuna. Näin estetään samanlaisessa tilanteessa olevien kansalaisten kohteleminen eri tavoin ilman objektiivisia perusteita.

4.3. Poliittiset puolueet Euroopan tasolla

Komissio hyväksyi kesäkuussa 2007 ehdotuksen, jolla sallitaan eurooppalaisten poliittisten säätiöiden perustaminen. Ehdotuksella muutetaan Euroopan tason poliittisista puolueista ja niiden rahoituksesta annettua asetusta (EY) N:o 2004/2003. Sen perustana on EY:n perustamissopimuksen 191 artikla, jossa tunnustetaan, että Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä tekijä yhdentymisessä ja että ne edistävät eurooppalaisen tietoisuuden kehittymistä ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemista. Kaikkiaan kymmenen Euroopan tason poliittista puoluetta saa asetuksen nojalla Euroopan parlamentin hallinnoimaa rahoitusta. Vuonna 2007 kyseisten poliittisten puolueiden rahoittamiseen vahvistettiin 10,4 miljoonan euron määräraha.

---

18 KOM(2006) 790. Euroopan parlamentin vaalit vuonna 2004. Komission kertomus Euroopan unionin kansalaisten osallistumisesta vaaleihin asuinjäsenvaltiossa (direktiivi 93/109/EY) ja vaaleja koskevista järjestelyistä (päätös 76/787/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2002/772/EY, Euratom).

19 Neuvoston direktiivi 93/109/EY, annettu 6 päivänä joulukuuta 1993, niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

20 KOM(2006) 791.

21 C-145/04 Espanja vastaan Yhdistynyt kuningaskunta ja C-300/04 Eman ja Sevinger.

4.4. Unionin kansalaisten tosiasiallinen osallistuminen asuinjäsenvaltion poliittiseen elämään

Voidakseen varmistaa, että unionin kansalaiset voivat käyttää vaalioikeuksiaan asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa samoin ehdoin kuin asuinmaan omat kansalaiset, komissio arvioi parhaillaan niiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joiden **kansallinen lainsäädäntö ei salli muista jäsenvaltioista muuttaneiden unionin kansalaisten liittyvän poliittisiin puolueisiin ja/tai perustavan poliittisia puolueita.** Jos unionin kansalaiset eivät saa perustaa poliittista puoluetta tai liittyä poliittiseen puolueeseen asuinjäsenvaltiossaan, he eivät ehkä pysty käyttämään oikeuttaan asettua ehdokkaaksi. Komissio aikoo pyytää asianomaisia jäsenvaltioita poistamaan kyseiset rajoitukset ja käyttää tarvittaessa EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaista toimivaltaansa.

Aiemmissa kansalaisuutta koskevissa kertomuksissa on tuotu esille monien unionin kansalaisten huoli siitä, että useimmissa jäsenvaltioissa muista jäsenvaltioista muuttaneilla unionin kansalaisilla ei ole **oikeutta osallistua asuinmaansa kansallisiin tai alueellisiin vaaleihin**. Kansalaisten huolen ovat vahvistaneet usein toistuvat Euroopan parlamentin kysymykset sekä yleisöltä raportointiaikana saadut kirjelmät. Komissio kehottaa jäsenvaltioita tutkimaan asiaa, jotta unionin kansalaisten osallistumista asuinjäsenvaltionsa poliittiseen elämään saataisiin lisättyä.

4.5. Kunnallisvaaleihin liittyvät vaalioikeudet

Kunnallisvaaleihin liittyvien vaalioikeuksien osalta mukautettiin direktiiviä 94/80/EY direktiivillä 2006/106/EY, jolla siihen lisättiin viittaukset uusien jäsenvaltioiden paikallistason hallinnollisiin yksikköihin.

5. DIPLOMAATTI- JA KONSULIEDUSTUSTOJEN ANTAMA SUOJELU

Diplomaatti- ja konsuliedustustojen antamasta suojelusta on annettu vain vähän yhteisön säännöstöä. Tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta tehdyn päätöksen 96/409/YUTP lisäksi siihen kuuluu **diplomaatti- ja konsuliedustustojen Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta tehty päätös 95/553/EY**, joka tuli voimaan vasta toukokuussa 2002, koska päätöksen hyväksyminen jäsenvaltioissa edellytti työläitä lainsäädäntömenettelyjä.

Unionin kansalaiset matkustavat yhä enemmän kolmansiin maihin ja asuvat niissä. Eurostatin arvion mukaan EU:sta tehtiin vuonna 2005 EU:n ulkopuolelle noin 80 miljoonaa matkaa[22], ja seuraavan kolmen vuoden aikana puolet unionin kansalaisista aikoo matkustaa johonkin kolmanteen maahan[23]. **Jäsenvaltioiden vähäinen edustus** kolmansissa maissa (166:sta kolmannesta maasta 107:ssä on edustettuina enintään kymmenen jäsenvaltiota) ja viimeaikaisten kriisien, kuten Aasian tsunamin ja Libanonin kriisin, opetukset viestivät siitä, että konsuli- ja diplomaattiviranomaisten **yhteistyössä on parantamisen varaa**.

Jatkotoimina **diplomaatti- ja konsuliviranomaisten Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta kolmansissa maissa 28. marraskuuta 2006 annetulle komission**

---

22 Väestöä käsittelevä tietokanta, matkailua koskeva jakso. Tietoihin sisältyvät vuonna 2005 tehdyt yli yhden päivän loma- ja liikematkat.

23 Eurobarometri nro 118, heinäkuu 2006.

vihreälle kirjalle [24] komissio on esitellyt **vuodet 2007–2009 kattavan toimintasuunnitelman**[25], jossa ehdotetaan toimenpiteitä suojelun lisäämiseksi, sekä antanut jäsenvaltioille **suosituksen** 20 artiklan tekstin sisällyttämisestä passeihin[26].

6. OIKEUS VEDOTA EUROOPAN PARLAMENTTIIN JA OIKEUS KÄÄNTYÄ OIKEUSASIAMIEHEN PUOLEEN

Unionin kansalaisilla sekä niillä luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus esittää **Euroopan parlamentille vetoomus** asiassa, joka kuuluu yhteisön toiminnan alaan ja koskee välittömästi kyseistä henkilöä (EY:n perustamissopimuksen 21 ja 194 artikla). Vuonna 2004 parlamentille esitettiin 1 002 vetoomusta (joista voitiin ottaa tutkittavaksi 623), vuonna 2005 vetoomuksia oli 1 032 (628) ja vuonna 2006 niitä oli 1 021 (667). Vetoomuksista neljänneksen ja kolmanneksen välille sijoittuva määrä liittyy tai antaa aihetta rikkomisesta johtuvaan menettelyyn.

Myös Euroopan oikeusasiamiehelle voi lähettää kanteluja yhteisön toimielinten ja elinten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista (EY:n perustamissopimuksen 21 ja 195 artikla). Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrä on edelleen kasvanut, mikä suurelta osin johtuu uusien jäsenvaltioiden liittymisestä unioniin. Vuonna 2004 kanteluja tehtiin 3 726, vuonna 2005 niitä tehtiin 3 920 ja vuonna 2006 tehtiin 3 830 kantelua. Edelleenkään selvästi suurin osa kanteluista ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan tai niitä ei voida ottaa käsiteltäväksi. Kanteluja tekevät useimmissa tapauksissa yksittäiset kansalaiset (vuosina 2004–2006 noin 94,5 prosenttia kanteluista).[27]

Euroopan parlamentti nimitti **päätöksellä 2005/46/EY** Nikiforos Diamandourosin Euroopan oikeusasiamieheksi toiseksi toimikaudeksi 11. tammikuuta 2005 alkaen.

7. ERI KANSALAISUUTTA OLEVIEN HENKILÖIDEN YHDENVERTAINEN KOHTELU

Yhteisöjen tuomioistuin antoi alalla tarkastelujakson aikana useita tärkeitä tuomioita[28]. Se muistutti, että **unionin kansalaisuuden tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema**, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat henkilöt saavat osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu. Tämä asema myös takaa sen, että unionin kansalaiset voivat tukeutua EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaan kaikissa yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa mukaan luettuna oikeus muuttaa vapaasti toiseen jäsenvaltioon ja asua siellä.

Oikeutta tasavertaiseen kohteluun on selvennetty **direktiivillä 2004/38/EY**. Sen 24 artiklan 2 kohdan mukaan sääntöön on kaksi poikkeusta. Ensinnäkin jäsenvaltioiden ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana, tai työnhakijoiden ollessa kyseessä pidemmän ajanjakson aikana, muille kuin työntekijöille tai

---

24 KOM(2006) 712.
25 KOM(2007) 767 lopullinen.
26 K(2007) 5841 lopullinen.
27 Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin voi tutustua osoitteessa: http://www.ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm
28 Ks. erityisesti asia C-456/02 Trojani ja asia C-209/03 Bidar.

itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheenjäsenilleen. Toiseksi jäsenvaltioiden ei tarvitse myöntää edellä mainituille henkilöille toimeentulotukea opintoja varten opintorahan tai -lainan muodossa ennen kuin he ovat saaneet pysyvän oleskeluluvan.

Asiassa *Garcia Avello*[29] yhteisöjen tuomioistuin päätti, että EY:n perustamissopimuksen 12 ja 17 artiklan nojalla kansalliset viranomaiset eivät voi kieltäytyä hyväksymästä sukunimen muuttamista koskevaa hakemusta, joka on tehty kaksoiskansalaisuuden omaavan alaikäisen unionin kansalaisen puolesta ja jonka tarkoituksena on, että hän saisi sukunimen, joka hänellä olisi kyseisen toisen jäsenvaltion lainsäädännön ja perinteiden nojalla. Komissio tutki toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot olivat ottaneet käyttöön saattaakseen toimintansa kyseisen tuomion mukaiseksi, ja pani tässä yhteydessä vireille kolme rikkomisesta johtuvaa menettelyä lokakuun 2005 ja 2006 välisenä aikana.

8. UNIONIN KANSALAISTEN OIKEUKSIEN SAAMINEN TOIMIVIKSI

Kansalaisilta saaduilla kirjelmillä on erittäin suuri merkitys jäsenvaltioiden toimesta tapahtuneiden yhteisön oikeuden rikkomisten havaitsemisessa. Komissio saa kansalaisilta jatkuvasti paljon kysymyksiä, jotka perustuvat kansalaisten oikeuksien, erityisesti vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden, väitettyyn loukkaukseen. Lukuisat kansalliset viranomaiset (rajavartiolaitoksesta maahanmuuttoviranomaisiin ja paikallisviranomaisiin) voivat kuitenkin rajoittaa niiden käyttöä. Tästä seuraa, että EU:n lainsäädännön täytäntöönpano on usein epäyhtenäistä eri EU-maissa.

Tässä yhteydessä on paikallaan mainita komission ja jäsenvaltioiden heinäkuussa 2002 perustama erittäin toimivaksi osoittautunut **SOLVIT**-järjestely[30]. SOLVIT auttaa unionin kansalaisia ja yrityksiä löytämään kymmenen viikon kuluessa nopeat ja käytännönläheiset ratkaisut ongelmiin, jotka johtuvat siitä, että kansalliset viranomaiset ovat soveltaneet EU:n lainsäädäntöä virheellisesti. Jokaiseen 27 jäsenvaltioon sekä Islantiin, Liechtensteiniin ja Norjaan on perustettu SOLVIT-keskus. Jokainen keskus on osa maan kansallista hallintoa, ja komissio seuraa ja helpottaa SOLVIT-verkoston toimintaa.

SOLVITin käsittelemien tapausten määrä on kasvanut verkoston perustamisesta 12:sta 70:een uuteen tapaukseen kuukaudessa. Verkosto on pystynyt ratkaisemaan noin 80 prosenttia käsittelemistään tapauksista, ja tapausten käsittelyyn kului vuosina 2004–2007 keskimäärin 65 kalenteripäivää. Suurin osa kanteluista (66 prosenttia) tulee kansalaisilta, ja ne koskevat oleskeluoikeutta, viisumiasioita, sosiaaliturvaa, ammattipätevyyden tunnustamista ja verotusta. SOLVIT toimii erittäin hyvin, mutta jäsenvaltioiden on pidettävä huoli siitä, että kansallisissa SOLVIT-keskuksissa on riittävästi henkilöstöä. Lähes puolessa keskuksista ei nykyisellään ole henkilöstöä riittävästi.

Komissio seuraa edelleen, että jäsenvaltiot soveltavat yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti, ja käyttää EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaista toimivaltaansa patistaakseen jäsenvaltioita täyttämään yhteisön oikeuden vaatimukset mahdollisimman pian. Se myös tukee vaihtoehtoisia riitojenratkaisumenettelyjä, jotka voivat olla erityisen toimivia ja tehokkaita sekä keveämpiä silloin, kun ratkaistaan kansalaisten ongelmia.

---

29 C-148/02.

30 Ks. http://ec.europa.eu/solvit ja SOLVIT-vuosikertomus SEC(2007) 585.

9. UNIONIN KANSALAISUUS JA PERUSOIKEUDET

Komissio katsoo, että perusoikeudet ovat sen politiikan ydin. Vuodesta 2004 lähtien **perusoikeuksia, syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia käsittelevä komission jäsenten ryhmä** on vahvistanut asianomaisilla aloilla sekä vähemmistöjen kotouttamisen osalta poliittiset suuntaviivat ja taannut komission aloitteiden yhtenäisyyden.

Vaikka useimmat **EU:n perusoikeuskirjassa** esitetyistä oikeuksista eivät koske pelkästään unionin kansalaisia, tietyt oikeudet liittyvät unionin kansalaisuuteen. Näitä ovat muun muassa vaalioikeudet (39 ja 40 artikla), oikeus liikkua ja oleskella vapaasti (45 artikla) ja oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun (46 artikla).

9.1. Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma 2007–2013

Neuvosto loi unionin kansalaisuutta koskeville asioille tärkeän välineen 19. huhtikuuta 2007 tehdessään päätöksen **2007/252/EY perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013** osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa[31]. Ohjelma antaa uutta pontta perusoikeuksia ja unionin kansalaisuutta edistävälle EU:n politiikalle, ja yksi sen päätavoitteista on edistää perusoikeuksien, unionin kansalaisuudesta johtuvat oikeudet mukaan luettuina, kunnioittamiseen perustuvaa eurooppalaista yhteiskuntaa. Ohjelman yhteydessä yhteisön rahoitusta myönnetään avustuksina ja julkisia hankintoja koskevien sopimusten kautta.

9.2. Euroopan unionin perusoikeusvirasto

Euroopan unionin perusoikeusvirasto perustettiin 1. maaliskuuta 2007.[32] Se korvaa Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen. Viraston tavoitteena on tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa. Viraston kolme tärkeintä tehtävää liittyvät tietojen keruuseen, analysointiin ja levitykseen, lausuntojen ja kertomusten laadintaan ja julkaisemiseen sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun ja yleisen tietoisuuden lisäämiseen.

---

31 EUVL L 110, 27.4.2007, s. 33, oikaistu EUVL:ssä L 141, 2.6.2007, s. 83.

32 **Asetus (EY) N:o 168/2007**, annettu 15. helmikuuta 2007.