

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 27.10.2010
KOM(2010) 603 lõplik

2010. AASTA ARUANNE ELi KODAKONDSUSE KOHTA

ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamine

{KOM(2010) 602 lõplik}
{KOM(2010) 605 lõplik}

2010. AASTA ARUANNE ELi KODAKONDSUSE KOHTA

ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamine

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste,¹ mis võeti kasutusele Maastrichti lepinguga 1992. aastal, lisas seni peamiselt majanduslikku laadi Euroopa integratsioonile uue mõõtme. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on nüüdsest automaatselt ka Euroopa Liidu kodanik. ELi kodakondsus ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Selle asemel annab see kõikidele ELi kodanikele ELi aluslepingutega tagatud *lisaõigused*, mis on nende elus kesksel kohal.

Nagu Euroopa Kohus on mitmel korral märkinud,² on liikmesriikide kodanike põhistaatus olla Euroopa Liidu kodanik, mis tähendab, et liikmesriikide kodanikke, kes on samas olukorras, tuleb aluslepingu kohaldamisalasse kuuluvates olukordades kohelda seaduse ees võrdselt, sõltumata nende kodakondsusest. Seega on ELi kodakondsus üksikisiku õigusi märkimisväärselt parandanud. Eelkõige on Euroopa Kohus teinud otsuse³, et kodanikel on õigus elada mõnes teises liikmesriigis lihtsalt selle alusel, et nad on liidu kodanikud, tunnustades nii ELi kodakondsust vaba liikumise õiguse allikana⁴.

Lissaboni lepingu jõustumine tugevdas ELi kodakondsuse mõistet ja sellega kaasnevaid õigusi mitmel viisil. ELi kodanike õigused on konkreetsetelt loetletud Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL) ning selles on sõnaselgelt öeldud, et loetelu ei ole ammendav⁵. Lisaks sellele on ELi kodanike õigus saada kolmanda riigi territooriumil kaitset kõikide muude liikmesriikide diplomaatistelt ja konsulaarasutustelt selgelt sätestatud kui üksikisiku õigus ELTLi artikli 20 lõike 2 punktis c ning lahti seletatud ELTLi artiklis 23, mis annab komisjonile selles valdkonnas ka õiguse algatada õigusakte. Lissaboni leping täiendab kodakondsusega seotud õigusi, kehtestades uue õigusena kodanikualgatuse, mis võimaldab miljoni kodaniku toetuse olemasolul kutsuda Euroopa Komisjoni üles esitama õigusaktide ettepanekuid⁶. Kodanike esindatust kinnitatakse taas Euroopa Parlamendi liikmete uues määratluses, mille kohaselt on nad liidu kodanike esindajad⁷ ja mitte lihtsalt ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajad⁸.

ELi kodakondsusega kaasnevad õigused on sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas⁹. See õiguslikult siduv harta on oluline edasiminekuks ELi poliitilise tahte väljendamisel

¹ Mõistele „liidu kodakondsus” (vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 määratlusele) viidatakse käesolevas tekstis mõistega „ELi kodakondsus”.

² Vt näiteks otsus kohtuasjas C-184/99 - *Grzelczyk* (EKL 2001, lk I-6193, punkt 31).

³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 21 lõikes 1 täpsustatakse, et selle õiguse suhtes võivad kehtida teatavad piirangud ja tingimused.

⁴ Vt näiteks otsused kohtuasjades C-413/99 - *Baumbast ja R* (EKL 2002, lk I-7091, punkt 84) ja C-200/02 - *Zhu ja Chen* (EKL 2004, lk I-9925, punkt 26).

⁵ ELi toimimise lepingu artikli 20 lõige 2

⁶ ELi toimimise lepingu artikli 11 lõige 4

⁷ ELi toimimise lepingu artikli 14 lõige 2

⁸ EÜ asutamislepingu artikkel 189.

⁹ V jaotis „Kodanike õigused”.

põhiõiguste suhtes. Vastavalt harta preambulile „(l)iidu kodakondsuse kehtestamise ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega seab liit üksikisiku oma tegevuse keskmesse”.

ELi kodakondsusest tulenevad õigused on tugevalt kinnistatud ELi esmastes õigusaktides ning oluliselt edasi arendatud teistes õigusaktides. Need, kes kasutavad ära ühise Euroopa võimalusi, laiendades oma elu erinevaid aspekte väljapoole riigipiire kas reisimise, õppimise, töötamise, abielu, pensionile jäämise, varade ostmise või pärimise, hääletamise või lihtsalt mõnes muus liikmesriigis asuvatelt äriühingutelt Interneti teel ostude sooritamise kaudu, peaksid täielikult saama kasutada aluslepingutest tulenevaid õigusi.

Erinevusi kohaldatavate õigusnormide ja kodanike igapäevaelu vahel siiski veel esineb, eriti piiriülestes olukordades. Komisjonile saadetud kaebused ja päringud,¹⁰ viimased Eurobaromeetri uuringud, arutelud sidusrühmadega, 15. juunil 2010 lõppenud avaliku arutelu tulemused ning 1.–2. juulil 2010 toimunud konverents „ELi kodanike õigused – edasine tee” pakuvad rohket tõendusmaterjali paljude takistuste kohta, mis ei lase kodanikel oma õigusi kasutada.

Mitmel korral on rõhutatud, kuivõrd oluline on muuta ELi kodakondsus praktilises elus tõhusamaks. Euroopa Parlamendi liige Alain Lamassoure kirjeldas 8. juuni 2008. aasta aruandes „Kodanik ja ühenduse õiguse kohaldamine”¹¹ ilmekalt takistusi, millega eurooplased oma õiguste kasutamisel kokku puutuvad. Aruandes kirjeldati mitmesuguseid halduslikke takistusi ning jõuti järeldusele, et Euroopa poliitika peab lähtuma ELi kodanike õigustest ja vajadustest ning andma konkreetseid tulemusi.

Lisaks sellele kirjeldati Euroopa Parlamendi 20. märtsi 2009. aasta aruandes „Euroopa kodakondsusega seotud probleemid ja tulevikuväljavaated”¹² üksikasjalikult takistusi, mis ikka veel segavad õiguste piiriülest kasutamist. Nende takistuste kõrvaldamiseks kutsuti komisjoni tegema konkreetseid ettepanekuid pärast seda, kui ta on konsulteerinud kodanikuühiskonnaga. Stockholmi programm ehk ELi tööprogramm vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kohta aastateks 2010–2014 seab kodaniku selles valdkonnas Euroopa poliitika keskmesse.

Euroopa Liidu 27 liikmesriigis on kokku ligikaudu 500 miljonit kodanikku. Komisjoni poliitiline eesmärk on muuta ELi kodakondsus kodanike igapäevaelus käegakatsutavaks tegelikkuseks. Seepärast rõhutas president José Manuel Barroso uuele komisjoni koosseisule 3. septembril 2009 esitatud poliitilistes suunistes vajadust tugevdada ELi kodakondsust, edendades kodanike ja ELi vahelist sidet ning lastes kodanike õigustel tõeliselt mõjule pääseda. Barroso ütles, et „*ELi kodanikud puutuvad ikka veel kokku mitmete takistustega, kui nad püüavad osta kaupu ja teenuseid väljastpoolt oma riigi piire. Inimestel peaks ELi kodanikena olema võimalik kasutada samu õigusi, kui neil on oma riigis selle kodanikuna. Komisjon koostab nende inimeste ees seisvate takistuste kohta põhjaliku aruande ja esitab*

¹⁰ 2009. aastal sai kontaktkeskus Europe Direct kodanikelt 25 721 järelpärimist piiriüleste küsimuste kohta (reisimine, ost ja müük, õppimine, töötamine ja elamine mõnes teises liikmesriigis): kontaktkeskuse Europe Direct 2009. aasta aruande leiab: http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf.

¹¹ <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0204&language=EN&ring=A6-2009-0182>.

ettepanekud, kuidas neid kõige paremini kõrvaldada. Seda tehakse koos siseturul endiselt püsivaid takistusi käsitleva aruandega.”

Käesolev aruanne aitab täita komisjoni presidendi Barroso võetud poliitilist kohustust saada põhjalik ülevaade takistustest, millega kodanikud ikka veel kokku puutuvad, ning teha ettepanekud nende parimaks kõrvaldamiseks. Aruanne antakse välja paralleelselt teatisega „Ühtse turu akti suunas: sotsiaalse turumajanduse poolt (edaspidi: ühtse turu akti teatis),”¹³ milles keskendutakse takistuste kõrvaldamisele, millega eurooplased ikka veel kokku puutuvad nendele ühtse turu õigustikuga antud õiguste kasutamisel; näiteks kui kodanik tegutseb ühtsel turul majanduses osalejana, olles kas ettevõtja, tarbija või töövõtja.

Aruanne ELi kodakondsuse kohta ja ühtse turu akti teatis on teineteist vastastikku täiendavad algatused, mille eesmärk on peatada ELi jätkuv killustatus küsimustes, mis pakuvad kodanikele otsest huvi, ning üles ehitada kodanike Euroopa ja hästitoimiv ühtne turg, mis vastab kodanike vajadustele ja ootustele.

Komisjoni uue õigusküsimuste, põhiõiguste ja kodakondsuse portfelli loomine, mis hõlmab tsiviilõigust ja tarbijakaitset käsitlevaid õigusakte ning põhiõigusi ja mittediskrimineerivat poliitikat, rõhutab nende teemade poliitilist tähtsust. Kodakondsusküsimustele peab keskenduma kogu komisjon, sest takistuste kõrvaldamiseks kodanike igapäevaelust tuleb teha tihedat koostööd komisjoni sees, teiste institutsioonide ja sidusrühmadega, sealhulgas riikide parlamentidega. Selleks tuleb kõrvale heita nn organogrammi loogika. Teatavate kavandatavate meetmete rakendamine tagatakse mehhanismidega, mis on ette nähtud Euroopa 2020. aasta strateegia suurprojektides¹⁴.

Aruandest on näha, kuidas ELi kodakondsus – tähtis seos ELiga – tagab kodanikele nende õigused ja kasu. Aruandes kirjeldatakse peamisi takistusi, millega kodanikud ELi õiguste kasutamisel piiriülestes olukordades igapäevaselt kokku puutuvad, ning kavandatakse meetmeid, mille eesmärk on parandada kodanike võimalusi oma õiguste kasutamiseks.

2010. aasta aruandele ELi kodakondsuse kohta lisatakse järgmised kaks dokumenti:

- aruanne edusammude kohta tõhusa ELi kodakondsuse suunas aastatel 2007–2010 (aruanne vastavalt ELTLi artiklile 25);¹⁵
- aruanne 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimiste hindamise kohta¹⁶.

2. KODANIKE IGAPÄEVAELU SEGAVATE TAKISTUSTE KÕRVALDAMINE

ELi kodanikud võivad oma õiguste kasutamisel kokku puutuda mitmesuguste takistustega, olgu kodanik kas eraisik, kaupade ja teenuste tarbija, üliõpilane, teatava elukutse esindaja või poliitik. Kodanikelt saadud kaebuste põhjal on komisjon välja selgitanud 25 peamist takistust, millega kodanikud võivad elu jooksul kokku puutuda.

¹³ KOM (2010) 608.

¹⁴ Komisjoni teatis: „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia,” (KOM (2010) 2020 (lõplik), 3.3.2010).

¹⁵ KOM (2010) 602.

¹⁶ KOM (2010) 605.

2.1. Kodanikud eraisikutena

2.1.1. Rahvusvaheliste abielupaaride omandiõigusega seotud ebakindlus

Üha enam kodanikke kolib oma kodumaalt mõnda teise ELi liikmesriiki, kus nad õpivad, töötavad, elavad ja armuvad. Suureneb nende paaride hulk, kes elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole. Ligikaudu 122 miljonist ELis elavast abielupaarist võib piiriülesest mõõtmest rääkida umbes 16 miljoni (13 %) puhul. ELis 2007. aastal sõlmitud 2,4 miljonist abielust oli rahvusvahelisi paare ligikaudu 300 000; samal aastal lahutas ELis 1 040 000 paari, kellest 140 000 (13 %) olid rahvusvahelised.

Rahvusvahelistel paaridel ei ole sageli selge, millised kohtud on pädevad nende asja arutama ja millised õigusaktid kehtivad nende olukorra ja finantsküsimumuste (nt ühine maja või pangakontod) puhul. Seetõttu tuleb neil igapäevaelus oma varade haldamisel tahtmatult kokku puutuda ebasoodsate tagajärgedega, kui nad lahutavad või kui üks kaasadest sureb.

Vicente, kes on hispaanlane, ja Ingrid, kes on hollandlane, on abielus ja nad elavad Madalmaades. Nad soovivad osta Prantsusmaal maja. Esmalt tahaksid nad aga teada, millise riigi seadus kehtib ühise maja ja üldisemalt vara puhul, kui nad lahutavad või kui üks neist sureb: kas Hispaania, Hollandi või Prantsuse seadus? Kas nad saavad ise valida, millise riigi seadust kohaldada? Kas nad saavad olla kindlad, et kohus, mis peab võib-olla kunagi nende abielu lahutama või tegelema pärimisasjadega, on pädev tegelema ka nende vara jagamisega?

Komisjon

- (1) lihtsustab rahvusvaheliste paaride (olgu tegemist abielupaaride või registreeritud partnerlusega) teavitamist sellest, millised kohtud on pädevad nende asja arutama ja millised õigusaktid kehtivad nende omandiõiguse suhtes (nt ühine maja), esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi.

2.1.2. Tülikad ja kulukad formaalsused seoses perekonnaseisuaktide tunnustamisega ning raskendatud juurdepääs õigusabile väljaspool oma riigi piire

Mõnda teise liikmesriiki kolivatele kodanikele on väga tähtis, et seal tunnustataks nende elu suursündmusi (nagu sünd, abielu, registreeritud partnerlus, lahutus, adopteerimine või nimevahetus) kinnitavaid perekonnaseisuakte. ELis on registrid ja haldussüsteemid liikmesriigiti väga erinevad, muutes nende piiriülese tunnustamise keeruliseks. Lisaks sellele ei pruugi kõik liikmesriigid neid sündmusi üldse tunnustadagi. Seepärast on kodanikud sunnitud tegelema tülikate ja kulukate formaalsustega (tõlkimine, lisatõendid dokumentide autentsuse kohta), mis võivad muuta nende õiguste kasutamise lausa võimatuks.

Küproselt pärit Michal tahab abielluda Soomest pärit Sannaga, kuid Michalilt nõutakse abiellumist takistavate asjaolude puudumist kinnitavat tõendit, mida Küprose õiguses ei ole ette nähtud.

Kodanikel peaks olema teises liikmesriigis samasugune juurdepääs õiguskaitsele tsiviil- ja kriminaalasjades nagu nende oma kodumaal. 2007. aastal osales ainuüksi tsiviilõiguslikes piiriülestes menetlustes hinnanguliselt 9 miljonit ELi kodanikku¹⁷. Üle poolte 2007. aastal

¹⁷ Eurobaromeetri kiiruuring nr 292: „Tsiviilõigus”, november–detsember 2008.

küsitatud eurooplastest arvasid, et neil oleks väga raske või üsna raske minna oma õiguste jaluleseadmiseks mõne teise liikmesriigi kohtusse, sest neil puuduvad teadmised menetluseeskirjade kohta.

Daniel, kes on sakslane, on leidnud endale Rumeenias maja, mille ta tahaks ära osta. Tema advokaat peab leidma notari ja õigustõlkija ning tegema kindlaks, milline on maaregistris päringute tegemise kord.

Komisjon:

- (2) lihtsustab perekonnaseisudokumentide (nt sünnitunnistused) vaba ringlust, esitades 2013. aastal asjakohase õigusliku vahendi;
- (3) võimaldab kodanikel ja õigusala töötajatel leida Euroopa e-õiguskeskkonna veebiportaali kaudu lihtsamalt mitmekeelset teavet õiguskaitse kohta¹⁸.

2.1.3. Kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute ning kuriteo ohvrite ebapiisav kaitse kriminaalmenetlustes

Üha suurem arv ELi kodanikke osaleb kriminaalmenetluses mõnes muus liikmesriigis kui oma päritoluliikmesriik. Tihti ei saa need kodanikud aru menetluskeelest ega räägi seda. Seepärast tuleb neil kokku puutuda täiendavate raskustega, kui nad soovivad end kaitsta ja kasutada oma õigust õiglasele kohtumõistmisele. Kirjaliku ja suulise tõlke teenuse osutamise kord on liikmesriigiti erinev.

Slovaki jalgpallifänn Martin arreteeriti Portugalis pärast jalgpallimatši ja teda süüdistati kallaletungis. Kuna ta ei rääkinud portugali keelt, kuid sai aru inglise keelest, taotles ta seepärast suulist tõlget inglise keelde. Martinit aitas kohtumenetluses kohtu poolt määratud suuline tõlk, kellel vastav kutsevalifikatsioon puudus. Kohtus esindas Martinit jurist, kes inglise keelt ei osanud. Tõlki ei viibinud lühiajaliste kohtumiste juures, kui Martin oma juristiga kohtus. Ühtegi toimikus esitatud dokumenti ei tõlgitud inglise keelde.

Komisjon teeb jõupingutusi, et kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute õiguste kaitse kriminaalmenetlustes oleks tagatud kogu Euroopa Liidus¹⁹.

Igal aastal teeb üle 30 miljoni inimese Euroopas avalduse selle kohta, et ta on langenud kuriteo ohvriks²⁰. On tõendeid selle kohta, et ohvriks on langenud veelgi rohkem inimesi, kuid nad ei anna sellest teada. Euroopa Liit on juba välja töötanud õigusakti, millega kehtestatakse miinimumstandardid ohvrite kohtlemiseks,²¹ kuid selle rakendamine ei ole olnud tõhus. Võttes arvesse selle valitsustevahelist olemust, ei ole seda võimalik nõuetekohaselt täita, mille tulemusena ei saa ohvrid kõiki oma õiguseid kasutada või tõlgendavad liikmesriigid neid õiguseid erinevalt. Ohvrid ei saa olla kindlad selles, et neil on samad õigused, tugi ja kaitse, kui nad reisivad või kolivad välismaale. Üldiselt võib öelda, et isikud, kes langevad kuriteo ohvriks Euroopas, ei saa olla kindlad, et rahuldatakse nende

¹⁸ <https://e-justice.europa.eu>.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (direktiiv 2010/801/EL) ja 20. juuli 2010. aasta ettepanek direktiivi kohta, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (KOM(2010) 392).

²⁰ Eurostat „Statistics in focus”, 36/2009.

²¹ Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta raamotsus 2001/220/JSK ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses (EÜT L 82, 22.3.2001, lk 1).

sellised vajadused nagu tunnustamine ohvrina, austusega ja väärikas kohtlemine, abi saamine, õiguskaitse kättesaadavus, õigus saada hüvitist ja restitutsioon.

Näiteks ei taga paljud liikmesriigid, et ohver ja kahtlustatav oleksid menetluse ajal eraldatud.

Annat rööviti ja peksti tänaval. Tema ründaja peeti kinni ja Anna leidis endas julgust minna kohtusse tunnistusi andma. Kuid kohtus oma järke oodates nägi Anna teda rünnanud isikut, kes saatis Anna suunas teele ähvardusi. Anna hakkas kartma. Tunnistuste andmisest ei tulnud sel päeval midagi välja ja juhtum suleti.

Komisjon:

- (4) tõhustab kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute ning kuriteo ohvrite kaitset kriminaalmenetlustes, sealhulgas tagab kahtlustatavatele kinnipidamise ajal võimaluse kohtuda juristiga ja suhtluse välismaailmaga, tehes 2011. aastal kaks õigusliku vahendi ettepanekut;
- (5) parandab kuriteo ohvrite kaitset, tehes ettepaneku meetmete paketi ja õigusliku vahendi kohta 2011. aastal.

2.1.4. Maksustamisprobleemid piiriülestes olukordades, eriti seoses autode registreerimisega

Väljaspool oma päritoluliikmesriiki kinnisvara omandavate eurooplaste arv kasvab. 2007. aastal oli kinnisvara piiriüleste ostude ja müükide arv kümme korda suurem kui 2002. aastal ja tehingute väärtus ulatus 55 miljardi euron. Teatavate siseriiklike maksustamiseskirjade kohaldamine nende tehingute suhtes võib muuta kinnisvara, eelkõige oma kodu piiriülese omandamise keerulisemaks kui see oleks täielikult päritoluriigi territooriumil toimuva ostu puhul.

Veel üks sagenev nähtus on pärandi (või kingituste) saamine teistest riikidest (näiteks elab testator/kinkija teises riigis või ei asu varad riigis, kus elab soodustatud isik). Teises riigis asuva vara pärandamist või kinkimist maksustatakse sageli kõrgemalt kui sama siseriikliku tehingu puhul. Sagedased on ka juhud, kus selliseid pärandeid või kingitusi maksustab rohkem kui üks liikmesriik ja olemasolevad mehhanismid ei ole topeltmaksustamise vältimiseks piisavad.

Belgias elav Viviane päris oma belglasest isalt, kes elas ja suri Belgias, Iirimaal asuvad varad. Iirimaal asuvaid varasid maksustati topelt, kuna Belgia rakendas pärandimaksu ja Iirimaa kohaldas vara väärtuselt makstavat maksu.

Üldisemalt hõlmavad maksuprobleemid, millega ELi kodanikud kokku puutuvad, ka piirialatöötajate diskrimineerivat kohtlemist (nt isiklike kulude mahaarvamise keelamine) ja piiriüleste investeeringute diskrimineerivat kohtlemist (nt dividendide maksustamine) ning raskusi suhtlemisel teise liikmesriigi maksuametiga, üksikasjaliku teabe puudumist piiriüleste maksueeskirjade kohta, aeganõudvaid menetlusi topeltmaksustamisest pääsemiseks ning liiga keerulisi taotlusvorme.

2010. aastal tegeleb komisjon oma algatuses „Maksutõkete kõrvaldamine ELi kodanike jaoks“ võimalike lahenduste leidmisega maksuprobleemidele, millega ELi kodanikud piiriülestes olukordades kokku puutuvad. Asjakohaseid küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt ühtse turu akti teatistes.

Sõiduki ostmisel mõnest teisest liikmesriigist või selle viimisel teise liikmesriiki (näiteks seoses elukoha muutusega) puutuvad ELi kodanikud sageli kokku tülikate ümberregistreerimisest tulenevate formaalsuste ja paberitööga ning on võimalik, et nad on sunnitud maksma ka registreerimismaksu topelt, sest esmast registreerimist käsitlevaid siseriiklikke õigusakte kohaldatakse kooskõlastamatult.

Madalmaades elav Aurel jääb pensionile ja otsustab vahetada alalise elukoha Kreeka vastu, kus asub tema suvila. Tal on Madalmaades ostetud ja registreeritud auto. Kreekasse kolides peab ta auto seal ümber registreerima ning maksma registreerimismaksu. Registreerimismaksu suurus sõltub sõiduki vanusest. Varem Madalmaades makstud registreerimismaksu ta osaliselt siiski tagasi ei saa, mis tähendab seda, et ta peab oma auto registreerimise eest maksma topelt.

Komisjon:

- (6) lihtsustab varem mõnes teises liikmesriigis registreeritud sõidukite registreerimisega kaasnevaid formaalsusi ja tingimusi, esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi. Samuti võtab komisjon meetmeid seoses juhtudega, kus sõidukite maksustamine on diskrimineeriv, ning otsib lahendusi sõidukite registreerimise topeltmaksustamisele, mis takistab kodanike ja kaupade vaba liikumist.

2.1.5. Euroopa kodanikud ei saa täielikku kasu piiriülestest tervishoiuteenustest ega e-tervise tehnoloogiast

Kui mõnes teises liikmesriigis töö- või eraasjus viibiv või seal õppiv ELi kodanik jääb haigeks või saab vigastada, on tal õigus saada tervishoiuteenust selle liikmesriigi kodanikega võrdsel alustel. Euroopa ravikindlustuskaart lihtsustab tervishoiuteenuste kättesaadavust ajutise viibimise ajal välismaal. Euroopa ravikindlustuskaart on 188 miljonil Euroopa kodanikul (37 % ELi elanikkonnast).

Lisaks võivad ELi kodanikud tugineda sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevatele ELi eeskirjadele, et saada kavandatud ravi tingimusel, et selleks on saadud eelnev luba. Kõnealuse loa andmisest saab keelduda vaid teatavatel konkreetsetel juhtudel. Sellisel juhul saab kodanik tervishoiuteenust teises liikmesriigis sellistel tingimustel nagu ta oleks seal kindlustatud. Lisaks on kavandatud ravi võimaldamiseks olemas ka teine ravikulude hüvitamise skeem, mille puhul tuginetakse otse teenuste osutamise vabadusele.

Ometi on piiriülesed tervishoiuteenused ELis üldjuhul piiratud, moodustades koos vältimatu abiga hinnanguliselt 1 % kõigist tervishoiualastest kulutustest²². Patsientidel ei ole alati juurdepääsu piiriüleste tervishoiuteenuste olulisi aspekte käsitlevale teabele, sealhulgas teistes liikmesriikides osutatud tervishoiuteenuste kulude hüvitamise õiguse kohta. Selline olukord tekitab ebakindlust ja usaldamatust, takistades patsientidel kasutamast oma õigust saada arstiabi teises ELi liikmesriigis.

Lisaks võimaldab e-tervise tehnoloogia konkreetses riigis endas või väljaspool seda osutatava ravi järjepidevust, tagades paremad ravitulemused. Kuid paljud õiguslikud ja

²² Piiriüleses tervishoius patsiendiõiguste kohaldamist käsitleva direktiivi ettepanekule lisatud komisjoni talituste töödokument – mõju hinnang (2. juuli 2008) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf.

organisatsioonilised tõkked (näiteks isikuandmete kaitset käsitlevate õigusnormide ja hüvitamisskeemide killustatus ELis ning üleeuroopalise koostalitlusvõime puudulikkus) takistavad e-tervise tehnoloogiate kasutamist Euroopas. See takistab ELi kodanikel saada kasu e-tervishoiu kõigist eelistest, kui nad vajavad meditsiinilist abi välismaal. E-tervise tehnoloogiad vähendavad ebavõrdsust ravi kättesaadavuse osas, parandavad ravi kvaliteeti, muudavad terviseandmete kättesaadavuse patsientidele lihtsamaks ja turvalisemaks, minimeerivad ravivigade riski ning tõhustavad terviserikete varajast avastamist. Näiteks suurendab kodune telemonitooring südamehaigete ellujäämismäära 15 %. E-retseptid vähendavad vigu ravimite doseerimisel 15 %.

Poola kodanik Dorota saab teada, et ta peab minema südameoperatsioonile. Dorota tahaks, et teda opereeritaks Lätis, sest siis saab poeg ta eest paranemisperioodil hoolitseda. Samas ta ei tea, kas tal on õigus tervishoiuteenustele Lätis. Kui jah, siis kuidas hüvitatakse talle operatsiooni ja sellele järgneva telemonitooringu kulud?

Komisjon teeb ettepaneku tagada tõhusam juurdepääs piiriülestele tervishoiuteenustele, pakkudes hüvitamise kohta selgemaid eeskirju, menetluslikke tagatise ja läbipaistvat teavet teistes riikides kättesaadavate tervishoiuteenuste kohta, suurendades usaldust piiriülese arstiabi ohutuse ja kvaliteedi suhtes ning aidates patsientidel kasutada oma õigusi piiriüleste tervishoiuteenuste hüvitamisele mis tahes ELi liikmesriigis²³. Nagu teatatud Euroopa digitaalses tegevuskavas,²⁴ toetab komisjon telemeditsiiniteenuste laialdast kasutuselevõttu ja elektrooniliste tervisekaartide ja e-retseptide piiriülest vahetamist, mille käigus oleks tagatud isikuandmete kaitset käsitlevate ELi eeskirjade täitmine.

Komisjon:

- (7) teeb ettepaneku lihtsustada piiriüleste tervishoiuteenuste kättesaadavust ja rakendab katsemeetmeid, et tagada eurooplastele turvaline veebipõhine juurdepääs oma terviseandmetele ning saavutada 2020. aastaks telemeditsiiniteenuste laialdane kasutuselevõtt²⁵. Samuti teeb komisjon soovitusi minimaalsete ühtsete patsiendiandmete kohta, et tagada 2012. aastaks koostalitlusvõime andmetele juurdepääsemiseks või elektrooniliseks vahetamiseks liikmesriikide vahel²⁶.

2.1.6. Kolmandates riikides hätta sattunud ELi kodanike õigus konsulaarkaitsele ei toimi täies ulatuses

ELi kodanikel, kes reisivad mõnda riiki väljaspool Euroopa Liitu, kus tema päritoluriigil ei ole saatkonda ega konsulaati, on õigus saada konsulaarabi mis tahes teise liikmesriigi saatkonnalt või konsulaadilt, mis peab neid kohtlema võrdselt oma riigi kodanikega. ELi kodanike reisid kolmandatesse riikidesse on kasvanud 80 miljonilt 2005. aastal 90 miljonile 2008. aastal²⁷. Kolmandates riikides elab alaliselt üle 30 miljoni ELi kodaniku, kuid kõik 27 liikmesriiki on esindatud vaid kolmes riigis (Ameerika Ühendriikides, Hiinas ja Venemaal).

²³ Komisjoni ettepanek piiriüleses tervishoius patsiendiõiguste kohaldamist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta (2. juuli 2008) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_en.pdf

²⁴ Komisjoni teatis: Euroopa digitaalne tegevuskava (KOM (2010) 245 (lõplik/2), 26.8.2010).

²⁵ Euroopa digitaalse tegevuskava põhimeede nr 13; vt ka ühtse turu akti teatis.

²⁶ Euroopa digitaalse tegevuskava põhimeede nr 14; vt ka ühtse turu akti teatis.

²⁷ Eurostati rahvastiku andmebaas, turismi käsitlev osa. Andmed sisaldavad puhke- ja tööreise, mis kestsid kauem kui üks päev.

Kuna kolmandatesse riikidesse äri- või puhkusereise tegevate eurooplaste arv üha kasvab,²⁸ suureneb ka esindamata ELi kodanike vajadus konsulaarabi järele.

See, kuivõrd tõhusalt on tagatud ELi kodanike õigus konsulaarkaitsele, vajab veel tõendamist. Kuigi süstemaatilised andmed puuduvad, on esitatud kaebuste ja teatatud juhtumite põhjal selge, et ELi kodanikud ja ka mõned konsulaartöötajad ei ole piisavalt teadlikud sellest, et ELi kodanikel on õigus pöörduda teistesse saatkondadesse või konsulaatidesse; samuti ei teata täpselt, mis laadi abi võib anda. ELi kodanike ootused on kõrged: viimases uuringus²⁹ ütles enamik kodanikke (62 %), et nad ootavad ühesugust abi kõikidelt liikmesriikidelt, ning peaaegu kolmandik (28 %) ootab kõikidelt liikmesriikidelt vähemalt minimaalset abi.

Õigusnorme on selles valdkonnas praegu veel vähe. Lissaboni leping annab komisjonile õiguse teha ettepanekuid konsulaarkaitse õiguse tõhustamiseks vajalike kooskõlastus- ja koostöömeetmete väljatöötamist käsitleva direktiivi kohta. Viimased kriisilukorrad (maavärinad Haitil ja Tšiilis, vulkaanilise tuha pilv) näitasid vajadust tõhusa koostöö ja koormuse jagamise järele liikmesriikide vahel. Kriisilukorras tuleb esindamata ELi kodanikke aidata sama kiiresti ja tõhusalt kui evakueerimisega tegelevate liikmesriikide kodanikke.

Sloveenia kodanik Natasha langes Kariibi mere riigis puhkusel olles relvastatud röövi ohvriks. Ta sai vigastada ning tema pass ja raha varastati. Natasha ei tea, kust leida kiiresti inglise keelt rääkiv arst ja kust saada pärast tervenemist tagasilennuks raha ja reisidokumendid.

Komisjon:

(8) tõhustab ELi kodanike õigust saada kolmandates riikides abi kõikide liikmesriikide diplomaatilistelt ja konsulaarasutustelt, sealhulgas kriisi ajal, ning esitab 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi ning tõhustab kodanike teavitamist vastava veebisaidi ja sihipäraste kommunikatsioonimeetmete kaudu.

2.2. Kodanikud tarbijatena

2.2.1. Vähene teadlikkus ja kodanike õiguste ebapiisav jõustamine pakettreiside ostmisel reisijate ja turistidena

Paljud ELi kodanikud sõidavad puhkust veetma teistesse ELi riikidesse. Näiteks 2009. aastal veetis puhkuse teises ELi riigis 37 % sakslastest, 34 % Ühendkuningriigi kodanikest ja 16 % itaallastest (väljaspool ELi puhkust veetnuid oli vastavalt 23 %, 30 % ja 13 %)³⁰. Seepärast saavad ELi kodanikud sageli oma ELi õigustest või nende õiguste jõustamise puudustest teadlikuks just puhkusel olles.

56 % eurooplastest korraldab puhkusereisid ise, kasutades selleks Interneti ja odavlennufirmade teenuseid³¹. Samas ei laiene neile reisipakettide ostjaid kaitsvad ELi eeskirjad. Nn dünaamiliste reisipakettide³² tõusutrend on toonud kaasa õiguslikult

²⁸ Maailma Turismiorganisatsioon prognoosib märkimisväärset kasvu ajavahemikul 2010–2020.

²⁹ Eurobaromeetri kiiruuring 294: ELi kodakondsus, 2010. aasta märts.

³⁰ Eurobaromeetri kiiruuring nr 281: „Uuring eurooplaste suhtumise kohta turismi”, oktoober 2009.

³¹ Eurobaromeetri kiiruuring nr 258: „Uuring eurooplaste suhtumise kohta turismi”, veebruar 2009.

³² Reisikorraldus, kus sama ettevõtte või omavahel kaubanduslikult seotud ettevõtte (nt lennuettevõtjad, autorentiettevõtteid ja hotellid) pakuvad ühe puhkuse või reisi kohta kahte või enam toodet või teenust

reguleerimata tühiku, mille puhul tarbijad ei tea, kas nende reisiplaanid on kaitstud. Uuringu käigus tuvastati, et 67 % tarbijatest, kes oli sellise reisipaketi ostnud, arvasid ekslikult, et nad on kaitstud. Igal aastal ulatuvad dünaamilisi pakette ostnud inimeste kahjud hinnanguliselt 1 miljardi euroni³³. Lisaks sellele on nimetatud eeskirju üle võtvad siseriiklikud aktid erinevad ja tekitavad probleeme tarbijatele, kes soovivad osta reisipaketi muus liikmesriigis.

Dagmara broneeris puhkuseisei (lennu, hotelli neljaks ööks ja rendiauto) Interneti teel. Hotellis avastab ta, et vannitoas ei ole vett ning esitab hotelli vastuvõtulauas kaebuse. Administraator ütleb talle, et vabu tube rohkem ei ole. Dagmara helistab veebiettevoetesse, kelle kaudu ta reisi broneeris, kust talle öeldakse, et ta peab probleemi ise hotelliga ära lahendama. Dagmara kulutab probleemi lahendamisele kolm tundi ning maksab teises hotellis toa eest täiendavalt 500 eurot. Hiljem saab ta teada, et kui tema reisipaketile oleks kehtinud ELi eeskirjad, oleks reisi korraldaja olnud rahaliselt vastutav ning kohustatud teda abistama, leides näiteks talle teise toa või hotelli.

Vaatamata olemasolevatele ELi õigusaktidele, millega tagatakse lennu-, rongi- ja alates 2012. aastast veetranspordi kasutavate reisijate õigused ja hoolimata pidevatest teadlikkuse suurendamise jõupingutustest³⁴ teab vaid väike osa eurooplastest reisijatest oma õigusi ning seda, kuidas ja kust abi leida. Lennureisijad esitavad aastas kokku ligikaudu 68 000 kaebust ja järelepärimist,³⁵ millest on näha, milliste raskustega puutuvad kokku lennuettevoetjate vastu kaebusi esitada soovivad reisijad.

Raskusi tekitavad ka lennuettevoetjate erinevad äritavad (nt uued piirangud registreeritud ja käsipagasi mõõtmetele ja kaalule) ja erinevad kaebuste käsitlemise menetlused, mis võivad reisijates segadust tekitada, samuti äritavad, mida võib pidada ebaõiglaseks (nt „mitteilmuja poliitika”, mille kohaselt nõuavad lennuettevoetjad reisijatelt sama reisilepingu alusel ostetud lendude kasutamist järjestikku, vastasel juhul ei lubata neid järgmisele lennule). Palju nõrdimust tekitab ka asjaolu, et liikmesriikides puudub üks konkreetne asutus, kellele reisijad saaksid kaebusi esitada.

Alessandro teavitas lennuettevoetjat, et on murdnud jala ja vajab abi. Teda abistati siiski alles pärast seda, kui ta oli seda kohapeal nõudnud ja üle tunni aja oodanud. Alessandro lend hilines tublisti ja kohale jõudes selgus, et tema pagas ei olnud saabunud. Alessandro oli sunnitud kaebama kolmele asutusele, kust ta sai oma õiguste kohta väga vähe teavet.

ELi puuetega kodanikud puutuvad kokku lisatahistustega seoses juurdepääsuga hoonetele, transpordile, teabele, kaupadele ja teenustele, sealhulgas reisides nii kodumaal kui ka teistes liikmesriikides. Igal kuuendal ELi kodanikul on puue ja nende suhtarv suureneb koos elanikkonna vananemisega: juba praegu on 35 % üle 65 aasta vanustest kodanikest teada andnud, et nende tegutsemisvõime on igapäevaelus teatud ulatuses piiratud ning 15 % 65–74aastastest on väitnud, et nende tegutsemisvõime on tugevalt piiratud.

Ungaris elav Tibor vajab süveneva diabeedi tõttu liikumiseks ratastooli. Talle meeldib reisida teistes ELi riikides, kuid seejuures puutub ta kokku paljude takistustega. Näiteks ei ole

(nt lend, majutus ja autorent), välja arvatud paketid, mida sellistena pakutakse, s.t paketid, mis on juba enne kliendile pakkumist kokku pandud.

³³ Uuring tarbijatele tekitatud kahju kohta dünaamiliste reisipakettide valdkonnas, komisjoni tarbija- ja tervisekaitse peadirektoraadile koostanud London Economics, november 2009.

³⁴ Samuti vt <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/en/index.html>.

³⁵ Komisjon ja riiklike täitevasutuste võrgustik tegelesid 2008. aastal reisijatelt laekunud ligikaudu 68 000 järelepärimise ja ametliku kaebusega.

enamikes hotellides spetsiaalselt kohandatud tube või on neid vähe ja paljudesse kohadesse, mida ta tahaks külastada, ei ole ratastooliga lihtne pääseda. Enne reisile asumist peab ta uurima, kus tekib kõige vähem probleeme ja kas ta saab reisikindlustuse.

Nagu eespool mainitud, on turism Euroopa kodanike igapäevaelus üha tähtsamal kohal: nii eraelus kui ka tööülesannete täitmisel reisitakse üha enam. 2008. aastal tegid eurooplased 1,4 miljardit reisi,³⁶ millest 90 % toimus Euroopa Liidu piires. Eurooplased ei reisi enam kodunt väga kaugele ega liiga pikaks ajaks; samuti hoitakse kulutusi kontrolli all. Komisjon rakendab meetmeid, et tugevdada Euroopa turismi, luues tingimused selle atraktiivsemaks muutmiseks ning suurendades tarbijate usaldust ja rahulolu.

Komisjon:

- (9) ajakohastab eeskirju, mis kaitsevad eelkõige Interneti teel reispakette ostvaid tarbijaid ning hõlbustab reisipakettide ostmist teistest liikmesriikidest, esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi;
- (10) töötab välja õigusraamistiku, mis tagaks mis tahes transpordiliiki kasutavatele reisijatele ühtsed õigused kogu ELis ja selliste õiguste nõuetekohase täitmise, sealhulgas lennutransporti kasutavate reisijate õiguste täitmise (nt pikaajaliste hilinemiste või lendude tühistamise korral). Samuti üritab komisjon tagada, et transpordisõlmed (nt lennujaamad, raudteejaamad, sadamad) muutuksid järk-järgult kohtadeks, kus reisijatel on lihtne saada teavet ELi õiguste kohta, eriti kui nad reisivad ELi piires;
- (11) teeb ettepaneku täiendavate võimaluste kohta, kuidas tagada piiratud liikumisvõimega inimestele parem juurdepääs transpordivahenditele ja asjaomasele infrastruktuurile, annab alates 2010. aastast välja kõige paremini ligipääsetava Euroopa linna tiitlit, parandab reisikindlustusteenuse kättesaadavust ning arendab ja toetab kogu ELis kehtivate nõuete kasutamist hoonete ligipääsetavuse kohta, esitades 2010. aastal ELi puuetega inimeste strateegia (2010–2020);
- (12) teeb ettepaneku võimaluste kohta, kuidas suurendada tarbijate usaldust turismitoodete vastu, korraldades teavituskampaaniaid Euroopa turistidele ja kontrollides tarbijate rahulolu erinevate turismiteenustega (nt transport, majutus, reisimine jne).

2.2.2. Ühtsete tarbijakaitse-eeskirjade puudumine, vähene teadlikkus olemasolevatest õiguskaitsevahenditest ja ebapiisavad õiguskaitsevahendid

Kaupade ja teenuste ostmisel ei ole kodanikel piisavalt kindlust nende leidmiseks riiklikust turust kaugemalt, mis võimaldaks neil osa saada üleeuroopalisest mitmekesisest valikust ja konkurentsivõimelistest hindadest. Üheks põhjuseks võib olla ühtsete tarbijakaitse-eeskirjade puudumine: rohkem kui kolmandik (37 %) tarbijaist usub, et kui nad ostavad midagi mõnest teisest ELi riigist, on nad vähem kaitstud kui oma kodumaal ostu sooritades³⁷. Kahel ELi leibkonnal kolmest on internetiühendus,³⁸ kuid vaid 12 % veebikasutajatest tunnevad end

³⁶ Eurostat, turismistatistika, 2008.

³⁷ Komisjoni talituste töödokument: „Aruanne piiriülese e-kaubanduse kohta ELis”, SEK(2009) 283, lk 11.

³⁸ Eurostat: Interneti juurdepääs – leibkonnad (tsiir040; avaldatud 18.6.2010), mille kohaselt oli see näitaja 2009. aastal 65 %.

veebis tehinguid tehes täiesti kindlalt³⁹. Kolmandik tarbijatest on kaalunud võrgupõhiste ostude sooritamist teisest riigist, kuna toode on odavam või parem,⁴⁰ kuid tegelikult on seda teinud vaid 8 %⁴¹.

Chiara, kes elab Itaalias, leidis Bulgaaria elektroonikapoe veebisaidilt digikaamera, mis on tema kodulinna müüdavatega võrreldes palju odavam. Siiski tunneb ta kaamera ostmise ees veebis tõrget. Ta ei tea, mis saab, kui kaamera läheb saatmisel kaduma või katki. Kui kaamera talle ei meeldi, kas ta saab selle saata müüjale tagasi, nii nagu ta saaks seda teha Itaalias? Kui jah, siis kui pika aja jooksul?

Usalduse suurendamiseks tegi komisjon ettepaneku ühtlustada täiendavalt tarbijakaitse-eeskirju ning otsib samas viise, kuidas tarbijaid nende õigustest veelgi lihtsamalt teavitada⁴². Lisaks sellele tegi komisjon teatises „Euroopa digitaalne tegevuskava”⁴³ ettepaneku võtta konkreetseid meetmeid eesmärgiga lahendada peamised probleemid, mis takistavad digitaalse ühtse turu ja piiriüleste digitaalteenuste eeliste kasutamist. 2010. aasta lõpus avaldab komisjon tarbijate teadlikkust käsitleva uuringu, milles antakse ülevaade tarbijate informeerituse tasemest ja kindlustundest seoses nende õigustega. Selles tehakse kindlaks ebasoodsas olukorras tarbijad ja elanikkonna spetsiifilised probleemid, et tõsta 2020. aastaks tarbijate teadlikkust 10–15 %.

Kui midagi läheb valesti, ei ole tõhus õiguskaitse tarbijatele kättesaadav. 51 % müüjale kaebuse esitanud tarbijatest, kes ei ole kaebuse menetlemisega rahul, ei võta edasisi meetmeid. 47 % kodanikest ei võta õiguslikke meetmeid, kui kahju on väiksem kui 200 eurot. Piiriülestes olukordades tegutsetakse veelgi vastumeelsemalt. Lisaks sellele ei ole tarbijad teadlikud või ei kasuta täielikult ära alternatiivseid vaidluste lahendamise mehhanisme ja vahendusvõimalusi riiklikul tasandil, mis on odavam (tasuta või alla 50 euro) ja kiirem alternatiiv tavalisele kohtumenetlusele. Et muuta alla 2 000 euro jäävate nõuete sissenõudmise süsteem (Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlus) kodanikele lihtsamaks ja sujuvamaks, tagab komisjon väiksemate kohtuvaidluste veebipõhise töötlemise aastaks 2013, uurides samal ajal, kas alla 5 000 euro suurused nõuded tuleks kaasata Euroopa väiksemate kohtuvaidluste menetlusse. Asjakohaseid meetmeid käsitletakse üksikasjalikumalt ühtse turu akti teatises.

Komisjon:

- (13) sätestab arusaadaval viisil veebiteenuste kasutajate õigused, avaldades 2012. aastaks ELi internetiõiguste juhise;⁴⁴
- (14) lihtsustab tarbijate probleemide kiiret ja odavat kohtuvälist lahendamist ELis, esitades 2011. aastal alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismide kohta õigusliku vahendi, uurides võimalusi ettepaneku tegemiseks kogu ELi hõlmavaks vaidluste

³⁹ Eurobaromeetri kiiruuring nr 250: „Tarbijate usaldus infoühiskonna vastu”, mai 2009.

⁴⁰ Komisjoni talituste töödokument: „Aruanne piiriülese e-kaubanduse kohta ELis”, SEK(2009) 283, lk 2.

⁴¹ Tarbijaturgude tulemustabel – Tarbijad tunnevad end siseturul koduselt, SEK(2010)385, lk 18.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek tarbija õiguste kohta, 8. oktoober 2008, KOM(2008) 614.

⁴³ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Euroopa digitaalne tegevuskava (KOM (2010) 245).

⁴⁴ Nagu teatatud Euroopa digitaalses tegevuskavas.

lahendamise *online*-süsteemi kehtestamiseks e-kaubanduse tehingute puhul 2012. aastaks⁴⁵ ja edendades vahendusmenetluse laiemat kasutamist aastaks 2013;

2.3. Kodanikud elanike, üliõpilaste ja mitmesuguste elukutsete esindajatena

2.3.1. ELi õigusaktide erinev ja väär kohaldamine ning keerulised haldusmenetlused takistavad vabalt liikumise õiguse kasutamist

Isikute vaba liikumise põhimõte on viimase 40 aastaga pidevalt edasi arenenud, et hõlmata kõiki ELi kodanikke. Tegemist on ELi kodanike jaoks ühe kõige tähtsama ja paljukiidetud üksikisiku õigusega. 2010. aastal läbi viidud uuringud näitavad, et üheksa ELi kodanikku kümnest on sellest õigusest teadlikud⁴⁶ ning et nad „võtavad seda enesestmõistetavana”, eeldades, et see on nende kui ELi kodanike põhiõigus⁴⁷. 2009. aastal elas mõnes teises liikmesriigis hinnanguliselt 11,7 miljonit ELi kodanikku ja uuringud näitavad, et seda õigust võivad kasutada mingil elu etapil veel paljud. 2009. aastal küsitletud kodanikest üle poolte (54 %) ei olnud mõnes teises liikmesriigis töötamisest huvitatud või nägid selles liiga palju takistusi;⁴⁸ peaaegu viiendik eurooplastest (17 %) aga arvas, et nad asuvad tulevikus välismaal tööle⁴⁹.

2009. aastal moodustasid elukohaga seotud teemad kõikidest ühisturu toimimisega seotud kaebustest suurima osa (38 %)⁵⁰. Osutatud protsent näitab, et ELi kodanikud on sellest õigusest teadlikud, kuid puutuvad kokku paljude takistustega.

Registreerimistõendite saamisel puutuvad ELi kodanikud ikka veel kokku raskuste ja põhjendamatute viivitustega: sageli nõutakse neilt lisadokumentide esitamist (nt elektriarved), mida ei ole ELi eeskirjades ette nähtud. ELi õiguses on ette nähtud, et need ELi kodanikud, kes ei ole majanduslikult aktiivsed, peavad täitma „piisavate rahaliste vahendite” nõuet, kui soovitakse elada mõnes teises liikmesriigis pikemalt kui kolm kuud. Mitmed liikmesriigid kohaldavad ELi eeskirju valesti, kui kasutavad kriteeriumina kindlaid summasid või ei võta arvesse isiklikke asjaolusid.

Liiga sageli puutuvad väljaspool oma kodumaad elavad ELi kodanikud kokku erinevate hüvede ja eeliste kasutamisel tekkivate probleemidega, sest neid diskrimineeritakse kodakondsuse alusel. Neil tekib probleeme isegi päritoluriigi seadustele vastava perekonnanimede edasiandmisega lastele.

Takistused riiki sisenemise õiguse kasutamisel ja elamislubade andmisel mõnda teise liikmesriiki elama asuvate ELi kodanikega kaasasolevatele või ühinevatele kolmandate riikide kodanikele hõlmavad põhjendamatult paljude dokumentide esitamist, tülikaid haldusmenetlusi ja viivitusi. ELi kodanike teistel pereliikmetel (nt *de facto* partnerid) võib tekkida raskusi riiki sisenemisel ja elamisloa saamisel. Lisaprobleeme esineb siis, kui mõiste „teised pereliikmed” ei kajastu siseriiklikes õigusaktides või neid tõlgendatakse viisil, mis on vastuolus ELi õigusega.

⁴⁵ Nagu teatatud Euroopa digitaalses tegevuskavas.

⁴⁶ Eurobaromeetri kiiruuring 294: ELi kodakondsus, 2010. aasta märts.

⁴⁷ Eurobaromeetri uuring „Euroopa kodakondsus – piiriülene liikuvus”, august 2010.

⁴⁸ Eurobaromeetri kiiruuring nr 263: „Siseturg: teadlikkus – hoiakud – mõjud”, veebruar-märts 2009.

⁴⁹ Eurobaromeetri kiiruuring nr 337: „Geograafiline ja tööalane liikuvus”, november-detsember 2009.

⁵⁰ SOLVIT'i andmebaasist pärit andmed.

Luksemburgist pärit Christian kohtus hispaanlanna Nataliaga, olles Erasmuse vahetusprogrammiga Rootsis. Nüüd, kus Christian on ülikooli lõpetanud, tahab ta minna Hispaaniasse Natalia juurde. Ta ei tea aga, kuidas seda ellu viia, sest ta ei räägi hästi hispaania keelt ega leia ilmselt tööd väikeses külas, kus Natalia elab. Kui ta peab pärast kolme kuud elamisluba taotlema, kas ametiasutused võtavad siis arvesse seda, et ta saab oma vanematelt iga kuu 600 eurot ning et ta suudab selle rahaga ära elada? Või nõutakse talt suurema või kindlama sissetuleku tõestamist?

Komisjon:

- (15) lihtsustab ELi kodanike ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmete vaba liikumist, jõustades rangemalt ELi eeskirju,⁵¹ sealhulgas mittediskrimineerimise kohta, edendades head tava ja suurendades teadmisi ELi asjaomastest eeskirjadest ning tõhustades ELi kodanike teavitamist nende vaba liikumise õiguse kohta⁵².

2.3.2. Diplomite ja kutsekvalifikatsiooni tülikad ja ebakindlad tunnustamismenetlused

Euroopa Liidu kodanikel on õigus minna mõnda teise liikmesriiki õppima või koolitusele ning omandada haridus kohalike üliõpilastega samadel tingimustel. Õpingute ajal saab Erasmuse stipendiumi hinnanguliselt 4 % üliõpilastest. Alates Erasmuse programmi käivitamisest 1987. aastal on selles osalenud üle 2 miljoni üliõpilase. Igal aastal õpib välismaal umbes 555 000 üliõpilast. Üle kolmandiku 2009. aastal küsitletud üliõpilastest vastas, et kavatsevad õppida mõnes teises ELi liikmesriigis⁵³. Kodumaal saadud diplomi alusel välismaal õpinguid jätkata soovivad üliõpilased või välismaal saadud diplomiga kodumaal tööle asuvad üliõpilased puutuvad siiski kokku paljude takistustega, mis on seotud diplomite ja õppeperioodide tunnustamisega. Diplomite tunnustamine võib olla aeganõudev ja võimalik, et vaidlusi tekitab. 36 % üliõpilastest leiab, et välismaa õppeperioodi tunnustamisega seotud raskused on välismaale õppima suundumisele väga suureks või suureks takistuseks⁵⁴.

Komisjon soovib anda algatuse „Noorte liikuvus” raames kõikidele Euroopa noortele võimaluse õppida osaliselt mõnes muus liikmesriigis, andes liikuvatele üliõpilastele ELi eeskirjadega tagatud õiguste kohta suuniseid ning tehes liikmesriikidega koostööd selle nimel, et aastaks 2020 oleks vähemalt 20 % kõrgharidusega noortest õppinud või saanud osalist koolitust välismaal. Lisaks soodustab komisjon välismaal õppimist, edendades diplomite võrreldavust Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kaudu.

Kuigi kodanikud eeldavad, et kutsekvalifikatsiooni tunnustamine on lihtne ja automaatne, peavad nad sageli pettuma: Euroopas esitatud tunnustamisaotlustest on keskmiselt vaid 70 % saanud kiire ja positiivse lahenduse.

⁵¹ Komisjon võtab meetmeid, et tagada vaba liikumist käsitlevate õigusaktide täielik ülevõtmine ja rakendamine kõikides liikmesriikides.

⁵² Komisjon avaldas hiljuti ELi kodanikele suunatud ajakohastatud ja lihtsustatud teatmiku liikumisvabaduse ja elamisõiguse kohta Euroopas, kus selgitatakse lugejale arusaadavalt nende õigusi ja võimalusi: http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf ning võttis vastu teatise „Töötajate vaba liikumine – õiguste tagamine ja olulisemad muutused” [KOM(2010)373], et tõsta ELi võõrtöötajate teadlikkust ja edendada nende õigusi.

⁵³ Eurobaromeetri kiiruuring nr 260: „Üliõpilased ja kõrgharidusreform”, märts 2009.

⁵⁴ Eurobaromeetri kiiruuring nr 260: „Üliõpilased ja kõrgharidusreform”, märts 2009.

Ühendkuningriigist pärit Jonathan kõhkleb, kas võtta vastu Austrias pakutav hea töökoht. Ta ei tea, kas tema meditsiiniõest naine saab Austrias töötada. Kas tema poeg, kes tahab meditsiini õppida, pääseb Austrias ülikooli?

Praeguse õigusraamistiku alusel kohaldatakse automaatset tunnustamist rohkem kui 800 elukutsest vaid seitsme puhul. Kodanikel ei ole süstemaatilist võimalust kandideerida reguleeritud kutsealadele elektrooniliselt ja nad peavad ootama otsust kolm kuni neli kuud.

Muudel juhtudel muudavad haldustava, viivitused tunnustamisprotsessis ja vastuseis riigi tasandil välismaal töötamise kulukaks ja keeruliseks ning takistavad reguleeritud kutsealadel tööle asumist veelgi. ELi eeskirjad, mis ühtlustavad automaatsele tunnustamisele kuuluvate kutsealade kvalifikatsiooninõudeid (eelkõige tervishoiutöötajad ja arhitektid), on iganenud.

Komisjon kiirendab kutsekvalifikatsioonide tunnustamist ja vähendab bürokraatiat, esitades 2012. aastal asjakohase õigusliku vahendi. Probleeme, mis takistavad vaba liikumist Euroopa tööjõuturul ja lahendusi, mille komisjon on ette näinud, käsitletakse üksikasjalikumalt ühtse turu akti teatistes.

2.3.3. Sotsiaalkindlustussüsteemide erinevused raskendavad töötajale liikuvust

Nagu hiljutine Eurobaromeetri uuring näitas,⁵⁵ häirivad Euroopa piiriüleseid töötajaid muu hulgas ka erinevused riikide sotsiaalkindlustusalastes õigustes. Raskusi tekitab ka riiklike sotsiaalkindlustusasutuste vahelise koostöö keerukus, mis väljendub viivitustes ja kodanike sotsiaalkindlustusalase teabe raskendatud vahetamises.

Kreeka kodanik Zeta kolis Saksamaale, et seal töötada. Tema abikaasa ja kaks last jäid Kreekasse. Sotsiaalkindlustusalase teabe vahetamine viibis, sest Kreeka ja Saksa ametiasutustel kulub palju aega selle kindlaksmääramiseks, milline riik peaks maksma lastetoetusi.

Lisaks hõlmavad sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevad ELi eeskirjad vaid kohustuslikke sotsiaalkindlustussüsteeme. Pensionide valdkonnas ei hõlma kõnealused ELi eeskirjad täiendavaid pensione (nt töödandjapension) ja neid hõlmavad eraldi eeskirjad⁵⁶ annavad ainult esmase kaitse. Komisjon käivitas hiljuti laiaulatusliku konsulteerimise teemal, kuidas kõrvaldada takistused palju liikuvate töötajate teelt, et neil oleks õigus saada pensioni ja säilitada see, kui nad jõuavad pensioniikka⁵⁷. Neid takistusi ja komisjoni kavandatud võimalikke lahendusi käsitletakse üksikasjalikumalt ühtse turu akti teatistes.

Komisjon:

- (16) parandab teabe edastamist kodanikele ja töötab välja uue süsteemi andmete elektrooniliseks edastamiseks, et vähendada viivitusi ja raskusi sotsiaalkindlustusalase teabe edastamisel.

⁵⁵ Eurobaromeetri uuring „Euroopa kodakondsus – piiriülene liikuvus”, august 2010.

⁵⁶ Nõukogu 29. juuni 1998. aasta direktiiv 98/49/EÜ ühenduse piires liikuvate töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate täiendavate pensioniõiguste kaitse kohta (EÜT L 209, 25.7.1998, lk 46).

⁵⁷ Roheline raamat – Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem, KOM(2010)365.

2.4. Kodanikud poliitikas osalejatena

Valijate osalemine on alates esimestest Euroopa Parlamendi otsevalimistest 1979. aastal pidevalt vähenenud. Viimastel valimistel juunis 2009 osales vaid 43 % valijatest, mis kinnitas seda suundumust. Hiljutine uuring näitas, et üle kaheksa ELi kodaniku kümnest leiavad, et osalus oleks suurem, kui poliitilised parteid annaksid rohkem infot oma programmide kohta ja kui oleks rohkem teavet selle kohta, kuidas EL mõjutab kodanike elu⁵⁸.

Osalemine Euroopa Parlamendi valimistel oleks tulevikus suurem, kui

...



6. küsimus. Osalemine Euroopa Parlamendi valimistel oleks tulevikus suurem, kui ...

Alus: kõik vastanud, % EL27s

Euroopa Parlamendi valimiste korraldamisel peavad liikmesriigid pidama kinni ühistest põhimõtetest: valimised on otsesed ja üldised ning toimuvad vaba ja salajase hääletuse teel. Tulemuste avalikustamine enne teisi liikmesriike,⁵⁹ s.t päevi enne hääletamise lõppu teistes liikmesriikides, on vastuolus ELi õigusega ning valimistulemused mõjutavad kodanikke nende valikutes.

Komisjon:

(17) palub liikmesriikidel tulevikus tagada, et Euroopa Parlamendi valimiste tulemuste avalikustamine toimuks kõikides liikmesriikides üheaegselt.

ELi kodanikel, kes elavad mõnes teises liikmesriigis, on õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel⁶⁰. Näib, et mõned liikmesriigid ei teavita ELi kodanikke

⁵⁸ Eurobaromeetri kiiruuring nr 292: „ELi kodanike valimisõigus”, märts 2010. Tulemusi kinnitas ka Eurobaromeetri kvalitatiivuuring „Euroopa kodakondsus – piiriülene liikuvus”, august 2010.

⁵⁹ Komisjon uurib praegu Madalmaade juhtumit.

⁶⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 22 lõige 2 ja direktiiv 93/109/EÜ, 6. detsember 1993, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel (EÜT L 329, 30.12.1993, lk 34).

sellest õigusest piisavalt⁶¹. Mõned liikmesriigid nõuavad teistest liikmesriikidest pärit kodanike valimisnimekirjadesse kandmisel tingimuste täitmist, mis ei lase neil kasutada valimisõigust liikmesriigi enda kodanikega võrdsetel alustel (näiteks nõutakse kodanikult liikmesriigi ID-kaarti, kohustus uuendada registriandmeid enne Euroopa Parlamendi valimisi)⁶². Näib, et sellised tingimused on ELi õigusega vastuolus.

Ruta, kes on Maltal elav Leedu kodanik, soovib Euroopa Parlamendi valimistel hääletada Malta kandidaatide poolt. Seda tal ei lubata, sest tal ei ole Malta ID-kaarti, nagu näevad ette kohalikud seadused.

Mitmed liikmesriigid piiravad oma kodanike õigust astuda poliitilisse parteisse või asutada parteid⁶³. Seepärast ei saa seal elavad muude liikmesriikide kodanikud poliitilises elus täielikult osaleda ega kasutada valimisõigust.

Tšehhi Vabariigis elav Charlotte, kes on Taani kodanik, tahab astuda Tšehhis parteisse, mille vaateid ta jagab. Siseriiklikus õiguses ei ole see aga ette nähtud; sama kehtib ka Poola ja Leedu puhul.

Praegu kehtivate ELi eeskirjade kohaselt peab mõnda teise liikmesriiki elama asunud ELi kodanik, kes soovib kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, võtma päritoluliikmesriigist tõendi selle kohta, et temalt ei ole valimisõigust ära võetud. Lisaks nähakse praeguste ELi eeskirjadega ette menetlused, mille eesmärk on vältida topeltkandidatuure ja topelthääletamist. Need menetlused võivad tihti põhjustada ebavajalikku bürokraatiat. Seepärast tuleb neid lihtsustada, kuid seejuures tagada nende tõhusus rikkumiste ärahoidmisel.

Komisjon:

- (18) palub elukohaliikmesriikidel täielikult tagada, et ELi kodanikud saaksid kasutada oma valimisõigust, astuda elukohaliikmesriigis poliitilisse parteisse või asutada parteid ning et liikmesriigid teavitaksid ELi kodanikke nõuetekohaselt nende valimisõigusest;
- (19) teeb ettepaneku lihtsustada ELi kodanike kandideerimisprotseduuri elukohaliikmesriigis ning parandada praegust süsteemi, millega hoitakse ära topelthääletamine Euroopa Parlamendi valimistel, võttes arvesse eelseisva Euroopa Parlamendi valimisreformi ajalisi raame ja tulemust⁶⁴.

Lisaks sellele kaotavad mõned muusse liikmesriiki elama asunud ELi kodanikud õiguse osaleda päritoluliikmesriigi valimistel. Mitme liikmesriigi õigusaktide alusel⁶⁵ jäävad kodanikud valimisõigusest ilma juhul, kui elavad teatud aja mõnes muus liikmesriigis. Paljud

⁶¹ Komisjon uurib praegu Bulgaaria, Malta, Ungari, Läti, Slovakkia, Poola, Sloveenia ja Rumeenia juhtumeid.

⁶² Komisjon uurib praegu Malta ja Sloveenia juhtumeid. Sloveenia puhul teatati komisjonile uuest õigusaktist 15. juulil 2010; komisjon uurib, kas kõnealuse õigusaktiga tagatakse täielik kooskõla ELi eeskirjadega.

⁶³ Komisjon uurib praegu Bulgaaria, Tšehhi Vabariigi, Soome, Saksamaa, Kreeka, Läti, Leedu, Slovakkia, Hispaania ja Poola juhtumeid.

⁶⁴ Aruande eelnõu ettepaneku kohta muuta Euroopa Parlamendi liikmete otsest ja üldist valimist käsitlevat 20. septembri 1976. aasta akti

⁶⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

Iirimaa, Ungari, Taani, Malta, Austria ja Ühendkuningriik.

ELi kodanikud teavitasid komisjoni ja Euroopa Parlamenti sellest, et nad ei saa osaleda mis tahes riiklikel valimistel ei nende enda päritolu- ega elukohaliikmesriigis.

Komisjon:

- (20) käivitab arutelu poliitiliste võimaluste väljaselgitamiseks, et ELi kodanikud ei kaotaks vaba liikumise õiguse kasutamisel oma poliitilisi õigusi.

2.5. Kergesti kättesaadava teabe ja kodanikele antava abi puudumine

Kodanikud ei kasuta oma õigusi, sest nad ei ole nendest teadlikud. ELi tasandil on Internetis tohutult palju teavet ja veebipõhiseid probleemide lahendamise võrgustikke ning on ka teada, et iga päev alustab ligikaudu 700 000 inimest teabeotsingutega ELi veebisaitidelt. Samas näitas 2006. aasta uuring, et peaaegu 70 % eurooplastest ei tea nendest võrgustikest midagi, samas kui need, kes teadsid, ei osanud küsimusi kuhugi saata ega teadnud, mida oodata. Kodanikud raiskasid lihtsalt oma aega ja kaotasid lõpuks lootuse, sest neid suunati ühest võrgustikust teise⁶⁶. 2010. aasta uuringust selgus, et ainult 42 % kodanikest teadis oma õigusi ja 72 % soovis nendest rohkem teada,⁶⁷ kuid veel üks hiljutine uuring näitas,⁶⁸ et üle piiride liikuvatele kodanikele on sageli takistuseks see, et neil tuleb kogu vajaliku teabe leidmiseks kasutada mitut allikat. Kui kodanikelt küsiti, mida teha piiriüleste kogemuste meeldivamaks muutmiseks, vastasid nad, et eelistavad ühte teeninduspunkti, kust saaks kogu vajaliku praktilise ja riigiti esitatud teabe.

Teave ELi kohta peab olema kodanikele kergesti ja vahetult kättesaadav. Nad peavad teadma, millised on nende õigused ning võimalused Euroopa Liidus. Euroopa peab olema sõna otseses mõttes nende käeulatuses või telefonikõne kaugusel.

Lisaks tuleb ELi õiguste kasutamiseks sageli kinni pidada riiklikest, piirkondlikest või kohalikest eeskirjadest ja menetlustest. Seepärast eeldab komisjon täielikku koostööd riikide ametiasutuste vahel, et anda teavet kõigi ELi riikide kohta.

Samuti tuleb teha jõupingutusi peagi liituvates kandidaatriikides, et nende kodanikke paremini liitumisprotsessi kaasata ja teavitada neid nende tulevastest õigustest ELi kodanikena.

Komisjon:

- (21) tegeleb sellega, et muuta veebiportaal „Teie Euroopa” ELi kodanike õigusi tutvustavaks kõikehõlmavaks teabeportaaliks, mida on lihtne kasutada ja millega saab ühendust veebi (<http://ec.europa.eu/youreurope>) ja tasuta numbri (kontaktkeskus Europe Direct) kaudu. Komisjon annab selget ja praktilist teavet ning hakkab toimima kõnekeskusena, millest suunatakse kõned spetsialiseerunud abiteenistustele;
- (22) ühtlustab liikmesriikide teabevõrgustikke nii, et kodanikel on vajalikud kontaktid nii siseriiklikul, piirkondlikul kui ka kohalikul tasandil kergesti kättesaadavad. Komisjoni esindused liikmesriikides koos Europe Direct 500 kontaktkeskusega tõhustavad 2012. aastaks kodanike õiguste edendamist, sealhulgas parema koostöö ja suhtlemise kaudu olemasolevate abi- ja probleemide lahendamise teenistustega ELi tasandil.

⁶⁶ Eurobaromeetri eriuuring 254: „Siseturg – EL 25 kodanike arvamused ja kogemused,” oktoober 2006.

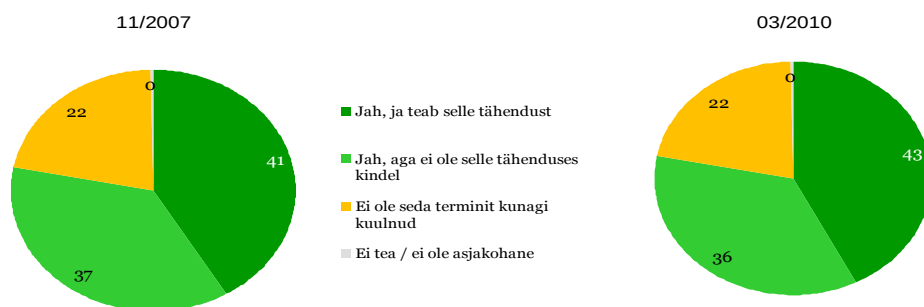
⁶⁷ Eurobaromeetri standarduuring nr 73: „Avalik arvamus Euroopa Liidus,” mai 2010.

⁶⁸ Eurobaromeetri kvalitatiivuuring „Euroopa kodakondsus – piiriülene liikuvus”, august 2010.

2.6. Vähene teadlikkus ELi kodakondsuse tähendusest

Suuremale osale Euroopa kodanikest (79 %) tuleb termin „Euroopa Liidu kodanik” mingil määral tuttav ette⁶⁹. Siiski vaid 43 % teab termini tähendust ja 48 % ütleb, et ei tea väga hästi oma õigusi ELi kodanikena. Vähem kui kolmandik (32 %) usub, et on oma õigustest ELi kodanikuna hästi või väga hästi informeeritud.

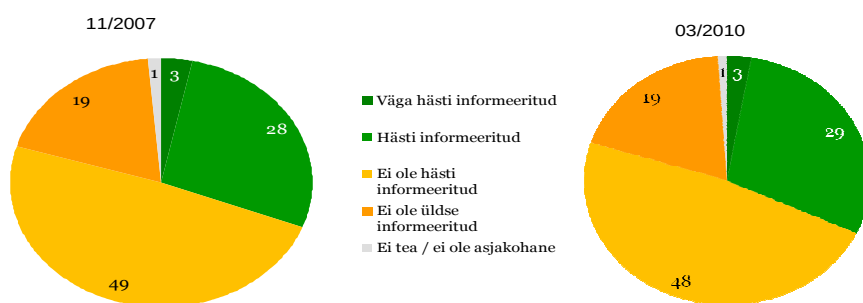
Termini „Euroopa Liidu kodanik” tundmine, 2007-2010



1. küsimus. Käesolevas uuringus käsitletakse Euroopa Liidu kodakondsust. Kas Te teate terminit „Euroopa Liidu kodakondsus”?

Alus: kõik vastanud, % EL27s

Informeeritus õigustest Euroopa Liidu kodanikuna, 2007-2010



2. küsimus. Kui hästi Te olete enda arvates informeeritud oma õigustest ELi kodanikuna?

Alus: kõik vastanud, % EL27s

⁶⁹ Eurobaromeetri kiiruuring 294: ELi kodakondsus, märts 2010.

Selleks et ELi kodakondsus omandaks inimeste jaoks tõelise tähenduse, on vaja tõsta kodanike teadlikkust nende õigustest ja kohustustest.

ELi kodakondsuse edendamiseks saab kasutada mitmesuguseid rahastamiskavasid, sealhulgas programme „Kodanike Euroopa” aastateks 2007–2013, mille eelarve on 215 miljonit eurot ja mis keskendub kodanike osaluse tõstmisele, ning „Põhiõigused ja kodakondsus” aastateks 2007–2013, mille eelarve on 93,8 miljonit eurot ja mis edendab ELi kodakondsusega kaasnevaid õigusi, nagu õigus osaleda elukohaliikmesriigi kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel, õigus vabalt liikuda ja õigus konsulaarkaitsele. ELi kodanikele ja sidusrühmadele tuleb tutvustada neid ja teisi ELi rahastamisvõimalusi ning nad peaksid mastaabisäästust kasu saama.

Lissaboni leping toob kaasa hulgaliselt uusi võimalusi, kohustusi ja eesmärges kodanike ja kodanikuühiskonna aktiivsemaks osalemiseks Euroopa projektis, eriti kodanikualgatuse kasutuselevõtmise kaudu. Selle olulise osalusdemokraatia vahendi rakendamiseks on komisjon teinud ettepaneku õigusakti kohta, mille eesmärk on kehtestada menetlused ja tingimused kõnealuse mehhanismi kasutamiseks⁷⁰. Kodanike osalust saab ELi tasandil soodustada, tõhustades riiklike sihtasutuste tegevuse Euroopa mõõdet. Ligikaudu 110 000 ELi liikmesriikides tegutsevat sihtasutust tegelevad selliste globaalsete probleemidega nagu teadusuuringud, keskkond, tervis ja tööhõive, mis on ELi kodanike jaoks väga olulised. Sihtasutused, mis soovivad arendada piiriülest tegevust, puutuvad kokku nii haldustakistustega kui ka tsiviilõiguslike ja maksuseadustega seotud takistustega (näiteks seoses sihtasutuseks tunnistamise menetlusega, erinevates liikmesriikides neile antavate maksuvabastustega jne), mis pidurdavad rahvusvahelise tegevuse arendamist ja toovad kaasa suured kulutused, mille tõttu vähenevad üldiseks hüvanguks ettenähtud vahendid. Nagu ühtse turu akti teatises üksikasjalikult sätestatud, teeb komisjon 2011. aastal ettepaneku määruse kohta, milles käsitletakse Euroopa sihtasutuste põhikirja, mille kaudu peaksid kõnealused probleemid lahenduse leidma.

ELi tegevust kajastavad sõltumatud massiteabevahendid on hästi informeeritud ELi kodanike ja Euroopa avaliku arutelu nurgakivi. ELi poliitikat käsitlevat asjatundlikku arutelu stimuleeriva Euroopa meediamaastiku tekkimiseni on siiski veel pikk tee. Nagu Alain Lamassoure oma aruandes toonitas, peetakse paljudes liikmesriikides ikka veel USA poliitika kajastamist asjakohasemaks kui ELi asjade käsitlemist. Lisaks sellele on majanduskriisi tõttu paljudes massiteabevahendites vähenenud ELi korrespondentide arv ning tähelepanu on koondunud siseriiklikele probleemidele. Euronews on praegu ainus telekanal, mis kajastab uudiseid Euroopa seisukohast ja pühendab ELi asjadele palju eetriaega. Euronews peaks muutma oma formaati, et saada sama mõjuvõimsaks ja mainekaks kui teised rahvusvahelised uudistekanalid. Euronewsil ei ole ikka veel Brüsseli stuudiot, mis võimaldaks teha Euroopa Liidu pealinnast otsereportaaze.

Komisjon:

- (23) suurendab kodanike teadlikkust nende õiguste, ELi kodakondsuse ja nende tähenduse kohta kodanike igapäevaelus, kuulutades 2013. aasta Euroopa kodanike aastaks ning korraldades selle raames ELi kodakondsust ja kodanikukeskseid ELi poliitikat tutvustavaid üritusi;

⁷⁰

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus kodanikualgatuse kohta, KOM (2010) 119.

- | | |
|------|---|
| (24) | muudab ELi kodanikele ja sidusrühmadele lihtsamaks ELi kodakondsuse arendamiseks komisjonilt saadavate rahaliste toetuste kasutamise, kasutades selleks olemasolevate ELi rahastamisvahendite ja ratsionaliseerimise kaudu tekkivat sünergia; |
| (25) | uurib võimalusi, kuidas veelgi parandada Euroopa Liidu asju käsitlevat teavet, mida iseloomustaks sõltumatus, professionaalsus ja kvaliteet; sellega seoses uurib komisjon, kuidas tagada Euronewsi jätkusuutlikum rahastamine. Julgustatakse Euronewsi Brüsseli stuudio käivitamist. |

3. JÄRELDUSED

Paljudes käesolevas aruandes käsitletud valdkondades ei ole ELi õigusaktide puudumine peamine põhjus, miks kodanikel esineb takistusi oma õiguste tõhusal kasutamisel. Et olemasolevad eeskirjad suudaksid areneva sotsiaal-majandusliku ja tehnoloogilise arenguga sammu pidada, on mõnel juhul vaja neid laiendada, ajakohastada või isegi põhjalikult ümber teha. Enamik meetmeid, mis aitaksid takistusi kõrvaldada, jagunevad kolme kategooriasse: ELi õiguste tõhus jõustamine, õiguste igapäevaelus kasutamise lihtsustamine ja teadlikkuse suurendamine.

Esimese kategooria eesmärk on **tagada, et liikmesriigid jõustaksid kodanike õigusi täielikult**. Need meetmed on eriti asjakohased valdkondades, kus suure osa ELi õigusest moodustavad direktiivid, mis vastupidiselt määrustele tuleb siseriiklike õigusaktide või rakendussätetega iga liikmesriigi õigussüsteemi üle võtta. Meetmed hõlmavad siseriiklike meetmete tähelepanelikku uurimist, nõuannete jagamist halduskoostöö või suuniste avaldamise kaudu ning vajaduse korral rikkumismenetluste algatamist.

Teise kategooria eesmärk on **kodanike igapäevaelu lihtsustamine, muutes individuaalsete õiguste kasutamise lihtsamaks** ja kõrvaldades tarbetud takistused, leides üksikjuhtumitele lahendused ning vähendades siseriiklikest menetlustest ja tavadest tulenevaid kulutusi ja halduskoormust. Seda tehakse pehme õigusloome vahenditega, näiteks soovitusel, tegevusjuhendid, heade tavade levitamine, usalduse suurendamine ning tihedama ja tõhusama koostöö soodustamine riiklike ametiasutuste vahel, nii et kodanike õigused oleksid paremini tagatud kõikjal Euroopas. Puudused ELi õigusaktides tuleb samuti kõrvaldada.

Kolmanda kategooria eesmärk on **suurendada kodanike teadlikkust nende õigustest**, et nad saaksid oma võimalusi paremini ära kasutada. Samuti peaksid nendest õigustest olema teadlikud riigiasutuste töötajad, kohtunikud ja õigusala töötajad, et nad suudaksid kodanikke aidata. Meetmed hõlmavad ühtse teabe- ja nõuandepunkti loomist ja teabekampaaniaid.

EL peab võtma meetmed kõikidel nimetatud tasanditel, et muuta kodanike õigused käegakatsutavaks tegelikkuseks. Käesolevas aruandes on välja toodud 25 lühiajalist ja keskpikka algatust, mille eesmärk on kõrvaldada takistused, mis ei võimalda kodanikel oma õigusi kasutada.

Komisjon on seisukohal, et see on protsessi algus, mille käigus tehakse kindlaks, milliste takistustega kodanikud veel kokku puutuvad, ja kuidas neid kõrvaldada. Käesoleva aruandega käivitatakse arutelu muude ELi institutsioonidega, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komiteega ning kodanikuühiskonnaga. Samuti tuleb aruteludesse kaasata liikmesriikide parlamendid mitte ainult seoses

subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise kontrollimisega, vaid ka selleks, et komisjon saaks arvestada parlamentide seisukohtadega vastavalt poliitilise dialoogi algatusele⁷¹.

Selleks et nimetatud jõupingutused oleksid edukad, on vaja kaasata Euroopa kodanikke – mitte kui passiivseid õiguste kasutajaid, vaid kui Euroopa projektis osalejaid. Kodanike kaasamiseks poliitika kujundamisse on mitmesuguseid vahendeid. Need vahendid aitavad mõista kodanike probleeme sügavuti ning lisavad sellele protsessile kvalitatiivse mõõtme.

Käesoleva aruande eesmärk on mõista ELi kodanike mõtteid, muresid ja ootusi, tuues neid üksteisele lähemale. Sellega käivitatakse arutelu ja vahetatakse mõtteid selle üle, kuidas ELi kodakondsus saaks oma potentsiaali ära kasutada eurooplaste elumuutuste soodustamisel, tuues konkreetset kasu, millel on nähtav mõju. Selline Alain Lamassoure'i propageeritav alt üles suunatud lähenemine kui „kodanike paketi” ellukutsumise ning avatud ja konstruktiivse dialoogi käivitamise võimalus on kodanike õigusi kaitsva ja nende vajadusi teeniva Euroopa ülesehitamise keskne osa.

Kirjeldatud protsess peaks aitama komisjonil esitada 2013. aastal, mis on pühendatud ELi kodanikele, hinnangu komisjoni panuse ja käesolevas aruandes esitatud meetmete esialgse mõju kohta. Selle põhjal saab komisjon teatavaks teha jõulise ja tervikliku tegevuskava, mille eesmärk on kõrvaldada püsivad takistused, mis ei lase kodanikel oma õigusi kasutada.

⁷¹ 2006. aastal käivitas komisjon uue ja mitteametliku dialoogi liikmesriikide parlamentidega. Dialoogi tuntakse ka „poliitilise dialoogi” või „Barroso algatuse” nime all. Dialoog seisneb selles, et liikmesriikide parlamentidele esitatakse komisjoni ettepanekud ja konsultatsioonidokumendid otse, kutsudes neid üles oma seisukohti avaldama. Nõnda üritatakse parandada poliitika formuleerimise protsessi ja tagada liikmesriikide parlamentide suurem kaasamine Euroopa asjadesse.

**2010. AASTA ARUANNE ELi KODAKONDSUSE KOHTA:
25 MEEDET KODANIKE IGAPÄEVAELU PARANDAMISEKS**

Komisjon:

- (1) lihtsustab rahvusvaheliste paaride (olgu tegemist abielupaaride või registreeritud partnerlusega) teavitamist sellest, millised kohtud on pädevad nende asja arutama ja millised õigusaktid kehtivad nende omandiõiguse suhtes (nt ühine maja), esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi;
- (2) lihtsustab perekonnaseisudokumentide (nt sünnitunnistused) vaba ringlust, esitades 2013. aastal asjakohase õigusliku vahendi;
- (3) võimaldab kodanikel ja õigusala töötajatel lihtsamalt leida Euroopa e-õiguskeskonna veebiportaali kaudu mitmekeelset teavet õiguskaitse kohta;
- (4) tõhustab kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute ning kuriteo ohvrite kaitset kriminaalmenetlustes, sealhulgas tagab kahtlustatavatele kinnipidamise ajal võimaluse kohtuda juristiga ja suhtluse välismaailmaga, esitades 2011. aastal kaks õiguslikku vahendit;
- (5) parandab kuriteo ohvrite kaitset, tehes ettepaneku meetmete paketi ja õigusliku vahendi kohta 2011. aastal;
- (6) lihtsustab varem mõnes teises liikmesriigis registreeritud sõidukite registreerimisega kaasnevaid formaalsusi ja tingimusi, esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi. Samuti võtab komisjon meetmeid seoses juhtudega, kus sõidukite maksustamine on diskrimineeriv, ning otsib lahendusi sõidukite registreerimise topeltmaksustamisele, mis takistab kodanike ja kaupade vaba liikumist;
- (7) teeb ettepaneku lihtsustada piiriüleste tervishoiuteenuste kättesaadavust ja rakendab katsemeetmeid, et tagada eurooplastele turvaline veebipõhine juurdepääs oma terviseandmetele ning saavutada 2020. aastaks telemeditsiiniteenuste laialdane kasutuselevõtt. Samuti teeb komisjon soovitusi minimaalsete ühtsete patsiendiandmete kohta, et tagada 2012. aastaks koostalitlusvõime andmetele juurdepääsemiseks või elektrooniliseks vahetamiseks liikmesriikide vahel;
- (8) tõhustab ELi kodanike õigust saada kolmandates riikides abi kõikide ELi liikmesriikide diplomaatiliselt ja konsulaarasutustelt, sealhulgas kriisi ajal, esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi ning teavitades kodanikke paremini asjakohase veebisaidi ja sihipäraste kommunikatsioonimeetmete kaudu;
- (9) ajakohastab eeskirju, mis kaitsevad eelkõige Interneti teel reispakette ostvaid tarbijaid ning hõlbustab reispakettide ostmist teistest liikmesriikidest, esitades 2011. aastal asjakohase õigusliku vahendi;

- (10) töötab välja õigusraamistiku, mis tagaks mis tahes transpordiliiki kasutavatele reisijatele ühtsed õigused kogu ELis ja selliste õiguste nõuetekohase jõustamise, sealhulgas lennutransporti kasutavate reisijate õiguste täitmise (nt pikaajaliste hilinemiste või lendude tühistamise korral). Samuti üritab komisjon tagada, et transpordisõlmed (nt lennujaamad, raudteejaamad, sadamad) muutuksid järk-järgult kohtadeks, kus reisijatel on lihtne saada teavet ELi õiguste kohta, eriti kui nad reisivad ELi piires;
- (11) teeb ettepaneku täiendavate võimaluste kohta, kuidas tagada piiratud liikumisvõimega inimestele parem juurdepääs transpordivahenditele ja asjaomasele infrastruktuurile, annab alates 2010. aastast välja kõige paremini ligipääsetava Euroopa linna tiitlit, parandab reisikindlustusteenuse kättesaadavust ning arendab ja toetab kogu ELis kehtivate nõuete kasutamist hoonete ligipääsetavuse kohta, esitades 2010. aastal ELi puuetega inimeste strateegia (2010–2020);
- (12) teeb ettepaneku selle kohta, kuidas suurendada tarbijate usaldust turismitoodete vastu, korraldades teavituskampaaniaid Euroopa turistidele ja kontrollides tarbijate rahulolu erinevate turismiteenustega (nt transport, majutus, reisimine jne);
- (13) sätestab arusaadaval viisil veebiteenuste kasutajate õigused, avaldades 2012. aastaks ELi internetiõiguste juhise;
- (14) lihtsustab tarbijate probleemide kiiret ja odavat kohtuvälist lahendamist ELis, esitades 2011. aastal alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismide kohta õigusliku vahendi, uurides võimalusi ettepaneku tegemiseks kogu ELi hõlmavaks vaidluste lahendamise *online*-süsteemi kehtestamiseks e-kaubanduse tehingute puhul 2012. aastaks ja edendades vahendusmenetluse laiemat kasutamist aastaks 2013;
- (15) lihtsustab ELi kodanike ja nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmete vaba liikumist, jõustades rangemalt ELi eeskirju, sealhulgas mittediskrimineerimise kohta, edendades head tava ja suurendades teadmisi ELi asjaomastest eeskirjadest ning tõhustades ELi kodanike teavitamist nende vaba liikumise õiguse kohta;
- (16) parandab teabe edastamist kodanikele ja töötab välja uue süsteemi andmete elektrooniliseks edastamiseks, et vähendada viivitusi ja raskusi sotsiaalkindlustusalase teabe edastamisel;
- (17) palub liikmesriikidel tulevikus tagada, et Euroopa Parlamendi valimiste tulemuste avalikustamine toimuks kõikides liikmesriikides üheaegselt;
- (18) palub elukohaliikmesriikidel täielikult tagada, et ELi kodanikud saaksid kasutada oma valimisõigust, astuda elukohaliikmesriigis poliitilisse parteisse või asutada parteid ning et liikmesriigid teavitaksid ELi kodanikke nõuetekohaselt nende valimisõigusest;
- (19) teeb ettepaneku lihtsustada ELi kodanike kandideerimisprotseduuri elukohaliikmesriigis ning parandab praegust süsteemi, millega hoitakse ära

topelthääletamine Euroopa Parlamendi valimistel, võttes arvesse eelseisva Euroopa Parlamendi valimisreformi ajalisi raame ja tulemust;

- (20) käivitab arutelu poliitiliste võimaluste väljaselgitamiseks, et ELi kodanikud ei kaotaks vaba liikumise õiguse kasutamisel oma poliitilisi õigusi;
- (21) tegeleb sellega, et muuta veebiportaal „Teie Euroopa” ELi kodanike õigusi tutvustavaks kõikehõlmavaks teabeportaaliks, mida on lihtne kasutada ja millega saab ühendust veebi (<http://ec.europa.eu/youreurope>) ja tasuta numbri (kontaktkeskus Europe Direct) kaudu. Komisjon annab selget ja praktilist teavet ning hakkab toimima kõnekeskusena, millest suunatakse kõned spetsialiseerunud abiteenistustele;
- (22) ühtlustab liikmesriikide teabevõrgustikke nii, et kodanikud leiavad kergesti vajalikud kontaktid nii siseriiklikul, piirkondlikul kui ka kohalikul tasandil. Komisjoni esindused liikmesriikides koos Europe Direct 500 kontaktkeskusega tõhustavad 2012. aastaks kodanike õiguste edendamist, sealhulgas parema koostöö ja suhtlemise kaudu olemasolevate abi- ja probleemide lahendamise teenistustega ELi tasandil;
- (23) suurendab kodanike teadlikkust nende õiguste, ELi kodakondsuse ja nende tähenduse kohta kodanike igapäevaelus, kuulutades 2013. aasta Euroopa kodanike aastaks ning korraldades selle raames ELi kodakondsust ja kodanikukeskseid ELi poliitikat tutvustavaid üritusi;
- (24) muudab ELi kodanikele ja sidusrühmadele lihtsamaks ELi kodakondsuse arendamiseks komisjonilt saadavate rahaliste toetuste kasutamise, kasutades selleks olemasolevate ELi rahastamisvahendite ja ratsionaliseerimise kaudu tekkivat sünergia;
- (25) uurib võimalusi, kuidas veelgi parandada Euroopa Liidu asju käsitlevat teavet, mida iseloomustaks sõltumatus, professionaalsus ja kvaliteet; sellega seoses uurib komisjon, kuidas tagada Euronewsi jätkusuutlikum rahastamine. Julgustatakse Euronewsi Brüsseli stuudio käivitamist.