



Brüssel, 8.5.2013
COM(2013) 270 final

**EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 25 KOHANE
KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

ELi kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2011-2013 tehtud edusammud

EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 25 KOHANE

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

ELi kodakondsuse tugevdamiseks aastatel 2011-2013 tehtud edusammud

1. SISSEJUHATUS

Euroopa kodanike aasta (2013) valguses ja kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 25 antakse käesolevas aruandes ülevaade peamistest ELi kodakondsuse valdkonna suundumustest ajavahemikul **1. jaanuar 2011 – 31. märts 2013**. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist viidatakse selles ka Euroopa kodanikualgatusele ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelustamisele¹.

Diskrimineerimise kohta muudel alustel (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 19) avaldab komisjon 2013. aasta novembris aruande rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi² ja tööhõivealase võrdõiguslikkuse direktiivi³ rakendamise kohta, milles vaadeldakse põhjalikult diskrimineerimist rassilise või etniline päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel. Samuti avaldab komisjon aruande meeste ja naiste võrdseid võimalusi ja võrdset kohtlemist käsitleva direktiivi⁴ rakendamise kohta.

Lissaboni lepinguga anti täielik õigusjõud Euroopa Liidu põhiõiguste hartale, mille V jaotises (artiklid 39–46) sätestatakse ELi kodanike õigused. Põhiõiguste harta kohaldamist käsitlevas kolmes aruandes, mis võeti vastu vastavalt märtsis 2011,⁵ aprillis 2012⁶ ja mais 2013,⁷ antakse seega samuti ülevaade liidu kodanike õiguste valdkonnas tehtud edusammudest.

2. ELI KODAKONDSUSEST TULENEVATE ÕIGUSTE ARENG

2.1. ELi kodakondsusest tulenevate õigustega seotud pretsedendiõiguse hiljutine areng

Euroopa Kohus on oma peamistes otsustes korduvalt kinnitanud, et „**liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik**”⁸.

*Zambrano*⁹ otsuses on Euroopa Kohus sedastanud, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 20 on vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma võimalusest kasutada reaalselt põhilisi õigusi, mida kodanikuks olemine neile annab. Selle kriteeriumi kohaldamisel osutatud kohtuasja suhtes jõutakse järeldusele, et liikmesriiki sisenenud ebaseaduslikul sisserändajal, kelle alaealised ülalpeetavad lapsed on selle riigi

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 18 ja 24 integreeriti Lissaboni lepinguga Euroopa Liidu toimimise lepingu teise ossa „Mittediskrimineerimine ja liidu kodakondsus”.

² Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

³ Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

⁴ Direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes.

⁵ KOM(2011) 160 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_en.pdf.

⁶ COM(2012) 169 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf.

⁷ COM(2013) 271 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf.

⁸ Nt vt kohtuasi C-184/99 *Grzelczyk*.

⁹ Kohtuasi C-34/09 *Ruiz Zambrano*.

kodanikud, tuleb lubada selles riigis elada ja töötada. Kohus selgitas, et sellisele vanemale selle õiguse andmisest keeldumine jätaks lapsed ilma võimalusest kasutada reaalselt põhilisi õigusi, mida kodanikuks olemine neile annab, sest see sunniks neid Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma. Lisaks täpsustas kohus, et osutatud kriteeriumi kohaldatakse ka siis, kui lapsed ei ole kunagi kasutanud õigust ELis vabalt liikuda.

*Dereci*¹⁰ kohtuasjas käsitleti erilisi ja erakordseid olukordi, mille puhul võib seda kriteeriumi kohaldada. Kriteeriumi kohaldatakse vaid olukordades, kus ELi kodanikku sunnitakse lahkuma liidu territooriumilt tervikuna (mitte vaid selle liikmesriigi territooriumilt, mille kodanik ta on). Lisaks kohaldatakse seda olukordades, kui ei tohi keelduda riigis elamise õiguse andmisest kolmanda riigi kodanikule, kes on liikmesriigi kodaniku perekonnaliige, sest keeldumine kahjustaks tema liidu kodanikuks olemise kasulikku mõju. Samas ei ole asjaolu, et liidu kodanik, kes soovib elada koos oma kolmanda riigi kodanikust pereliikmaga, piisav põhjus selle aktsepteerimiseks, et kodanik on sunnitud EList lahkuma, kui tema perekonnaliikmele riigis elamise õigust ei anta.

Lisaks märkis kohus, et riigi ametiasutused ja kohtud peaksid iga juhtumi puhul hindama seda, kas riigis elamise õiguse andmisest keeldumine kahjustab isiku õigust perekonnaelu kaitsele, lähtudes põhiõiguste harta artiklist 7 olukordades, kus kohaldatakse liidu õigust, ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 8 olukordades, kus liidu õigust ei kohaldata.

Hiljuti kinnitas Euroopa Kohus *O, S*¹¹ kohtuasjas, et Zambrano kohtuotsuses sätestatud põhimõtteid kohaldatakse vaid erandjuhtudel, kuid samas täpsustas, et nende põhimõtete kohaldamine ei ole piiratud ainult olukordadega, kus esineb veresugulus, vaid otsustav asjaolu on hoopis sõltuvussuhe (õiguslik, rahaline või emotsionaalne sõltuvus).

2.2. ELi kodakondsuse saamine ja selle kaotamine

ELi õiguse kohaselt on liidu kodanik iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus. Liikmesriigid otsustavad ise, kes on nende kodanikud ja näevad ette kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivad tingimused, võttes nõuetekohaselt arvesse ELi õigust¹².

Nendel teemadel vastas komisjon aruandeperioodil ligikaudu 62 järelepärimisele, 29 Euroopa Parlamendi küsimusele ja 6 petitsioonile.

Komisjon sai küsimusi Euroopa Parlamendi liikmetelt olukordade kohta, kus liikmesriik oli otsustanud anda kodakondsuse isikute rühmadele, näiteks muudes riikides rahvusvähemuste hulka kuuluvatele või siseriiklikus pangas teatavas suuruses hoiuseid omavatele isikutele. Küsimuste esitajad uurisid, **kas liikmesriikidel on õigus kehtestada kodakondsuse omandamise tingimusi**, võttes arvesse Euroopa Kohtu pretsedendiõigust, mille kohaselt peavad liikmesriigid selle pädevuse teostamisel „võtma nõuetekohaselt arvesse ELi õigust”.

Selle sätte tõlgendamisel *Rottmanni* kohtuasjas¹³ ei vaidlustanud kohus liikmesriikide ainupädevust kindlaks määrata, kes võib saada nende kodanikuks ja ühtlasi liidu kodanikuks. Sellega hoopis kehtestati teatavad piirangud liikmesriikide pädevusele jätta liidu kodanikud ilma õigustest, mis on seotud nende liidu kodakondsuse staatusega. Kohus kinnitas, et kui tegemist on liidu kodanikega, võib liikmesriikide pädevuse suhtes kehtestada kodakondsuse saamise ja selle kaotamise tingimusi kohaldada ELi õigust silmas pidades kohtulikku

¹⁰ Kohtuasi C-256/11 *Dereci ja teised*.

¹¹ Liidetud kohtuasjad C-356/11 ja C 357/11, *O, S*.

¹² Vt nt kohtuasi C-369/90 *Micheletti ja teised*.

¹³ Kohtuasi C-135/08.

kontrolli, kui see mõjutab liidu õigusega antud ja tagatud õigusi, nt naturalisatsiooni korras antud kodakondsuse äravõtmist käsitlevate otsuste puhul. Komisjonile saadetud küsimustes käsitleti otsuseid liikmesriigi kodakondsuse andmise kohta, mis ei mõjutanud liidu õigusega antud ja tagatud õigusi.

2.3. ELi kodanike vaba liikumine ja elukoht (direktiiv 2004/38/EÜ)

2.3.1. Meetmed, millega tagatakse direktiivi 2004/38/EÜ¹⁴ nõuetekohane ülevõtmine liikmesriigi õigusse ja selle kohaldamine

ELi kodanike õigus liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil on ELi integratsiooni üks samm.

Aruandeperioodil järgis komisjon **ranget jõustamispoliitikat**, et saavutada direktiivi täielik ja korrektne ülevõtmine kõigis liikmesriikides. Selle tulemusena muutis enamik liikmesriike oma õigusakte või kohustus seda tegema, et tagada kokkusobivus isikute vaba liikumist käsitlevate eeskirjadega. Komisjon jälgib hoolega võetud kohustuste täitmist ning on asjaomaste liikmesriikidega teinud koostööd, et leida vastused seni veel lahendamata küsimustele.

2011. aastal võttis komisjon meetmeid 12 liikmesriigi suhtes¹⁵. 2012. aastal ja 2013. aasta alguses saatis komisjon põhjendatud arvamused osutatud kaheistkümnest riigist seitsmele¹⁶. Selle tulemusena on viis liikmesriiki oma õigusakte juba muutnud või lubanud seda teha¹⁷. Rikkumismenetluse käigus tõstatatud peamised probleemid hõlmavad **liidu kodanike pereliikmete**, sealhulgas samasooliste abikaasade või elukaaslaste **riiki sisenemise ja seal elamise õigust**,¹⁸ mujalt kui ELi liikmesriigist pärit pereliikmetele viisade ja elamislubade väljastamise tingimusi ning sisulisi ja menetluslikke kaitsemeetmeid ELi kodanike väljasaatmise vastu.

ELi kodanikud leiavad teavet oma õiguste kohta veebiportaalist Teie Euroopa¹⁹. Selles on vaba liikumisega kaasnevatele õigustele pühendatud eraldi osa. Lisaks annab komisjon ELi kodanikele välja ajakohastatud teatmiku Euroopas liikumise ja elamise vabaduse kohta²⁰.

2.3.2. Saadud järelepärimised ja kaebused

Aruandeperioodil sai komisjon liikumisvabaduse ja elamisõiguse kohta 1566 järelepärimist, millest 581 registreeriti ametlike kaebustena. Lisaks vastas komisjon 147 Euroopa Parlamendi küsimusele ja 137 petitsioonile.

2011. aastal esitati *Europe Direct* kontaktpunktile 2413 liikumisvabadust käsitlevat järelepärimist; 2012. aastal esitati selliseid järelepärimisi juba 3787 (need moodustasid 3,9% *Europe Direct* kontaktpunktile aasta jooksul esitatud järelepärimistest).

Liikumisvabadust ja elamisõigust käsitlevad küsimused on esimese kolme valdkonna seas ka SOLVITi kaudu saadud järelepärimiste (922 järelepärimist) ja juhtumite puhul (SOLVIT tegeles aruandeperioodil 481 juhtumiga ja tegi nende kohta otsuse, neist 88% lahendati).

¹⁴ ELT L 158, lk 77.

¹⁵ AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_en.htm?locale=en).

¹⁶ CZ, LT (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en), UK (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en) AT, DE ja SE (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en) ja BE (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm).

¹⁷ MT muutis oma õigusakte. ES, IT, PL ja SE on lubanud seda teha 2013. aasta kevadeks.

¹⁸ Vt samuti aruanne põhiõiguste harta rakendamise kohta, COM(2013) 271.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf.

2.3.3. Näited käsitletud küsimustest

Riigi ametiasutustel on õigus ELi kodanikke oma liikmesriigi territooriumilt välja saata vaid ELi õigusega ette nähtud teatavaid ranged sisulisi ja menetluslikke kaitsemeetmeid järgides. ELi kodanike õiguskindluse tagamiseks on tähtis, et kõik liikmesriigid võtaksid sellised kaitsemeetmed oma õigusesse nõuetekohaselt üle.

2010. aastal andsid Prantsuse ametiasutused korralduse omavoliliselt püsti pandud laagrite asukate, enamasti Rumeenia ja Bulgaaria **romade** väljasaatmiseks ning Prantsusmaa territooriumilt lahkumiseks. Komisjon astus Prantsusmaa ametiasutustega dialoogi, mille tulemusena võttis Prantsusmaa oma õigusesse täielikult üle ELi õigusega ette nähtud kaitsemeetmed. Uued õigusaktid jõustusid 2011. aasta juunis.

Taani võttis vastu uued riigist väljasaatmist käsitlevad eeskirjad, mis jõustusid 2011. aasta juulis ja mida kohaldati ka ELi kodanike suhtes. Need eeskirjad tekitasid tõsiseid kahtlusi nende kokkusobivuse osas vaba liikumist käsitlevate ELi eeskirjadega. Pärast komisjoni sekkumist ja arutelusid Taani valitsusega muutis Taani oma **välismaalaste seadust** 2012. aasta juunis.

Need näited tõestavad, et liikmesriikidega peetav dialoog võib olla tõhus vahend probleemide lahendamiseks ELi kodanike kasuks.

Komisjoni tegevuse kohta leiab veel näiteid **võõramaiste topeltnimede registreerimisega** seotud juhtumitest, mille puhul aitas komisjon tagada ELi kodanike õigust mittediskrimineerivale kohtlemisele ja kõrvaldada takistusi kodanike vaba liikumise teelt. Pärast komisjoni 2010. aasta meetmeid muutis Rootsi 2012. aastal oma õigusakte, võimaldades Rootsi kodanikel registreerida võõramaiseid topeltperekonnanimesid. Lisaks algatas komisjon kohtumenetluse Belgia vastu, et jõustada sama õigus Belgias sündinud laste jaoks, kelle üks vanem on belglane ja teine mõnest muust liikmesriigist.

2.3.4. Tulevased prioriteedid

Pärast ülevõtmise tagamiseks võetud meetmeid **keskendub komisjon ELi vaba liikumise eeskirjade kohapealsele kohaldamisele**. Komisjon viib läbi kaks uuringut direktiivi 2004/38/EÜ kohaldamise kohta. 2012. aasta lõpus käivitatud esimeses uuringus vaadeldakse seda, kuidas elamisõigust tõendavate dokumentide väljaandmisega seonduvad formaalsused ja menetlused mõjutavad liikmesriikides vaba liikumise ja elamise õigust. 2013. aasta alguses käivitatud teises uuringus hinnatakse ELi kodanike olukorda ja nende liikuvuse mõju kohalikul tasandil.

Tulemusi kasutatakse edasistes meetmetes, millest anti teada 2013. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta, näiteks formaalsuste lihtsustamine ELi kodanike jaoks ning isikute vaba liikumise tõhusam haldamine kohalikul tasandil.

Lisaks on komisjoni prioriteediks isikute vaba liikumist käsitlevate ELi eeskirjade jõustamine. Pärast jõustamist ja vaba liikumise poliitika mõju üldist hindamist koostatakse nende eeskirjade kohaldamist käsitlev aruanne.

Jätkuvalt kutsub komisjon liikmesriike jagama teavet ja head tava, sealhulgas vaba liikumise seonduvate rikkumiste ja pettuste vastu võitlemise kohta.

2.4. Valimisõigus

ELi kodanikule, kes elab muus liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, on tagatud õigus osaleda (hääletaja ja kandidaadina) elukohaliikmesriigis kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel.

Aruandeperioodil vastas komisjon ligikaudu 100 järelepärimisele, 50 Euroopa Parlamendi küsimusele ja 9 petitsioonile ELi kodanike valimisõiguse kohta.

Viiel juhul jätkas komisjon liikmesriikidega dialoogi direktiivi 94/80/EÜ (ELi kodanike õigus osaleda kohalikel valimistel) ülevõtmist käsitlevates küsimustes ja kümnel juhul direktiivi 93/109/EÜ (ELi kodanike õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel) ülevõtmist käsitlevates küsimustes. Selle tulemusena on liikmesriigid muutnud oma õigusakte või kavatsesid seda teha, et tagada kooskõla ELi õigusega²¹. Komisjon on jõudnud hindamisega lõppetappi ning jälgib hoolega võetud kohustuste täitmist ja riikide õigusaktide täielikku kooskõla ELi õigusega.

Lisaks on komisjon võtnud ühendust üheteistkümne liikmesriigiga, kes ei lubanud kodakondsuseta ELi kodanikel asutada erakondasid või nende liikmeks astuda, mis on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 22. Kahel juhul olukord lahenes: ühel juhul võeti vastu ELi õigusega kooskõlas olev riiklik õigusakt ja teisel juhul teatati õigusakti muutmisest. Ülejäänud seitsme liikmesriigi suhtes võeti meetmeid²².

9. märtsi 2012. aasta aruandes kohalike valimiste kohta²³ hindas komisjon ELi kodanike valimisõiguste rakendamist kohalikul tasandil ja tegi liikmesriikidele ettepaneku võtta sihtotstarbelisi meetmeid kodanike osalemise stimuleerimiseks ja suurendamiseks.

12. märtsil 2013. aastal esitas komisjon **teatise** „*Ettevalmistused 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimisteks: valimiste veelgi demokraatlikum ja tõhusam korraldus*” ja soovituset „*Euroopa Parlamendi valimiste demokraatlikuma ja tõhusama läbiviimise kohta,*” et veelgi tugevdada Euroopa Parlamendi valimiste Euroopa mõõdet. Lisaks tõhususe suurendamisele ja halduskoormuse vähendamisele parandatakse soovitusetega ka direktiiviga 93/109/EÜ sätestatud topelthääletamise ärahoidmise mehhanismide toimimist.

Nõukogu võttis 20. detsembril 2012. aastal vastu **direktiivi 2013/1/EL**,²⁴ mis lihtsustab ELi kodanikul kandideerida 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel, sest kodanik peab esitama vaid isikut tõendava dokumendi ja valimistel osalemise tingimuste täitmist kinnitava deklaratsiooni.

Nagu juba teatatud 2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta, käivitas komisjon arutelu nende liikmesriikidega, kes jätaavad oma kodanikud ilma õigusest osaleda riiklikel valimistel, kui kodanikud kasutavad vaba liikumise ja elamise õigust ning lahkuvad oma päritoluriigist (valimisõigusest ilmajätmine). Euroopa Parlament korraldas ühiskuulamise raames ELi kodakondsust käsitleva arutelu 19. veebruaril 2013. Komisjon annab konkreetsetest meetmetest teada 2013. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta.

2.5. Konsulaarkaitse

ELi kodanikel, kes reisivad või elavad ELi-välises riigis, kus nende liikmesriigil ei ole esindust, on samasugune õigus ükskõik millise ELi liikmesriigi diplomaatiliste ja konsulaarasutuste kaitsele kui selle liikmesriigi kodanikel.

²¹ CY, PL ja RO võtsid vastu uued õigusaktid; CZ, SI ja SK on andnud teada õigusaktide kavandatavast muutmisest 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimiste ajaks. EE ja LV on andnud rahuldavaid selgitusi; BG, HU, LT ja MT võtsid hiljuti vastu õigusaktid, mis on praegu läbivaatamisel.

²² CZ, ES, GR, LT, LV, PL ja SK.

²³ Aruanne direktiivi 94/80/EÜ (millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel) kohaldamise kohta, COM(2012) 99.

²⁴ Nõukogu direktiiv 2013/1/EL, millega muudetakse direktiivi 93/109/EÜ seoses üksikasjaliku korraga, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel (ELT L 26, lk 28).

ELi kodakondsust käsitleva 2010. aasta aruande järelmeetmena esitas komisjon 23. märtsil 2011. aastal teatise „*ELi kodanike konsulaarkaitse kolmandates riikides: Praegune olukord ja edasine tegevus*”²⁵ ning käivitas temaatilise veebisaidi²⁶.

14. detsembril 2011 võttis komisjon vastu **direktiivi ettepaneku ELi kodanike konsulaarkaitse kohta välismaal**. Ettepanekuga kehtestatakse selged ja õiguslikult siduvad eeskirjad liikmesriikide konsulaarasutuste vaheliseks koostööks ja kooskõlastamiseks selle tagamiseks, et oma riigi esinduseta ELi kodanikud saaksid mittediskrimineeriva juurdepääsu kolmandas riigis esindatud teiste liikmesriikide diplomaatiliste või konsulaaresinduste pakutavale kaitsele.

2.6. Õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole

ELi kodanikul on õigus pöörduda petitsiooniga Euroopa Parlamendi poole teda otse mõjutavates Liitu käsitlevates küsimustes. 2012. aastal sai Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon 1964 esildist; 2011. aastal saadi 2091 esildist ja 2010. aastal 1746.

Ajavahemikul jaanuar – september 2012 tunnistati 1400 registreeritud petitsioonist vastuvõetavaks 1010 petitsiooni (72%), 2011. aastal 998 petitsiooni (71%) ja 2010. aastal 989 petitsiooni (60%). Vastuvõetavaks tunnistatud petitsioonid saadeti edasi institutsioonile või asutusele või nende käsitlemine lõpetati vastuse saatmisega otse petitsiooni esitajale.

Nagu varasematel aastatelgi, esitati 2012. aastal kõige rohkem kaebusi põhiõiguste/õiguse, keskkonna ja siseturu teemadel.

2.7. Õigus esitada kaebus Euroopa Ombudsmanile

ELi kodanikel on õigus esitada kaebus Euroopa Ombudsmanile liidu institutsioonide, organite või asutuste tegevuses esineva haldusliku omavoli juhtude kohta, välja arvatud juhul, kui tegemist on Euroopa Kohtuga, kui see tegutseb õigusemõistjana.

Aruandeperioodil registreeris ombudsman ligikaudu 2500 kaebust aastas. Tema pädevusse mittekuuluvate kaebuste arv on vähenenud: 2010. aastal registreeriti selliseid kaebusi 1983, 2011. aastal 1846 ja 2012. aastal 1720. Selline vähenemine saavutati tänu ombudsmani interaktiivsele juhisele, mis suunab kaebused otse pädevale asutusele. 2012. aastal kasutas neid juhiseid nõu saamiseks 19 281 kodanikku.

Kaebuste põhjal algatatud uurimiste arv suurenes 323 uurimiselt 2010. aastal 450 uurimiseni 2012. aastal. See suurenemine on tingitud ombudsmani tõhusamast tegutsemisest võimalike kaebuste esitajatega suhtlemisel.

Kõige rohkem tegeleti ELi halduse läbipaistmatuse teemaga. 2012. aastal moodustasid läbipaistvusega seotud uurimised juhtumite koguarvust 21,5%, 2010. aastal 33% ja 2011. aastal 25%. Kõigist 2012. aastal lõpetatud uurimistest (80 juhtumit) saavutas ombudsman positiivse lahenduse 20% juhtudel.

2.8. Euroopa kodanikualgatus

Euroopa kodanikualgatus võimaldab kutsuda komisjoni üles tegema õigusakti ettepanekut valdkondades, milles tal on selleks pädevus, kui ettepanekul on miljoni kodaniku toetus.

Määruses (EL) nr 211/2011, mida kohaldatakse alates 1. aprillist 2012, nähakse ette eeskirjad ja menetlused sellise algatuse tegemiseks.

Ajavahemikul aprill 2012 – veebruar 2013 sai komisjon 27 taotlust kavandatud algatuste registreerimiseks. Algatuste teemad varieeruvad alates tingimusteta baassissetuleku

²⁵ KOM (2011) 149.

²⁶ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

tagamisest ja kõigile kõrgetasemelise hariduse tagamisest ning lõpetades massiteabevahendite mitmekesisuse ja hääletamisõigustega. Esimene algatus on selle korraldajate sõnul saanud vajaliku toetuse,²⁷ kuid komisjon ei ole seda veel ametlikult esitanud.

2011. aastal moodustas komisjon liikmesriikide ekspertidest koosneva rühma, et vahetada seisukohti, oskusteavet ja head tava ülesannete kohta, mida tuleb liikmesriikidel täita kodanikualgatuste läbiviimiseks.

2.9. Statistilised andmed ELi kodanike kohta, kes on kasutanud oma õigust liikmesriikides vabalt liikuda ja elada

1. jaanuari 2012. aasta seisuga elas ligikaudu 13,6 miljonit ELi kodanikku (vähemalt 12 kuud) liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole. Kuid veel rohkem ELi kodanikke kasutab oma õigust liikmesriikides vabalt liikuda ja elada. 2011. aastal tehti ELis üle 180 miljoni erareisi ja peaaegu 30 miljonit ärireisi.

3. SUUNDUMUSED KODAKONDSUSE ALUSEL DISKRIMINEERIMISE KEELU PÕHIMÕTTE VALDKONNAS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 18 ja põhiõiguste harta artikli 21 lõike 2 kohaselt on kodakondsuse alusel diskrimineerimine aluslepingute reguleerimisalas keelatud, ilma et eelõeldu piiraks aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist.

Kuna osutatud põhimõtet kohaldatakse ELi õiguse reguleerimisalasse kuuluvas mis tahes küsimuses, on sellest põhimõttest kinnipidamine tähtis, et komisjon saaks tagada ELi õiguse nõuetekohase kohaldamise eri poliitikavaldkondades (vt allpool esitatud näited aruandeperioodi kohta).

Kuue liikmesriigi (Austria, Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka ja Luksemburg) suhtes võetud terves reas meetmetes vaidlustas komisjon riiklikud sätted, mille kohaselt tohivad **notari ametit pidada** vaid asjaomase liikmesriigi enda kodanikud. 24. mai 2011. aasta otsustes leidis Euroopa Kohus, et sellised sätted on kodakondsuse alusel diskrimineerivad ning seega aluslepinguga vastuolus²⁸.

Veel üks näide täitmismeetme kohta on pärit 2011. aastast, kui komisjon algatas kohtumenetluse Austria vastu siseriikliku eeskirja pärast, mille kohaselt said **ühistranspordis soodushinnaga** sõita vaid need üliõpilased, kelle vanematele maksti Austria peretoetust. 4. oktoobri 2012. aasta otsuses toetas kohus komisjoni seisukohta, mille kohaselt on mujal ELi riigis õppival üliõpilasel õigus saada kohalike üliõpilastega samasuguseid soodustusi²⁹.

Komisjon võttis 2012. aastal meetmeid seoses probleemidega, millega seisid silmitsi Malta elavad muude ELi liikmesriikide kodanikud, sest neile ei võimaldatud **soodsaid vee- ja elektritariife** samadel tingimustel kui Malta kodanikele.

Samuti võttis komisjon sihtotstarbelisi poliitikameetmeid seoses eriprobleemidega, mis olid seotud kodakondsuse alusel diskrimineerimisega.

Sidusrühmadelt saadud kaebustes ja õigusselguse taotlustes käsileti küsitavaid kodakondsuspiiranguid, mille mõned liikmesriigid on kehtestatud sporditegevuses ja/või spordivõistlustel osalemiseks. Osutatud probleemidega tegelemiseks võttis komisjon 2011.

²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_en.htm.

²⁸ Kohtuasjad C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 ja C-51/08.

²⁹ Kohtuasi C-75/11.

aasta jaanuaris vastu [teatise](#)³⁰ Euroopa mõõtmise arendamise kohta spordis, millega antakse liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas tagada **sporditegevuses ja/või spordivõistlustel osalemiseks** selline tava, mis ei oleks diskrimineeriv kodakondsuse alusel.

2011. aasta detsembris andis komisjon liikmesriikidele suuniseid selle tagamiseks, et **piiriülese pärandimaksu** eeskirjad ei oleks diskrimineerivad kodakondsuse alusel³¹. Sellele järgnesid horisontaalmeetmed, et tegelda ELi aluslepingutega vastuolus olevate riiklike pärandimaksu eeskirjadega.

Komisjon käivitas 2012. aasta lõpus uuringu põhjaliku hinnangu saamiseks otseseid maksusid käsitlevate riiklike õigusaktide kohta, et teha kindlaks, kas need seavad teise liikmesriiki elama või tööle asuvad inimesed ebaõiglaselt halvemasse olukorda. See algatus oli järg 2010. aasta algatusele vaadata läbi liikmesriikide otseseid maksusid käsitlevad õigusaktid, tagamaks, et nendega ei diskrimineeritaks piiriüleseid töötajaid. Nende tulemuste põhjal võtab komisjon asjakohaseid meetmeid ja kasutab sama lähenemisviisi ka 2012. aasta uuringu puhul.

2012. aasta mais andis komisjon liikmesriikidele suuniseid³² **sõiduautode ja mootorrataste suhtes kohaldatava mittediskrimineeriva teemaksukleebise süsteemi kohta.**

Teenuste direktiivi (direktiiv 2006/123/EÜ) parema rakendamise kaudu majanduskasvu suurendamiseks tehtud jõupingutuste raames teatas³³ komisjon 2012. aasta juunis meetmetest, millega tagada **teenusesaajate** kodakondsuse või elukoha alusel mittediskrimineerimise põhimõtte nõuetekohane jõustamine, ning andis liikmesriikidele suuniseid selle põhimõtte rakendamise kohta³⁴.

Tunnistades seda, et **juurdepääs maksekontodele ja muudele pangateenustele** on tähtis kodanike osalemiseks majandus- ja sotsiaalelus ja nagu on ette nähtud 2012. aasta oktoobri [teises ühtse turu meetmepaketis](#),³⁵ võtab komisjon käesoleva aruande vastuvõtmise päeval vastu ka algatuse, mille eesmärk on saada muu hulgas võitu maksekontode ja pangateenustega seotud diskrimineerimisest kodakondsuse alusel³⁶.

2012. aasta lõpus käivitas komisjon uuringu,³⁷ et hinnata kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtte rakendamist **kõrgharidusele, sealhulgas rahalisele toetusele juurdepääsu** käsitlevates liikmesriikide õigusaktides.

26. aprillil 2013 tegi komisjon ettepaneku **direktiivi** kohta, millega lihtsustatakse töäjõu vaba liikumise õiguse tõhusat kasutamist ELis³⁸ ning mille eesmärk on muu hulgas **liikuva ELi töäjõu** kodakondsuse alusel diskrimineerimise ärahoidmine.

³⁰ SEK(2011) 66/2.

³¹ KOM (2011) 864.

³² COM (2012) 199.

³³ COM (2012) 261.

³⁴ Talituste töödokument (2012) 146.

³⁵ COM (2012) 573.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek, mis käsitleb maksekontodega seotud tasude võrreldavust, pangakontode üleviimist ühest pangast teise ja põhimaksekontole juurdepääsetavust, COM (2013)266.

³⁷ „ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist käsitlevate ELi eeskirjade hindamine ja nende rakendamine tegelikkuses”.

³⁸ Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviks meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise kontekstis töötajatele antud õiguste kasutamist, COM(2013) 236.

4. KOKKUVÕTE

Aruandes käsitletakse ELi kodakondsuse valdkonna peamisi suundumusi ja meetmeid alates 2011. aastast. Aruanne täiendab 2013. aasta aruannet ELi kodakondsuse kohta ning esitatakse koos sellega.