



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 07.09.2001
KOM(2001) 506 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Komission kolmas kertomus unionin kansalaisuuden toteutumisesta

TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa käsitellään pääasiassa EY:n perustamissopimuksen toiseen osaan sisältyviä oikeuksia. Tämän lisäksi tarkastellaan edistystä kansalaisuuteen läheisesti liittyvillä aloilla, joita ovat muun muassa perusoikeuksien suoja ja lainvastaisen syrjinnän torjunta.

Tässä yhteydessä on syytä erityisesti mainita kaksi asiakirjaa: ehdotus direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Oleskeluoikeutta koskeva direktiiviehdotus

Komissio teki 23. toukokuuta 2001 ehdotuksen direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiiviehdotus liittyy unionin kansalaisuuden käyttöönoton luomaan oikeudelliseen ja poliittiseen ympäristöön. Ehdotuksen tarkoituksena on muun muassa korvata tätä alaa koskevat nykyiset säädökset yhdellä säädöksellä, lieventää ja yksinkertaistaa tämän oikeuden käyttämiseen liittyviä edellytyksiä ja muodollisuuksia sekä selkeyttää rajoituksia, joita oleskeluoikeuteen voidaan tehdä yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvien syiden perusteella.

Ehdotuksen merkittävänä uutuutena on, että kun henkilö on asunut vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti neljä vuotta, hän saa pysyvän oikeuden oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa. Saatuun oikeuteen ei tämän jälkeen sovelleta enää mitään ehtoja.

Direktiiviehdotuksessa lievennetään huomattavasti oleskeluoikeuden käyttämiseen liittyviä ehtoja ja muodollisuuksia. Siinä rajataan ja selkeytetään mahdollisuutta evätä tai peruuttaa oleskeluoikeus yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvien syiden perusteella.

Näin ehdotuksella pyritään vastaamaan komission useaan otteeseen havaitsemiin ongelmiin ja esteisiin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisessä.

Perusoikeuskirja

Valtion- ja hallitusten päämiehet pääsivät Kölnissä 3. ja 4. kesäkuuta 1999 yksimielisyyteen tarpeesta laatia perusoikeuskirja, *jotta perusoikeuksien ensiarvoisen tärkeää merkitystä ja niiden kattavuutta unionin kansalaisten kannalta lujitettaisiin näkyvästi.*

Tätä varten Eurooppa-neuvosto päätti perustaa *tilapäisryhmän* (valmistelukunnan), joka koostuu Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden parlamenttien, jäsenvaltioiden hallitusten ja komission edustajista.

Valmistelukunta teki huomattavaa työtä 17:nnestä joulukuuta 1999 (jolloin se kokoontui ensi kertaa) 2:een lokakuuta 2000 (jolloin perusoikeuskirjan teksti esiteltiin Biarritzissa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle) ja sai perusoikeuskirjan kunnianhimoiselle ja innovatiiviselle mutta myös käytännönläheiselle luonnokselle erittäin laajan kannatuksen.

EU:n kolme toimielintä antoivat perusoikeuskirjasta Nizzassa julistuksen. Perusoikeuskirjaa ei ole sisällytetty perussopimukseen, mutta sen oikeusasemaa on tarkasteltava vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmistelemiseksi käynnistetyn keskustelun perusteella.

Perusoikeuskirjassa esitetään ensimmäistä kertaa samassa asiakirjassa kaikki yksilön oikeudet: kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sekä Euroopan unionin kansalaisten oikeudet. Perusoikeuskirjassa on 54 artiklaa, joita edeltää johdanto-osa. Perusoikeuskirjan lopussa on yleisiä määräyksiä (51–54 artikla), ja muut artikkelit on ryhmitelty kuuden perusarvon perusteella: ihmisarvo (1–5 artikla), vapaudet (6–19 artikla), tasa-arvo (20–26 artikla), yhteisvastuu (27–38 artikla), kansalaisten oikeudet (39–46 artikla) ja lainkäyttö (47–50 artikla).

On syytä muistaa, että perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti sen määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita *ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta*.

Kansalaisten oikeuksia koskevaan perusoikeuskirjan V lukuun on koottu EY:n perustamissopimuksen toiseen osaan kuuluvat oikeudet: äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa (39 artikla), äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa (40 artikla), oikeus tehdä oikeusasiamiehelle kantelu (43 artikla), oikeus vedota Euroopan parlamenttiin (44 artikla), liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla) sekä oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun (46 artikla). Perusoikeuskirjan V luvussa esitetään myös oikeus tutustua asiakirjoihin (42 artikla), joka sisältyy perustamissopimuksen 255 artiklaan, ja – yksilöiden oikeuksia ja etuja suojelevan tasapuolisen hallintotavan käytön lisääntyessä – oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Tämän uuden oikeuden lähtökohtana ovat periaatteet, joita Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt asiaa koskevassa laajassa oikeuskäytännössään.

Äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa

Komissio toteaa, että unionin kansalaisten osallistuminen asuinjäsenvaltioissaan kesäkuussa 1999 järjestettyihin Euroopan parlamentin vaaleihin oli erittäin vähäistä (9 %), vaikkakin aktiivisempaa kuin vuonna 1994. Osallistumisaste on kohoamassa kaikissa muissa jäsenvaltioissa paitsi Saksassa.

Komissio kannustaa kaikkia jäsenvaltioita ottamaan käyttöön järjestelmän, jossa äänioikeutetuille unionin kansalaisille lähetetään vaaleja koskevaa tiedotusmateriaalia suoraan henkilökohtaisesti postitse, ja kehottaa jäsenvaltioita tutkimaan myös muita keinoja. Paikallis- ja keskusviranomaiset voisivat esimerkiksi jakaa muiden viranomaiskäyntien yhteydessä lomakkeita, joiden avulla äänioikeutetut voivat kirjautua vaaliluetteloon.

Kunnallisvaaleista voidaan todeta, että komissio laatii vuoden 2002 maaliskuuhun mennessä kertomuksen, jossa tehdään selkoa direktiivin soveltamisesta ja äänestäjäkunnassa tapahtuneista muutoksista direktiivin voimaantulon jälkeen.

Oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun

Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tekemät päätökset tämän oikeuden täytäntöönpanosta eivät ole tulleet voimaan, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole sisällyttäneet oikeuden soveltamiseen tarvittavia menettelyjä sisäiseen oikeusjärjestykseensä.

Tästä huolimatta näyttää käytännössä siltä, että kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä varmistaakseen sen, että unionin kansalaiset saavat diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaa suojelua sellaisessa yhteisön ulkopuolisessa maassa, jossa kansalaisen kotimaalla ei ole edustusta.

Oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja oikeus tehdä oikeusasiamiehelle kantelu

Euroopan parlamentille esitettyjen vetoomusten määrä on viime vuosina hieman laskenut (3 274 vetoomusta vuosina 1997–2000, kun vuosina 1994–1997 vastaava luku oli 3 628). Määrä on edelleen kuitenkin varsin suuri.

Käsittelemättä jätettyjen vetoomusten suuri määrä osoittaa, ettei kansalaisilla ole selkeää käsitystä unionin toimivaltuuksista eikä unionin kansalaisuuteen perustuvista oikeuksista.

Oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä kasvoi edelleen vuosina 1997–1999 (1 181 vuonna 1997, 1 372 vuonna 1998 ja 1 577 vuonna 1999). On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että suuri osa kanteluista jätettiin käsittelemättä (73 % vuonna 1997, 69 % vuonna 1998 ja 73 % vuonna 1999), koska ne eivät kuulu Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Rasismin torjunta

Vuosi 1997 julistettiin rasismin vastaiseksi eurooppalaiseksi teemavuodeksi. Tuona vuonna rasismin torjunnassa tehtiin merkittäviä aloitteita ja saavutettiin huomattavaa edistystä. Esimerkkeinä mainittakoon rasismin vastainen toimintaohjelma, rasismin vastaisen verkoston perustaminen sekä rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustaminen. Rasismi on uhka Euroopan yhteiskunnille, ja tämän epäkohdan torjunnassa yhteisön toimielimillä on tärkeä tehtävä.

Syrjinnän torjunta

Komissio on antanut useita Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 13 artiklan soveltamista koskevia säädöksiä. Direktiivin 2000/43/EY tarkoituksena on kieltää rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä kaikissa jäsenvaltioissa työhön pääsyn, koulutuksen, sosiaaliturvan, terveydenhuollon tai tavaroiden ja palveluiden saatavuuden osalta. Direktiivin 2000/78/EY tarkoituksena on laatia yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi työssä ja ammatissa. Lisäksi päätöksellä 2000/750/EY on perustettu syrjinnän torjumista koskeva yhteisön toimintaohjelma.

Nämä asiakirjat ovat osoitus yhteisön pyrkimyksistä tehdä yhteiskunnasta nykyistä oikeudenmukaisempi. Käytännönläheisen lähestymistavan mukaisesti niissä keskitytään toimintaan niillä tärkeimmillä aloilla, joilla syrjintää esiintyy.

Kansalaisille tiedottaminen

Tässä kertomuksessa korostetaan moneen otteeseen, että kansalaisille on tiedotettava heidän oikeuksistaan nykyistä paremmin.

Viime vuosina tällä alalla on tehty merkittäviä aloitteita. Näitä ovat muun muassa Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelma, Europe Direct -palvelu sekä Kansalaisten vastauspalvelu.

1.	JOHDANTO	8
2.	UNIONIN KANSALAISSUUS	9
3.	UNIONIN KANSALAISSUUTEEN PERUSTUVAT OIKEUDET	10
3.1.	Vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus	10
3.1.1.	<i>Vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva direktiiviehdotus</i>	10
3.1.2.	<i>Oleskeluoikeutta koskevien direktiivien soveltaminen työelämän ulkopuolella oleviin, eläkeläisiin ja opiskelijoihin</i>	12
3.1.3.	<i>Komission tiedonanto yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä</i>	13
3.1.4.	<i>Liikkuvuus koulutuksen ja tutkimuksen aloilla</i>	14
3.2.	Äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinjäsenvaltiossa	13
3.2.1.	<i>Kunnallisvaalit</i>	15
3.2.2.	<i>Euroopan parlamentin vaalit</i>	16
3.3.	Oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun	18
3.4.	Vetoomusoikeus	19
3.5.	Euroopan oikeusasiamies	21
4.	PERUSOIKEUDET	22
4.1.	Unionin perusoikeuskirja	22
4.1.1.	<i>Perusoikeuskirjan laatinut valmistelukunta</i>	23
4.1.2.	<i>Perusoikeuskirjan sisältö</i>	24
4.1.3.	<i>Perusoikeuskirjan tuleva kehitys</i>	24
4.2.	Syrjinnän torjuntaa koskevat säädökset	25
4.3.	Daphne-ohjelma	26
4.4.	Rasismien torjunta	26
5.	UNIONIN KANSALAISILLE TIEDOTTAMINEN	28

1. JOHDANTO

EY:n perustamissopimuksen 22 artiklassa määrätään, että *komissio antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle joka kolmas vuosi kertomuksen tämän osan määräysten soveltamisesta. Tässä kertomuksessa otetaan huomioon unionin kehitys.*

Tämän määräyksen mukaisesti on annettu jo kaksi kertomusta. Ensimmäinen¹ koskee vuotta 1993, ja toinen² kattaa ajanjakson vuodesta 1994 vuoteen 1996.

Tässä kolmannessa kertomuksessa unionin kansalaisuudesta olisi siis tarkasteltava vuosia 1997, 1998 ja 1999. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että tässä kertomuksessa on tehtävä selkoa kahdesta merkittävästä edistysaskeleesta kansalaisuuden alalla. Nämä ovat Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2000 Nizzassa antama julistus perusoikeuskirjasta ja komission tekemä direktiiviehdotus³ Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (oleskeluoikeuden uudistaminen).

Tämän vuoksi kolmannessa kertomuksessa tarkastellaan pitempää ajanjaksoa, joka ulottuu komission hyväksymään oleskeluoikeuden uudistamishdotukseen.

EY:n perustamissopimuksen 22 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa käsitellään etenkin **EY:n perustamissopimuksen toisen osan määräysten soveltamista**. Toisen osan otsikkona on nimenomaisesti ”unionin kansalaisuus”. Näin ollen kertomuksessa tarkastellaan unionin kansalaisuuteen sisältyviä seikkoja, vapaata liikkuvuutta ja oikeutta oleskella jäsenvaltioiden alueella, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa, diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaa suojelua ja oikeutta vedota Euroopan parlamenttiin sekä tehdä kantelu oikeusasiamiehelle.

EY:n perustamissopimuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan *unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet*. Unionin kansalaisuutta koskevassa perustamissopimuksen toisessa osassa mainitut oikeudet muodostavat siis kansalaisuuden perusteella myönnettyjen oikeuksien ytimen, mutta tässä osassa ei kuitenkaan mainita kaikkia oikeuksia. EY:n perustamissopimuksessa unionin kansalaisille myönnetään myös muita oikeuksia, jotka mainitaan muualla sopimuksessa. Näitä ovat muun muassa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäminen (12 artikla).

Tämän vuoksi on perusteltua, että kolmannessa kertomuksessa unionin kansalaisuudesta käsitellään EY:n perustamissopimuksen toisessa osassa mainittujen oikeuksien lisäksi myös niitä kysymyksiä, jotka liittyvät selkeästi unionin kansalaisuuteen. Näitä ovat muun muassa syrjinnän kaikkien muotojen torjuminen ja yleisemmin perusoikeuksien turvaaminen Euroopan unionissa.

¹ KOM(93) 702 lopullinen.

² KOM(97) 230 lopullinen.

³ KOM(2001) 257 lopullinen.

2. UNIONIN KANSALAIKUUS

Termiä ”kansalaisuus” on hankala määritellä erityisesti suhteessa sitä vaihtelevassa määrin muistuttaviin ”kansallisuuden” tai jopa ”identiteetin” käsitteisiin. Valistusfilosofi Condorcet’n tapaan voidaan todeta, että kansalaiseksi ei synnytä, vaan kasvetaan. EY:n perustamissopimuksessa unionin kansalaisuuden perusteet määritellään kuitenkin arkipäiväisemmin: *unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus*. Näin ollen unionin kansalaisuus on, kuten kommentoijat ovat korostaneet, luonteeltaan päällekkäinen, eli sillä täydennetään jäsenvaltion kansalaisuutta ja tarvittaessa alueellista tai paikallista kansalaisuutta ja se on osa monitasoista kansalaisuutta. Tämä tuodaan nimenomaisesti esiin Amsterdamin sopimuksessa, jossa 17 artiklan 1 kohtaan lisätään lause *unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta*.

Komissio toteaa, etteivät kansalaiset aina ymmärrä jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden välistä yhteyttä oikein.⁴

Tämän vuoksi on syytä täsmentää, että:

- jäsenvaltion kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien edellytysten määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan. Tämä seikka täsmennetään selkeästi Maastrichtin sopimukseen (jolla unionin kansalaisuus otettiin käyttöön) liitetyssä julistuksessa nro 2: *aina kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se, onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella*.
- unionin kansalaisuus ei ole itsenäinen oikeus. Unionin kansalaisuuden voi saada ainoastaan jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella. Sen sijaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon se, että henkilö voi olla samanaikaisesti sekä unionin että jonkin yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen.⁵

Unionin kansalaisuudella annetaan oikeutus Euroopan yhdentymiselle ja vahvistetaan samanaikaisesti kansalaisten osallistumista. Se on perustavanlaatuinen tekijä vahvistettaessa Euroopan unionin kansalaisten yhteenkuuluvuuden tunnetta sekä todellista eurooppalaista identiteettiä.

Unionin kansalaisuuden merkitystä tarkasteltaessa on vältettävä rinnastamista sitä jäsenvaltion kansalaisuuteen. Unionin kansalaisuus on niin perusteiltaan kuin myös siihen liitetyiltä oikeuksiltaan ja velvollisuuksiltaan ainutlaatuinen, eikä sitä voida verrata jäsenvaltion kansalaisuuteen.

Unionin kansalaisuus on osa monitasoista ja monitasoista kansalaisuutta, ja näin se täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

⁴ Komissio saa paljon kirjeitä, joissa vaaditaan toimenpiteitä unionin kansalaisuuden myöntämiseksi ilman, että henkilö on jonkin jäsenvaltion kansalainen. Myös romanien kansainvälisen liiton puheenjohtaja Emil Scuka totesi Italian senaatissa 4. joulukuuta 2000 pidetyssä lehdistötilaisuudessa, että ainoa Euroopan romaneille todella soveltuva kansalaisuus on Euroopan kansalaisuus (France Presse -uutistoimiston sähkö 4. joulukuuta 2000).

⁵ Asia C-369/90, *Micheletti*, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4239).

3. UNIONIN KANSALAIUUUTEEN PERUSTUVAT OIKEUDET

3.1. Vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus

3.1.1. Vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva direktiiviehdotus

EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa jokaiselle unionin kansalaiselle myönnetään oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tämä perustamissopimuksen toiseen osaan sisältyvä oikeus on henkilökohtainen perusoikeus.

Kuten toisessa kertomuksessa unionin kansalaisuuden toteutumisesta korostetaan, *unionin kansalaisten maahantulo- ja oleskeluoikeutta säännellään nykyisin kahdesta asetuksesta (joista yksi on komission antama) ja yhdeksästä direktiivistä muodostuvan monimutkaisen lainsäädäntöjärjestelmän kautta. Nämä säädökset, jotka perustuvat useisiin EY:n perustamissopimuksen oikeusperustoihin, kattavat erilaisia edunsaajaryhmiä, ja niissä säädetään toisinaan sille ryhmälle varatuista etuoikeuksista, joihin edunsaaja kuuluu.*

Komissio on havainnut⁶, että näitä säädöksiä on tarpeen uudistaa unionin kansalaisuuden perusteella. Eurooppa-neuvosto vahvisti tämän tarpeen joulukuussa 1993 Brysselissä⁷ ja uudelleen Nizzassa⁸.

Uudistushankkeeseen liittyvät ongelmat ovat tiedossa, ja ne on yksilöity toisessa kertomuksessa unionin kansalaisuuden toteutumisesta⁹.

Komissio teki 23. toukokuuta 2001 ehdotuksen direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella¹⁰. Ehdotuksen oikeusperustana ovat EY:n perustamissopimuksen 12 artikla, 18 artiklan 2 kohta sekä 40, 44 ja 52 artikla.¹¹

Direktiiviehdotus liittyy unionin kansalaisuuden käyttöönoton luomaan oikeudelliseen ja poliittiseen ympäristöön. Ehdotuksessa otetaan huomioon henkilöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän suositukset, komission tiedonanto korkean tason asiantuntijaryhmän suositusten seurannasta¹², toinen kertomus unionin kansalaisuuden toteutumisesta, Euroopan parlamentin päätöslauselmat ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kehitys.

⁶ ”Adaptation of Community legislation to the subsidiary principle” (Yhteisön lainsäädännön mukauttaminen toissijaisuusperiaatteeseen), komission kertomus Eurooppa-neuvostolle, KOM(93) 545 lopullinen, 24.11.1993.

⁷ Neuvoston päätelmät – Euroopan unionin tiedote 12-1993, s. 14, kohta I.14.

⁸ Neuvoston päätelmät, liitteessä I olevan I luvun h alakohdan kolmas luetelmakohta.

⁹ Katso kohta 4.3, s. 17–18.

¹⁰ KOM(2001) 257.

¹¹ Oikeusperustaksi oli otettava myös 40, 44 ja 52 artikla, jotka koskevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa taloudellista toimintaa harjoittavia henkilöitä näiden henkilöryhmien erityisoikeuksien säilyttämiseksi.

¹² KOM(1998) 403.

Direktiiviehdotuksen tavoitteita ovat:

- nykyisten säännösten korvaaminen yhdellä ainoalla säädöksellä
- unionin kansalaisten jäsenvaltioissa käyttämään liikkumis- ja oleskeluoikeuteen liittyvien edellytysten ja muodollisuuksien lieventäminen
- pysyvän oleskeluoikeuden käyttöönotto
- perheenjäsenten liikkumis- ja oleskeluoikeuden käyttämisen helpottaminen
- näihin oikeuksiin yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella tehtävien rajoitusten selkeämpi rajaaminen.

Direktiiviehdotus koskee kaikki oleskeluoikeuden käyttäjiä: palkattuja työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, opiskelijoita, työelämän ulkopuolella olevia ja eläkeläisiä.

Ehdotuksessa rajoitetaan oleskeluoikeuden käyttämiseen liittyvät edellytykset ja hallinnolliset muodollisuudet siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Alle kuusi kuukautta kestävää oleskelua varten tarvitaan ainoastaan henkilötodistus. Yli kuuden kuukauden oleskelua varten unionin kansalaisen on tehtävä vastaanottavalle jäsenvaltiolle ainoastaan ilmoitus siitä, että hän harjoittaa taloudellista toimintaa tai että hänellä on riittävät varat ja sairausvakuutus. Ensimmäistä enintään neljän vuoden mittaista oleskelua varten unionin kansalaiselta ei enää vaadita oleskelulupaa vaan hänen on vain kirjauduttava asuinpaikkakuntansa väestörekisteriin.

Ehdotukseen sisältyvä merkittävä uutuus on, että neljä vuotta yhtäjaksoisesti jäsenvaltiossa asuttuaan kansalainen saa oikeuden oleskella pysyvästi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Saatuun oikeuteen ei tämän jälkeen sovelleta enää mitään ehtoja, ja oikeus vahvistetaan erillisellä asiakirjalla.

Ehdotuksen ansiosta perheenjäsenten on myös helpompi käyttää vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeuttaan. Ehdotuksessa lisätään myös niiden perheenjäsenten oikeussuojaa, jotka ovat yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia. Tämä koskee etenkin sen unionin kansalaisen, jonka perheenjäseniä he ovat, kuolemaa tai avioliiton purkautumista tietyin edellytyksin.

Lisäksi ehdotuksessa rajataan nykyistä perusteellisemmin mahdollisuus evätä tai peruuttaa oleskeluoikeus yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella. Ehdotuksella varmistetaan unionin kansalaisille nykyistä parempi suoja niin hallinto- kuin oikeusmenettelyissäkin heidän oleskeluoikeuttaan rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä. Ehdotuksessa annetaan täydellinen suoja myös alaikäisille ja pysyvän oleskeluluvan saaneille, joita ei voida karkottaa maasta yleiseen järjestykseen liittyvien syiden perusteella. Tältä osin direktiiviehdotukseen sisällytetään ja sillä korvataan ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY¹³ säännökset.

¹³ EYVL 56, 4.4.1964, s. 850/64. Direktiiviä viimeksi muutettu direktiivillä 75/35/ETY (EYVL L 14, 20.1.1975, s. 14).

3.1.2. Oleskeluoikeutta koskevien direkttiivien soveltaminen työelämän ulkopuolella oleviin, eläkeläisiin ja opiskelijoihin

Komissio julkisti 17. maaliskuuta 1999 kertomuksen¹⁴ direkttiivien 90/364/ETY¹⁵ (työelämän ulkopuolella olevien oleskeluoikeus), 90/365/ETY¹⁶ (eläkeläisten oleskeluoikeus) ja 93/96¹⁷ (opiskelijoiden oleskeluoikeus) soveltamisesta.

Direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on viivästynyt jonkin verran useimmissa jäsenvaltioissa: ne on saatettu asetetussa määräajassa (30. kesäkuuta 1992) voimaan vain kolmessa jäsenvaltiossa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoo 20.3.1997 antamassaan tuomiossa¹⁸, ettei Saksa ole toteuttanut asetetussa määräajassa tarvittavia toimenpiteitä direkttiivien 90/364 ja 90/365 saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Koska täytäntöönpanosäädösten sisältökään ei ole aina ollut asianmukainen, komissio on joutunut aloittamaan rikkomisesta johtuvan menettelyn 14:ää jäsenvaltiota vastaan direkttiivin virheellisen täytäntöönpanon vuoksi. Suurin osa menettelyistä on kuitenkin lopetettu sitä mukaa, kuin jäsenvaltiot ovat muuttaneet lainsäädäntöään. Komissio on kuitenkin joutunut nostamaan kanteen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa Italiaa vastaan. Tuomioistuin totesi 25.5.2000 antamassaan tuomiossa¹⁹, että Italia oli laiminlyönyt sille direkttiivien 90/364, 90/365 ja 93/96 mukaisesti kuuluvat jäsenyysveloitteet, koska se on rajoittanut sitä, mitä näyttöä voidaan esittää, ja esimerkiksi määrännyt, että tiettyjen asiakirjojen on oltava toisen jäsenvaltion viranomaisten antamia tai varmentamia, sekä vaatinut, että opiskelijat takaavat, että heillä on määrätty määrä tuloja, sekä koska se ei ole jättänyt opiskelijoille selvää vapautta valita ilmoituksen ja jonkin muun vastaavan tavan välillä eikä hyväksynyt ilmoituksen tekemistä silloin, kun opiskelijan perheenjäsenet ovat tulleet maahan hänen mukanaan.

Jäsenvaltiot ovat lopulta myöntäneet, että komission näkökanta on perusteltu, ja muuttaneet tämän vuoksi täytäntöönpanosäädöksiään. Direkttiivien virheellisen täytäntöönpanon vuoksi aloitetuissa rikkomisesta johtuvissa menettelyissä on kuitenkin edetty melko hitaasti, minkä vuoksi Euroopan unionin kansalaiset ovat olleet melko pitkään vailla oikeuksiaan tai joutuneet kohtamaan hallintomenettelyissä aiheettomia hankaluuksia.

Komissio katsoo, että:

- kansalaisille olisi tiedotettava nykyistä paremmin vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien laajuudesta
- yhteisön oikeuden noudattaminen olisi varmistettava jatkossakin erityisesti seuraamalla tarkkaavaisesti jäsenvaltioiden hallintokäytäntöjä

¹⁴ KOM(1999)127 lopullinen.

¹⁵ EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26.

¹⁶ EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28.

¹⁷ EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59. Direktiivi 93/96 annettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumottua direktiivin 90/366.

¹⁸ Asia C-96/95, *komissio v. Saksa*, Kok. 1997, s. I-1653.

¹⁹ Asia C-424/98, *komissio v. Italia*, Kok. 2000, s. I-4001.

- henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta yhteisön lainsäädännöstä olisi tehtävä ymmärrettävämpää ja se olisi järjestettävä kansalaisuuden käsitteen ympärille. Komission 23. toukokuuta 2001 tekemällä direktiiviehdotuksella Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (katso edellä kohta 3.1.1.) pyritään saavuttamaan tämä tavoite.

3.1.3. *Komission tiedonanto yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä*²⁰

Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus on henkilökohtainen perusoikeus, joka myönnetään taloudellisesta toiminnasta riippumatta. Tätä oikeutta voidaan kuitenkin kaventaa perustamissopimuksessa määrättyjen tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä annettujen rajoitusten ja ehtojen nojalla.

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdan, 46 artiklan 1 kohdan ja 55 artiklan mukaisesti yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella. Näissä toimenpiteissä on kuitenkin noudatettava 25. helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY²¹ säännöksiä.

Komissio toteaa, että vuosien kuluessa direktiiviä on tulkittu useissa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa ja että unionin kansalaisuuden käyttöönotto muuttaa taustaa, jota vasten direktiiviä on tulkittava. Toisaalta komissio ottaa myös huomioon lukuisat valitukset, joita kansalaiset ovat esittäneet direktiivin tulkinnasta. Näiden seikkojen perusteella komissio päätti laatia tiedonannon kiinnittääkseen huomiota direktiivin soveltamisessa havaittuihin huomattavimpiin ongelmiin ja antaa ohjeita näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Komissio toteaa tiedonantonsa lopussa seuraavaa:

- Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella toteuttavia toimenpiteitä koskevien kansallisten säännösten soveltamisala vahvistetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa, jossa annetaan myös jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa niiden soveltamisen suhteen.
- Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella toteutettavien toimenpiteiden kansallisessa määrittelemisessä ja edellytyksissä on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeutta. Erityisesti unionin kansalaisten henkilökohtainen perusoikeus vapaaseen liikkuvuuteen (perustamissopimuksen 18 artikla) sekä suhteellisuusperiaate ovat ohjenuorina, kun kansalliset viranomaiset tekevät päätöksensä mahdollisten toimenpiteiden toteuttamisesta.
- Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella toteuttavien toimenpiteiden taustalla on aina oltava aito ja riittävän vakava uhka, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuisiin etuihin. Toimenpiteiden on myös kunnioitettava yhteisön oikeusjärjestyksessä taattuja asianomaisen henkilön perusoikeuksia.

²⁰ KOM(1999)372 lopullinen, 19.7.1999.

²¹ EYVL 56, 4.4.1964, s. 850.

- Direktiivissä 64/221/ETY annettuja takeita ja oikeussuojakeinoja on yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan aina kunnioitettava täysimääräisesti. Tämä koskee myös oikeutta saada tietää toimenpiteiden perusteet ja niiden seuraukset sekä oikeutta asian uuteen tarkasteluun.
- On tärkeä tehdä kansalaisuudesta riippumatta henkilökohtaisten olosuhteiden (perhetilanne, sosiaaliset ja kulttuuriset olosuhteet) tapauskohtainen kokonaisarvio, ennen kuin unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä päätetään karkottaa jäsenvaltion alueelta, ja vältettävä käyttämästä perusteena yleisestävyyttä; aiemmat rikostuomiot ovat ainoastaan osa tätä kokonaisarviota eivätkä yksinään oikeuta toteuttamaan yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvia toimenpiteitä.
- Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä seuraavien ryhmien oikeuksiin ja perhe-elämän suojaan: unionin kansalaiset, jotka ovat asuneet pitkään toisessa jäsenvaltiossa tai jotka ovat alaikäisiä sekä – kaikkein suojattomin ryhmä lähtömaastaan riippumatta – unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.

3.1.4. *Liikkuvuus koulutuksen ja tutkimuksen aloilla*

Liikkuvuutta koulutuksen ja tutkimuksen aloilla käsitellään kahdessa asiakirjassa:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus opiskelijoiden, koulutuksessa olevien, nuorten vapaaehtoisten, opettajien ja kouluttajien liikkuvuudesta Euroopan yhteisössä annettiin 25. kesäkuuta 2001.
- Liikkuvuutta koskeva toimintasuunnitelma perustuu Ranskan aloitteeseen ja on laadittu yhteistyössä Euroopan komission kanssa Eurooppa-neuvoston Lissabonissa pidetyn kokouksen pyynnöstä. Se julkistettiin neuvoston päätöslauselmana 14. joulukuuta 2000 ja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Nizzassa.

Opiskelijoiden, opettajien ja nuorten vapaaehtoisten liikkuvuus on yhä keskeisempi Euroopan kansalaisuuden ilmentymä. Lisäksi sillä edistetään kulttuurienvälistä ja sosiaalista yhdentymistä.

EY:n perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklaan perustuvan suosituksen tarkoituksena on poistaa ne huomattavat esteet, joita opiskelijoiden, koulutuksessa olevien, nuorten vapaaehtoisten, opettajien ja kouluttajien liikkuvuudessa vielä on. Ehdotuksessa jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön strategioita maiden rajat ylittävän liikkuvuuden edistämiseksi ja sen sisällyttämiseksi kansallisiin toimintalinjoihin, joita sovelletaan suosituksessa tarkoitettuihin ryhmiin.

Suosituksessa ja toimintasuunnitelmassa kehoitetaan myös komissiota tekemään yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vaihtamalla tietoja kohderyhmien mahdollisuuksista liikkua maasta toiseen. Tarkoituksena on lisätä tietojen saatavuutta kehittämällä Internet-portaali, jonka kautta voi hakea helposti tietoja eri liikkumismahdollisuuksista.

Suosituksessa ja toimintasuunnitelmassa määrätään myös, että toiminnasta on laadittava kahden vuoden välein seurantakertomus parlamentille ja neuvostolle.

Komissio pyrki poistamaan esteet myös tutkijoiden liikkuvuudelta Euroopan tutkimusalueen perustamista koskevissa, Eurooppa-neuvoston 23. Ja 24. heinäkuuta 2000 Lissabonissa tekemissä päätelmissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Komissio perusti heinäkuussa 2000 tutkijoiden liikkuvuuden helpottamista käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän. Ryhmä on laatinut kertomuksen, jonka perusteella komissio laati kesäkuussa 2001 Eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategiaa käsittelevän tiedonannon, jossa se esittää useita toimenpide-ehdotuksia.²²

Kaikkia kansalaisia koskeva oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on keskeinen unionin kansalaisuuteen perustuva oikeus.

Unionin kansalaisuuden käyttöönottoa edeltävä lainsäädäntö, joka on hajallaan lukuisissa alakohtaisissa säädöksissä, on osa menneisyyttä, josta on syytä luopua.

Oleskeluoikeutta koskevassa uudessa direktiiviehdotuksessa lainsäädännöstä tehdään yksinkertaisempaa ja ymmärrettävämpää. Ehdotuksella poistetaan tämän oikeuden käyttämisessä ilmenneet keskeiset ongelmat ja esteet, jotka on tuotu esiin työelämän ulkopuolella olevia, eläkeläisiä ja opiskelijoita koskevien direktiivien soveltamisesta ja yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista toimenpiteistä laadituissa tiedonannoissa.

Näin helpotetaan tämän unionin kansalaisuuteen perustuvan perusoikeuden käyttämistä ja yksinkertaistetaan yhteisön lainsäädäntöä. Samalla vastataan myös Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston esittämiin suosituksiin.

Unionin kansalaisuuden käytännön merkitys korostuu niiden lukuisten kansalaisten kannalta, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen oleskelemalla eri jäsenvaltiossa eri pituisia ajanjaksoja.

3.2. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinjäsenvaltiossa

3.2.1. Kunnallisvaalit

EY:n perustamissopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla.

Neuvosto antoi 19. joulukuuta 1994 direktiivin 94/80/EY²³ niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltioissa, joiden kansalaisia he eivät ole.²⁴

²² KOM(2001) 331 lopullinen.

²³ EYVL L 368, 31.12.1994, s. 38.

²⁴ Direktiivin sisältöä käsitellään toisessa kertomuksessa unionin kansalaisuuden toteutumisesta, KOM(97) 230 lopullinen, kohta 1.1.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin 94/80/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään²⁵.

Tutkittuaan, ovatko täytäntöönpanosäädökset yhteisön oikeuden mukaisia, komissio on joutunut aloittamaan useita rikkomisesta johtuvia menettelyjä direktiivin puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi. Menettelyt koskevat pääasiassa vaaliluetteloon kirjaamisessa sovellettavia sääntöjä, mutta myös esimerkiksi vaatimusta jäsenvaltion kielen hallinnasta tai ulkomaalaisten ehdokkaiden kansalaisuuden mainintaa äänestyslipuissa.

Suurin osa menettelyistä on voitu lopettaa asianomaisten jäsenvaltioiden tekemien muutosten ansiosta. Vielä neljä menettelyä on vireillä, ja ne koskevat Itävaltaa, Portugalia, Ranskaa ja Kreikkaa²⁶. Ainoastaan Kreikkaa vastaan aloitettu menettely on viety tuomioistuimeen asti.

Direktiivin 13 artiklan mukaisesti komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin soveltamisesta, liittäen mukaan tiedot direktiivin voimaantulon jälkeen äänestäjäkunnassa tapahtuneista muutoksista, vuoden kuluessa siitä, kun kaikissa jäsenvaltioissa on toimitettu direktiivin säännösten perusteella järjestetyt kunnallisvaalit. Kunnallisvaalit on järjestetty viimeksi Ranskassa maaliskuussa 2001, joten kyseinen kertomus on annettava maaliskuuhun 2002 mennessä.

3.2.2. Euroopan parlamentin vaalit

Unionin kansalaisen äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, määrätään EY:n perustamissopimuksen 19 artiklan 2 kohdassa, ja tämä oikeus on pantu täytäntöön niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 6 päivänä joulukuuta annetulla neuvoston direktiivillä 93/109/EY²⁷.

Vaikka jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin yleisesti ottaen tyydyttävästi osaksi kansallista lainsäädäntöään, joissakin tapauksissa on jouduttu aloittamaan rikkomisesta johtuva menettely direktiivin puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi.

Ainoastaan yhdessä tapauksessa EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisessa menettelyssä on ollut tarpeen edetä perustellun lausunnon antamiseen asti. Kyseessä on Saksan liittotasavaltaa vastaan aloitettu menettely. Komissio vastustaa vaatimusta, jonka mukaisesti unionin kansalaisten on pyydettävä vaaliluetteloon kirjaamista ennen jokaista vaalia, vaikka direktiivin 9 artiklan 4 kohdassa säädetään, että vaaliluetteloon merkityt äänioikeutetut EU:n kansalaiset pysyvät siihen merkittyinä samoin edellytyksin kuin kansalliset äänioikeutetut,

²⁵ Belgia saattoi direktiivin viimeisenä osaksi kansallista lainsäädäntöään 27. tammikuuta 1999 annetulla lailla. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin oli jo antanut tuomion, jossa se oli katsonut Belgian laiminlyöneen direktiivin täytäntöönpanoa koskevat velvoitteensa (Asia C-323/97, Kok. 1998, s. I-4281).

²⁶ Portugali ja Itävalta ovat tuoneet esiin aikomuksensa muuttaa lainsäädäntöään komission suosittelemaan suuntaan.

²⁷ EYVL L 329, 30.12.1993, s. 34.

kunnes he pyytävät, että heidät poistetaan siitä. Rikkomisesta johtuva menettely on sittemmin lopetettu Saksan muutettua direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöään.

Direktiiviä 93/109/EY sovellettiin ensimmäistä kertaa vuonna 1994 järjestetyissä Euroopan parlamentin vaaleissa.²⁸ Direktiivin 93/109/EY 16 artiklan mukaisesti komissio on laatinut Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen²⁹ direktiivin soveltamisesta kyseisten vaalien aikana.

Komissio antoi 18. joulukuuta 2000 tiedonannon direktiivin soveltamisesta Euroopan parlamentin vaaleissa kesäkuussa 1999³⁰. Tiedonannon tavoitteena on tuoda esiin soveltamisessa todetut keskeiset ongelmat sekä antaa tietoa eräissä jäsenvaltioissa luoduista hyvistä käytänteistä ja tukea niiden soveltamista myös muualla, jotta unionin kansalaisia voidaan kannustaa osallistumaan poliittiseen toimintaan asuinjäsenvaltiossaan.

Tiedonannossa todetaan, että unionin kansalaisten äänestysaktiivisuus asuinjäsenvaltiossaan oli melko alhainen (9 %), vaikka selvästi parempi kuin vuonna 1994 (5,9 %). Komissio toteaa kuitenkin, että äänestysaktiivisuus on kasvanut kaikissa jäsenvaltioissa Saksaa lukuun ottamatta. Lisäksi keskiarvoa alentaa se, että vaaliluettelon merkittyjen muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osuus on erittäin alhainen Ranskassa ja Saksassa³¹, vaikka heitä on näissä maissa suhteellisesti eniten. Ilman näitä jäsenvaltioita unionin keskiarvo olisi 17,3 prosenttia.

Tiedonannossa käsitellään pääasiassa kahta kysymystä: toisessa jäsenvaltiossa asuville unionin kansalaisille suunnattua tiedottamista heidän äänioikeudestaan ja vaalikelpoisuudestaan sekä näiden oikeuksien harjoittamisen yksityiskohtaisista säännöistä, sekä kahteen kertaan äänestämisen estämiseen tähtäävän tietojenvaihtojärjestelmän toimivuutta.

Unionin kansalaisille suunnatun tiedottamisen osalta komissio kehottaa kaikkia niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole näin tehneet, ottamaan käyttöön järjestelmän, jossa maassa asuville muiden jäsenvaltioiden äänioikeutetuille kansalaisille lähetetään vaaleja koskevaa tiedotusmateriaalia postitse³². Jäsenvaltioiden olisi myös helpotettava mahdollisimman paljon kirjautumista vaaliluetteluihin postitse toimitettavan palautuslomakkeen avulla.

Komissio katsoo, että muitakin keinoja olisi syytä tutkia. Paikallis- ja keskusviranomaiset voisivat jakaa muiden viranomaiskäyntien yhteydessä lomakkeita, joiden avulla äänioikeutetut muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat kirjautua vaaliluettelon. Äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta tiedottamisen ohella olisi keskityttävä siihen, että äänioikeutettuja muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kannustetaan kirjautumaan vaaliluettelon asuinjäsenvaltiossaan ja että

²⁸ Euroopan parlamentin vaalit järjestettiin Ruotsissa ensimmäistä kertaa 17. joulukuuta 1995, Itävallassa 13. lokakuuta 1996 ja Suomessa 20. lokakuuta 1996.

²⁹ KOM(97) 731 lopullinen.

³⁰ KOM(2000) 843 lopullinen.

³¹ Kaikista toisessa jäsenvaltiossa asuvista unionin kansalaisista 63 % asuu Ranskassa tai Saksassa. Ranskassa vaaliluettelon merkittyjen kansalaisten osuus oli 4,9 % ja Saksassa 2,1 %.

³² Vuoden 1999 kesäkuun vaaleissa tietojenvaihtojärjestelmää käyttäneiden jäsenvaltioiden keskimääräinen osallistumisaste nousi 23,5 prosenttiin.

kirjautuminen tehdään mahdollisimman yksinkertaiseksi. Tällaista toimintaa olisi toteutettava jatkuvasti, kun perinteisiä tiedotuskampanjoita on toteutettu vain vaalien alla.

Tietojenvaihtojärjestelmästä komissio toteaa, että siinä on havaittu jälleen puutteita. Ongelmien taustalla on kahdentyyppisiä tekijöitä: osa jäsenvaltioista ei ole noudattanut tietojenvaihtoa koskevia sääntöjä, toisissa jäsenvaltioissa taas ongelmia on aiheutunut vaalilainsäädännön säännöksistä, kuten erilaisista vaaliluetteloon merkitsemistä koskevista määräajoista.

Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa parantaakseen tietojenvaihtojärjestelmän toimintaa nykyisten säännösten puitteissa.

Unionin kansalaisuus antaa äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden asuinjäsenvaltiossa järjestettävissä kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa.

On syytä muistaa, että tämä oikeus vaikuttaa noin viiteen miljoonaan henkilöön, joista joiltakin on evätty äänioikeus ja vaalikelpoisuus kotijäsenvaltiossaan sen vuoksi, että he ovat asuneet ulkomailla.

Komissio toteaa, että tiedottaminen tällä alalla on varsin puutteellista. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että kohdennetuilla ja suorilla tiedotuskampanjoilla osallistuminen asuinjäsenvaltiossa järjestettyihin vaaleihin on voitu nostaa selvästi unionin keskiarvoa paremmaksi.

Komissio kehottaakin kaikkia jäsenvaltioita ottamaan käyttöön järjestelmän, jossa äänioikeutetuille unionin kansalaisille lähetetään vaaleja koskevaa tiedotusmateriaalia suoraan ja henkilökohtaisesti, ja kehottaa niitä tutkimaan myös muita keinoja, kuten sitä, että keskus- tai paikallisviranomaiset jakaisivat yksityiskohtaisia tietoja muiden viranomaiskäyntien yhteydessä.

3.3. Oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun

EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa otetaan käyttöön kansalaisen oikeus minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun sellaisen kolmannen maan alueella, jossa kansalaisen omalla jäsenvaltiolla ei ole edustusta, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Lisäksi artiklassa todetaan, että jäsenvaltiot vahvistavat tarpeelliset säännöt keskenään ja aloittavat tarvittavat kansainväliset neuvottelut.

Toisessa kertomuksessa unionin kansalaisuuden toteutumisesta käsitellään kolmea päätöstä, jotka neuvostoon kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat tehneet. Ensimmäinen³³ koskee diplomaatti- ja konsuliedustustojen unionin kansalaisille antamaa suojelua, toinen³⁴ täytäntöönpanotoimenpiteitä, joita konsuliviranomaisten on toteutettava, ja kolmas³⁵ tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämissääntöjä.

Nämä päätökset tulevat voimaan vasta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet ne osaksi sisäistä oikeusjärjestystä. Näin ei ole vielä tapahtunut.

On kuitenkin todettava, että kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet käytännössä toimenpiteitä varmistaakseen, että ne unionin kansalaiset, joiden jäsenvaltiolla ei ole edustusta kolmannessa maassa, saavat diplomaatti- ja konsuliedustustoilta asianmukaista suojelua ja tukea kuolemantapauksen, vakavan onnettomuuden tai sairauden, vangitsemisen tai pidätyksen yhteydessä, joutuessaan väkivallan kohteeksi tai joutuessaan palaamaan kotimaahansa sekä muissa tapauksissa, joissa apua pyydetään.

Asiakirjoja, joilla tämä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa³⁶ perusoikeuksien joukkoon otettu oikeus on tarkoitus toteuttaa, ei voida vielääkään soveltaa oikeudellisesti. Tämä johtuu siitä, että eräät jäsenvaltiot eivät ole antaneet tarvittavia täytäntöönpanosäädöksiä.

3.4. Vetoomusoikeus

EY:n perustamissopimuksen 21 artiklassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vedota Euroopan parlamenttiin 194 artiklan mukaisesti. Tästä oikeudesta hyötyvät ennen kaikkea kansalaiset, vaikka 194 artiklassa oikeutta laajennetaan koskemaan niitä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa. Vetoomuksen aiheena olevan asian on kuuluttava yhteisön toiminnan alaan ja koskettava vetoomuksen esittäjää välittömästi. Vaikka Euroopan parlamentin vetoomusvaltiokunta tulkitsee näitä määräyksiä väljästi päättäessään vetoomusten ottamisesta käsittelyyn, suurta osaa vetoomuksista ei oteta lainkaan käsittelyyn.

Vetoomuksen avulla henkilöllä on hyvät mahdollisuudet tiedustella yhteisön toimielinten virallista kantaa esittämänsä huolenaiheeseen. Vetoomuksen esittäjä voi myös kiinnittää huomiota niihin lukuisiin tapauksiin, joissa jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole noudattaneet yhteisön lainsäädäntöä, tai tuoda esiin yhteisön lainsäädännössä havaittuja puutteita tai uudistamistarpeita.

³³ Päätös 95/553/EY, EYVL L 314, 28.12.1995, s. 73.

³⁴ Ei julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

³⁵ Päätös 96/409/YUTP, EYVL L 168, 6.7.1996, s. 4.

³⁶ Unionin perusoikeuskirjan 46 artikla, EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

Istuntokausilta 1997–1998, 1998–1999 ja 1999–2000 saadut kokemukset³⁷

Vuosina 1997–2000 Euroopan parlamenttiin saapui vetoomuksia tasaiseen tahtiin. Istuntokaudella 1997–1998 Euroopan parlamentti otti vastaan 1 311 vetoomusta. Istuntokaudella 1998–1999 vastaanotettiin 1 005 vetoomusta ja istuntokaudella 1999–2000 vastaavasti 958 vetoomusta. Toisessa kertomuksessa havaittu laskusuuntaus on siis jatkunut lukuun ottamatta istuntokautta 1997–1998, jolloin vetoomuksia otettiin vastaan edellistä vuotta enemmän.

Euroopan parlamentin viimeisen kymmenen vuoden aikana vastaanottamat vetoomukset

Istuntokausi	Vetoomuksia	Muutos prosentteina
1990–1991	785	
1991–1992	684	–12 %
1992–1993	900	+30 %
1993–1994	1 083	+20 %
1994–1995	1 352	+25 %
1995–1996	1 169	–14 %
1996–1997	1 107	–5 %
1997–1998	1 312	+18 %
1998–1999	1 005	–24 %
1999–2000	958	–5 %

Kyseisten kolmen istuntokauden aikana vetoomusvaliokunta otti käsittelyyn 1 767 vetoomusta yhteensä 3 275 jätetystä vetoomuksesta (eli 54 %). Jotkin vetoomuksista toimitettiin Euroopan oikeusasiamiehelle ja joidenkin vetoomusten esittäjiä pyydettiin kääntymään Euroopan yhteisön ulkopuolisen, toimivaltaisen viranomaistahon puoleen.

Hylättyjen vetoomusten suuri määrä kertoo siitä, että tietämys unionin ja sen toimielinten toimivaltuuksista on puutteellista. Kuten vetoomusvaliokunta toteaa istuntokautta 1999–2000 koskevassa mietinnössään³⁸, *muutamit vetoomukset lähetettiin valiokuntaan sen vuoksi, että ihmiset eivät ole täysin selvillä oikeuksistaan Euroopan unionin kansalaisina.*

³⁷ Lähde: Mietinnöt vetoomusvaliokunnan Euroopan parlamentin istuntokausien 1996–1997 (asiakirja A4-0190/97), 1997–1998 (asiakirja A4-0250/98) ja 1998–1999 (asiakirja A4-0117/99) aikana käsittelemistä asioista. Mietinnöt ovat saatavilla Euroopan parlamentin Internet-sivustolta (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

³⁸ A5-0162/2000, s. 12.

Kolmen istuntokauden aikana vastaanotetuista vetoomuksista yhteensä 920 koski kansalaisten oikeuksia, kuten sosiaalasioita, vapaata liikkuvuutta, verotusta ja tutkintotodistusten tunnustamista asuinvaltiona olevassa jäsenvaltiossa. Kansalaisten oikeuksia koskevien vetoomusten suuri määrä osoittaa, että kansalaiset kohtaavat usein ongelmia toisessa jäsenvaltiossa asuessaan.

3.5. Euroopan oikeusasiamies

EY:n perustamissopimuksen 21 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jokainen unionin kansalainen voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen. Oikeusasiamiehen toimintasäännöistä määrätään 195 artiklassa. Jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tehdä kantelu oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen tehtävänä on tutkia väitteitä yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista³⁹. Oikeusasiamiehellä ei ole valtuuksia tutkia kansallisten viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen toimintaa.

Euroopan unionin ensimmäinen oikeusasiamies Jacob Söderman otti tehtävänsä vastaan joulukuussa 1995 ja on tämän jälkeen laatinut vuosittain kertomuksen⁴⁰, jossa annetaan tietoja oikeusasiamiehen vastaanottamista kanteluista, kanteluiden käsiteltäväksi ottamista koskevista säännöistä ja kanteluiden käsittelyssä sovellettavista menettelyistä.

Kantelut vuosina 1997–1999

Vuonna 1997 oikeusasiamies otti vastaan 1 181 kantelua, joista 1 067 unionin kansalaisilta. Oikeusasiamies otti tutkittavakseen ainoastaan 200 kantelua.⁴¹ Vuonna 1998 oikeusasiamies otti vastaan 1 372 kantelua, joista 1 237 unionin kansalaisilta. Niistä 170 johti tutkimuksiin. Vuonna 1999 kanteluita tuli 1 577 (joista 1 458 oli kansalaisilta), ja niistä 201 johti tutkimuksiin. Sellaisia tapauksia, joissa ei havaittu hallinnollisia epäkohtia, oli 59 vuonna 1997. Vastaavia tapauksia oli 96 vuonna 1998 ja 107 vuonna 1999.

Vuosina 1997–1999 tutkimusten kohteena olivat useimmiten Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto. Tältä osin aiempien vuosien tilanne on säilynyt miltei ennallaan.

³⁹ Oikeusasiamies on määritellyt 'hallinnollisen epäkohdan' vuosikertomuksessaan 1997 seuraavasti: "Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti." Vetoamusvaliokunnan tekemän ehdotuksen (A4-0258/98) perusteella Euroopan parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa tämä määritelmä hyväksyttiin.

⁴⁰ Kaikki vuosikertomukset ovat saatavilla Euroopan oikeusasiamiehen Internet-sivustolla osoitteessa: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/fi/default.htm>.

⁴¹ Oikeusasiamies on joka vuosi käsitellyt kanteluita, joita ei ole saatettu päätökseen edellisenä vuonna, ja aloittanut omia tutkimuksia. Tämän vuoksi jotakin vuotta koskeviin lukuihin saattaa sisältyä kyseisenä vuonna tehtyjen kanteluiden lisäksi kanteluita näistä ryhmistä.

Tutkimusten kohteena vuosina 1997–1999 olleet toimielimet ja laitokset

Toimielin tai laitos	1997		1998		1999	
	määrä	%	määrä	%	määrä	%
komissio	163	77 %	129	75 %	163	80 %
Euroopan parlamentti	24	12 %	27	16 %	18	9 %
neuvosto	7	3 %	7	4 %	14	7 %
muut	17	8 %	9	5 %	8	4 %

Suurin osa väitetyistä hallinnollisista epäkohdista vuosina 1997–1999 koski tietojen puuttumista, epäämistä tai avoimuutta⁴². Seuraavaksi eniten oli vältettävissä ollut viivästystä (1997 ja 1999) ja laiminlyöntiä (1998) koskevia kanteluita. Muut hyvin yleiset hallinnolliset epäkohdat liittyivät syrjintään, epäoikeudenmukaisuuteen, vallan ja menettelysääntöjen väärinkäyttöön sekä puolustautumisoikeuteen.

Oikeusasiamiehen laatimat tilastot osoittavat, että oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrä on kasvanut vuosittain vuodesta 1996. Oikeusasiamiehen tehtäväkenttään kuuluvien kanteluiden prosenttiosuus ei ole kasvanut yhtä paljon, vaikka sekin näyttää kasvavan hitaasti. Vuosia 1997, 1998 ja 1999 koskevista kertomuksista käy ilmi, että hylättyjen kanteluiden prosenttiosuus on erittäin suuri: vuosina 1997 ja 1999 niitä oli 73 prosenttia ja 69 prosenttia vuonna 1998. Näissä tapauksissa oikeusasiamies pyrkii auttamaan kansalaisia neuvomalla heitä kääntymään oikean toimielimen, kuten Euroopan parlamentin tai paikallisen taikka jäsenvaltion oikeusasiamiehen puoleen. Joka vuosi oikeusasiamies on muutamissa tapauksissa siirtänyt kantelun käsittelyn toiselle toimielimelle kantelun esittäjän suostumuksella.

4. PERUSOIKEUDET

Tässä kertomuksessa tarkastellun ajanjakson aikana merkittävimpiä tapahtumia olivat unionin perusoikeuskirjaa koskevan julistuksen antaminen, EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan täytäntöönpanosäännösten antaminen sekä rasismien vastaisen eurooppalaisen teemavuoden (1997) yhteydessä toteutetut toimet.

⁴²

Näitä kanteluita oli 23 % vuonna 1999, 30 % vuonna 1998 ja 25 % vuonna 1997.

4.1. Unionin perusoikeuskirja

Euroopan parlamentin puhemies, neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja antoivat yhdessä unionin perusoikeuskirjasta julistuksen Nizzassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 7. joulukuuta 2000. Perusoikeuskirja on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.⁴³

Julistuksen taustalla on 3. ja 4. kesäkuuta 1999 Kölnissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätös, jossa valtion- ja hallitusten päämiehet pääsivät yksimielisyyteen siitä, että *unionin nykyisessä kehitysvaiheessa on tarpeen laatia näitä oikeuksia käsittelevä peruskirja, jotta perusoikeuksien ensiarvoisen tärkeää merkitystä ja niiden kattavuutta unionin kansalaisten kannalta lujitettaisiin näkyvästi*⁴⁴.

4.1.1. Perusoikeuskirjan laatinut valmistelukunta

Eurooppa-neuvosto päätti perustaa perusoikeuskirjan luonnoksen laatimiseksi tilapäisryhmän, joka koostuu Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden parlamenttien, jäsenvaltioiden hallitusten ja komission edustajista. Tämä elin, jota hahmoteltiin jo Eurooppa-neuvoston Kölnin kokouksessa, sai täsmällisen muotonsa Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999. Elin, joka myöhemmin päätti kutsua itseään valmistelukunnaksi, koostuu 62 jäsenestä, jotka kuuluvat neljään ryhmään. Kuusitoista jäsenistä edustaa Euroopan parlamenttia, kolmekymmentä jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksia, viisitoista valtion- ja hallitusten päämiehiä sekä yksi komissiota.

Lisäksi valmistelukunnan työskentelyyn osallistuivat Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston tarkkailijat. Euroopan neuvoston tarkkailijoista yksi edusti Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta. Talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja Euroopan oikeusasiamiestä pyydettiin antamaan asiasta lausunnot.

Valmistelukunta kuuli myös Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden edustajia.

Valmistelukunnan työskentelytavat vahvistettiin pääpiirteissään Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Yksi työskentelytapojen merkittävä piirre on avoimuus. Eurooppa-neuvosto asetti näet Tampereella periaatteen valmistelukunnassa käytävien keskustelujen ja niissä jaettavien asiakirjojen julkisuudesta. Avoimuudesta on osoituksena Internet-sivusto⁴⁵, jossa perusoikeuskirjan laadintaan liittyvät asiakirjat ovat kaikkien saatavilla. Avoimuuden ansiosta voitiin toimia myös tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

⁴³ EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

⁴⁴ Eurooppa-neuvoston kokous Kölnissä, puheenjohtajan päätelmien liite IV.

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

Valmistelukunta piti ensimmäisen kokouksensa 17. joulukuuta 1999 Brysselissä. Tällöin se valitsi puheenjohtajakseen Saksan liittotasavallan entisen presidentin Roman Herzogin. Valmistelukunnan puheenjohtaja totesi 2. lokakuuta 2000, että perusoikeuskirjan luonnos oli saanut tuekseen laajan yksimielisyyden, ja hän esitteli luonnoksen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle. Biarritzissa 13. ja 14. Lokakuuta 2000 järjestetyssä valtion- ja hallitusten päämiesten epävirallisessa kokouksessa luonnos sai osallistujien yksimielisen kannatuksen.

Komissio on puolestaan antanut kaksi tiedonantoa, jotka on julkaistu 13. syyskuuta ja 11. lokakuuta 2000⁴⁶. Näissä tiedonannoissa komissio ilmaisee tukevansa perusoikeuskirjaluonnosta, mutta esittää myös joitakin ehdotuksia eräiden luonnoksessa mainittujen oikeuksien sanamuodosta ja perusoikeuskirjan oikeudellisesta luonteesta.

4.1.2. Perusoikeuskirjan sisältö

Perusoikeuskirjassa esitetään samassa asiakirjassa yksilön kaikki oikeudet: kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sekä Euroopan unionin kansalaisten oikeudet. Näin ollen perusoikeuskirja on ensimmäinen perusoikeuksia koskeva kansainvälinen säädös, jossa perusoikeuksien jakamattomuuden periaatetta todella noudatetaan.

Nämä oikeudet on jo pitkälti vahvistettu eri lähteissä, kuten jäsenvaltioille yhteisissä valtiosääntöperinteissä ja kansainvälisissä velvoitteissa, Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja yhteisöjen perussopimuksissa, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymissä sosiaalisissa peruskirjoissa sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Perusoikeuskirjassa on 54 artiklaa, joita edeltää johdanto-osa. Perusoikeuskirjan lopussa on yleisiä määräyksiä (51–54 artikla), ja muut artikkelit on ryhmitelty kuuden perusarvon perusteella: ihmisarvo (1–5 artikla), vapaudet (6–19 artikla), tasa-arvo (20–26 artikla), yhteisvastuu (27–38 artikla), kansalaisten oikeudet (39–46 artikla) ja lainkäyttö (47–50 artikla).

Tässä kertomuksessa komissio kiinnittää erityisesti huomiota Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen perustuviin oikeuksiin, jotka on ryhmitelty kansalaisten oikeuksia koskevaan perusoikeuskirjan V lukuun. Näitä ovat äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa (39 artikla), äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa (40 artikla), oikeus tutustua asiakirjoihin (42 artikla), oikeus tehdä oikeusasiamiehelle kantelu (43 artikla), oikeus vedota Euroopan parlamenttiin (44 artikla), liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla) sekä oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun (46 artikla). Perusoikeuskirjan V luvussa esitetään myös – yksilöiden oikeuksia ja etuja suojelevan tasapuolisen hallintotavan käytön lisääntyessä – oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Tämän uuden oikeuden lähtökohtana ovat periaatteet, joita Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt asiaa koskevassa laajassa oikeuskäytännössään.

⁴⁶ KOM(2000)559 lopullinen ja KOM(2000) 644 lopullinen.

Perusoikeuskirjassa säädetään, että siinä tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat yhteisöjen perussopimukseen tai Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti (52 artiklan 2 kohta). Samoin perusoikeuskirjassa säädetään, että siltä osin kuin sen oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä ei kuitenkaan estä unionia määräämästä lainsäädännössään tai jopa perusoikeuskirjassa kyseisten oikeuksien laajemmasta suojasta (52 artiklan 3 kohta).

4.1.3. *Perusoikeuskirjan tuleva kehitys*

Eurooppa-neuvosto esitti Nizzan kokouksessaan toivomuksen, että perusoikeuskirjaa jaetaan mahdollisimman laajasti unionin kansalaisille. Tällä huomattavalla julkisuudella pyritään saavuttamaan perusoikeuksien näkyvyyttä koskeva tavoite. Julkisuus on myös edellytyksenä Euroopasta käytävälle yleiselle keskustelulle.

Unionin tulevaisuutta koskevassa julistuksessa, joka on liitetty luonnokseen Nizzan sopimukseksi, mainitaan perusoikeuskirjan asema yhtenä niistä kysymyksistä, joista on käytävä laajaa yleistä keskustelua vuonna 2004 järjestettävän hallitustenvälisen konferenssin valmistelemiseksi. Eurooppa-neuvoston Kölnissä esittämien päätelmien mukaisesti perusoikeuskirjan asemaa tarkastellaan tältä osin myöhemmin.⁴⁷

Kuten komissio korostaa edellä mainitussa lokakuussa antamassaan tiedonannossa, näiden valmistelutöiden tuloksista riippumatta on selvää, että perusoikeuskirjasta annettu julistus tekee siitä myös oikeudellisesti merkittävän asiakirjan. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio eivät voi jättää huomiotta asiakirjaa, jonka laatimiseen ovat osallistuneet Eurooppa-neuvoston pyynnöstä kaikki jäsenvaltioiden ja yhteisön lailliset viranomaiset yhdessä ja josta ne ovat itse antaneet julistuksen.

Perusoikeuskirjasta annettu julistus ja kaikkien niiden perusoikeuksien yksilöiminen, joita toimielinten ja jäsenvaltioiden on noudatettava ja jotka niiden on turvattava yhteisön lainsäädäntöä soveltaessaan, ovat selkeä osoitus kansalaisten asettamisesta vastedes etusijalle Euroopan rakentamisessa.

Perussopimuksissa vahvistettu tavoite luoda vapauten, oikeuteen ja turvallisuuden perustuva alue johtaa siihen, että kansalaisten oikeuksien suoja on varmistettava nykyistä paremmin. Juuri tähän tarpeeseen perusoikeuskirjalla vastataan.

Perusoikeuskirjasta julkisen julistuksen antaneet kolme toimielintä tuskin voivat jättää sitä vastaisuudessa huomiotta. Tämän lisäksi perusoikeuskirjasta tulee sen oikeusasemasta riippumatta asiakirja, johon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen on väistämättä viitattava laatiessaan yhteisön laajuisesti turvattuja perusoikeuksia koskevaa oikeuskäytäntöään.

Perusoikeuskirja on sisältönsä, tiukan oikeudellisen muotoilunsa ja merkittävän poliittisen arvonsa vuoksi sisällytettävä perussopimukseen.

⁴⁷

Eurooppa-neuvoston kokous Nizzassa, puheenjohtajan päätelmät, kohta I.2.

4.2. Syrjinnän torjuntaa koskevat säädökset

Noudattaakseen sitoumustaan ehdottaa mahdollisimman pian EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan soveltamista koskevia toimenpiteitä ja vastataakseen Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden sekä valtion- ja hallitusten päämiesten Tampereen Eurooppa-neuvostossa ilmaisemaan toiveeseen komissio on antanut tiedonannon ja kolme ehdotusta, joiden tarkoituksena on torjua syrjintää Euroopan unionissa.

Neuvosto antoi 29. kesäkuuta 2000 direktiivin 2000/43/EY⁴⁸ rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta. Direktiivin tarkoituksena on kieltää rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä kaikissa jäsenvaltioissa työhön pääsyn, koulutuksen, sosiaaliturvan, terveydenhuollon tai tavaroiden ja palveluiden saatavuuden osalta.

Neuvosto antoi 27. marraskuuta 2000 direktiivin 2000/78/EY⁴⁹ yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. Direktiivin tarkoituksena on luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa.

Samana päivänä neuvosto teki päätöksen 2000/750/EY syrjinnän torjumista koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (2001–2006)⁵⁰. Ohjelman rahoitukseen on osoitettu yhteensä 98,4 miljoonaa euroa.

Ohjelmalla tuetaan ja täydennetään yhteisön ja jäsenvaltioiden pyrkimyksiä edistää yksinkertaisen ja moninkertaisen syrjinnän torjuntatoimia. Sillä on seuraavat tavoitteet:

- tehdä syrjintään liittyvät kysymykset paremmin ymmärrettäviksi parantamalla tätä koskevaa tietoa ja arvioimalla politiikan ja toimintatapojen tehokkuutta
- kehittää valmiuksia ehkäistä ja puuttua syrjintään tehokkaasti erityisesti tehostamalla järjestöjen toimintavalmiuksia ja tukemalla Euroopan laajuista hyvien toimintatapojen vaihtoa sekä verkottumista ottamalla huomioon syrjinnän eri muotojen erityispiirteet
- edistää ja levittää syrjinnän vastaisen toiminnan perustana olevia arvoja ja toimintatapoja, mukaan lukien valistustoimet.

Kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi päätöksessä esitetään strategia, joka perustuu kolmeen osioon:

- parannetaan Euroopan yhteisössä esiintyvän syrjinnän luonteen ja vaikutusten analysointia

⁴⁸ EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22.

⁴⁹ EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16.

⁵⁰ EYVL L 303, 2.12.2000, s. 23.

- tuetaan syrjinnän torjuntaan ja ehkäisyyn osallistuvia järjestöjä auttamalla niitä vertailemaan ja yhtenäistämään näkemyksiään yhteisön muilta alueilta saatujen kokemusten kanssa
- lisätään keskeisten päättäjien tietoa mahdollisuuksista parantaa syrjinnän vastaisten toimenpiteiden ja toimintatapojen tehokkuutta.

Nämä asiakirjat ovat selkeä osoitus yhteisön pyrkimyksistä tehdä yhteiskunnasta nykyistä oikeudenmukaisempi. Käytännönläheisen lähestymistavan mukaisesti asiakirjoissa keskitytään toimintaan niillä tärkeimmillä aloilla, joilla syrjintää esiintyy.

4.3. Daphne-ohjelma

Tarkasteltaessa perusoikeuksien turvaamista ja erityisesti syrjinnän torjuntaa on syytä muistaa, että komissio on perustanut myös vuosiksi 2000–2003 yhteisön monivuotisen toimintaohjelman (Daphne-ohjelma), jonka tarkoituksena on torjua lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa⁵¹. Ohjelmalla täydennetään komission lainsäädäntöhankkeita myöntämällä rahoitustukea unionin julkisille tai yksityisille organisaatioille, jotka tekevät käytännön työtä seksuaalisen tai muun väkivallan sekä fyysisen tai henkisen väkivallan torjumiseksi. Daphne-ohjelmasta on vuodesta 1997 lähtien myönnetty rahoitusta noin 200 hankkeelle, joissa kaikissa toimitaan väkivallan kohteeksi joutuneiden hyväksi. Vuosina 1999 ja 2000 laadittiin kaksi tutkimusta, jossa arvioitiin näiden hankkeiden vaikutuksia.

4.4. Rasismin torjunta

Rasismin vastainen eurooppalainen teemavuosi 1997

Eurooppalainen teemavuosi merkitsi edistystä rasismin vastaisen yhteistoiminnan tehostamisessa. Teemavuosi sai liikkeelle henkilöitä ja organisaatioita kaikkialta Euroopan unionista. Tämä loi puolestaan suotuisan ympäristön politiikan kehittämiseksi. Huomattavia osoituksia tästä ovat uusien syrjinnän kieltävien määräysten sisällyttäminen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustaminen Wieniin, rasismin vastainen toimintasuunnitelma sekä rasismin torjunnasta vastaavien kansalaisjärjestöjen eurooppalainen verkosto, joka perustettiin eurooppalaisen teemavuoden ansiosta ja joka on saanut alan toimijat laajalti liikkeelle.

Rasismin vastainen toimintasuunnitelma

Komissio julkisti maaliskuussa 1998 rasismin vastaisen toimintasuunnitelman⁵², jonka tarkoituksena on asettaa rasismin torjunta keskeiselle sijalle yhteisön toiminnassa. Suunnitelma on suoraa jatkoa rasismin vastaiselle teemavuodelle ja sen aikana saavutetulle edistykselle.

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 293/2000/EY, EYVL L 34, 9.2.2000, s. 1.
⁵² KOM(1998) 183 lopullinen, 25.3.1998.

Suunnitelmassa korostetaan pääasiassa eri tahojen välisen yhteistyön ja kumppanuuden vahvistamista ja tukemista, jotta voidaan lisätä monipuolisuutta ja moniarvoisuutta lujittamalla yhteistyötä eri yhteistyökumppaneiden kanssa ja myös niiden kesken.

Rasismien vastaisten järjestöjen eurooppalainen verkosto

Eurooppalaisen teemavuoden valmistelujen yhteydessä jotkut rasismia torjuvat järjestöt ehdottivat komissiolle rasismien vastaisten järjestöjen eurooppalaisen verkoston perustamista.

Verkoston perustamista valmisteltiin koko vuoden 1998 ajan. Verkoston perustamiskokous pidettiin 8.–10. lokakuuta 1998, ja siihen osallistui noin 250 edustajaa lukuisista kansalaisjärjestöistä. Kokouksessa määriteltiin eurooppalainen poliittinen asialista ja toimintaohjelma sekä keinot ohjelman toteuttamiseksi.

Verkoston päätavoite on antaa rasismien, muukalaisvihan, antisemitismin ja islaminvastaisuuden torjunnalle eurooppalainen ulottuvuus, jotta voidaan varmistaa paikallisten ja jäsenvaltioiden sekä yhteisön aloitteiden välinen yhteys, vaihtaa alalta saatuja kokemuksia, vahvistaa nykyisiä aloitteita, kehittää uusia rasismien vastaisia strategioita ja edistää yhtäläisiä oikeuksia ja mahdollisuuksia.

Verkoston toimintaan kuuluu eurooppalaisten kampanjoiden järjestäminen ja yhteistyö EU:n toimielinten kanssa EU:n rasismien vastaisesta politiikasta saatavan hyödyn maksimoimiseksi. Verkosto on niin ikään ensisijaisessa asemassa syrjinnän torjumista koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (2001–2006) ja EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvien syrjinnän vastaisten direktiivien täytäntöönpanossa.

Rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus

Seurantakeskuksen⁵³ tehtävänä on toimittaa Euroopan yhteisölle ja sen jäsenvaltioille puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja Euroopan tasolla rasismiin, muukalaisvihaan ja antisemitismiin liittyvistä ilmiöistä, jotta se voisi auttaa yhteisöä tai sen jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä tai laatimaan toimintasuunnitelmia.

Seurantakeskuksen marraskuussa 2000 julkaistun toisen vuosikertomuksen⁵⁴ mukaan kaikissa jäsenvaltioissa on rasisiselle väkivallalle ja syrjinnälle alttiita etnisiä ja rodullisia vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja pakolaisia. Muukalaisvihamielisten ryhmittymien tekemät rikokset kohdistuvat etupäässä maahanmuuttajiin, ulkomaalaista syntyperää oleviin henkilöihin ja juutalaisyhteisöön. Romanivähemmistöön kohdistuvaa syrjintää ilmeni vuonna 1999 useissa jäsenvaltioissa.

Vuonna 1999 todetut syrjintätapaukset liittyvät yleisimmin työllisyyteen ja työmarkkinoihin.

⁵³ Seurantakeskus perustettiin asetuksella (EY) N:o 1035/97. Sen kotipaikka on Wien.
⁵⁴ Kertomus on saatavilla Internet-osoitteesta <http://www.eumc.at/publications/>.

Internetissä esiintyvistä rasismista on tullut joissakin jäsenvaltioissa erityinen huolenaihe, sillä rasistiset ryhmittymät käyttävät yleisesti Internetiä rasististen, antisemitististen, muukalaisvihamielisten ja vihantäyteisten ajatustensa levittämiseen laajalle yleisölle ilman, että niitä on mahdollista rangaista tästä.

Vuosikertomuksessa todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvien uusien EU:n direktiivien pitäisi parantaa tilannetta merkittävästi.

Seurantakeskuksen tehtävänä on muun muassa Euroopan rasismia ja muukalaisvihaa koskevan tietoverkon (Raxen) perustaminen ja koordinointi. Verkosto koostuu keskusyksiköstä, joka on yhteistyössä kansallisiin organisaatioihin, kuten yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimuskeskuksiin, kansalaisjärjestöihin ja erityiselimiin. Seurantakeskus kerää ja analysoi saamiaan tietoja ja luo niiden perusteella kansalaisille tarkoitettua tietokantaa. Keskuksen tehtävänä on myös toimia tietojen, tietämyksen ja kokemusten lähteenä syrjinnän vastaisten eurooppalaisten strategioiden laatimiseksi.

5. UNIONIN KANSALAISILLE TIEDOTTAMINEN

Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelma on jatkoa Kansalaisena Euroopassa -aloitteelle, jota kuvataan toisessa kertomuksessa⁵⁵ unionin kansalaisuuden toteutumisesta.

Tällä vuoropuhelulla on kaksi erityistavoitetta: pyrkiä tekemään kansalaiset tietoisiksi heidän oikeuksistaan Euroopan unionissa ja perustaa kaksisuuntainen tiedotuskanava, jonka kautta kansalaiset voivat antaa palautetta ongelmista, joita he ovat kohdanneet oikeuksiaan käyttäessään.

Jotta nämä tiedot voitaisiin välittää kansalaisille pysyvän vuoropuhelun kautta, EU:hun on perustettu Europe Direct -palvelu.

Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelmalla ja Europe Direct -palvelulla on myös omat Internet-sivut, joilta löytyy moniin eri lähteisiin perustuvaa tietoa ja neuvontaa.

Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelman osana laaditaan myös julkaisuja, joiden avulla kansalaisille tarjotaan yleistietoa heidän oikeuksistaan ja niiden käyttömahdollisuuksista.

Komissio on lisäksi ryhtynyt kansalaisten pyynnöstä ajantasaistamaan Kansalaisena Euroopassa -hankkeen yhteydessä julkaistuja oppaita.

Myös uusia oppaita on julkaistu. Vuonna 2000 julkaistu opas nimeltä "Oikeuksien turvaaminen Euroopan sisämarkkinoilla" ja siihen kuuluvat kansalliset tietosivut antavat muun muassa kansalaisten tarpeisiin tietoa eri muutoksenhakumenettelyistä, jotta he voisivat saada oikeutensa toteutettua sekä kansallisella että unionin tasolla. Vuonna 2001 julkaistussa oppaassa "Tietosuoja Euroopan unionissa" kerrotaan kansalaisille heidän oikeuksistaan henkilötietojen keräämisessä ja käyttämisessä ja menettelyistä silloin kun heidän oikeuksiaan on loukattu.

⁵⁵ KOM(97) 230 lopullinen, s. 19.

Edellä mainittuja oppaita voi tilata Europe Direct -puhelinpalvelusta, josta ne postitetaan kansalaisille ilmaiseksi.

Siihen kuuluu ilmainen puhelinpalvelu jokaisessa jäsenvaltiossa, ja kysymyksiä voi lähettää myös sähköpostitse, kirjeitse tai faksilla. Palvelussa vastataan kaikkiin EU:n eri toimintalinjoja koskeviin kysymyksiin kaikilla EU:n yhdellätoista virallisella kielellä.

Europe Direct -palvelu toimii ensimmäisenä yhteydenottoaikkana niille kansalaisille, jotka eivät tiedä, mistä saisivat vastaukset kysymyksiinsä. Sen tarkoituksena on täydentää eri jäsenvaltioissa toimivia tiedotusverkostoja ja kertoa kansalaisille, mistä he löytävät perustietoja. Palvelussa valitaan myös lukuisista erikoistuneista tai yleisluontoisista tiedotuspalveluista se, jonka puoleen kansalaisten kannattaa kääntyä.

Puhelinpalvelussa vastataan Euroopan komissiota ja EU:n muita toimielimiä koskeviin yleisluontoisiin kysymyksiin. Europe Direct -aloitteen sisäinen neuvontapalvelu huolehtii lisätutkimuksia vaativista kysymyksistä.

Vuodesta 1998 Europe Direct -palvelussa on käsitelty yli 200 000 tietopyyntöä, jotka ovat koskeneet kaikkea Euroopan komission toimintaa ja EU:n toimielimiä yleensä.

Käytännön ongelmat, joita kansalaiset kohtaavat käyttäessään oikeuksiaan yhtenäismarkkinoilla, annetaan käsiteltäväksi kansalaisten vastauspalvelulle, joka on lainopillista neuvontaa antava toisen tason palvelu. Se on nykyään osa Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelmaa, ja sen palveluksessa oleva asiantuntijatyöryhmä vastaa kysymyksiin kaikilla Euroopan unionin kielillä.

Vastauspalvelun maaliskuussa 2000 laatimasta selvityksestä käy ilmi, että ainoastaan muutamat kysyjien esiin tuomat ongelmat koskevat varsinaisesti lainsäädännön täytäntöönpanoa ja kuuluvat yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan. Useimpien tiedustelujen syynä näyttää olevan puutteellinen tietämys yhteisön lainsäädännön soveltamisalasta tai epätietoisuus siitä, kuuluuko kansalaisen ongelman ratkaiseminen yhteisön toimielimen vai jäsenvaltion viranomaisten tehtäväkenttään.

Etenkin toisessa jäsenvaltiossa asuvilla kansalaisilla on selvästi taipumus yliarvioida yhteisön toimivaltuudet heidän oikeuksiensa puolustamisessa. Usein ajatellaan, että yhteisön toimielimillä on valtuudet puuttua ylikansallisenä viranomaisina niihinkin kysymyksiin, joiden luonne on kiistatta kansallinen.

Analysoimalla kansalaisten kohtaamia ongelmia komissio voi kiteyttää kansalaisten tiedotustarpeet ja havaita yhteisön oikeuden soveltamisessa mahdollisesti esiintyviä häiriöitä ja puutteita. Kansalaisten vastauspalvelun käsiteltäväksi lähetetyistä ongelmista tulee lisäksi piakkoin olennainen osa interaktiivista politiikan suunnittelua koskevaa aloitetta, jota parhaillaan kehitellään komissiossa.

On vielä muistettava, että Euroopan komissio toteuttaa toimia EU:n toimielinten tuomiseksi kansalaisia lähelle ja järjestää vuosittain noin 40 000 vierailua toimielimiin.

Unionin toimintaa koskevan tiedotuksen puutteellisuus on tuotu tässä kertomuksessa esiin moneen otteeseen.

Yksi puutteellisen tietämyksen sivuvaikutuksista on se, että kansalaiset pitävät unionin ja etenkin komission toimivaltuuksia todellista laajempina.

Tämän seikan ovat vahvistaneet kansalaisten vastauspalvelusta saadut kokemukset, Euroopan oikeusasiamiehelle osoitetut kantelut, Euroopan parlamentille jätetyt vetoamukset ja komission eri yksiköille osoitetut kirjeet.

Europe Direct -palvelu ja sisämarkkina-asioita koskeva Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -ohjelma (jonka tärkeimpänä osana on kansalaisten vastauspalvelu) ovat oikeansuuntaisia tiedotushankkeita. Niiden ansiosta kansalaisille voidaan antaa heidän tarvitsemansa tiedot nopeasti, mutkattomasti ja hajautetusti. EU:n toimielimet puolestaan saavat tietoa ongelmista, joita kansalaiset kohtaavat oikeuksiensa käytössä ja voivat näin ottaa ongelmat paremmin huomioon laatiessaan kansalaisia koskevia EU:n toimintaperiaatteita tai tehdessään niihin muutoksia.