



Bryssel 8.5.2013
COM(2013) 270 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

SEUT-SOPIMUKSEN 25 ARTIKLAN MUKAISESTI

Edistyminen kohti tosiasiallista unionin kansalaisuutta vuosina 2011–2013

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

SEUT-SOPIMUKSEN 25 ARTIKLAN MUKAISESTI

Edistyminen kohti tosiasiallista unionin kansalaisuutta vuosina 2011–2013

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa käsitellään Euroopan kansalaisten teemavuoden 2013 puitteissa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 25 artiklan mukaisesti tärkeimpiä kehitysskeleitä unionin kansalaisuuden alalla **1. tammikuuta 2011 ja 31. maaliskuuta 2013** välisenä aikana. Lissabonin sopimuksen voimaantulon johdosta kertomuksessa käsitellään myös eurooppalaista kansalaisaloitetta ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa.¹

Muihin syihin perustuvan syrjinnän (SEUT-sopimuksen 19 artikla) aiheeseen liittyen komissio julkaisee marraskuussa 2013 kertomuksen rotusyrjintädirektiivin² ja työsyrijintädirektiivin³ täytäntöönpanosta. Kertomuksessa tarkastellaan johdonmukaisesti syrjintää, joka perustuu rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen. Komissio julkaisee myös kertomuksen miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin⁴ soveltamisesta.

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, jonka V luvussa (39–46 artikla) vahvistetaan unionin kansalaisten oikeudet, tuli lainvoimainen. EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskevat kolme vuosikertomusta, jotka annettiin maaliskuussa 2011⁵, huhtikuussa 2012⁶ ja toukokuussa 2013⁷, sisältävät siksi myös selvityksen unionin kansalaisten oikeuksien alalla tapahtuneesta edistyksestä.

¹ Näitä aiheita koskevat 18 ja 24 artikla sisällytettiin Lissabonin sopimuksella SEUT-sopimuksen toiseen osaan ”Syrjintäkielto ja unionin kansalaisuus”.

² Direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

³ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

⁴ Direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa.

⁵ KOM(2011) 160 – http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_fi.pdf.

⁶ COM(2012) 169 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:FI:PDF>.

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

2. UNIONIN KANSALAISUUTEEN LIITTYVIEN OIKEUKSIEN KEHITYS

2.1. EU:n kansalaisuutta koskevan oikeuskäytännön viimeaikainen kehitys

Euroopan unionin tuomioistuin on useassa keskeisessä ratkaisussaan selventänyt johdonmukaista kantaansa, jonka mukaan ”**unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema**”⁸.

Asiassa *Zambrano*⁹ antamassaan tuomiossa tuomioistuin katsoi, että SEUT-sopimuksen 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisina. Soveltaessaan tätä perustetta edellä mainittuun asiaan tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion on sallittava oleskelu ja työskentely laittomalle muuttajalle, jonka huollettavana olevat alaikäiset lapset ovat kyseisen jäsenvaltion kansalaisia. Tuomioistuimen mukaan oleskelun epääminen kyseiseltä vanhemmalta johtaisi siihen, että hänen lapsensa eivät tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa heillä unionin kansalaisen aseman perusteella olevista oikeuksista, koska he joutuisivat lähtemään Euroopan unionin alueelta. Tuomioistuin täsmensi vielä, että tämä pätee, vaikka lapset eivät olisi käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:n alueella.

Asiassa *Dereci*¹⁰ tuomioistuin korosti niiden tilanteiden erityistä ja poikkeuksellista luonnetta, joihin voidaan soveltaa edellä mainittua perustetta. Sitä sovelletaan ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa EU:n kansalainen joutuu lähtemään koko unionin alueelta (eikä vain sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on). Lisäksi sitä sovelletaan tilanteissa, joissa oleskeluoikeutta ei voida evätä kolmannen maan kansalaiselta, joka on jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen, koska muussa tapauksessa jäsenvaltion kansalaisella olevan unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätetään ottamatta huomioon. Pelkästään sen perusteella, että unionin kansalainen pyrkii asumaan yhdessä perheenjäsenen kanssa, joka on kolmannen maan kansalainen, ei sinänsä kuitenkaan voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko lähteä unionin alueelta, jos perheenjäsenelle ei myönnetä oleskeluoikeutta.

Tuomioistuin totesi lisäksi, että kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten olisi joka tapauksessa arvioitava, loukkaisiko oleskeluoikeuden epääminen perhe-elämän suojaa koskevaa oikeutta, ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan muissa tilanteissa.

Uudemmassa asiassa *O, S*¹¹ tuomioistuin vahvisti, että asiassa *Zambrano* annettussa tuomiossa esitettyjä periaatteita voidaan soveltaa ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tuomioistuin täsmensi kuitenkin, ettei niiden soveltaminen ole varattu vain niitä tilanteita varten, joissa on kyseessä biologinen yhteys, vaan että ratkaisevana tekijänä on (laillinen, taloudellinen tai tunnetason) riippuvuussuhde.

⁸ Ks. esimerkiksi asia C-184/99, *Grzelczyk*.

⁹ Asia C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

¹⁰ Asia C-256/11, *Dereci ym.*

¹¹ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, *O, S*.

2.2. Unionin kansalaisuuden saaminen ja menettäminen

Unionin oikeuden mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu päättää unionin oikeutta noudattaen siitä, ketkä ovat niiden kansalaisia, ja määritellä kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytykset.¹²

Tarkastelujakson aikana komissio vastasi noin 62 yksittäiseen kyselyyn, 29:ään Euroopan parlamentin kysymykseen ja kuuteen vetoomukseen, jotka koskivat kansalaisuutta.

Euroopan parlamentin jäsenet esittivät komissiolle kysymyksiä tilanteista, joissa jäsenvaltiot olivat päättäneet myöntää kansalaisuuden tietyille henkilöryhmille, kuten toisen maan etniseen vähemmistöön kuuluville henkilöille tai henkilöille, jotka tallettavat tietyn rahamäärän kyseisen jäsenvaltion pankkiin. Kysymysten esittäjät tiedustelivat, **voivatko jäsenvaltiot määritellä vapaasti kansalaisuuden saamisen edellytykset**, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta käyttäessään toimivaltaansa kyseisessä asiassa.

Tulkittessaan tätä varausta asiassa *Rottmann*¹³ tuomioistuin ei kyseenalaistanut jäsenvaltioiden yksinomaista toimivaltaa päättää kansalaisuutensa ja siten myös unionin kansalaisuuden myöntämisestä. Sen sijaan tuomioistuin rajoitti jäsenvaltioiden toimivaltaa evätä unionin kansalaisilta unionin kansalaisuuteen perustuvia oikeuksia. Tuomioistuin totesi erityisesti, että kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytysten määrittelyä koskevan jäsenvaltioiden toimivallan käyttäminen, kun kyseessä ovat unionin kansalaiset, voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena unionin oikeuden suhteen silloin, *kun se vaikuttaa unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin ja suojeltuihin oikeuksiin*, kuten on kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tapauksessa. Komissiolle esitetyissä kysymyksissä kuvatut tilanteet liittyivät sellaisiin päätöksiin jäsenvaltion kansalaisuuden *myöntämisestä*, jotka eivät vaikuttaneet unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin ja suojeltuihin oikeuksiin.

2.3. EU:n kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapaus (direktiivi 2004/38/EY)

2.3.1. Toimenpiteet, joilla varmistetaan direktiivin 2004/38/EY¹⁴ asianmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen

Unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on yksi Euroopan yhdentymisen tukipilareista.

Komissio noudatti tarkastelujakson aikana **tiukkaa linjaa täytäntöönpanoon**. Tavoitteena oli varmistaa, että direktiivi saatetaan täysimääräisesti ja tehokkaasti osaksi jokaisen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Sen ansiosta valtaosa jäsenvaltioista muutti lainsäädäntöään tai sitoutui muuttamaan sitä varmistaakseen vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen noudattamisen. Komissio seuraa tiiviisti näiden sitoumusten noudattamista ja on myös käsitellyt ratkaisematta olevia kysymyksiä yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio aloitti vuonna 2011 rikkomismenettelyn kahtatoista jäsenvaltiota¹⁵ vastaan. Vuonna 2012 ja alkuvuodesta 2013 se antoi perustellun lausunnon seitsemässä¹⁶ näistä kahdestatoista

¹² Ks. esimerkiksi asia C-369/90, *Micheletti ym.*

¹³ Asia C-135/08.

¹⁴ EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹⁵ Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Ruotsi, Saksa, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_fi.htm?locale=fi).

tapauksesta. Tämän seurauksena viisi jäsenvaltiota on tähän mennessä muuttanut lainsäädäntöään tai sitoutunut sen muuttamiseen.¹⁷ Rikkomismenettelyt koskivat pääasiassa **unionin kansalaisten perheenjäsenten**, samaa sukupuolta olevat puoliset tai kumppanit mukaan luettuna, **maahantulo- ja oleskeluoikeutta**¹⁸, EU:n ulkopuolisen maan kansalaisuuden omaaville perheenjäsenille myönnettävien viisumien ja oleskelukorttien myöntämisehtoja sekä EU:n kansalaisten karkottamisen vastaisia aineellisia ja menettelyllisiä takeita.

EU:n kansalaiset saavat tietoa oikeuksistaan Sinun Eurooppasi -verkkosivustolta¹⁹. Sivustolla on osio liikkumisvapautta koskeville asioille. Komissio julkaisee myös EU:n kansalaisille suunnatun, ajan tasalle saatetun oppaan, joka käsittelee oikeutta liikkua ja asua vapaasti Euroopassa.²⁰

2.3.2. Käsitelty tiedustelut ja kantelut

Komissiolle toimitettiin tarkastelujakson aikana 1 566 vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevaa yksittäistä kyselyä, joista 581 kirjattiin virallisina valituksina. Komissio vastasi myös 147:ään Euroopan parlamentin kysymykseen ja 137 vetoomukseen.

Vapaata liikkuvuutta koskevista asioista tehtiin vuonna 2011 Europe Direct -yhteyspalveluun kaikkiaan 2 413 tiedustelua. Vuonna 2012 niitä tehtiin 3 787 (vapaata liikkuvuutta koski 3,9 prosenttia kaikista tiedusteluista).

SOLVIT-verkolle osoitetuissa tiedusteluissa ja kanteluissa vapaa liikkuvuus ja oleskelu on yksi kolmesta käsitelymääriltään suurimmasta aihealueesta. Tarkastelujakson aikana vapaa liikkuvuus ja oleskelu olivat aiheena 922 tiedustelussa ja 481 SOLVIT-tapauksessa, jotka käsiteltiin ja saatettiin päätökseen. Näistä tapauksista 88 prosenttia saatiin ratkaistua.

2.3.3. Esimerkkejä käsitellyistä ongelmista

Kansallisilla viranomaisilla on oikeus karkottaa EU:n kansalaisia alueeltaan sillä edellytyksellä, että ne noudattavat unionin oikeudessa vahvistettuja tiukkoja aineellisia ja menettelyllisiä takeita. Näiden takeiden täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa on välttämätöntä EU:n kansalaisten oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Ranskan viranomaiset antoivat vuonna 2010 karkotusmääräyksiä ja Ranskan alueelta poistumista koskevia määräyksiä luvattomien leirien asukkaille, joista valtaosa oli Romanian ja Bulgarian romaneja. Komissio kävi Ranskan viranomaisten kanssa vuoropuhelua, joka johti unionin oikeudessa vahvistettujen takeiden saattamiseen täysimääräisesti osaksi Ranskan lainsäädäntöä. Uusi lainsäädäntö tuli voimaan kesäkuussa 2011.

¹⁶ Liettua ja Tšekki (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en), Yhdistynyt kuningaskunta (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en), Itävalta, Ruotsi ja Saksa (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en) sekä Belgia (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_fi.htm).

¹⁷ Malta muutti lainsäädäntöään. Espanja, Italia, Puola ja Ruotsi sitoutuivat muuttamaan lainsäädäntöään kevääseen 2013 mennessä.

¹⁸ Ks. myös perusoikeuskirjan soveltamisesta 8 päivänä toukokuuta 2013 annettu kertomus, COM(2013) 271.

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

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

Tanskassa tuli heinäkuussa 2011 voimaan uusia karkottamissäännöksiä, joita sovellettiin myös EU:n kansalaisiin. Ne herättivät vakavia epäilyjä siitä, olivatko ne vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen mukaisia. Komissio puuttui asiaan ja otti yhteyttä Tanskan hallitukseen, minkä jälkeen **ulkomaalaislakia** muutettiin kesäkuussa 2012.

Nämä esimerkit osoittavat, että vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa voi olla tehokas keino ratkaista ongelmia EU:n kansalaisten eduksi.

Komissio on toteuttanut toimenpiteitä EU:n kansalaisten syrjimättömyyttä koskevien oikeuksien takaamiseksi ja vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseksi myös tapauksissa, jotka liittyvät **vierasperäisten kaksiossaisten nimien rekisteröintiin**. Komission puuttuminen asiaan vuonna 2010 sai Ruotsin vuonna 2012 muuttamaan lainsäädäntöään siten, että Ruotsin kansalaisille sallittiin vierasperäisten kaksiossaisten sukunimien rekisteröinti. Komissio myös nosti unionin tuomioistuimessa kanteen Belgiaa vastaan. Tarkoituksena oli turvata vastaava oikeus Belgiassa syntyneille lapsille, joiden vanhemmista toinen on belgialainen ja toinen jonkin muun jäsenvaltion kansalainen.

2.3.4. Tulevat painopisteet

Saatuaan valmiiksi täytäntöönpanon varmistamiseen liittyvät toimenpiteet komissio aikoo tarkastella **vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen käytännön soveltamista**. Se toteuttaa kaksi tutkimusta direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta. Vuoden 2012 lopussa käynnistetyssä ensimmäisessä tutkimuksessa selvitetään, miten oleskeluasiakirjojen myöntämiseen liittyvät muodollisuudet ja menettelyt vaikuttavat oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti. Alkuvuodesta 2013 käynnistetyssä toisessa tutkimuksessa arvioidaan EU:n kansalaisten liikkuvuutta paikallisella tasolla ja sen vaikutuksia.

Tuloksia hyödynnetään Euroopan unionin kansalaisuutta koskevassa vuoden 2013 katsauksessa esitettyjen lisätoimenpiteiden toteuttamiseksi. Näitä ovat EU:n kansalaisilta edellytettyjen muodollisuuksien yksinkertaistaminen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien tapauksien käsittelyn tehostaminen paikallistasolla.

Vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen täysimääräinen täytäntöönpano on edelleen yksi komission toiminnan painopisteistä. Kertomus näiden sääntöjen soveltamisesta laaditaan, kun täytäntöönpanotoimenpiteet on toteutettu ja sen jälkeen tehtävä vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän politiikan vaikutusten yleisarviointi on valmistunut.

Komissio kehottaa edelleen jäsenvaltioita jakamaan tietoja ja parhaita käytäntöjä muun muassa vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien väärinkäytösten ja petosten torjumisen alalla.

2.4. Vaalioikeudet

Muussa jäsenvaltiossa kuin kotivaltiossaan asuvilla EU:n kansalaisilla on oikeus osallistua asuinmaassaan kunnallisvaaleihin ja Euroopan parlamentin vaaleihin (äänestäjinä ja ehdokkaina) samoin edellytyksin kuin kyseisen valtion omilla kansalaisilla.

Tarkastelujakson aikana komissio vastasi EU:n kansalaisten vaalioikeuksia koskeviin noin 100 yksittäiseen kyselyyn, 50:een Euroopan parlamentin kysymykseen ja yhdeksään vetoomukseen.

Komissio jatkoi vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa viidessä tapauksessa direktiivin 94/80/EY (EU:n kansalaisten oikeus osallistua kunnallisvaaleihin) ja kymmenessä

tapauksessa direktiivin 93/109/EY (EU:n kansalaisten oikeus osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin) täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista. Vuoropuhelun tuloksena jäsenvaltiot muuttivat lainsäädäntöään tai ilmoittivat muutoksista unionin oikeuden noudattamiseksi.²¹ Komissio viimeistelee arviotaan parhaillaan sekä seuraa tiiviisti jäsenvaltioiden sitoumusten täyttämistä ja valvoo, että kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan täysimääräisesti EU:n oikeutta.

Komissio otti myös yhteyttä yhteentoista jäsenvaltioon, jotka eivät sallineet muiden EU-maiden kansalaisten perustavan poliittista puoluetta tai liittyvän poliittiseen puolueeseen, mikä on ristiriidassa SEUT-sopimuksen 22 artiklan kanssa. Kahdessa tapauksessa tilanne selvitettiin, yhdessä tapauksessa annettiin unionin oikeuden mukaista kansallista lainsäädäntöä ja yhdessä tapauksessa ilmoitettiin lainsäädännön muuttamisesta. Komissio aloitti rikkomismenettelyn muita seitsemää²² jäsenvaltiota vastaan.

Komissio arvioi **kunnallisvaaleista 9. maaliskuuta 2012 antamassaan kertomuksessa**²³ EU:n kansalaisten vaalioikeuksien täytäntöönpanoa paikallistasolla ja ehdotti, että jäsenvaltiot toteuttaisivat kohdennettuja toimenpiteitä, joilla rohkaistaisiin kansalaisia osallistumaan ja lisättäisiin äänestysvilkkautta.

Komissio antoi 12. maaliskuuta 2013 **tiedonannon** ”Valmistautuminen vuonna 2014 järjestettäviin Euroopan parlamentin vaaleihin: entistä demokraattisempi ja tehokkaampi vaalimenettely” ja **suosituksen** ”Euroopan parlamentin vaalimenettelyn demokraattisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä”. Tavoitteena on vahvistaa Euroopan parlamentin vaalien eurooppalaista ulottuvuutta. Suosituksella myös parannetaan direktiivin 93/109/EY mukaista järjestelmää, jolla estetään äänestäminen useammin kuin kerran, tehostamalla järjestelmän toimintaa ja vähentämällä siitä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Neuvosto antoi 20. joulukuuta 2012 **direktiivin 2013/1/EU**²⁴, **jolla helpotetaan EU:n kansalaisten asettumista ehdolle vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaaleissa**. Sen mukaan heidän tarvitsee vain esittää henkilötodistus ja vahvistus vaalikelpoisuuden edellytysten täyttämisestä.

Kuten Euroopan unionin kansalaisuutta koskevassa vuoden 2010 katsauksessa ilmoitettiin, komissio aloitti keskustelun niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka epäävät tietyiltä kansalaisiltaan oikeuden osallistua kansallisiin vaaleihin (äänioikeuden epääminen). Kyse on kansalaisista, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun ja lähtevät kotimaastaan. Komissio ja Euroopan parlamentti järjestivät yhteisen kuulemisen unionin kansalaisuudesta 19. helmikuuta 2013. EU:n kansalaisuutta koskevassa vuoden 2013 katsauksessa ilmoitetaan kuulemisessa käytyjen keskustelujen tuloksiin pohjautuvista konkreettisista toimenpiteistä.

²¹ Kypros, Puola ja Romania antoivat uutta lainsäädäntöä; Slovakia, Slovenia ja Tšekki ilmoittivat muuttavansa lainsäädäntöään hyvissä ajoin ennen vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaaleja. Latvia ja Viro toimittivat tyydyttävät selitykset. Bulgaria, Liettua, Malta ja Unkar, ovat hiljattain antaneet lainsäädäntöä, jota käsitellään parhaillaan.

²² Espanja, Kreikka, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia ja Tšekki.

²³ Komission kertomus niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, annetun direktiivin 94/80/EY soveltamisesta, COM(2012) 99.

²⁴ Neuvoston direktiivi 2013/1/EU direktiivin 93/109/EY muuttamisesta niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa vaalikelpoisuutta koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta (EUVL L 26, s. 28).

2.5. Konsuliviranomaisten antama suojelu

EU:n kansalaiset saavat matkustaessaan tai asuessaan EU:n ulkopuolisessa maassa, jossa heidän kotivaltioltaan ei ole edustusta, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset.

Komissio antoi 23. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin kansalaisuutta koskevan vuoden 2010 katsauksen pohjalta tiedonannon ”Konsuliviranomaisten EU:n kansalaisille kolmansissa maissa antama suojelu: tilanne nyt ja tulevaisuudessa”²⁵. Samalla se otti käyttöön asiaan liittyvän verkkosivuston.²⁶

Komissio antoi 14. joulukuuta 2011 ehdotuksen **direktiiviksi konsuliviranomaisten unionin kansalaisille ulkomailla antamasta suojelusta**. Sen tavoitteena on vahvistaa selkeät ja oikeudellisesti sitovat säännöt jäsenvaltioiden konsuliviranomaisten välisestä yhteistyöstä ja koordinoinnista sekä varmistaa näin, että EU:n kansalaisilla on syrjimättömät mahdollisuudet saada muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua kolmansissa maissa, joissa heidän kotivaltioltaan ei ole edustusta.

2.6. Oikeus vedota Euroopan parlamenttiin

EU:n kansalaisilla on oikeus esittää Euroopan parlamentille vetoomus unionin toiminnan alaan kuuluvissa, heitä välittömästi koskevissa asioissa. Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunta vastaanotti 1 964 vetoomusta vuonna 2012, 2 091 vetoomusta vuonna 2011 ja 1 746 vetoomusta vuonna 2010.

Vuoden 2012 tammi- ja syyskuun välisenä aikana otettiin käsiteltäväksi 1 010 (72 prosenttia) kaikkiaan 1 400 rekisteröidystä vetoomuksesta. Vuonna 2011 käsiteltäväksi otettuja vetoomuksia oli 998 (71 prosenttia), ja vuonna 2010 niitä oli 989 (60 prosenttia). Käsiteltäväksi otetut vetoomukset joko toimitettiin eteenpäin jollekin toimielimelle tai elimelle tai vetoomuksen esittäjälle vastattiin suoraan.

Kuten aiempinakin vuosina, yleisimmät vetoomuksissa käsitellyt aihealueet olivat vuonna 2012 perusoikeudet ja oikeudenkäyttö, ympäristö sekä sisämarkkinat.

2.7. Oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle

EU:n kansalaisilla on oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista, lukuun ottamatta unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä. Tarkastelujakson aikana oikeusasiamies sai noin 2 500 kantelua vuodessa.

Kantelut, jotka eivät kuuluneet hänen toimivaltaansa, vähenivät tarkastelujakson aikana. Niitä oli 1 983 vuonna 2010, 1 846 vuonna 2011 ja 1 720 vuonna 2012. Väheneminen johtui pääasiassa oikeusasiamiehen julkaisemasta vuorovaikutteisesta oppaasta, jonka avulla kantelijat ohjataan kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Vuonna 2012 oppaasta haki apua 19 281 kansalaista.

²⁵ KOM(2011) 149.

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

Kantelujen perusteella käynnistettyjen tutkimusten määrä kasvoi merkittävästi: vuonna 2010 aloitettiin 323 tutkimusta ja vuonna 2012 niitä aloitettiin 450. Lisäys johtui mahdollisten kantelijoiden tavoittamisesta aiempaa paremmin.

Tutkimusten yleisin aihe oli avoimuuden puute EU:n hallinnossa. Tutkituista tapauksista avoimuuteen liittyviä oli 21,5 prosenttia vuonna 2012, 33 prosenttia vuonna 2010 ja 25 prosenttia vuonna 2011. Vuonna 2012 oikeusasiamies sai aikaan myönteisen ratkaisun 20 prosentissa vuonna 2012 päätökseen saatetuista tutkimuksista (80 tapausta).

2.8. Eurooppalainen kansalaisaloite

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen avulla komissiota voidaan pyytää ehdottamaan lainsäädäntöä sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla, jos miljoona kansalaista tukee aloitetta.

Huhtikuun 1. päivänä 2012 voimaan tullessa **asetuksessa (EU) N:o 211/2011** säädetään kansalaisaloitteita koskevista säännöistä ja menettelyistä.

Huhtikuun 2012 ja helmikuun 2013 välisenä aikana komissio sai 27 pyyntöä ehdotetun kansalaisaloitteen rekisteröimiseksi. Aloitteiden aiheita ovat muun muassa ilman ehtoja maksettava perustulo, korkealaatuinen koulutus kaikille, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja äänioikeus. Ensimmäiseen aloitteeseen on järjestäjien mukaan kerätty vaadittava määrä tuenilmaisuja²⁷, mutta sitä ei ole vielä virallisesti toimitettu komissiolle.

Komissio perusti vuonna 2011 jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmän vaihtamaan näkemyksiä, taitotietoa ja parhaita käytäntöjä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden tehtäviin kansalaisaloitemenettelyn yhteydessä.

2.9. Tilastotietoja EU:n kansalaisista, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun

Tammikuun 1. päivänä 2012 noin 13,6 miljoonaa EU:n kansalaista oleskeli (ja oli oleskellut vähintään 12 kuukauden ajan) jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole. Heidän lisäksi myös monet muut EU:n kansalaiset käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Vuonna 2011 EU:ssa tehtiin yli 180 miljoonaa yksityistä matkaa ja lähes 30 miljoonaa työmatkaa.

3. KANSALAIKUUTEEN PERUSTUVAN SYRJINNÄN KIELTÄMISEN PERIAATETTA KOSKEVA KEHITYS

SEUT-sopimuksen 18 artiklassa ja perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdassa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.

Koska tätä periaatetta sovelletaan kaikkiin unionin oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuuluihin asioihin, sen toteutumisen takaaminen on keskeinen osa komission tehtävää unionin oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistajana politiikan eri aloilla. Jäljempänä esitetään tähän asiaan liittyviä suuntia antavia esimerkkejä tarkastelukaudesta.

²⁷

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_fi.htm?locale=fi.

Komissio riitautti kuutta jäsenvaltiota (Belgia, Itävalta, Kreikka Luxemburg, Ranska ja Saksa) vastaan nostamissaan kanteissa kansalliset säännökset, joissa notaarin ammattiin pääsy varattiin ainoastaan kyseisen jäsenvaltion kansalaisille. Unionin tuomioistuin oli 24. toukokuuta 2011 antamissaan tuomioissa²⁸ samaa mieltä siitä, että tällaiset säännökset merkitsevät kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja ovat siten perussopimuksen vastaisia.

Toisessa esimerkissä syrjimättömyysperiaatteen noudattamisen valvonnasta komissio nosti vuonna 2011 kanteen Itävaltaa vastaan. Kanne koski kansallista säännöstä, jonka mukaan **alennuksia julkisen liikenteen matkalipuista** saivat vain opiskelijat, joiden vanhemmat saivat Itävallan perhe-etuuksia. Tuomioistuin tuki komission kantaa 4. lokakuuta 2012 antamassaan tuomiossa²⁹ vahvistamalla periaatteen, jonka mukaan muualla EU:n alueella opiskelevilla EU:n opiskelijoilla on sama oikeus eräisiin etuuksiin kuin paikallisilla opiskelijoilla.

Komissio ryhtyi vuonna 2012 toimenpiteisiin asiassa, joka koski Maltassa asuvien muiden kuin maltalaisten EU:n kansalaisten ongelmia **vesi- ja sähkömaksujen alennusten** saamisessa samoin edellytyksin kuin Maltaan kansalaiset.

Komissio toteutti lisäksi kohdennettuja poliittisia toimia aloilla, joilla havaittiin kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään liittyviä konkreettisia ongelmia.

Eräissä sidosryhmien esittämissä valituksissa ja oikeudellista selvyyttä koskeissa pyynnöissä tuotiin esille, että joissakin jäsenvaltioissa sovellettiin kyseenalaisia kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia, jotka koskivat osallistumista urheilutoimintaan ja/tai -kilpailuihin. Komissio puuttui näihin rajoituksiin ja antoi tammikuussa 2011 urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämistä koskevan [tiedonannon](#)³⁰. Siinä annetaan jäsenvaltiolle ohjeita siitä, miten ne voivat varmistaa, ettei niissä noudateta kansalaisuuden perusteella syrjiviä käytäntöjä, jotka vaikeuttavat yksilöiden **pääsyä urheilutoimintaan ja/tai -kilpailuihin**.

Komissio antoi joulukuussa 2011 jäsenvaltioille ohjeet³¹ sen varmistamiseen, **ettei rajatylittävien perintöjen verotuksessa harjoiteta kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää**. Tämän jälkeen tarkasteltiin laajasti EU:n perussopimusten vastaisia kansallisia perintöverosäännöksiä.

Vuoden 2012 lopulla komissio käynnisti selvityksen, jossa arvioitiin perusteellisesti välittömiä veroja koskevia kansallisia säännöksiä sen selvittämiseksi, aiheutuuko niistä perusteetonta haittaa toiseen jäsenvaltioon muuttaville työntekijöille ja muille henkilöille. Tämä oli jatkoa vuonna 2010 käynnistetylle, jäsenvaltioiden välittömiä veroja koskevaa lainsäädäntöä koskevalle aloitteelle, jonka tavoitteena oli varmistaa, ettei lainsäädännössä syrjitä rajatyöntekijöitä. Komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet ja soveltaa samaa toimintatapaa nyt käynnissä olevan selvityksen yhteydessä.

Toukokuussa 2012 komissio julkaisi jäsenvaltioille suunnatut ohjeet³² **syrjimättömistä vinjettijärjestelmistä henkilöautoille ja moottoripyörille**.

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

²⁹ Asia C-75/11.

³⁰ KOM(2011) 12.

³¹ KOM(2011) 864.

³² COM(2012) 199.

Komissio pyrkii edistämään kasvua parantamalla palveludirektiivin (direktiivi 2006/123/EY) täytäntöönpanoa. Tätä varten se ilmoitti kesäkuussa 2012 toimenpiteistä³³, joilla varmistetaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen asianmukainen täytäntöönpano **palvelujen vastaanottajien** osalta. Komissio antoi jäsenvaltioille myös erityisohjeita³⁴ tämän periaatteen soveltamisesta.

Komissio on pannut merkille, että **maksutilien ja muiden pankkipalveluiden käyttömahdollisuudesta** on tullut olennainen tekijä, jotta kansalaiset voivat osallistua talous- ja yhteiskuntaelämään. Kuten lokakuussa 2012 annetussa [toisessa sisämarkkinapakettissa](#)³⁵ ilmoitettiin, komissio esittää samaan aikaan tämän kertomuksen kanssa aloitteen³⁶, jolla pyritään muun muassa poistamaan kyseisiin tileihin ja pankkipalveluihin liittyvä kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

Vuoden 2012 lopussa komissio käynnisti selvityksen³⁷, jossa arvioidaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen noudattamista **korkeakouluun pääsyä sekä siihen liittyvää taloudellista tukea** koskevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Komissio teki 26. huhtikuuta 2013 ehdotuksen³⁸ **direktiiviksi** työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden tehokkaan käytön helpottamisesta EU:ssa. Sen tarkoituksena on muun muassa torjua **EU:n liikkuvien työntekijöiden** kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

4. PÄÄTELMÄ

Tässä kertomuksessa esitetään unionin kansalaisuuden alan tärkeimmät kehitysaskleet ja EU:n tasolla toteutetut toimenpiteet vuodesta 2011 alkaen. Kertomus täydentää Euroopan unionin kansalaisuutta koskevaa vuoden 2013 katsausta ja julkaistaan yhdessä sen kanssa.

³³ COM(2012) 261.

³⁴ SWD(2012) 146.

³⁵ COM(2012) 573.

³⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tilinhoitomaksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää tavanomaista maksutiliä, COM(2013) 266.

³⁷ ”Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation”.

³⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien harjoittamista helpottavista toimenpiteistä, COM(2013) 236.