



UNIONIN KANSALAISET JA HEIDÄN OIKEUTENSA

Yksittäisten kansalaisten oikeudet ja unionin kansalaisuus ovat eurooppalaisen identiteetin muotoutumisen perusta. Niistä määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklassa. Jäsenvaltiolle voidaan määrätä seuraamuksia, jos se loukkaa vakavasti unionin perusarvoja.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2, 3, 7 ja 9–12 artikla, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 18–25 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (4.1.2) 39–46 artikla

TAVOITTEET

Unionin oikeudessa vahvistetaan useita yksilöllisiä oikeuksia, joihin voidaan vedota suoraan tuomioistuimissa niin horisontaalisesti (yksityishenkilöiden välillä) kuin myös vertikaalisesti (yksityishenkilön ja valtion välillä). Unionin kansalaisuuden käyttöönottoa ja siihen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyä suunniteltiin jo 1960-luvulla perussopimukseen sisältyvän henkilöiden vapaan liikkuvuuden innoittamana. Maastrichtissa hyväksyttiin 1970-luvun puolivälissä alkaneen valmisteluvaiheen jälkeen vuonna 1992 sopimus Euroopan unionista, jossa unionin tavoitteeksi asetettiin ”lujittaa jäsenvaltioidensa kansalaisten oikeuksien ja etujen suojaa ottamalla käyttöön unionin kansalaisuus”. EY:n perustamissopimukseen sisällytettiin uusi osa (aiempi 17–22 artikla), joka omistettiin unionin kansalaisuudelle.

Unionin kansalaisuus määritellään – kansallisvaltioiden kansalaisuuden käsitteen mukaisesti – oikeuksien, velvollisuuksien ja poliittisen osallistumisen kautta syntyväksi sidonnaisuudeksi kansalaisen ja unionin välillä. Näin halutaan häivyttää sitä ristiriitaa, että vaikka unionin toimet vaikuttavat yhä enemmän unionin kansalaisiin, (perus)oikeudet ja velvollisuudet ja osallistuminen demokraattisiin prosesseihin rajoittuvat lähes täysin jäsenvaltiotasolle. SEUT:n 15 artiklan 3 kohdan nojalla kaikilla luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä jossakin jäsenvaltiossa on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin. SEUT:n 16 artiklassa määrätään jokaisen oikeudesta henkilötietojensa suojaan (4.2.8). SEU:n 2 artiklan mukaan ”unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina”.



SEU:n 7 artiklassa toistetaan jo Nizzan sopimuksessa (1.1.4.) ollut määräys, jossa otetaan käyttöön ennalta ehkäisevä mekanismi, kun on olemassa ”selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti” SEU:n 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, ja seuraamusmekanismi, jota sovelletaan, jos jokin jäsenvaltio ”loukkaa vakavasti ja jatkuvasti” näitä samoja arvoja. Ensin komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa toteamaan yksimielisesti, että tällainen vaara on olemassa (7 artiklan 2 kohta). Tällöin käynnistetään menettely, jonka seurauksena jäsenvaltio voi menettää äänioikeutensa neuvostossa. Mekanismi käynnistettiin ensimmäisen kerran vuonna 2017 Puolaa vastaan sen ylintä tuomioistuinta koskeneen uudistuksen takia.

Lisäksi unioni pyrkii lujittamaan jäsenvaltioiden kansalaisten ja unionin kansalaisten oikeuksien ja etujen suojaa kansainvälisissä suhteissaan (SEU:n 3 artiklan 5 kohta).

SAAVUTUKSET

Kansalaisten oikeuksien oikeusperustana unionin tasolla oli pitkään lähinnä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Lissabonin sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan tultua voimaan oikeusperusta on laajentunut aidoksi unionin kansalaisuudeksi.

A. Unionin kansalaisuuden määritelmä

Unionin kansalainen on SEU:n 9 artiklan ja SEUT:n 20 artiklan mukaan jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Kansalaisuuden määritelmä perustuu kyseisen valtion omiin säännöksiin. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta ja tuo mukanaan oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka täydentävät jäsenvaltion kansalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamies Póitres Maduro selvitti tätä eroa asiassa C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, antamassaan ratkaisuehdotuksessa (23 kohta):

”Kyse on kahdesta käsitteestä, jotka ovat samanaikaisesti sekä kiinteästi kytköksissä toisiinsa että itsenäisiä. Unionin kansalaisuus edellyttää jäsenvaltion kansalaisuutta, mutta se on myös oikeudellinen ja poliittinen käsite, joka on itsenäinen jäsenvaltion kansalaisuuden käsitteeseen nähden. Sen lisäksi, että jäsenvaltion kansalaisuus on peruste yhteisön oikeuden mukaisten oikeuksien toteutumiseksi, se tekee meistä Euroopan unionin kansalaisia. Unionin kansalaisuus on enemmän kuin joukko oikeuksia, jotka voitaisiin myöntää muillekin kuin unionin kansalaisille. Sen perustana on oletus unionin kansalaisten välisestä poliittisesta yhteydestä, vaikka kyse ei ole samaan kansaan kuulumisesta. [...] Sen perustana on kansojen keskinäinen sitoutuminen poliittisten yhteisöjensä avaamiseen muille unionin kansalaisille ja uudenlaisen kansalaisten välisen ja poliittisen solidaarisuuden rakentamiseen Euroopan tasolla.

Se ei edellytä yhden kansan olemassaoloa, vaan sen perustana on Euroopan poliittisen alueen olemassaolo, josta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia. Koska unionin kansalaisuus ei edellytä eurooppalaisen kansan olemassaoloa, se on käsitteellisesti itsenäinen verrattuna siihen, että kuuluu johonkin kansaan. Kuten eräs kirjoittaja on huomauttanut, unionin kansalaisuuden voimakkaasti innovatiivinen luonne liittyy siihen, että unioni kuuluu sellaisille kansalaisille ja koostuu sellaisista kansalaisista, jotka eivät edusta samaa kansalaisuutta. Sillä, että jäsenvaltion kansalaisuudesta on



tehty unionin kansalaisuuden edellytys, jäsenvaltiot ovat halunneet osoittaa, että tämä uusi kansalaisuuden muoto ei kyseenalaista kuuliaisuutta ensisijaisesti kansallisia poliittisia yhteisöjämme kohtaan. Unionin kansalaisuuden yhteys eri jäsenvaltioiden kansalaisuuteen on siten osoitus siitä, että tunnustetaan sellaisen kansalaisuuden, jonka edellytyksenä ei ole kuuluminen johonkin tiettyyn kansaan, mahdollisuus (ja tosiasiallinen olemassaolo).

Unionin kansalaisuuteen sisältyvä ihme on, että se vahvistaa meidät jäsenvaltioomme yhdistävää sidettä (koska olemme unionin kansalaisia juuri sen vuoksi, että olemme jonkin valtion kansalaisia), ja samanaikaisesti se vapauttaa meidät siitä (koska olemme nyt kansalaisia myös tavalla, joka ei liity valtioomme). Unionin kansalaisuus saadaan jäsenvaltion kansalaisuuden kautta. Viimeksi mainittua säännellään kansallisella lainsäädännöllä, mutta kaikkien kansalaisuuden muotojen tavoin unionin kansalaisuus on uuden poliittisen alueen perusta. Tästä alueesta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka vahvistetaan yhteisön oikeudessa ja jotka eivät ole riippuvaisia valtiosta. [...] Vaikka pitää paikkansa, että jäsenvaltion kansalaisuus on edellytys unionin kansalaisuudelle, pitää edellä esitetyn vuoksi yhtä lailla paikkansa, että ensin mainittu ei voi aiheettomasti rajoittaa viimeksi mainittuun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.”

Jos Yhdistynyt kuningaskunta lähtee unionista, on saatava aikaan ratkaisu, joka koskee unionin jäsenvaltioissa oleskelevien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvien unionin kansalaisten saavutettuja oikeuksia. Kukin jäsenvaltio on vuosien kuluessa vahvistanut kansalaisilleen oikeuksia koskevan lakisääteisen perinnön, ja myös unionin oikeudessa vahvistetaan useita yksilöllisiä oikeuksia, joihin voidaan suoraan vedota tuomioistuimissa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (Van Gend & Loos) mukaan. Tällaisen lakisääteisen perinnön rajoitusten voidaan katsoa perustuvan siihen kansalliseen lainsäädäntöön, jossa oikeuksia sovelletaan. Mikäli unionin oikeuteen perustuvan kansallisen lainsäädännön purkamista koskevassa Yhdistyneen kuningaskunnan laissa kumotaan perussopimusten oikeusvaikutukset, niihin ei lähtökohtaisesti enää voitaisi vedota Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa.

B. Kansalaisuuden sisältö (SEUT:n 20 artikla)

Unionin kansalaisella on

- oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (SEUT:n 21 artikla) ([4.1.3](#))
- äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa (SEUT:n 22 artiklan 1 kohta) siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla (kunnallisvaaleihin osallistumisen säännöt on vahvistettu 19. joulukuuta 1994 annetussa direktiivissä 94/80/EY ja Euroopan parlamentin vaaleja koskevat säännöt 6. joulukuuta 1993 annetussa direktiivissä 93/109/EY) ([1.3.4](#))
- ollessaan sellaisen (unionin ulkopuolisen) kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, oikeus saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla



- oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja oikeus kääntyä Euroopan parlamentin nimittämän Euroopan oikeusasiamiehen puoleen (SEUT:n 24 artikla) unionin toimielinten tai elinten toiminnassa ilmenneiden epäkohtien selvittämiseksi; näistä menettelyistä määrätään SEUT:n 227 ja 228 artiklassa ([1.3.16](#) ja [4.1.4](#))
- oikeus kirjoittaa mille tahansa unionin toimielimelle tai elimelle jollakin jäsenvaltioiden kielellä ja saada vastaus samalla kielellä (SEUT:n 24 artiklan neljäs kohta)
- oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin tiettyjen edellytysten mukaisesti (SEUT:n 15 artiklan 3 kohta).

C. Soveltamisala

Äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta lukuun ottamatta unionin kansalaisuus ei nykyisellään paljoakaan kartuta jo aiemmin tunnustettuja oikeuksia (vapaa liikkuvuus, oleskeluoikeus ja vetoomusoikeus). Siihen liittyvät oikeudet on kuitenkin nyt kirjattu primaarioikeuteen poliittisena hankkeena.

Unionin kansalaisuuteen ei liity erityistä perusoikeuksien turvaamista. Tässä se poikkeaa siitä Euroopan valtioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, joka sai alkunsa Ranskassa vuonna 1789 annetusta ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistuksesta. Vaikka SEU:n 6 artiklassa todetaankin, että unioni tunnustaa oikeudet, jotka esitetään perusoikeuskirjassa, ja että se liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen, siinä ei kuitenkaan viitata unionin kansalaisuuden oikeudelliseen asemaan.

SEUT:n 20 artiklan 2 kohdan sanamuodosta huolimatta unionin kansalaisuudesta ei tähän asti ole aiheutunut unionin kansalaisille velvollisuuksia, mikä on olennainen ero verrattuna jäsenvaltion kansalaisuuteen.

D. Eurooppalainen kansalaisaloite ([4.1.5](#))

SEU:n 11 artiklan 4 kohdassa määrätään unionin kansalaisten uudesta oikeudesta. Tästedes ”vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi”. Tällaisen kansalaisaloitteen tekemistä ja käsiteltäväksi ottamista koskevista edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 211/2011. Sen pääsisältö kuvataan kohdassa [4.1.5](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Valitessaan Euroopan parlamentin yleisillä, välittömällä vaaleilla unionin kansalaiset toteuttavat yhtä tärkeimmistä unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista: he osallistuvat unionin demokraattiseen poliittiseen päätöksentekoon (perusoikeuskirjan 39 artikla). Parlamentti on aina halunnut, että sen jäsenten vaali toimitettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaista vaalimenettelyä noudattaen. SEUT:n 223 artiklassa määrätään, että parlamentti laatii tätä koskevan esityksen (”esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten



periaatteiden mukaisesti”). Sen jälkeen neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti ja saatuaan parlamentin jäsenten enemmistön antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti ([1.3.4](#)).

Parlamentti on aina toivonut, että unionin kansalaisuus toisi mukanaan laajat oikeudet. Se on esittänyt, että unionin olisi voitava itsenäisesti määrittää unionin kansalaisuuden sisältö, jotta unionin kansalaiset saisivat erityisaseman. Lisäksi parlamentti on jo varhain vaatinut perus- ja ihmisoikeuksien kirjaamista primaarioikeuteen sekä unionin kansalaisille oikeutta nostaa kante Euroopan unionin tuomioistuimessa siinä tapauksessa, että unionin toimielin tai jokin jäsenvaltio loukkaa näitä oikeuksia (21. marraskuuta 1991 annettu päätöslauselma).

Amsterdamin sopimuksesta käydyissä neuvotteluissa parlamentti esitti uudelleen vaatimuksensa unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien laajentamisesta ja arvosteli sitä, ettei Amsterdamin sopimukseen uudistanut riittävästi unionin kansalaisuuden sisältöä sen enempää yksittäisten kansalaisen oikeuksien kuin kollektiivisten oikeuksien suhteen.

SEUT:n 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään parlamentin vaatimusten mukaisesti, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Oikeudesta tutustua asiakirjoihin voidaan todeta, että parlamentti antoi 17. joulukuuta 2009 päätöslauselman asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevan lainsäädännön parantamisesta Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Parlamentti vaati erityisesti ulottamaan [asetuksen \(EY\) N:o 1049/2001](#) soveltamisalan koskemaan kaikkia niitä toimielimiä ja elimiä, joita alkuperäinen säädösteksti ei kata.

Eurooppalaiset kansalaisaloitteet käsitellään siten, että kolmen kuukauden kuluttua kansalaisaloitteen toimittamisesta komission edustajat tapaavat järjestäjät, joilla on myös tilaisuus esitellä aloitteensa parlamentissa järjestettävässä julkisessa kuulemisessa. Kuulemisen järjestää ehdotetun kansalaisaloitteen aiheeseen liittyvistä asioista vastaava valiokunta (parlamentin työjärjestyksen 211 artikla).

Käynnistettäessä SEU:n 7 artiklassa määrättyä seuraamusmekanismia jotakin jäsenvaltiota vastaan parlamentilla on paitsi aloiteoikeus (7 artiklan 1 kohta), jonka nojalla se voi vaatia soveltamaan mekanismeja, myös oikeus harjoittaa demokraattista valvontaa, sillä sen on hyväksyttävä mekanismin täytäntöönpano (7 artiklan 2 kohta).

Parlamentti on ottanut kantaa myös kiistanalaiseen kysymykseen ”kultaisista viisumeista”, eli siihen, että jotkin jäsenvaltiot myyvät kansalaisuuttaan ja siten unionin kansalaisuutta ulkomaisten sijoittajien houkuttelemiseksi. Parlamentti totesi [pätöslauselmassaan 16. tammikuuta 2014](#), että unionin kansalaisuuteen liittyville arvoille ja saavutuksille ei voi määrätä hintaa.

Udo Bux
05/2019

