EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

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

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

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

1. SISSEJUHATUS

Otsused, mida kohalikud omavalitsused teevad iga päev majandus-, sotsiaal- ja kultuurivaldkonnas, mõjutavad kodanikke otseselt. Kohalikud omavalitsused on kodanikele lähim valitsemisvorm. Õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel on Euroopa Liidu põhiõiguste harta[1] artiklis 40 sätestatud põhiõigus, mis võimaldab kodanikel osaleda demokraatias ja mõjutada otsustamisprotsessi. Lisaks annab selline osalemine ELi kodanikele, kes elavad muus liikmesriigis kui nende päritoluriik, võimaluse paremini integreeruda neid vastuvõtva liikmesriigi poliitilisse ja sotsiaalellu.

Samadel tingimustel kui on sätestatud harta[2] artiklis 40, antakse ka Euroopa Liidu toimimise lepingu[3] artikli 22 lõikes 1 igale liidu kodanikule, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, õigus selles liikmesriigis kohalikel valimistel valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikud. Kohalikel valimistel valimis- ja kandideerimisõiguse kasutamise üksikasjalik kord on sätestatud nõukogu direktiivis 94/80/EÜ (edaspidi „direktiiv")[4].

Eelmise ja ühtlasi esimese aruande direktiivi ülevõtmise ja rakendamise kohta koostas komisjon 2002. aastal vastavalt direktiivi artiklile 13. Käesolevas aruandes käsitletakse esmakordselt laiemalt kohalikus demokraatias osalemise küsimust ja hinnatakse direktiivi ülevõtmist ja rakendamist liikmesriikides, mis ei kuulunud liitu 2002. aastal, kui koostati esimene aruanne. Ehkki kõik liikmesriigid on direktiivi üle võtnud, on vaja kõrvaldada mitmed takistused valimisõiguse täieliku kasutamise teelt, tagades direktiivi sätete õige rakendamise ja ülevõtmise.

Aruandes käsitletakse ka küsimust, kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 22 lõikes 1 lubatud erand on ikka veel õigustatud. Direktiivi artikli 12 lõikes 4 on sätestatud, et 31. detsembril 1998 ja seejärel iga kuue aasta tagant esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule selle kohta aruande. Viimane aruanne erandi kohaldamise kohta esitati 2005. aastal[5].

Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu demokraatia austamine[6] ja liidu igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias[7]. Seepärast on oluline tagada osalusdemokraatia põhimõtete

---

1 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 83, 30.3.2010, lk 389).
2 Euroopa Liidu põhiõiguste harta.
3 Euroopa Liidu toimimise leping.
4 Nõukogu direktiiv 94/80/EÜ, 19. detsember 1994, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel (EÜT L 368, 31.12.1994, lk 38).
5 KOM(2005)382.
6 Euroopa Liidu lepingu artikkel 2.
7 Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõige 3.

järgimine, võimaldades kõigil liidu kodanikel osaleda ja võttes meetmeid osalemise suurendamiseks.

Osalusdemokraatia põhimõtete järgimise tagamine on esmase tähtsusega eelkõige kohalikul tasandil, kus tehtud otsused mõjutavad kodanikke otseselt. Vähenev osalemine demokraatias vähese valimisaktiivsuse näol on esindusdemokraatia staatuse nõrgenemise ebasoovitav tulemus.

Enamikus liikmesriikides registreeriti viimastel Euroopa Parlamendi valimistel vähem kui 50 % osalus[8]; paljudes liikmesriikides täheldati samasugust trendi hiljutistel kohalikel valimistel[9]. Komisjon peab vastavalt liidu asutamispõhimõtetele oluliseks seda arengutrendi muuta, et tugevdada valijate ja valitud esindajate sidet ning suurendada viimaste poolt tehtavate otsuste legitiimsust.

Kooskõlas sellega on kodanike valimisõiguste tugevdamine kuulutatud Stockholmi programmi üheks poliitiliseks prioriteediks. 20. aprilli 2010. aasta Stockholmi tegevuskavas on rõhutatud: *„Julgustades kodanikke osalema liidu demokraatias ja sellist osalemist hõlbustades kaasatakse kodanikke paremini Euroopa põhimõtete elluviimisse. Ühiseesmärgiks on suurem aktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel. Edendada ja tugevdada tuleks kodanike õigust valida ja olla valitud nii kohalikel kui ka Euroopa Parlamendi valimistel nende elukohas”*[10].

Käesolev aruanne aitab rakendada ELi kodakondsust käsitleva 2010. aasta aruandes sätestatud meedet 18, sest selle eesmärk on õhutada liikmesriike täielikult tagama, et ELi kodanikud saaksid kasutada oma valimisõigust elukohaliikmesriigis ning et liikmesriigid teavitaksid ELi kodanikke nõuetekohaselt nende valimisõigusest[11]. Selleks hinnatakse aruandes ELi kodanike teadlikkust ja valimisõiguse kasutamist kohalikel valimistel ning keskendutakse teavitusmeetmetele, mida liikmesriigid on võtnud direktiivi sätete alusel. Selles tuuakse esile ka liikmesriikide parimad tavad teavituskampaaniate läbiviimisel ja algatused, mille eesmärk on innustada asukohariigi kodakondsuseta ELi kodanikke osalema kohaliku tasandi institutsioonilises ja poliitilises elus.

2. TEADLIKKUS JA OSALEMINE

2.1. Teadlikkus valimisõigusest Euroopa Liidus

Nagu näitab viimaste Euroopa Komisjoni Eurobaromeetri uuringute[12] statistika, on enamik kodanikke liikmesriikides teadlikud õigusest hääletada ja kandideerida elukohaliikmesriigi

---

8 Aruanne Euroopa Parlamendi valimiste kohta KOM(2010)605.

9 Allikas : 10. jaanuaril 2011 liikmesriikidele saadetud küsimustik (edaspidi „küsimustik”).

10 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala Euroopa kodanikele – Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava, KOM(2010)0171 (lõplik).

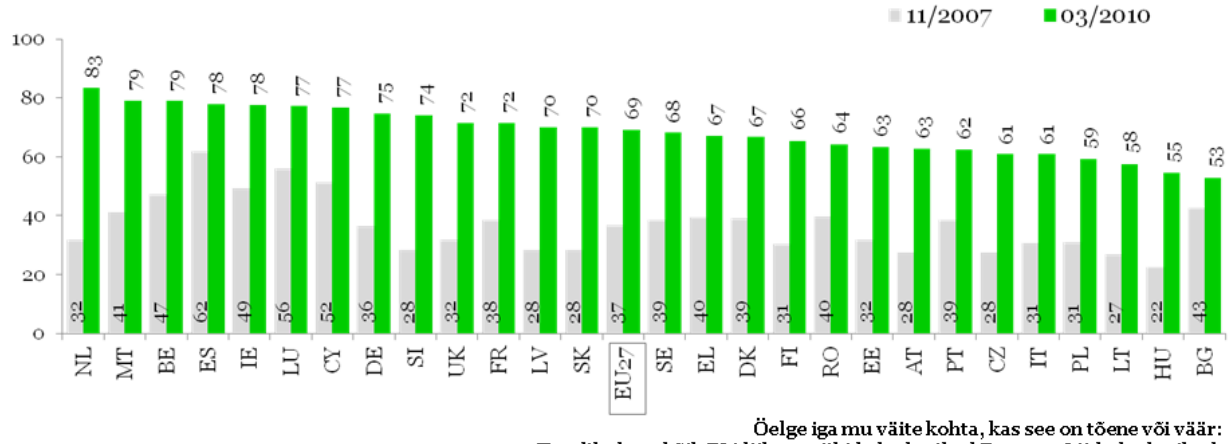
11 Komisjon esitas 2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta „ELi kodanike õigusi piiravate takistuste kõrvaldamine” (KOM(2010)603 (lõplik)) 25 konkreetset meedet selleks, et kõrvaldada takistused, mis ikka veel segavad kodanikel tõhusalt kasutamast oma ELi seadustest tulenevaid õigusi igapäevases elus, sh poliitikuna. Meetme 18 kohaselt palub komisjon liikmesriikidel *„täielikult tagada, et ELi kodanikud saaksid oma elukohaliikmesriigis kasutada valimisõigust, astuda poliitilisse parteisse või asutada parteid ning et liikmesriigid teavitaksid ELi kodanikke nõuetekohaselt nende valimisõigusest”*.

12 Eurobaromeetri uuring nr 292.

kohalikel valimistel. Teadlikkus kohaliku tasandi valimisõigusest on kõigis liikmesriikides nelja aasta jooksul märgatavalt suurenenud. ELi tasandil on sellistest õigustest teadlike kodanike osatähtsus peaaegu kahekordistunud: see on suurenenud 37 %-st (2007) 69 %-ni (2010). Madalaim keskmine on tõusnud 22 %-lt (2007) 53 %-le (2010) ja kõrgeim 62 %-lt (2007) 83 %-le (2010).

Teadlikkus ELi kodaniku valijaõigustest, 2007-2010

[MEIE RIIGIS] elaval ELi kodanikul on õigus hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel - Tõene



Öelge iga mu väite kohta, kas see on tõene või väär:
Tegelikult on kõik ELi liikmesriikide kodanikud Euroopa Liidu kodanikud.
Millised on teie arvates Euroopa Liidu kodaniku õigused?
Alus: kõik vastanud, % riigiti
Näidatud on õigesti vastanud

Allikas : Eurobaromeetri uuring nr 292.

Euroopa Komisjon on aidanud viimastel aastatel palju kaasa ELi kodanike teavitamisele nende valimisõigusest ja innustanud neid aktiivselt osalema liidu demokraatias. Programm „Põhiõigused ja kodakondsus" 2007–2013 on aidanud töötada välja meetmeid, mille eesmärk on edendada teavitamise ja kodanikuõpetuse algatusi, et suurendada osalemist valimistel. Aastail 2007–2010 rahastati 12 liidu demokraatias osalemisega seotud projekti ja toetusi anti rohkem kui 3,8 miljoni euro ulatuses[13]. Seda temaatilist prioriteeti sisaldab ka 2011. aasta tööprogramm[14].

Euroopa Komisjon tegi hiljuti ettepaneku nimetada 2013. aasta „Euroopa kodanike aastaks"[15]. Euroopa aasta aitaks suurendada ELi kodanike teadlikkust nende õigusest Euroopa Liidus vabalt liikuda ja elada ning üldisemalt ELi õigusest tulenevatest õigustest piiriüleses kontekstis, sh valimisõigustest.

Mitu liikmesriiki võtsid erineval viisil sihtmeetmeid ELi kodanike teavitamiseks nende valimisõigustest kohalikel valimistel[16]. Eelkõige on Eesti, Hispaania, Leedu, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani ja Ungari võtnud tavaks saata asjaomastele isikutele postiga valijakaardid või isiklikud kirjad teabega valimiskorra kohta. Riigi tasandil võetud meetmetena avaldab mitu liikmesriiki, nagu Itaalia, Kreeka, Leedu, Läti, Poola, Slovakkia, Taani ja Tšehhi, teavet ametliku veebilehe kaudu. Saksamaa ja Ühendkuningriik on

13 Teave on kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Komisjoni 3. detsembri 2010. aasta otsus eriprogrammi „Põhiõigused ja kodakondsus" 2011. aasta tööprogrammi vastuvõtmise kohta – K(2010)8378.

15 KOM(2011)489 (lõplik).

16 Allikas : küsimustik.

käivitanud asjakohase abitelefoni liini. Iirimaal, Küprosel, Luksemburgis, Portugalis, Prantsusmaal ja Rumeenias on teavet levitatud trükistena või kohalikus trükipressis.

2.2. Valimisaktiivsus kohalikel valimistel

Elukohaliikmesriigi kodakondsuseta ELi kodanike osalemist elukohaliikmesriigi demokraatias tuleb hinnata üldise valimisaktiivsuse laiemas kontekstis.

Osalemine viimastel kohalikel valimistel oli seitsme liikmesriigi suurlinnades, peamiselt pealinnades 50–60 %[17]. Kõnealustest omavalitsustest kümnes oli osalemisprotsent alla 50[18]. Kokku kahekümne liikmesriigi pealinnas ei osalenud viimastel kohalikel valimistel kolmandik valimisõiguslikest elanikest[19]. Osalusprotsent muudes linnades peale pealinnade oli veelgi madalam[20]. Ehkki osalemine kohalikel valimistel on üldiselt aktiivsem kui Euroopa Parlamendi valimistel, võis märgata mõnel pool ka erandeid, näiteks Ateenas, Budapestis, Kopenhaagenis ja Riias[21].

Üldjuhul näitavad kohalikel valimistel osalemise aktiivsuse andmed kodanike poliitilise võõrandumise tendentsi. „Demokraatia defitsiidi" ravi on püsiv probleem liikmesriikidele ja Euroopa institutsioonidele, aga samuti kogu liidu kohalikele omavalitsustele.

Mõned valimisaktiivsust alandavad empiirilised tegurid on mitmel liikmesriigil ühised. Kohalikel valimistel täheldati rahvaarvu ja valimisaktiivsuse pöördvõrdelist seost. Väga väikestes linnades on huvi kohaliku poliitika vastu suurem, sest tunnetatakse suuremat võimalust otsuseid mõjutada. Suured pealinnad näivad olevat erand sellest suundumusest – neis täheldatakse elanikkonna suuremat kaasatust võrreldes muude linnadega. Võiks järeldada, et valimisaktiivsust saaks suurendada, korraldades kohalikke valimisi koos riiklikega. Riiklike erakondade kohalik esindatus stimuleerib neid pooldavaid üksikisikuid kohalikel valimistel hääletama[22]. Paljudel juhtudel on valimistel mitteosalemine seotud logistiliste asjaoludega, näiteks puuduvad alternatiivsed hääletamismenetlused (eelhääletamine, posti teel hääletamine), mis võimaldaksid valijail, kes ei saa valimispäeval kohale tulla, ikkagi oma hääl anda.

---

17 Amsterdam: 51,38 %; Lissabon: 53,44 %; Kopenhaagen: 54,42 %; Pariis: 56,93 %; Dublin: 57,77 %; Helsingi: 58,87 %; Riia: 58,92 %; Berliin: 60,2 % (Berliin on ühtlasi liidumaa, mistõttu on kohalikud valimised ühtlasi riiklikud. See selgitab suurt osalemisaktiivsust. Eraldiseisvatel kohalikel valimistel Saksamaal on osalus olnud isegi ainult 25 %, seda ka suurlinnades).

18 Bukarest: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sofia: 37,85 %; Vilnius: 42,28 %; Ateena: 43,04 %; Budapest: 43,59 %; Praha: 44,43 %; Ljubljana: 44,79 %; London: 45,30 %; Varssavi: 48,27 %.

19 Allikas : küsimustik.

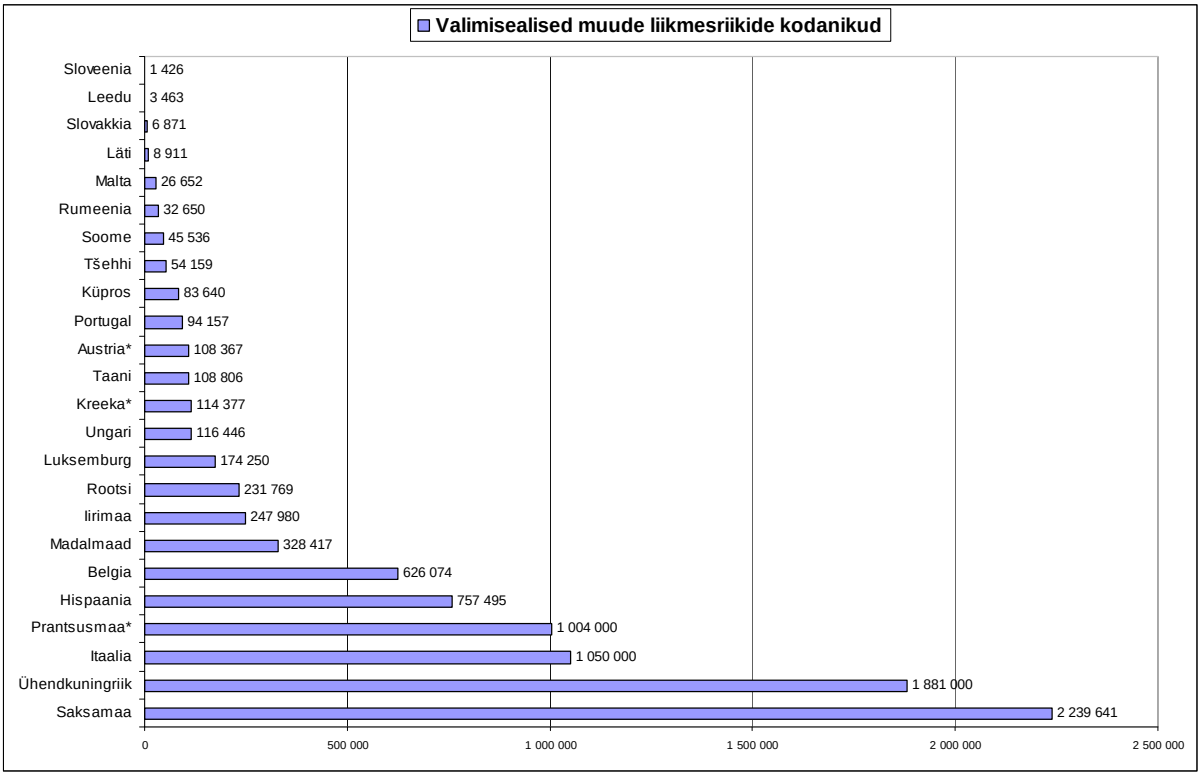
20 Ostrava (Tšehhi): 35,39 %; Lille (Prantsusmaa): 48,83 %; Stuttgart (Saksamaa): 48,7 %; Pecs (Ungari): 33,24 %; Galway (Iirimaa): 49,89 %; Rotterdam (Madalmaad): 47,9 %; Krakow (Poola): 35,37 %; Maribor (Sloveenia): 43,38 %; Trnava (Slovakkia): 29,35 %; Salford (Ühendkuningriik): 33,50 %.

21 Valimisaktiivsus nimetatud pealinnades kohalikel / Euroopa Parlamendi valimistel: Ateena: 43,04 %/45,6 %; Budapest: 43,59 %/44,91 %; Kopenhaagen: 54,42 %/61,1 %; Riia: 58,92 %/59,13 %.

22 Ühendkuningriigis osales kohalikel valimistel 2009. aastal 39,1 % ja 2008. aastal 39,9 % valikisõiguslikust elanikkonnast; 2010. aastal koos riiklike valimistega peetud kohalikel valimistel osales 62,2 % elanikkonnast. Saksamaal Koblenzis osales 2002. aasta linnapeavalimistel 51,3 % elanikkonnast; 2009. aastal, kui linnapeavalimised toimusid koos föderaalvalimistega, osales 66,7 %. Itaalias osales Rooma kohalikel valimistel 2006. aastal 65,98 % ja 2008. aastal, kui kohalikud valimised toimusid koos üldvalimistega, 73,66 % elanikkonnast.

2.3. Muu ELi liikmesriigi kodanike osalemine kohalikel valimistel elukohaliikmesriigis

2010. aasta lõpul elas rohkem kui 8 miljonit ELi kodanikku liikmesriikides, mille kodanikud nad ei olnud. Enim oli neid Saksamaal, Ühendkuningriigis ja Itaalias ning neile järgnesid Prantsusmaa, Hispaania ja Belgia. See tähendab, et 8 miljonit ELi kodanikku said hääletada oma elukohaliikmesriigi kohalikel valimistel.



** Osalised andmed. Ühendkuningriik esitas andmed kõigi riigis elavate muude liikmesriikide kodanike kohta. Olemasolevad andmed Prantsusmaa kohta on eelmisest aruandest. Kreeka esitas andmed vanemate kui 20aastaste Kreekas elavate muude liikmesriikide kodanike kohta. Austria esitas andmed üksnes pealinna kohta. Andmed Bulgaaria, Eesti ja Poola kohta puuduvad.*

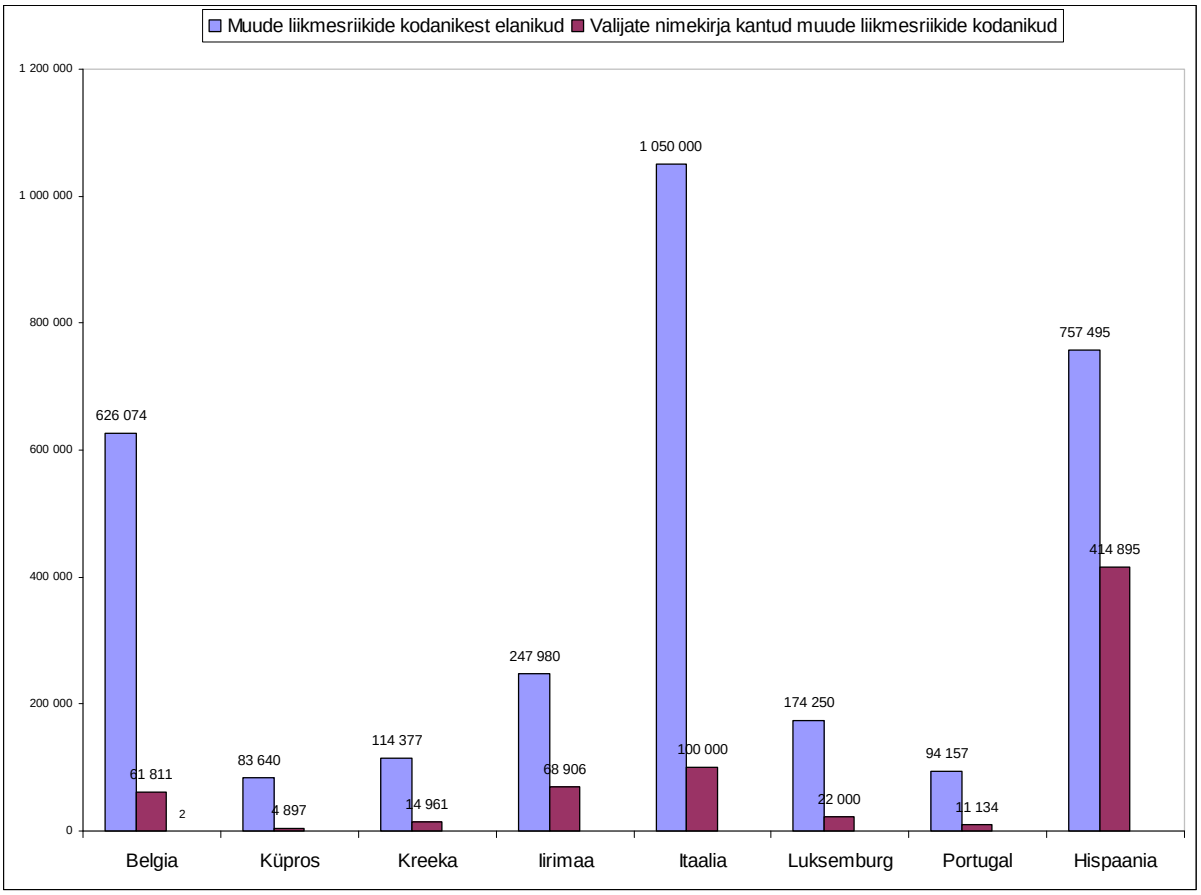
2002. aastal esitatud esimese aruande[23] andmetega võrreldes oli valimisealiste muude liikmesriikide kodanike arv mitmes liikmesriigis oluliselt suurenenud. Konkreetsed näitajad olid järgmised: Itaalias 56 000-st 1 050 000-ni, Saksamaal 1 521 000-st 2 239 641-ni, Kreekas 16 000-st 114 377-ni, Iirimaal 76 000-st 247 980-ni, Taanis 32 000-st 108 806-ni ja Portugalis 26 000-st 94 157-ni[24].

Vaatamata muudes liikmesriigis elavate valimisealiste ELi kodanike arvu sellisele märkimisväärsele suurenemisele, kasutas viimastel aastatel oma valimisõigust nende elukohariigi kohalikel valimistel vaid väike osa.

23 KOM(2002)260.

24 Allikas : küsimustik.

Kohalikel valimistel osalemiseks peab valija olema registreeritud valijate nimekirjas. Registreerimise kord on liikmesriigiti erinev[25]. Nende liikmesriikide puhul, kus registreerimine ei toimu automaatselt, näitavad andmed, et valijate nimekirjadesse kandmist taotles keskmiselt vaid 10 % seal elavatest muude liikmesriikide kodanikest[26].



Mitteautomaatse registreerimissüsteemiga liikmesriigid
(andmed Bulgaaria, Poola, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi kohta puuduvad)

Võib täheldada, et konkreetse rahvuskogukonna selge domineerimine liikmesriigis elavate muude liikmesriikide kodanike koguarvus seondub mõnel juhul suure valimisaktiivsusega selle kogukonna kohalikel valimistel. Nii on näiteks Hispaanias, Iirimaal ja Rootsis[27].

---

25 Austrias (v.a Burgenland), Eestis, Leedus, Lätis, Madalmaades, Maltal, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Soomes, Taanis ja Ungaris kantakse kõik elanikud, k.a muude ELi liikmesriikide kodanikud, automaatselt valijate nimekirjadesse.

26 Liikmesriikidel paluti küsimustikus esitada andmed kohalike valimiste kohta, mida nad on korraldanud samal päeval riikliku tasandi valimistega; muudel juhtudel andmed viimase kolme aasta kohalike valimiste kohta.

27 Iirimaal registreeris end valijaks umbes 25 % seal elavatest muude liikmesriikide kodanikest. Ühendkuningriigi kodanikud moodustavad seal 25 % kõigist muude liikmesriikide kodanikest ja neist on omakorda 74 % end valijaks registreerinud. Nad osalevad väga aktiivselt Iirimaa poliitilises elus, arvestades, et nad saavad vastastikkuse alusel osaleda *Dáil Éireann*'i (parlamendi alamkoja) valimistel, nagu ka Iirimaa kodanikud saavad osaleda Ühendkuningriigi parlamendivalimistel. Hispaanias registreeris end valijaks rohkem kui 50 % seal elavatest muude liikmesriikide kodanikest. Valdav enamik Saksamaa ja Ühendkuningriigi kodanikke, kes moodustavad koos 18,5 % kõigist Hispaanias elavatest muude liikmesriikide kodanikest, registreeris end valijaks. Veel üheks selle suhteliselt suure osatähtsuse põhjuseks võib olla asjaolu, et Hispaania on ainus liikmesriik mitteautomaatse registreerimise rakendajate hulgas, kes saadavad kõigile muude liikmesriikide kodanikest elanikele

Puuduvad andmed, kui palju muude liikmesriikide kodanikke ka tegelikult hääletas, olles end valijaks registreerinud; kui registreerituna ei ole kodanikest ja mittekodanikest valijatel enam vahet. Diskrimineerimise vältimiseks liikmesriigid selliseid andmeid ei kogu. Väga vähe andmeid on valimistel kandideerinud ja valituks osutunud muude liikmesriikide kodanike kohta. Konkreetselt juhtisid tähelepanu raskustele selliste andmete kogumisel kohalikelt omavalitsustelt Austria, Rootsi, Saksamaa ja Tšehhi. Selle põhjuseks oli ühtse kontaktisiku puudumine, nagu märgiti juba viimases aruandes Euroopa Parlamendi valimiste kohta[28].

Muude liikmesriikide kodanikest kandidaatide suurest osatähtsusest teatasid Prantsusmaa (32,8 %) ja Rootsi (17,1 %). Austria, Hispaania ja Luksemburg teatasid valituks osutunud muude liikmesriikide kodanike märkimisväärsest arvust.

3. ÜLEVÕTMINE JA RAKENDAMINE

3.1. Direktiivi 94/80/EÜ ülevõtmise hetkeseis

Käesolevas aruandes hinnatakse esmakordselt 2004. aastal ELiga ühinenud liikmesriikides vastuvõetud riiklikke õigusakte, samuti muudes liikmesriikides pärast 2002. aasta aruannet jõustunud õigusakte.

Tuleks märkida, et aruandes käsitletakse ka uusi õigusakte, millest on seni teada antud üksnes küsimustiku kaudu, kuid millest komisjoni ei ole veel ametlikult teavitatud[29].

Liikmesriikide teatatud riiklike ülevõtmismeetmete alusel võib direktiivi riiklikusse õigusse ülevõtmise taset kõigis liikmesriikides pidada rahuldavaks. Sellegipoolest vajavad lahendamist mõningad ebaõige või ebatäieliku ülevõtmise küsimused, et vältida ebaõiget rakendamist, mis võiks takistada valimisõiguse täielikku kasutamist.

Tundub, et mõnes liikmesriigis[30] on direktiivi artikli 3 ja 4 sätted[31] valesti üle võetud: neis liikmesriikides saavad muude liikmesriikide kodanikud õiguse hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel alles pärast teatava miinimumperioodi jooksul riigis elamist, samal ajal kui riigi enda kodanikele selliseid nõudeid ei esitata. Peale selle ei sätestata kõnealustes õigusaktides, et juhul, kui valimisõigus sõltub riigis elamisest teatava miinimumperioodi jooksul, tuleb muude liikmesriikide kodanikke lugeda kõnealusele tingimusele vastavaks ka juhul, kui nad on elanud sama pika perioodi jooksul teistes liikmesriikides peale elukohaliikmesriigi.

---

isiklikke kirju teabega valimiskorra kohta. Peale selle said muude liikmesriikide kodanikud Iirimaal ja Hispaanias hääletada kohalikel valimistel teatavatel tingimustel juba enne direktiivi jõustumist. Rootsis moodustavad 27,5 % muude liikmesriikide kodanikest soomlased, kellest osales viimastel kohalikel valimistel hinnanguliselt 30 %.

28 KOM(2010)605.

29 Austria, Küpros, Leedu, Luksemburg ja Sloveenia.

30 Komisjon uurib praegu Leedu ja Sloveenia juhtumeid. Sloveenia ametiasutused teatasid hiljuti komisjonile, et nad on nõus viima oma riiklikud õigusaktid täielikku kooskõlla direktiiviga.

31 Direktiivi artikliga 3 tagatakse õigus hääletada ja kandideerida elukohaliikmesriigi kohalikel valimistel neile muude liikmesriikide kodanikele, kes vastavad seoses hääletamis- ja kandideerimisõigusega samadele tingimustele, mida see riik seadusega kehtestab oma kodanike suhtes. Artiklis 4 on sätestatud, et kui hääletamiseks või kandideerimiseks peavad elukohaliikmesriigi kodanikud elama teatava miinimumperioodi jooksul selle riigi territooriumil, loetakse hääle- ja kandideerimisõiguslikud isikud, kes sama pika perioodi jooksul on teistes liikmesriikides elanud, kõnealusele tingimusele vastavateks.

Ühes liikmesriigis on sätestatud, et valija peab esitama oma avalduse valijate nimekirja kandmiseks 30 päeva jooksul pärast valimisõiguse saamist. See paistab muude liikmesriikide kodanike diskrimineerimisena võrreldes oma kodanikega. Nimetatud tähtaja alguspäev on erinev: kodanike puhul algab see valimisikka jõudmisel, mittekodanikel residendiks registreerimise päeval. Asjaomase sätte mõju oma riigi kodanikele ja muude liikmesriikide kodanikele tundub olevat erinev[32].

Artiklis 7 on sätestatud, et iga ELi kodanik kasutab oma hääletamisõigust elukohaliikmesriigi kohalikel valimistel, kui ta on selleks soovi avaldanud. Enamik liikmesriike (Austria, Eesti, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani ja Ungari) kasutab automaatset valijate nimekirjadesse kandmist. See võimaldab kodanikel hääletada ilma, et nad peaksid esitama tähtajaks valijate nimekirja kandmise taotluse.

Liikmesriigid peavad täitma teatavad direktiivis sätestatud kohustused, mille eesmärk on lihtsustada ELi kodanike registreerimist valijate nimekirja[33]. Reageerides kodanikelt laekunud kaebustele, võttis komisjon 2010. aastal ühendust nende liikmesriikidega, kus asuvates rahvusvahelistes asutustes töötavatele ELi kodanikele tehti takistusi nende valimisõiguse kasutamisel. Riiklikud õigusaktid ei lubanud neil end valijaks registreerida. Kõnealused liikmesriigid muutsid pärast kontakti komisjoniga oma õigusakte ja kõrvaldasid tuvastatud takistused[34].

Kui kandideerimisõiguslik ELi kodanik esitab oma taotluse, esitab ta samad tõendavad dokumendid kui riigi kodanikust kandidaat. Peale kodakondsust ja elukohaliikmesriigis olevat aadressi tõendava ametliku avalduse võib liikmesriik nõuda piiratud arvu muid dokumente[35]. Komisjon ei loe direktiiviga kokkusobivaks neid riiklikke õigusakte, mille kohaselt tuleb alati esitada tõend päritoluliikmesriigist selle kohta, et kodanikult ei ole kandideerimisõigust ära võetud. Vastavalt direktiivile võib sellist tõendit nõuda üksnes juhul, kui on kahtlusi avalduse autentsuses. See on muude liikmesriikide kodanikele täiendavaks koormaks valimisõiguse kasutamisel. Lisaks ei paista olevat direktiiviga kooskõlas elukohatõendi viitenumbri nõudmine[36].

Direktiivis nõutakse, et elukohaliikmesriik teavitaks muude liikmesriikide kodanikke „õigeaegselt ja sobival viisil" sellest, millistel tingimustel nad saavad kasutada oma valijaõigusi kohalikel valimistel, ja üksikasjalikult selle korrast. Eelkõige on muu liikmesriigi kodanikul õigus saada teada meetmetest, mida võetakse tema avalduse suhtes registreerida end valijate nimekirja või kandideerida. Mõnes liikmesriigis[37] ei ole direktiivi ülevõtmisel

---

32 Komisjon uurib praegu Küprose juhtumit.

33 Direktiivi artikli 8 kohaselt a) võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et võimaldada hääleõigusliku isiku kandmist valijate registrisse aegsasti enne valimispäeva; b) et tema nimi oleks kantud valijate registrisse, esitab muu liikmesriigi kodanik samad dokumendid nagu riigi kodakondsusega valija; c) elukohaliikmesriik võib samuti nõuda, et muu liikmesriigi kodanik esitaks kehtiva isikut tõendava dokumendi koos valija kodakondsust ja elukohaliikmesriigis olevat aadressi näitava ametliku avaldusega.

34 Taani 21. detsembri 2010. aasta seadus nr 1545 ja Rootsi seadus nr 1843/2010.

35 Kinnitus, et temalt ei ole päritoluliikmesriigis kandideerimisõigust ära võetud; kahtluse korral tõend päritoluliikmesriigist, et temalt ei ole kandideerimisõigust ära võetud; kehtivat isikut tõendav dokument; ametlik kinnitus, et ta ei täida ühitamatuid ametiülesandeid; kinnitus tema viimase aadressi kohta päritoluliikmesriigis.

36 Komisjon uurib praegu Bulgaaria juhtumit.

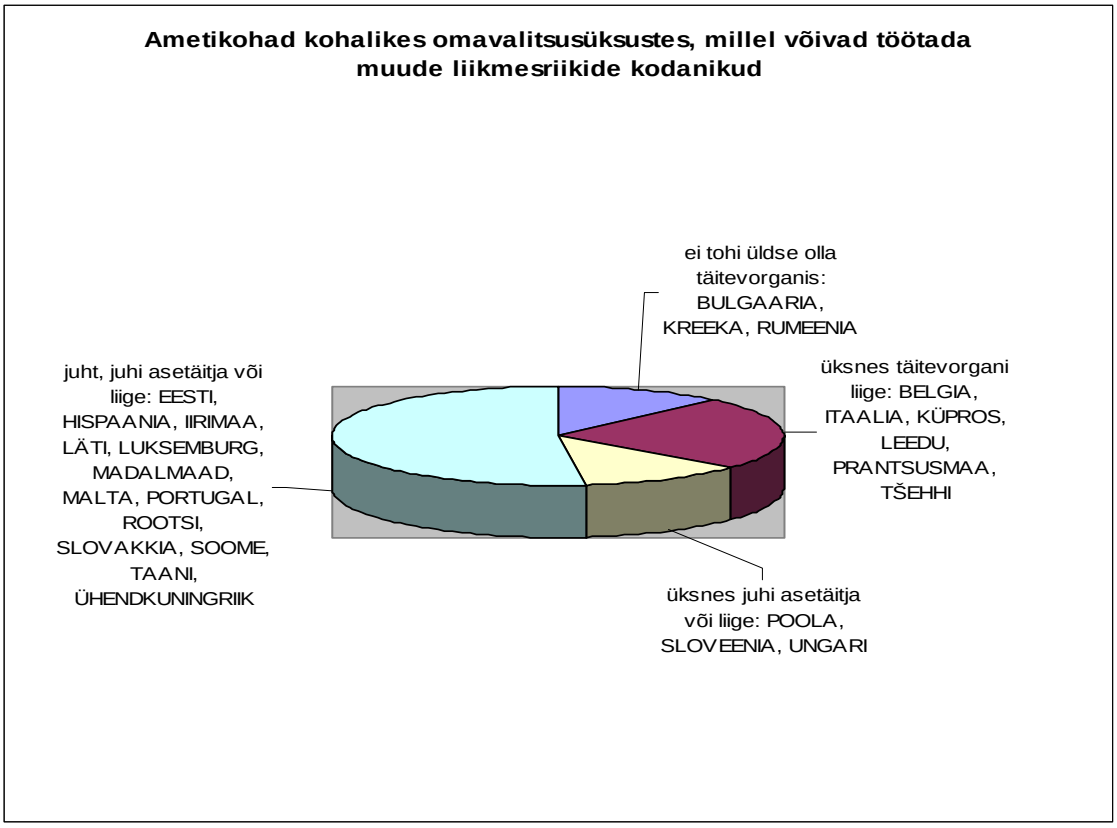
37 Bulgaaria, Hispaania, Küpros, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia, Tšehhi.

kehtestatud mingit erisätet kohustuse kohta teavitada asjaomaseid kodanikke võetud meetmetest. Juhuks, kui elukohaliikmesriik lükkab tagasi valijate nimekirja kandmise või kandideerimistaotluse, on direktiivis sätestatud ELi kodaniku õigus saada teavet oma õigusest õiguskaitsevahenditele samadel tingimustel nagu kõnealuse riigi enda kodanikud. Mõnel juhul ei ole see riiklikes õigusaktides selgelt sätestatud[38]. Mitmes liikmesriigis[39] ei sisalda ülevõtvad õigusaktid sõnaselgelt direktiivi sätet liikmesriigi kohustuse kohta teavitada valijaid ja kandideerimisõiguslikke isikuid õigeaegselt ja sobival viisil valimisõiguse kasutamise tingimustest ja üksikasjalikust korrast. Kõik need liikmesriigid on sellegipoolest teatanud seoses viimaste kohalike valimistega võetud meetmetest ja tehtud institutsioonilistest algatustest, mis on suunatud kodanike teavitamisele nende valijaõigustest, tagades sellega direktiivi kõnealuste sätete rakendamise.

3.2. Analüüs: liikmesriikide sätted, mis on vastu võetud vastavalt direktiivi artikli 5 lõigetele 3 ja 4 ning mille eesmärk on mõnele ametikohale kandideerimise õiguse andmine vaid oma riigi kodanikele

Elukohaliikmesriigis kohalikel valimistel hääletamise ja kandideerimise tulemusena võib ELi kodanik saada direktiivi kohaselt kohaliku omavalitsuse valitud liikmeks või linnapeaks liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole.

Direktiivis nähakse liikmesriikidele ette võimalus sätestada, et omavalitsuste teatavate ametikohtade (põhilise omavalitsusüksuse täitevorgani juhi, juhi asetäitja või liikme) ülesannete ajutise või vahepealse täitmise puhul võidakse piirduda oma kodanikega.



38 Hispaania, Prantsusmaa, Slovakkia.

39 Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Läti, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi.

** Austria ja Saksamaa on liitvabariigid; sätted erinevad vastavalt liidumaale.*

Eesti, Hispaania, Iirimaa, Läti, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Soome, Taani ja Ühendkuningriik ei tee praegu mingeid piiranguid. Seega võib seal muu liikmesriigi kodaniku määrata põhilise omavalitsusüksuse täitevorgani juhiks, juhi asetäitjaks või liikmeks. Kolm liikmesriiki[40] reserveerisid oma kodanikele üksnes kohaliku omavalitsuse juhi koha. Kuues liikmesriigis[41] ei tohi muude liikmesriikide kodanikud olla ka kohaliku omavalitsuse juhi asetäitjad, kuid võivad olla täitevorgani liikmed. Ülejäänud liikmesriikides[42] kehtisid kõik direktiiviga lubatud piirangud ja seega ei saa muude liikmesriikide kodanikud olla isegi täitevorgani liikmed.

Käesolevas aruanded analüüsib komisjon direktiivi neid aspekte esmakordselt. Komisjon on seisukohal, et väiksemate piirangutega õigusaktid võivad aidata kodanikke tõhusamalt integreerida ja kaasata neid elukohaliikmesriigi demokraatiasse.

3.3. Täiendus direktiivi lisa kohta: „põhilised omavalitsusüksused" liikmesriikides

Direktiivil on lisa, milles on loetletud kõigi liikmesriikide „põhilised omavalitsusüksused" direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti a tähenduses[43]. „Põhiliste omavalitsusüksuste" loendiga määratakse kindlaks direktiivi kohaldamisala, s.o selle sätete kohaldamine. Seepärast on oluline, et see loend oleks ajakohane.

Kõnealust lisa muudeti 2003. aastal[44] (seoses 10 uue liikmesriigi ühinemisega 2004. aastal) ja 2006. aastal[45] (seoses kahe uue liikmesriigi ühinemisega 2007. aastal), lisades asjaomaste liikmesriikide „põhilised omavalitsusüksused".

Paar liikmesriiki[46] on teavitanud hiljuti komisjoni nende uutest õigusaktidest, millega nad muutsid oma põhiliste omavalitsusüksuste määratlust direktiivi tähenduses. Komisjon on kutsunud kõiki liikmesriike üles teatama ametlikult kõigist uutest õigusaktidest selles kontekstis.

4. EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGU ARTIKLI 22 LÕIKE 1 KOHANE ERAND

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 22 lõikes 1 on sätestatud, et direktiiviga võidakse näha ette erandeid, kui neid õigustavad liikmesriigi eriomased probleemid.

Direktiivi artiklis 12 võimaldatakse erandeid võrdse kohtlemise põhimõttest, kui neid õigustavad liikmesriigi eriomased probleemid. Liikmesriik, kus hääleõiguslikus vanuses ja

---

40 Poola, Sloveenia ja Ungari.

41 Belgia, Itaalia, Küpros, Leedu, Prantsusmaa ja Tšehhi.

42 Bulgaaria, Kreeka ja Rumeenia.

43 Direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis a on „põhiline omavalitsusüksus" määratletud järgmiselt: „põhiline omavalitsusüksus – lisas loetletud haldusüksused, kellel vastavalt liikmesriikide õigusaktidele on otsestel ja üldistel valimistel valitud organid ning kellel on poliitilise ja halduskorralduse põhitasemel õigus omal vastutusel hallata teatavaid kohalikke asju".

44 Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT L 236, 23.9.2003, lk 334).

45 Nõukogu direktiiv 2006/106/EÜ (ELT L 363, 20.12.2006, lk 409–410).

46 Kreeka, Läti ja Taani.

kõnealuses riigis elavate, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanike osa on suurem kui 20 % seal elavate hääleõiguslikus vanuses liidu kodanike koguarvust, võib nõuda nii valijailt kui ka kandidaatidelt teatava miinimumperioodi jooksul riigis elamist või võtta meetmeid kandidaatide nimekirjade koosseisu suhtes, et soodustada mõne teise liikmesriigi kodakondsusega liidu kodanike integratsiooni ja vältida polarisatsiooni kodanikest ja mittekodanikest kandidaatide nimekirjade vahel.

Ainus liikmesriik, kes sellele eritingimusele vastab, on Luksemburg, kes on kasutanud seda erandit, reserveerides hääletamisõiguse neile muude liikmesriikide kodanikele, kes on elanud Luksemburgis enne end valijaks registreerimist vähemalt viis aastat[47]. Kandideerimisõiguse saamiseks nõuab Luksemburg mittekodanikest ELi kodanikelt seal elamist vähemalt viis aastat enne kandideerimisavalduse esitamist[48].

Komisjon palus[49] Luksemburgi ametiasutustel esitada värskeimad andmed Luksemburgis elavate valimisealiste muude liikmesriikide kodanike ja kõigi valimisealiste ELi kodanike arvu kohta.

Vastavalt Luksemburgi ametiasutuste esitatud andmetele elas Luksemburgis 174 250 valimisõiguslikus vanuses ELi kodanikku, kes ei olnud Luksemburgi kodanikud. Valimisealiste ELi kodanike koguarv oli 406 300. Seega oli esimeste osatähtsus 42,9 %, mis ületab direktiivis sätestatud 20 % künnist.

Järelikult on erandi kasutamine Luksemburgis õigustatud.

13. veebruari 2011. aasta seadusega laiendas Luksemburg kandideerimisõigust seal elavatele kolmandate riikide kodanikele. Pärast nimetatud seaduse jõustumist võivad kõik muude riikide kodanikud olla põhilise omavalitsusüksuse täitevorgani juhiks või liikmeks.

Artikli 12 lõikes 2 on sätestatud, et Belgia võib kohaldada direktiivis ette nähtud piiranguid piiratud arvu omavalitsusüksuste suhtes, kelle nimekirja ta edastab vähemalt üks aasta enne omavalitsusüksuse valimisi, mille puhul ta kavatseb erandit rakendada. Belgia ei ole kunagi direktiivi artikli 12 lõikes 2 ette nähtud erandit kasutanud.

Artikli 12 lõikes 3 on sätestatud, et kui liikmesriigi õigusaktid näevad ette, et kõnealuses liikmesriigis elavatel teise liikmesriigi kodanikel on õigus valida selle riigi parlamenti ja et neid võidakse selleks kanda kõnealuse riigi valijate registrisse täpselt samadel tingimustel nagu riigi kodakondsusega valijaid, võib esimene liikmesriik erandina direktiivist nende kodanike puhul loobuda artiklite 6–11 kohaldamisest. Ükski liikmesriik ei ole artikli 12 lõikes 3[50] sätestatud erandit kasutanud.

---

47 18. veebruari 2003. aasta seaduse artikkel 2.

48 18. veebruari 2003. aasta seaduse artikkel 192.

49 11. veebruari 2011. aasta kiri.

50 Artikli 12 lõikes 3 on sätestatud, et kui liikmesriigi õigusaktid näevad ette, et kõnealuses liikmesriigis elavatel teise liikmesriigi kodanikel on õigus valida selle riigi parlamenti ja et neid võidakse selleks kanda kõnealuse riigi valijate registrisse täpselt samadel tingimustel nagu riigi kodakondsusega valijaid, võib esimene liikmesriik erandina direktiivist nende kodanike puhul loobuda artiklite 6–11 kohaldamisest.

5. TÄIENDAVAD JÕUPINGUTUSED VALIMISÕIGUSE TAGAMISEKS JA KODANIKE KAASAMISEKS DEMOKRAATIASSE

5.1. Õigus asutada elukohariigis poliitilisi erakondi või saada nende liikmeks

Vastavalt mittediskrimineerimise põhimõttele peaks ELi kodanikel olema valimisõigus samadel tingimustel kui nende elukohaliikmesriigi kodanikel. See tähendab, et ELi kodanikud peavad saama osaleda täiel määral oma elukohaliikmesriigi poliitilises elus, eelkõige ühineda olemasolevate poliitiliste erakondadega või koguni asutada uusi.

Kooskõlas 2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta väljakuulutatud meetmetega, mille eesmärk on tagada, et liikmesriigis elavatele muude liikmesriikide kodanikele kehtiksid samad tingimused kui liikmesriigi kodanikele, on komisjon olnud hiljuti kontaktis liikmesriikidega, kelle riiklikud õigusaktid piiravad muude liikmesriikide kodanike võimalust astuda poliitilisse erakonda või asutada erakondi[51]. Nagu juba rõhutati komisjoni viimases aruandes Euroopa Parlamendi valimiste kohta,[52] on komisjon seisukohal, et sellised piirangud riiklikes õigusaktides takistavad ELi kodanikel kasutamast oma valimisõigust. Juhul kui selliseid piiranguid ei kõrvaldata, kasutab komisjon direktiivi järgimise tagamiseks talle aluslepingutega antud volitusi.

5.2. Muude liikmesriikide kodanike osaluse edendamise head tavad

Komisjon rõhutab ELi kodanike nende elukohaliikmesriigi demokraatias osalemise edendamiseks ja stimuleerimiseks mõeldud meetmete ja algatuste olulisust.

Mõnes liikmesriigis on juba kujunenud välja head tavad, mida võiks võtta eeskujuna. Nii on Eesti, Hispaania, Leedu, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani ja Ungari võtnud sihtmeetmed ELi kodanike teavitamiseks nende õigustest valida ja kandideerida kohalikel valimistel. Sellised meetmed hõlmavad valimismenetluste kohta teavet sisaldavate isiklike kirjade või valijakaartide saatmist posti teel.

Seoses sellega tuleb ka Luksemburgis läbi viidud, eelkõige kooliõpilastele suunatud teavituskampaaniat lugeda kohalikel valimistel osalema innustamise tõhusaks vahendiks. Kool on kohaliku kogukonna elu keskne infopunkt, eelkõige esmakordsete valijate jaoks, samuti integratsiooni ja kodanikuhariduse põhiline edendaja.

Direktiivis on öeldud, et liikmesriigid, kus hääletamine ei ole kohustuslik, võivad võtta kasutusele valijate automaatse registreerimise süsteemi. Valijaid registreeritakse automaatselt juba praegu Austrias (v.a Burgenland), Eestis, Leedus, Lätis, Madalmaades, Maltal, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Soomes, Taanis ja Ungaris. Komisjon kiidab heaks muude liikmesriikide kodanike automaatse registreerimise valijate nimekirjadesse samaaegselt residendiks registreerimisega. See tava väldib täiendava koormuse asetamist kodanikele, kes soovivad kasutada oma valimisõigust, sest nad ei pea esitama kohustuslikuks tähtajaks täiendavat registreerimistaotlust.

---

[51] Komisjon uurib praegu Hispaania, Kreeka, Leedu, Läti, Poola, Saksamaa, Slovakkia, ja Tšehhi juhtumeid. Soome on juba teatanud, et ta kaotab oma õigusaktidest olemasolevad piirangud selles valdkonnas.

[52] KOM(2010)605.

Nende liikmesriikide puhul, kes kasutavad mitteautomaatset valijate nimekirjadesse registreerimise süsteemi, loeb komisjon heaks tavaks mitte kehtestada kohustuslikke tähtaegu registreerimistaotluste esitamiseks. Nii on see Itaalia puhul. Kodanikud on enim seotud poliitilise aruteluga ja seega otsustavad kasutada oma valimisõigust valimiskampaania kõige viimasel etapil. Seega võib sellise kohustusliku valijate nimekirja registreerimise tähtaja kehtestamine, mis lõpeb kaua enne valimiskampaania lõppu, jätta kõrvale need kodanikud, kes otsustavad hääletada viimasel hetkel.

6. KOKKUVÕTE

Esimeses aruandes esitatud andmete võrdlemisel 2011. aastal küsimustiku kaudu kogutud andmetega näeme, et väljaspool päritoluliikmesriiki elavate valimisealiste ELi kodanike arv on kasvanud 4,7 miljonist (2000) 8 miljonini (2010), seda peamiselt tänu liidu laienemisele[53]. Aktiivselt kohaliku tasandi demokraatias osalevate kolmandate riikide kodanike arv ei tundu olevat kasvanud samas proportsioonis, kui arvestada nende taotlusi kanda neid valijate nimekirjadesse.

Osalemine eri liiki valimistel on muutunud Euroopa demokraatiate jaoks probleemiks. Vabade ja üldiste valimiste kaudu saavutatud legitiimsus on demokraatliku valitsemistava alus. Valimistel osalemise määr on demokraatia kvaliteedi oluline näitaja. Neil põhjustel peab poliitilise võõrandumise ravi olema oluline prioriteet liidu ja liikmesriikide tegevuskavas. Tugevdada tuleb jõupingutusi kodanike suunatud teavitamiseks nende valimisõigustest ja nende õiguste kasutamiseks täita tulevatest haldusmenetlustest. Kõiki algatusi, mis on suunatud valimisõigusealase teadlikkuse suurendamisele ja kohalikel valimistel osalema innustamisele, sealhulgas komisjoni hallatavates programmides osalema innustamisele, tuleb lugeda kasulikuks ja tõhusaks toetuseks, nagu on juba märgitud punktis 2.1.

Komisjon jätkab tihedat koostööd liikmesriikidega, et jälgida direktiivi õiget ülevõtmist ja rakendamist ning aidata liikmesriikidel võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada valimisõiguse täielik kasutamine ja kõrvaldada tõkked, mis piiravad kodanike õigust saada õigeaegselt ja sobival viisil teavet nende valimisõigusest. Ettepanek nimetada 2013. aasta Euroopa kodanike aastaks pakub tõelist võimalust tõhustada valimistel osalema innustamise jõupingutusi, kaasates neisse huvitatud riiklikke ja kohalikke ametiasutusi, samuti peamisi sidusrühmi, kes vormivad liikmesriikide ja nende kodanike poliitilist elu.

Selleks kavatseb komisjon kasutada koostööpõhist teabeplatvormi, mille eesmärk on hõlbustada dialoogi komisjoni, Regioonide Komitee ning kohalike ja piirkondlike ametiasutuste riiklike assotsiatsioonide vahel. See platvorm võimaldab komisjonil tuvastada kõik kohalikes ametiasutustes ettetulevad raskused ELi kodanike valimisõiguste rakendamisel ning kasutada otse nende ametiasutuste ideid, oskusteavet ja nende väljatöötatud parimaid tavasid, et täiustada nimetatud õiguste tõhusat rakendamist kohapeal.

[53] Umbes 40 % neist on alates 2004. aastast liiduga ühinenud liikmesriikide kodanikud.