EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 9.3.2012
COM(2012) 99 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, annetun direktiivin 94/80/EY soveltamisesta

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, annetun direktiivin 94/80/EY soveltamisesta

1. JOHDANTO

Paikallisviranomaisten talouden, sosiaaliasioiden ja kulttuurin alalla päivittäin tekemillä päätöksillä on välitön vaikutus kansalaisiin. Paikallisviranomaiset edustavat hallintoa tasolla, joka on kaikkein lähimpänä kansalaisia. Kunnallisvaaleihin osallistuminen joko äänestämällä tai ehdokkaaksi asettumalla on Euroopan unionin perusoikeuskirjan[1] 40 artiklassa vahvistettu perusoikeus, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua demokratian toimintaan ja vaikuttaa päätöksentekoprosessiin. Niille EU:n kansalaisille, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin kotijäsenvaltiossaan, tällainen osallistuminen antaa mahdollisuuden integroitua asuinmaansa politiikkaan ja yhteiskuntaelämään.

Perusoikeuskirjan[2] 40 artiklan tapaan SEUT-sopimuksen[3] 22 artiklan 1 kohdan nojalla jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu neuvoston direktiivissä 94/80/EY[4], jäljempänä ’direktiivi’.

Direktiivin 13 artiklan mukaisesti komissio antoi vuonna 2002 ensimmäisen kertomuksen direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanosta. Nyt annettavassa kertomuksessa käsitellään ensimmäistä kertaa paikallisdemokratiaan osallistumista laajemmalti ja arvioidaan sitä, miten direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja miten sitä on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa, jotka eivät olleet unionin jäseniä vuonna 2002, jolloin ensimmäinen kertomus annettiin. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovatkin saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, vaalioikeuksien täysimääräisen käytön tiellä on edelleen esteitä, joihin on puututtava huolehtimalla siitä, että direktiivin säännökset on pantu täytäntöön ja saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti.

Kertomuksessa arvioidaan myös sitä, onko poikkeuksen myöntäminen SEUT-sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan nojalla edelleen aiheellista. Direktiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissio esittää asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1998 ja sen jälkeen joka kuudes vuosi. Viimeisin poikkeuksia koskeva kertomus annettiin vuonna 2005.[5]

---

1 Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 83, 30.3.2010, s. 389).
2 Euroopan unionin perusoikeuskirja.
3 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.
4 Neuvoston direktiivi 94/80/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1994, niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (EYVL L 368, 31.12.1994, s. 38).
5 KOM(2005) 382.

Yksi unionin perusarvoista on kansanvalta[6], ja kaikilla unionin kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa[7]. Näin ollen on tärkeää huolehtia osallistuvan demokratian periaatteiden toteutumisesta muun muassa varmistamalla kaikkien unionin kansalaisten osallistuminen ja toteuttamalla toimia osallistumisen lisäämiseksi.

Osallistuvan demokratian periaatteet on turvattava varsinkin paikallistasolla, koska paikallistason päätöksillä on välitön vaikutus kansalaisiin. Alhainen äänestysprosentti on osoitus demokratiaan osallistumisen vähenemisestä, ja se voi heikentää edustuksellisen demokratian asemaa, mikä ei ole toivottavaa.

Useimmissa jäsenvaltioissa viimeisimpien europarlamenttivaalien äänestysprosentti oli alle 50[8], ja sama ilmiö on havaittavissa monien jäsenvaltioiden viimeisimmissä paikallisvaaleissa[9]. Unionin perusperiaatteiden mukaisesti komissio pitää tärkeänä tämän suuntauksen kääntämistä, jotta voidaan vahvistaa toisaalta äänestäjien ja valittujen edustajien välistä kytköstä ja toisaalta edustajien tekemien päätösten legitiimiyttä.

Tukholman ohjelmassa kansalaisten vaalioikeuksien vahvistaminen onkin asetettu yhdeksi poliittiseksi painopisteeksi. Huhtikuun 20. päivänä 2010 julkaistussa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmassa[10] todetaan näin: *”Jotta Euroopan yhdentymishanke voitaisiin tuoda lähemmäksi kansalaisia, on tärkeää helpottaa ja edistää heidän osallistumistaan unionin demokraattiseen toimintaan. Yhteisenä tavoitteenamme on lisätä äänestysaktiivisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa. Kansalaisten oikeutta äänestää ja tulla valituksi kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa asuinjäsenvaltiossaan olisi edelleen edistettävä ja tuettava.”*

Tämä kertomus edistää osaltaan Euroopan unionin kansalaisuutta koskevaan vuoden 2010 katsaukseen sisältyvän toimenpiteen nro 18[11] täytäntöönpanoa, koska sen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että EU:n kansalaiset voivat esteettä käyttää äänioikeuttaan asuinjäsenvaltioissaan, ja tiedottamaan EU:n kansalaisille näiden vaalioikeuksista. Kertomuksessa arvioidaan EU:n kansalaisten tietoisuutta vaalioikeuksistaan ja kyseisten oikeuksien käyttöä kunnallisvaaleissa. Sen painopiste on direktiivin edellyttämissä jäsenvaltioiden tiedotustoimissa. Lisäksi siinä esitellään sellaisiin tiedotuskampanjoihin ja aloitteisiin liittyviä jäsenvaltioiden parhaita toimintatapoja, joiden tavoitteena on kannustaa toisessa jäsenvaltiossa asuvia EU:n kansalaisia osallistumaan instituutioiden toimintaan ja politiikkaan paikallistasolla.

---

6 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artikla.

7 SEU-sopimuksen 10 artiklan 3 kohta.

8 Kertomus europarlamenttivaaleista (KOM(2010) 605).

9 Lähde: jäsenvaltioille 10.1.2011 lähetetty kyselylomake, jäljempänä ’kyselylomake’.

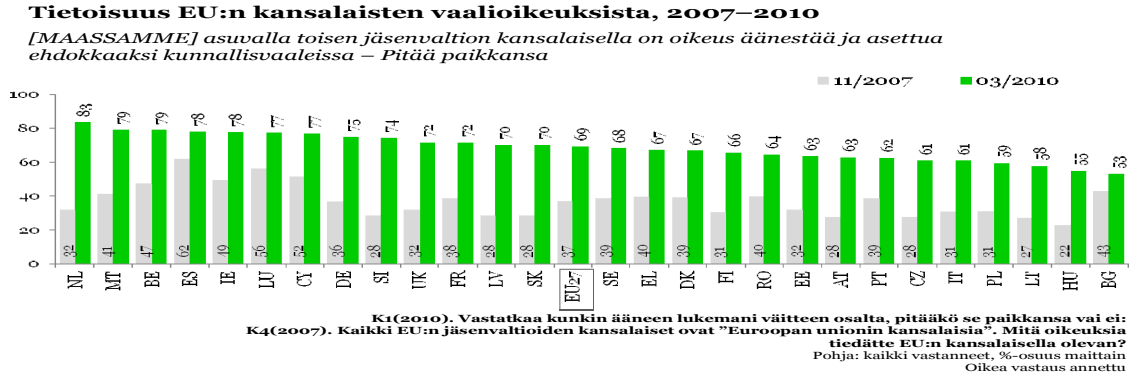
10 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi* (KOM(2010) 171 lopullinen).

11 Komissio esitti *Katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010, Unionin kansalaisoikeuksien esteiden poistaminen* (KOM(2010) 603 lopullinen) 25 käytännön toimenpidettä sellaisten sitkeiden esteiden poistamiseksi, jotka vaikeuttavat kansalaisille EU:n lainsäädännön nojalla kuuluvien oikeuksien tosiasiallista käyttöä monissa rooleissa, joita kansalaisilla on arkielämässään esimerkiksi poliittisina toimijoina. Toimenpiteen nro 18 mukaan komission tavoitteena on ”*huolehtia jäsenvaltioiden myötävaikutuksella siitä, että EU:n kansalaiset voivat käyttää äänioikeutta asuinmaassaan esteettä, että EU:n kansalaiset saavat liittyä poliittiseen puolueeseen tai perustaa poliittisen puolueen asuinmaassaan ja että jäsenvaltiot tiedottavat EU:n kansalaisille näiden vaalioikeuksista*”.

2. TIETOISUUS JA OSALLISTUMINEN

2.1. Vaalioikeuksien tuntemus Euroopan unionissa

Tuoreimman Euroopan komission teettämän Eurobarometrin[12] tilastotiedoista käy ilmi, että valtaosa jäsenvaltioiden kansalaisista on tietoisia oikeudestaan äänestää ja asettua ehdokkaaksi asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa. Paikallistason vaalioikeuksien tuntemus on lisääntynyt huomattavasti kaikissa jäsenvaltioissa neljän viime vuoden aikana. Oikeudet tuntevien kansalaisten keskimäärä on lähes kaksinkertaistunut EU:n tasolla 37 prosentista (2007) 69 prosenttiin (2010). Alhaisin keskiarvo on noussut 22 prosentista (2007) 53 prosenttiin (2010) ja korkein 62 prosentista (2007) 83 prosenttiin (2010).



Lähde: Flash Eurobarometri nro 292.

Euroopan komissiolla on viime vuosina ollut merkittävä rooli vaalioikeuksista EU:n kansalaisille tiedottamisessa, ja se on kannustanut kansalaisia osallistumaan aktiivisesti demokratian toteuttamiseen unionissa. Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman (2007–2013) puitteissa on kehitetty toimia, joiden tavoitteena on lisätä äänestysvilkkautta tiedotus- ja kansalaiskasvatusaloitteiden avulla. Vuosina 2007–2010 rahoitettiin 12:ta hanketta, joissa oli kyse aktiivisesta osallistumisesta demokratian toteuttamiseen unionissa, ja avustuksia myönnettiin samaan tarkoitukseen yli 3,8 miljoonaa euroa.[13] Tämä temaattinen painopiste sisältyy myös vuoden 2011 työohjelmaan[14].

Euroopan komissio ehdotti hiljattain vuoden 2013 nimeämistä Euroopan kansalaisten teemavuodeksi.[15] Teemavuosi lisäisi EU:n kansalaisten tietoisuutta oikeuksistaan liikkua ja asua vapaasti Euroopan unionissa ja kaikista muistakin heille EU:n lainsäädännön nojalla kuuluvista ”rajat ylittävistä oikeuksista”, mukaan lukien vaalioikeudet.

---

12 Flash Eurobarometri nro 292.

13 Lisätietoja osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/.

14 Komission päätös K(2010) 8378, annettu 3 päivänä joulukuuta 2010, vuoden 2011 työohjelman hyväksymisestä perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevaan erityisohjelmaan.

15 KOM(2011) 489 lopullinen.

Monet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet kohdennettuja toimenpiteitä tiedottaakseen EU:n kansalaisille näiden oikeuksista kunnallisvaaleissa.[16] Espanjalla, Liettualla, Ruotsilla, Saksalla, Suomella, Tanskalla, Unkarilla ja Virolla on tapana lähettää asianomaisille postitse äänestyslippu tai kirje, jossa on tietoa vaalimenettelystä. Kansallisen tason toimista mainittakoon, että useat jäsenvaltiot, esimerkiksi Italia, Kreikka, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Tanska ja Tšekki, tarjoavat tietoa virallisella verkkosivustolla. Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta ylläpitävät erityistä puhelinpalvelua, kun taas Irlanti, Kypros, Luxemburg, Portugali, Ranska ja Romania tiedottavat oikeuksista paikallislehdissä tai jakamalla erilaisia julkaisuja.

2.2. Äänestysvilkkaus paikallisvaaleissa

EU:n kansalaisten osallistumista demokratian toteuttamiseen jäsenvaltiossa, jossa he asuvat mutta jonka kansalaisia he eivät ole, on tarkasteltava laajemmasta äänestysvilkkauden näkökulmasta.

Jäsenvaltioiden suurissa kaupungeissa, lähinnä pääkaupungeissa, viime aikoina järjestetyissä kunnallisvaaleissa äänestysvilkkaus on seitsemässä jäsenvaltiossa ollut 50–60 prosenttia.[17] Niistä kymmenessä äänestysprosentti oli alle 50.[18] Kaiken kaikkiaan 20 jäsenvaltiossa yli kolmannes äänioikeutetuista ei äänestänyt viimeisimmissä maan pääkaupungissa järjestetyissä paikallisvaaleissa.[19] Muissa kaupungeissa äänestysvilkkaus oli kaupungin koosta riippuen vieläkin heikompi.[20] Vaikka äänestysvilkkaus on yleensä suurempi paikallisvaaleissa kuin europarlamenttivaaleissa, poikkeuksiakin on, esimerkiksi Ateena, Budapest, Kööpenhamina ja Riika.[21]

Paikallisvaalien äänestysvilkkautta koskevista tiedoista on luettavissa kansalaisten tyytymättömyys politiikkaa kohtaan. Demokratiavajeen paikkaamisessa on haastetta jäsenvaltioille, EU:n toimielimille ja vaaleilla valituille paikallisviranomaisille eri puolilla EU:ta.

Eräät äänestysvilkkautta heikentävät empiiriset tekijät ovat yhteisiä monille jäsenvaltioille. Väestömäärän ja äänestysvilkkauden välillä on paikallisvaaleissa havaittu negatiivinen korrelaatio. Pienillä paikkakunnilla kiinnostus kunnallispolitiikkaan on voimakkaampaa, koska mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon mielletään paremmiksi. Poikkeuksen tähän ilmiöön muodostavat isot pääkaupungit, joissa väestön osallistumisaste on korkeampi kuin muissa kaupungeissa. Äänestysprosentti on todennäköisesti suurempi, jos kunnallisvaalit järjestetään samanaikaisesti valtakunnallisten vaalien kanssa. Valtakunnallisten puolueiden paikallistason edustus rohkaisee kyseisten puolueiden kannattajia äänestämään myös

---

16 Lähde: kyselylomake.

17 Amsterdam 51,38 %, Lissabon 53,44 %, Kööpenhamina 54,42 %, Pariisi 56,93 %, Dublin 57,77 %, Helsinki 58,87 %, Riika 58,92 % ja Berliini 60,2 % (Berliini on kaupunkivaltio, joten kunnallisvaalit ovat samalla valtiolliset vaalit, mikä selittää korkean äänestysprosentin. Pelkissä kunnallisvaaleissa äänestysprosentti voi Saksassa olla niinkin alhainen kuin 25 %, jopa suurissa kaupungeissa).

18 Bukarest 31,06 %, Bratislava 33,55 %, Sofia 37,85 %, Vilna 42,28 %, Ateena 43,04 %, Budapest 43,59 %, Praha 44,43 %, Ljubljana 44,79 %, Lontoo 45,30 % ja Varsova 48,27 %.

19 Lähde: kyselylomake.

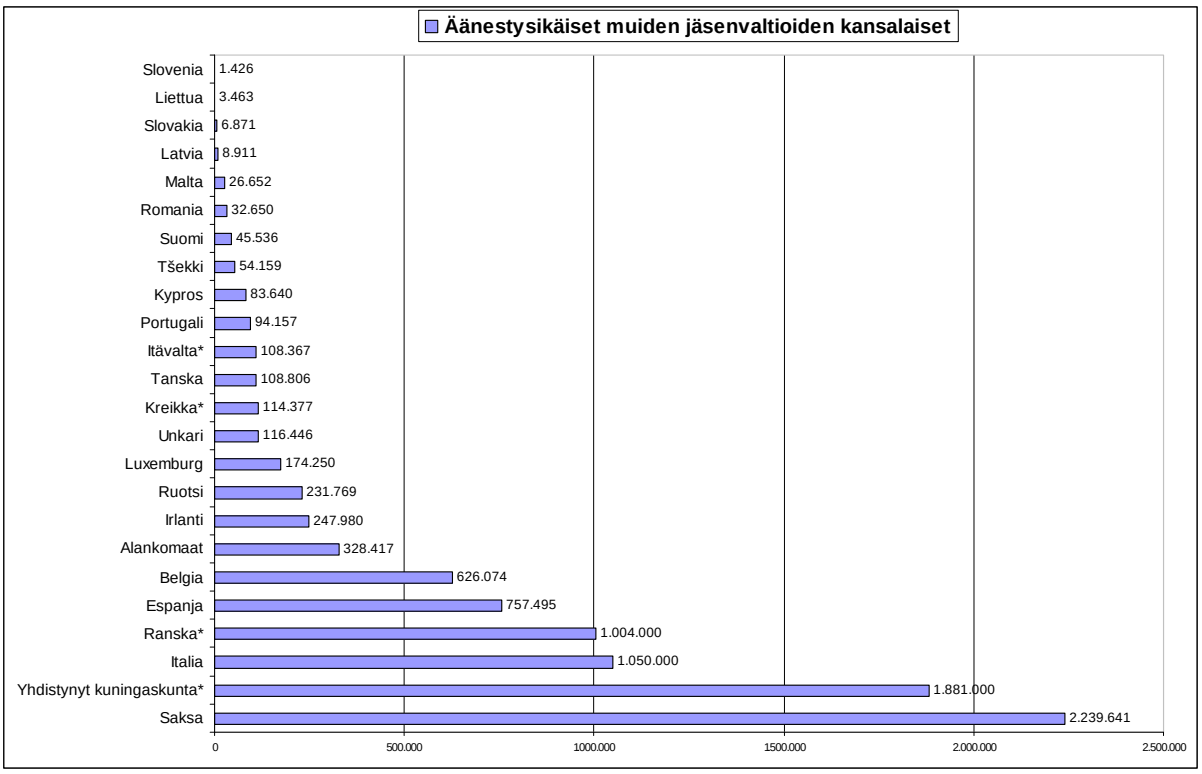
20 Ostrava (Tšekki) 35,39 %, Lille (Ranska) 48,83 %, Stuttgart (Saksa) 48,7 %, Pécs (Unkari) 33,24 %, Galway (Irlanti) 49,89 %, Rotterdam (Alankomaat) 47,9 %, Krakova (Puola) 35,37 %, Maribor (Slovenia) 43,38 %, Trnava (Slovakia) 29,35 % ja Salford (Yhdistynyt kuningaskunta) 33,50 %.

21 Äänestysprosentti (viimeisimmät paikallisvaalit/europarlamenttivaalit) oli Ateenassa 43,04/45,6, Budapestissä 43,59/44,91, Kööpenhaminassa 54,42/61,1 ja Riikassa 58,92/59,13.

paikallisvaaleissa.[22] Vähäisen äänestysvilkkauden taustalla ovat usein logistiset syyt. Vaihtoehtoiset äänestystavat (esim. ennakko- tai postiäänestys) mahdollistaisivat äänestämisen myös niille, jotka eivät pääse äänestyspaikalle vaalipäivänä.

2.3. EU:n kansalaisten osallistuminen kunnallisvaaleihin jäsenvaltiossa, jossa he asuvat mutta jonka kansalaisia he eivät ole

Vuoden 2010 lopussa yli 8 miljoonaa äänestysikäistä EU:n kansalaista asui muussa kuin kotijäsenvaltiossaan. Eniten heitä asui Saksassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa, Ranskassa, Espanjassa ja Belgiassa. Nämä 8 miljoonaa EU:n kansalaista voisivat siis äänestää asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.



** Kaavion tiedot ovat epätäydelliset. Yhdistynyt kuningaskunta: määrä sisältää kaikki EU:n kansalaiset, jotka asuvat maassa mutta eivät ole sen kansalaisia. Ranska: tiedot ovat peräisin edellisestä kertomuksesta. Kreikka: määrä sisältää tiedot maassa asuvista yli 20-vuotiaista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista. Itävalta: määrä sisältää ainoastaan pääkaupungissa asuvat muiden jäsenvaltioiden kansalaiset. Bulgaria, Puola ja Viro: tietoja ei ole saatavilla.*

Vuoden 2002 kertomuksen[23] tietoihin verrattuna äänestysikäisten EU:n kansalaisten, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin omassaan, määrä on noussut useissa jäsenvaltioissa huomattavasti: Italiassa 56 000:sta 1 050 000:een, Saksassa 1 521 000:sta 2 239 641:een,

---

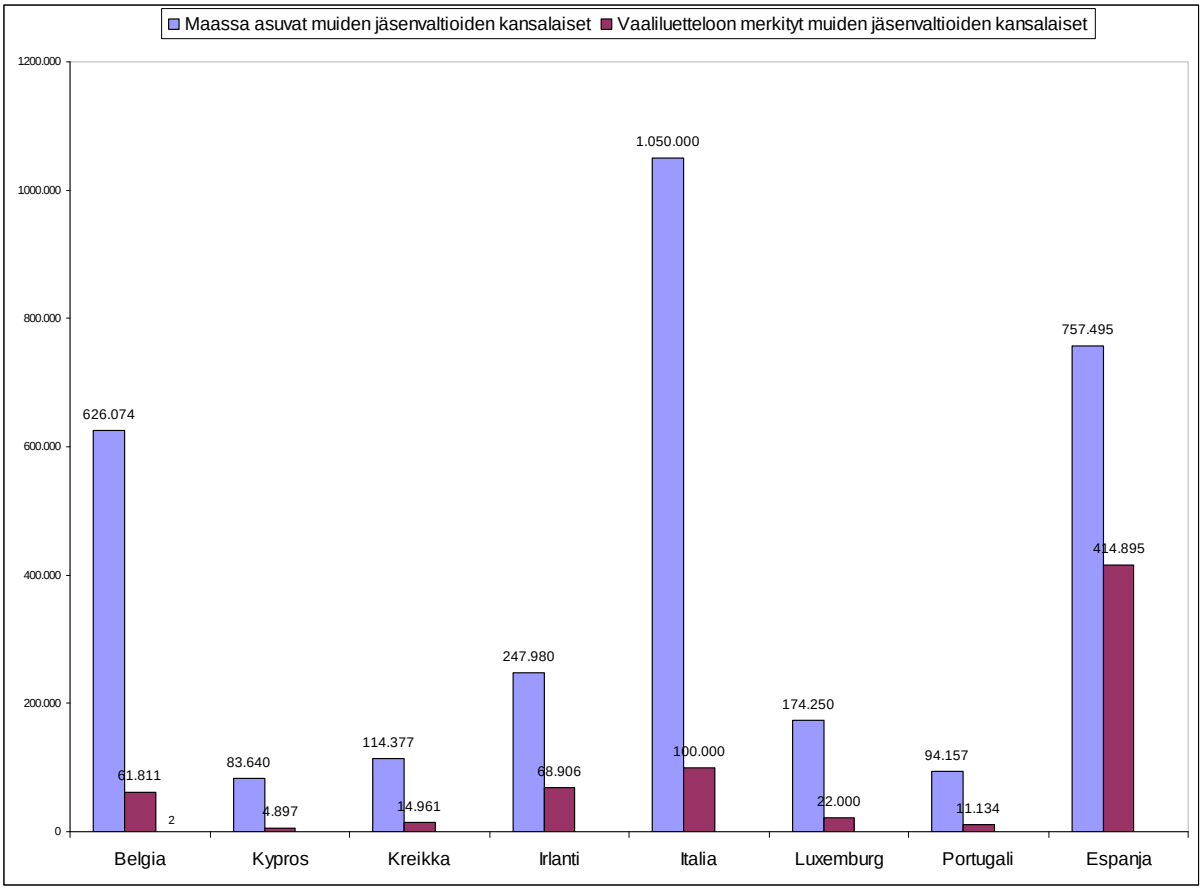
22 Yhdistyneessä kuningaskunnassa paikallisvaalien äänestysprosentti oli 39,1 vuonna 2009 ja 39,9 vuonna 2008. Sen sijaan vuoden 2010 paikallisvaaleissa, jotka järjestettiin samanaikaisesti parlamenttivaalien kanssa, äänestysprosentti oli 62,2. Saksan Koblenzissa vuonna 2002 järjestettyjen pormestarinvaalien äänestysprosentti oli 51,3, mutta vuonna 2009, jolloin pormestarinvaalit järjestettiin samanaikaisesti liittopäivävaalien kanssa, äänestysprosentti oli 66,7. Italiassa paikallisvaalien äänestysprosentti oli Roomassa 65,98 vuonna 2006. Luku oli 73,66 prosenttia vuonna 2008, jolloin paikallisvaalit järjestettiin samanaikaisesti parlamenttivaalien kanssa.

23 KOM(2002) 260.

Kreikassa 16 000:sta 114 377:ään, Irlannissa 76 000:sta 247 980:een, Tanskassa 32 000:sta 108 806:een ja Portugalissa 26 000:sta 94 157:ään.[24]

Tästä merkittävästä kasvusta huolimatta vain suhteellisen harvat äänestysikäiset EU:n kansalaiset, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin omassaan, ovat käyttäneet vaalioikeuksiaan asuinjäsenvaltiossaan viime aikoina järjestetyissä kunnallisvaaleissa.

Kunnallisvaaleihin osallistuminen edellyttää, että henkilö on merkitty vaaliluetteloon. Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevat menettelyt vaihtelevat jäsenvaltioittain.[25] Jäsenvaltioissa, joissa merkitseminen ei ole automaattista, keskimäärin vain 10 prosenttia muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on pyytänyt tulla merkityiksi vaaliluetteloon.[26]



Jäsenvaltiot, joissa vaaliluetteloon merkitseminen ei ole automaattista
(Bulgariaa, Puolaa, Ranskaa, Tšekkiä ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevia tietoja ei ole saatavilla)

On havaittu, että jos jäsenvaltiossa asuu paljon jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisia suhteessa kaikkiin maassa asuviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kyseisen

24 Lähde: kyselylomake.

25 Alankomaissa, Itävallassa (Burgenlandia lukuun ottamatta), Latviassa, Liettuassa, Maltalla, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa kaikki asukkaat, myös muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, merkitään automaattisesti vaaliluetteloon.

26 Kyselylomakkeessa jäsenvaltioita pyydettiin toimittamaan tiedot viimeisimmistä yhtenä päivänä valtakunnallisesti järjestetyistä kunnallisvaaleista tai muussa tapauksessa tiedot kolmen viime vuoden aikana järjestetyistä kunnallisvaaleista.

enemmistöyhteisön jäsenet osallistuvat usein paikallisvaaleihin aktiivisesti. Näin on esimerkiksi Espanjassa, Irlannissa ja Ruotsissa.[27]

Tiedossa ei ole, kuinka moni toisessa jäsenvaltiossa asuva EU:n kansalainen on tosi asiassa käyttänyt äänioikeuttaan vaaliluetteloon merkitsemisensä jälkeen. Tämä johtuu siitä, että vaaliluettelossa ei enää tehdä eroa maan kansalaisten ja muiden äänestäjien välillä. Jäsenvaltiot eivät yleensä kerää tällaisia tietoja välttyäkseen syyllistymästä syrjintään. Myöskään niiden EU:n kansalaisten määrästä, jotka asettuvat toisessa jäsenvaltiossa ehdokkaaksi ja tulevat valituiksi, ei ole juurikaan tietoja saatavilla. Varsinkin Itävalta, Ruotsi, Saksa ja Tšekki ovat valittaneet sitä, miten vaikeaa näitä tietoja on saada paikallisviranomaisilta, koska kyseisiin maihin ei ole perustettu yhtä yhteyspistettä. Asia nousi esiin jo edellisessä europarlamenttivaaleja käsitelleessä kertomuksessa[28].

Muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan ehdokkaaksi asettuneista EU:n kansalaisista valituksi tulleiden prosenttiosuus on suurin Ranskassa (32,8 %) ja toiseksi suurin Ruotsissa (17,1 %). Myös Espanjassa, Itävallassa ja Luxemburgissa on tullut valituksi merkittävä määrä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

3. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

3.1. Direktiivin 94/80/EY saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä – tilannekatsaus

Tässä kertomuksessa arvioidaan ensimmäistä kertaa EU:hun vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden antamaa kansallista lainsäädäntöä sekä muiden jäsenvaltioiden sellaista lainsäädäntöä, joka on tullut voimaan vuoden 2002 kertomuksen jälkeen.

Kertomus kattaa myös sellaisen kyselylomakkeessa mainitun uuden lainsäädännön[29], jota ei ole vielä annettu virallisesti komissiolle tiedoksi.

Jäsenvaltioiden ilmoittamien, direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevien toimenpiteiden perusteella voidaan katsoa, että tilanne on tyydyttävä kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Eräisiin tapauksiin, joissa on kyse virheistä tai epätäydellisyyksistä direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, on kuitenkin puututtava, jotta

---

27 Irlannissa noin 25 prosenttia maassa asuvista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on merkitty vaaliluetteloon. Brittien osuus Irlannissa asuvista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on 25 prosenttia, ja heistä 74 prosenttia on merkitty vaaliluetteloon. He osallistuvat aktiivisesti politiikkaan Irlannissa, jossa he voivat vastavuoroisuuden pohjalta äänestää parlamentin alahuoneen (Dáil Éireann) vaaleissa aivan kuten Irlannin kansalaiset voivat äänestää Yhdistyneen kuningaskunnan parlamenttivaaleissa. Espanjassa yli 50 prosenttia maassa asuvista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on merkitty vaaliluetteloon. Brittien ja saksalaisten yhteenlaskettu osuus Espanjassa asuvista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on 18,5 prosenttia, ja valtaosa heistä on merkitty vaaliluetteloon. Toinen mahdollinen syy tälle suhteellisen suurelle prosenttiluvulle on se, että niistä jäsenvaltioista, joissa vaaliluetteloon merkitseminen ei ole automaattista, Espanja on ainoa, joka lähettää kaikille maassa asuville muiden jäsenvaltioiden kansalaisille kirjeen, jossa selitetään vaalimenettelyä. On myös huomattava, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla oli tietyin edellytyksin mahdollisuus äänestää Irlannin ja Espanjan kunnallisvaaleissa jo ennen direktiivin voimaantuloa. Ruotsissa puolestaan suomalaisten osuus kaikista maassa asuvista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista on 27,5 prosenttia, ja viimeisimmissä kunnallisvaaleissa heidän äänestysprosenttinsa oli arviolta 30.

28 KOM(2010) 605.

29 Kyseessä on Itävallan, Kyproksen, Liettuan, Luxemburgin ja Slovenian lainsäädäntö.

voidaan välttyä virheelliseltä täytäntöönpanolta, joka taas saattaisi estää vaalioikeuksien täysimääräisen käytön.

Näyttää siltä, että joissain jäsenvaltioissa[30] direktiivin 3 ja 4 artiklan[31] saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on tehty virheitä. Niissä asuvilla muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus äänestää ja asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa vasta sen jälkeen, kun he ovat asuneet maassa tietyn vähimmäisajan, ilman että maan omiin kansalaisiin sovelletaan samaa vaatimusta. Maissa, joissa äänioikeuden ehtona on, että henkilö on asunut maassa tietyn vähimmäisajan, lainsäädäntöön ei myöskään sisälly mahdollisuutta, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten voidaan katsoa täyttävän tämän vaatimuksen myös siinä tapauksessa, että he ovat viettäneet vaaditun ajan muussa jäsenvaltioissa kuin asuinjäsenvaltiossaan.

Yksi jäsenvaltio edellyttää, että äänioikeutetun on jätettävä hakemus vaaliluetteloon merkitsemistä varten 30 päivän kuluessa äänioikeuden saamisesta. Tämä vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten syrjimiseltä. Kyseisen määräajan alkamispäivässä on eroja: maan omille kansalaisille se on äänioikeusiän saavuttamispäivä ja muille EU:n kansalaisille päivä, jona he ovat rekisteröityneet maan asukkaiksi. Myös säännöksen seuraukset näyttävät vaihtelevan sen mukaan, onko kyseessä maan oma vai toisen jäsenvaltion kansalainen.[32]

Direktiivin 7 artiklan mukaisesti EU:n kansalainen käyttää kunnallisvaaleja koskevaa äänioikeuttaan asuinvaltiossaan, jos hän on pyytänyt kyseistä oikeutta. Useimmissa jäsenvaltioissa (Alankomaissa, Itävallassa, Latviassa, Liettuassa, Maltalla, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa) vaaliluetteloon merkitseminen on kuitenkin automaattista. Näin EU:n kansalaiset voivat äänestää ilman, että heidän täytyy tehdä vaaliluetteloon merkitsemistä koskeva hakemus asetetussa määräajassa.

Jäsenvaltioiden on hoidettava tietyt direktiivissä säädetyt velvollisuudet[33], joiden tarkoituksena on helpottaa EU:n kansalaisten merkitsemistä vaaliluetteloon. Kansalaisten tekemien kantelujen johdosta komissio oli vuonna 2010 yhteydessä kahteen jäsenvaltioon, joissa kansainvälisten elinten palveluksessa olevilla EU:n kansalaisilla on ollut vaikeuksia vaalioikeuksiensa käytössä. Kyseisten jäsenvaltioiden laki ei sallinut niissä asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten merkityttää itseään vaaliluetteloon. Komission yhteydenotto johti

---

30 Komissio selvittää parhaillaan tilannetta Liettuassa ja Sloveniassa. Slovenian viranomaiset ovat äskettäin ilmoittaneet komissiolle, että ne suostuvat muuttamaan maan lainsäädäntöä, jotta se vastaisi täysin direktiivin vaatimuksia.

31 Direktiivin 3 artiklassa taataan jokaiselle EU:n kansalaiselle, joka olematta asuinjäsenvaltionsa kansalainen täyttää asuinmaansa lainsäädännössä säädetyt kyseisen maan kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevat edellytykset, äänioikeus ja vaalikelpoisuus kyseisen maan kunnallisvaaleissa. Direktiivin 4 artiklassa säädetään puolestaan, että jos asuinvaltion kansalaisten on täytynyt asua valtakunnan alueella tietyn vähimmäisajan, tätä edellytystä pidetään täytettynä kunnallisvaaleissa äänioikeutettujen ja vaalikelpoisten henkilöiden osalta, kun he ovat asuneet vastaavan ajan muissa jäsenvaltioissa.

32 Komissio selvittää parhaillaan tilannetta Kyproksella.

33 Direktiivin 8 artiklan mukaan a) jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta äänioikeutettu henkilö voidaan merkitä vaaliluetteloon hyvissä ajoin ennen äänestystä; b) muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on vaaliluetteloon merkitsemistä varten esitettävä samat asiakirjat kuin kyseisen maan kansalaisten; c) asuinjäsenvaltio voi vaatia toisen jäsenvaltion kansalaista esittämään voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen sekä määrämuotoisen vakuutuksen, josta käy ilmi hänen kansalaisuutensa ja osoitteensa asuinjäsenvaltiossa.

siihen, että asianomaiset jäsenvaltiot ovat hiljattain muuttaneet kyseisiä lakejaan[34] ja näin poistaneet havaitut ongelmat.

Kun vaalikelpoinen EU:n kansalainen jättää ehdokashakemuksensa, hänen on esitettävä hakemuksensa tueksi samat asiakirjat kuin ehdokkaaksi pyrkivät kyseisen jäsenvaltion kansalaiset. Jäsenvaltiot voivat vaatia muutamia muitakin asiakirjoja[35] kuin määrämuotoisen vakuutuksen, josta käy ilmi henkilön kansalaisuus ja osoite asuinjäsenvaltiossa. Komission mielestä kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ehdokkaaksi asettuvan on aina esitettävä kotijäsenvaltionsa myöntämä todistus siitä, ettei tämä ole menettänyt vaalikelpoisuuttaan, on ristiriidassa direktiivin kanssa. Direktiivin mukaan tällaista todistusta voidaan vaatia ainoastaan silloin, jos on syytä epäillä henkilön itse antaman vakuutuksen todenperäisyyttä. Äänioikeuden käytön osalta tämä muodostaa ylimääräisen rasitteen muiden jäsenvaltioiden kansalaisille. Myös asuinpaikkatodistuksen viitenumeron vaatiminen vaikuttaisi olevan ristiriidassa direktiivin kanssa.[36]

Direktiivillä jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan niiden alueella asuville muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ”hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla” niistä edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat vaalioikeuksien käyttöä kunnallisvaaleissa. Erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus saada tieto toimista, joihin on ryhdytty hänen vaaliluetteloon merkitsemistä tai ehdokkaaksi asettumista koskevan hakemuksensa johdosta. Joidenkin jäsenvaltioiden[37] laeissa, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, ei ole säädetty velvollisuudesta ilmoittaa kansalaisille tällaisista toimista. Direktiivissä säädetään myös EU:n kansalaisten oikeudesta saada tietoja asuinjäsenvaltionsa kansalaisten käytössä olevista muutoksenhakumahdollisuuksista siinä tapauksessa, että kyseinen jäsenvaltio hylkää vaaliluetteloon merkitsemistä tai ehdokkaaksi asettumista koskevan hakemuksen. Eräiden jäsenvaltioiden[38] kansallisessa laissa ei ole mainintaa tästä mahdollisuudesta. Useissa jäsenvaltioissa[39] täytäntöönpanolaki ei sisällä direktiivin säännöstä, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan äänioikeutetuille ja vaalikelpoisille hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla vaalioikeuksien käyttöä koskevista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä. Kyseiset jäsenvaltiot ovat kuitenkin kaikki ilmoittaneet edellisten kunnallisvaalien yhteydessä toteutetuista toimista ja institutionaalisista aloitteista, joiden tarkoituksena oli kertoa kansalaisille vaalioikeuksien toteutumisesta. Näin ne ovat huolehtineet direktiivin kyseisten säännösten täytäntöönpanosta.

3.2. Jäsenvaltioiden direktiivin 5 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla antamien, tiettyjen tehtävien varaamista maan kansalaisille koskevien säännösten tarkastelu

Direktiivissä säädetystä oikeudesta äänestää ja asettua ehdokkaaksi asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa seuraa, että EU:n kansalaisesta voi tulla kunnanvaltuuston vaaleilla valittu jäsen tai pormestari jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole.

---

34 Tanskan laki nro 1545 (21.12.2010) ja Ruotsin laki nro 1843/2010.

35 Vakuutus siitä, että henkilö ei ole menettänyt vaalikelpoisuuttaan kotijäsenvaltiossaan. Jos asiasta on epäselvyyttä, on esitettävä kotijäsenvaltion myöntämä todistus siitä, ettei henkilö ole menettänyt vaalikelpoisuuttaan. Lisäksi voidaan vaatia voimassa oleva henkilöllisyystodistus, määrämuotoinen vakuutus siitä, ettei henkilöllä ole ehdokasasemaan sopimattomia tehtäviä, sekä ilmoitus viimeisimmästä osoitteesta kotijäsenvaltiossa.

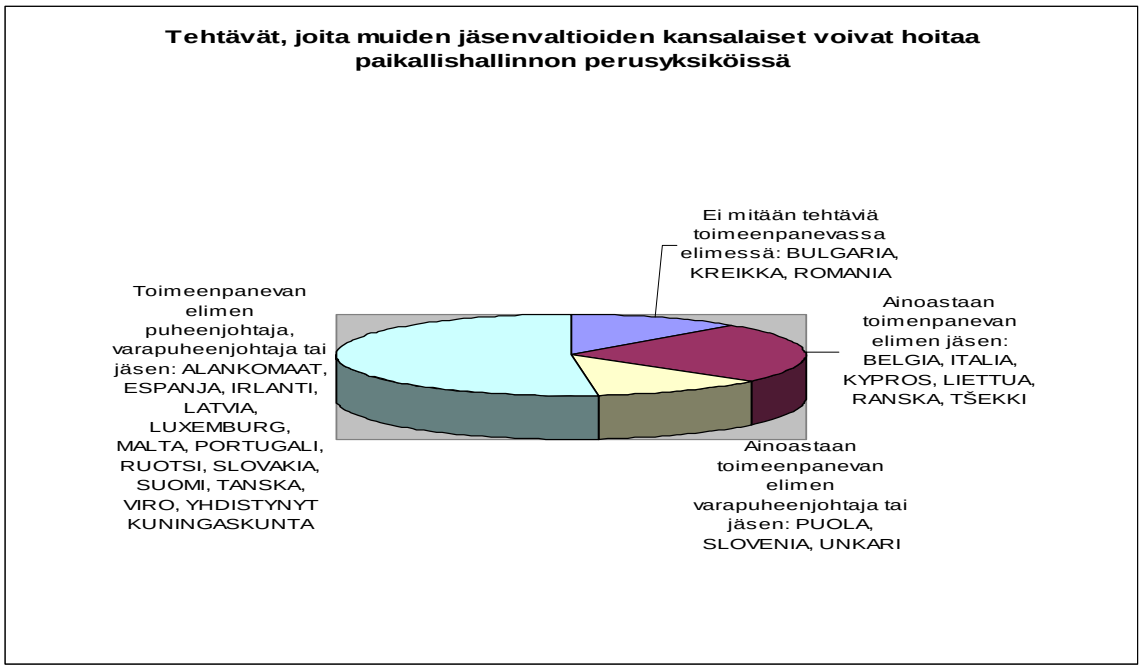
36 Komissio selvittää parhaillaan tilannetta Bulgariassa.

37 Bulgaria, Espanja, Kypros, Puola, Ranska, Romania, Slovakia ja Tšekki.

38 Espanja, Ranska ja Slovakia.

39 Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Latvia, Puola, Ranska, Romania, Slovakia, Slovenia ja Tšekki.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat varata tietyt paikallishallinnon tehtävät (käytännössä paikallishallinnon perusyksikön toimeenpanevan elimen puheenjohtajuus, varapuheenjohtajuus tai jäsenyys) omille kansalaisilleen, jos nämä henkilöt valitaan hoitamaan kyseisiä tehtäviä koko toimikauden ajaksi tai tilapäisesti tai väliaikaisesti.



** Itävalta ja Saksa ovat liitotasavaltoja; niissä säännökset vaihtelevat osavaltioittain.*

Alankomaissa, Espanjassa, Irlannissa, Latviassa, Luxemburgissa, Maltalla, Portugalissa, Ruotsissa, Slovakiassa, Suomessa, Tanskassa, Virossa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei tällä hetkellä ole mitään rajoituksia, joten muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat tulla nimitetyiksi paikallishallinnon perusyksikön toimeenpanevan elimen puheenjohtajaksi, varapuheenjohtajaksi tai jäseneksi. Kolme jäsenvaltiota[40] on varannut paikallishallinnon päällikön tehtävän omille kansalaisilleen. Kuudessa muussa jäsenvaltiossa[41] muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät voi toimia edes toimeenpanevan elimien varapuheenjohtajana mutta kylläkin jäseninä. Loput jäsenvaltiot[42] soveltavat kaikkia direktiivissä sallittuja rajoituksia, joten muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät voi toimia niissä edes toimeenpanevan elimen jäseninä.

Komissio tarkastelee tässä kertomuksessa ensimmäistä kertaa direktiivin näitä näkökohtia. Komissio katsoo, että vähemmän rajoittava lainsäädäntö voi paremmin edistää muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kotoutumista ja osallistumista demokratian toteuttamiseen asuinjäsenvaltiossaan.

40 Puola, Slovenia ja Unkari.
41 Belgia, Italia, Kypros, Liettua, Ranska ja Tšekki.
42 Bulgaria, Kreikka ja Romania.

3.3. Päivitys direktiivin liitteeseen: paikallishallinnon perusyksiköt jäsenvaltioissa

Direktiivi sisältää liitteen, jossa luetellaan 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa[43] tarkoitetut paikallishallinnon perusyksiköt jäsenvaltioittain. Direktiivin säännösten soveltamisala määräytyy paikallishallinnon perusyksiköiden luettelon perusteella. Siksi on tärkeää, että luettelo pidetään ajan tasalla.

Liitettä muutettiin vuosina 2003[44] (kymmenen uuden jäsenvaltion EU:hun liittymistä vuonna 2004 silmällä pitäen) ja 2006[45] (kahden uuden jäsenvaltion EU:hun liittymistä vuonna 2007 silmällä pitäen) kyseisten jäsenvaltioiden paikallishallintojen perusyksikköjen lisäämiseksi siihen.

Muutamat jäsenvaltiot[46] ovat hiljattain ilmoittaneet komissiolle antaneensa uutta lainsäädäntöä, jolla muutetaan direktiivissä tarkoitettujen paikallishallinnon perusyksiköiden nimityksiä. Komissio on kehottanut kaikkia jäsenvaltioita tekemään virallisen ilmoituksen kaikesta tämänsisältöisestä lainsäädännöstä.

4. SEUT-SOPIMUKSEN 22 ARTIKLAN 1 KOHDAN MUKAINEN POIKKEUS

SEUT-sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti direktiivillä voidaan sallia poikkeuksia yleisiin sääntöin, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.

Direktiivin 12 artiklan mukaan yhtäläisen kohtelun periaatteesta voidaan poiketa, jos se on perusteltua jäsenvaltion erityisten ongelmien takia. Jos niiden äänestysikäisten EU:n kansalaisten osuus, jotka asuvat jossakin jäsenvaltiossa olematta sen kansalaisia, on suurempi kuin 20 prosenttia kaikista kyseisessä maassa asuvista äänestysikäisistä EU:n kansalaisista, asianomainen jäsenvaltio voi asettaa sekä äänioikeuden että vaalikelpoisuuden ehdoksi, että henkilö on asunut maassa tietyn vähimmäisajan, tai toteuttaa toimenpiteitä ehdokaslistojen laatimiseksi niin, että niillä helpotetaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kotoutumista ja vältetään maan omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välinen vastakkainasettelu.

Luxemburg on ainoa jäsenvaltio, joka täyttää tämän ehdon. Se onkin hyödyntänyt tätä poikkeusta rajaamalla äänioikeuden sellaisiin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, joiden kotipaikka on Luxemburgin alueella ja jotka ovat asuneet maassa vähintään viisi vuotta ennen vaaliluetteloon merkitsemistä.[47] Myös vaalikelpoisuuden suhteen Luxemburg edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, että nämä ovat asuneet maassa vähintään viisi vuotta ennen hakemuksen jättämistä.[48]

---

43 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ’paikallishallinnon perusyksiköllä’ tarkoitetaan liitteessä mainittuja hallinnollisia yksiköitä, joilla jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti on yleisillä ja välittömillä vaaleilla valittavia toimielimiä ja jotka ovat toimivaltaisia hoitamaan omalla vastuullaan tiettyjä paikallisia asioita poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän perustasolla.

44 Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 236, 23.9.2003, s. 334).

45 Neuvoston direktiivi 2006/106/EY (EUVL L 363, 20.12.2006, s. 409–410).

46 Kreikka, Latvia ja Tanska.

47 18.2.2003 annetun lain 2 §.

48 18.2.2003 annetun lain 192 §.

Komissio on pyytänyt[49] Luxemburgin viranomaisia toimittamaan viimeisimmät tiedot muiden jäsenvaltioiden Luxemburgissa asuvien äänestysikäisten kansalaisten määrästä sekä kaikkien Luxemburgissa asuvien äänestysikäisten EU:n kansalaisten määrästä.

Luxemburgin viranomaisten toimittamien tietojen mukaan Luxemburgissa asuu 174 250 äänestysikäistä muiden jäsenvaltioiden kansalaista ja kaikkiaan 406 300 äänestysikäistä EU:n kansalaista. Muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osuus kaikista Luxemburgissa asuvista EU:n kansalaisista on 42,9 prosenttia, mikä on siis enemmän kuin direktiivissä asetettu 20 prosentin raja.

Näin ollen Luxemburgille myönnetty poikkeus on edelleen aiheellinen.

Vaalikelpoisuuden Luxemburg laajensi 13. helmikuuta 2011 antamallaan lailla koskemaan maassa asuvia kolmansien maiden kansalaisia. Lain voimaantulon jälkeen kuka tahansa ulkomaalainen voi toimia paikallishallinnon perusyksikön toimeenpanevan elimen puheenjohtajana tai jäsenenä.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan Belgia voi soveltaa direktiivillä vahvistettuja poikkeuksia rajoitettuun määrään kuntia, joiden luettelo on toimitettava tiedoksi vähintään vuotta ennen niitä kunnallisvaaleja, joissa poikkeusta aiotaan käyttää. Maa ei ole kuitenkaan koskaan hyödyntänyt tätä 12 artiklan 2 kohtaan perustuvaa poikkeusta.

Direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan toisen jäsenvaltion kyseisessä jäsenvaltiossa asuvilla kansalaisilla on äänioikeus maan parlamenttivaaleissa ja heidät voidaan tätä tarkoitusta varten merkitä maan vaaliluetteloon täsmälleen samoin edellytyksin kuin kyseisen maan äänioikeutetut kansalaiset, ensiksi mainittu jäsenvaltio voi direktiivistä poiketen olla soveltamatta 6–11 artiklaa näihin henkilöihin. Yksikään jäsenvaltio ei ole käyttänyt tätä 12 artiklan 3 kohtaan[50] perustuvaa poikkeusta.

5. LISÄPONNISTELUT VAALIOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN JA KANSALAISTEN DEMOKRATIAN TOTEUTTAMISEEN OSALLISTUMISEN VARMISTAMISEKSI

5.1. Oikeus liittyä puolueen jäseneksi tai perustaa puolue asuinjäsenvaltiossa

Syrjintäkieltoperiaatteen mukaisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisille olisi myönnettävä asuinjäsenvaltiossaan vaalioikeudet samoin edellytyksin kuin kyseisen maan omille kansalaisille. Tästä seuraa, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten on voitava osallistua täysipainoisesti asuinjäsenvaltionsa politiikkaan ja siis liittyä siellä toimiviin puolueisiin tai jopa perustaa uusia puolueita.

Katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010 esitellään toimenpiteitä, joiden tavoitteena on varmistaa, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin sovelletaan samoja ehtoja kuin maan omiin kansalaisiin. Komissio onkin ollut hiljattain yhteydessä niihin

---

49 11.2.2011 päivätty kirje.

50 Direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan toisen jäsenvaltion kyseisessä jäsenvaltiossa asuvilla kansalaisilla on äänioikeus maan parlamenttivaaleissa ja heidät voidaan tätä tarkoitusta varten merkitä maan vaaliluetteloon täsmälleen samoin edellytyksin kuin kyseisen maan äänioikeutetut kansalaiset, ensiksi mainittu jäsenvaltio voi direktiivistä poiketen olla soveltamatta 6–11 artiklaa näihin henkilöihin.

jäsenvaltioihin[51], joiden lainsäädännössä rajoitetaan toisten jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta liittyä puolueisiin tai perustaa niitä. Kuten viimeisimmässä kertomuksessa europarlamenttivaaleista[52] jo todettiin, komissio katsoo, että tällaiset kansallisiin lakeihin sisältyvät rajoitukset estävät EU:n kansalaisia käyttämästä vaalioikeuksiaan. Jos rajoituksia ei poisteta, komissio aikoo käyttää sille perussopimusten nojalla kuuluvia toimivaltuuksia varmistaakseen direktiivin noudattamisen.

5.2. Muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osallistumista edistävät toimintatavat

Komissio pitää tärkeinä toimia ja aloitteita, joiden tarkoituksena on edistää ja tukea muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osallistumista demokratian toteuttamiseen asuinjäsenvaltiossaan.

Joissakin jäsenvaltioissa on jo käytössä hyviä toimintatapoja, jotka voivat toimia mallina muille. Esimerkiksi Espanjassa, Liettuassa, Ruotsissa, Saksassa, Suomessa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa on toteutettu muiden jäsenvaltioiden kansalaisille kohdennettuja toimenpiteitä, joiden avulla heille on tiedotettu kunnallisvaaleja koskevasta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta. Käytännössä heille on lähetetty postitse kirje tai äänestyslippu sekä tietoa vaalimenettelystä.

Luxemburgissa järjestettiin nuorille suunnattu tiedotuskampanja oppilaitoksissa, mitä voidaan pitää tehokkaana tapana kannustaa osallistumaan kunnallisvaaleihin. Oppilaitoksilla on keskeinen rooli paikallisyhteisön ja varsinkin ensimmäistä kertaa äänestävien elämässä, erityisesti heidän kotoutumisessaan ja kansalaiskasvatuksessa.

Direktiivin mukaan ne jäsenvaltiot, joissa äänestäminen ei ole pakollista, voivat ottaa käyttöön järjestelmän, jossa äänioikeutetut merkitään automaattisesti vaaliluetteloihin. Näin toimitaan jo Alankomaissa, Itävallassa (Burgenlandia lukuun ottamatta), Latviassa, Liettuassa, Maltalla, Romaniassa, Ruotsissa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa, Unkarissa ja Virossa. Komissio suhtautuu myönteisesti käytäntöön, jossa muiden jäsenvaltioiden kansalaiset merkitään automaattisesti vaaliluetteloihin heidän rekisteröityessään asukkaaksi. Näin kansalaisille, jotka haluavat käyttää äänioikeuttaan, ei muodostu ylimääräistä rasitetta erillisen hakemuksen jättämisestä määräajassa.

Niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa vaaliluetteloon merkitseminen ei ole automaattista, komissio pitää hyvänä toimintatapana sitä, ettei vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan pyynnön esittämiselle aseteta määräaikaa. Näin on esimerkiksi Italiassa. Kansalaisten osallistuminen poliittiseen keskusteluun lisääntyy vaalikampanjan viime metreillä, jolloin he myös päättävät käyttää äänioikeuttaan. Reilusti ennen vaalikampanjoinnin päättymistä umpeutuvan määräajan asettaminen vaaliluetteloon merkitsemiselle voi siis sulkea vaaleista pois ne kansalaiset, jotka päättävät äänestää viime tingassa.

6. PÄÄTELMÄT

Ensimmäisen kertomuksen tietojen ja kyselylomakkeen avulla vuonna 2011 kerättyjen tietojen välinen vertailu osoittaa, että toisessa jäsenvaltiossa asuvien äänestysikäisten EU:n

---

[51] Komissio selvittää parhaillaan tilannetta Espanjassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Saksassa, Slovakiassa ja Tšekissä. Suomi on jo ilmoittanut poistavansa asiaa koskevat rajoitukset lainsäädännöstään.

[52] KOM(2010) 605.

kansalaisten määrä on noussut 4,7 miljoonasta (v. 2000) 8 miljoonaan[53] (v. 2010) lähinnä laajentumisen seurauksena. Asuinjäsenvaltiossaan demokratian toteuttamiseen paikallistasolla aktiivisesti osallistuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten määrä ei näytä nousseen samassa suhteessa ainakaan, jos mittapuuna pidetään vaaliluetteloihin merkitsemistä koskevia pyyntöjä.

Äänestysvilkkaudesta on tullut haaste Euroopan demokratioille. Vapaisiin ja yleisiin vaaleihin perustuva legitiimiys on demokraattisen hallintotavan kivijalka. Vaalien osallistumisaste kertoo paljon demokratian laadusta. Siksi poliittisen välinpitämättömyyden torjumista on pidettävä EU:n ja jäsenvaltioiden asialistan kärjessä. Tarvitaan uusia ponnisteluja, jotta kansalaiset saisivat kohdennettua tietoa vaalioikeuksistaan ja niiden käytön edellyttämistä hallintomenettelyistä. Kaikkia aloitteita, joiden tavoitteena on lisätä tietoisuutta vaalioikeuksista ja kannustaa osallistumaan paikallisvaaleihin, on pidettävä hyödyllisinä ja tehokkaina, mukaan lukien osallistuminen komission hallinnoimiin ohjelmiin, kuten edellä 2.1 kohdassa on esitetty.

Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa voidakseen valvoa sitä, että direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön asianmukaisesti. Se myös auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan vaalioikeuksien täysimääräinen käyttö ja poistetaan esteet, joiden takia oikeus saada vaalioikeuksista tietoa hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla ei toteudu. Ehdotus vuoden 2013 nimeämisestä Euroopan kansalaisten teemavuodeksi tarjoaa konkreettisen tilaisuuden tehostaa vaaleihin osallistumista tukevia toimia yhteistyössä kansallisten ja paikallisten viranomaisten sekä jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten poliittista toimintaa muokkaavien sidosryhmien kanssa.

Tätä varten komissio aikoo käyttää epävirallista yhteistyöfoorumia, jonka tavoitteena on helpottaa suoraa vuoropuhelua komission, alueiden komitean sekä paikallis- ja alueviranomaisten kansallisten yhteenliittymien välillä. Yhteistyöfoorumin avulla komissio tulee tietoiseksi ongelmista, joita paikallisviranomaisilla on EU:n kansalaisten vaalioikeuksien täytäntöönpanossa, ja pääsee esteettä hyödyntämään kyseisten viranomaisten ajatuksia, asiantuntemusta ja parhaita toimintatapoja tavoitteenaan tehostaa vaalioikeuksien tosiasiallista toteutumista.

[53] Määrästä n. 40 % on vuonna 2004 tai sen jälkeen EU:hun liittyneiden maiden kansalaisia.