

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 27.10.2010
KOM(2010) 605 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

Aruanne, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete valimist (1976. aasta akt, mida on muudetud otsusega 2002/772/EÜ, Euratom) ning Euroopa Liidu kodanike osalemist Euroopa Parlamendi valimistel nende elukohaliikmesriigis (direktiiv 93/109/EÜ)

{KOM(2010) 603 lõplik}

KOMISJONI ARUANNE

Aruanne, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete valimist (1976. aasta akt, mida on muudetud otsusega 2002/772/EÜ, Euratom) ning Euroopa Liidu kodanike osalemist Euroopa Parlamendi valimistel nende elukohaliikmesriigis (direktiiv 93/109/EÜ)

1. SISSEJUHATUS

ELi kodanikele antud poliitilised õigused kindlustavad nende Euroopa identiteeti. ELi kodanike õigus hääletada kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel, olenemata sellest, millises liikmesriigis nad elavad, on esmatähtis nende osalemiseks liidu demokraatias.

Euroopa Parlamendi valimised on reguleeritud esindajate otsest ja üldist Euroopa Parlamenti valimist käsitleva 1976. aasta aktiga,¹ mida on muudetud nõukogu otsusega 2002/772/EÜ, Euratom,² millega sätestatakse kõigi liikmesriikide jaoks teatavad üldpõhimõtted nagu näiteks kohustus kasutada proportsionaalset esindatust ning tagada, et valimispäev jääb kindlasse ajavahemikku, mis algab teisipäeval ja lõppeb sama nädala pühapäeval. ELi kodanike Euroopa Parlamendi valimistel nende valitud elukohaliikmesriigis³ osalemise üksikasjalik kord on sätestatud direktiivis 93/109/EÜ⁴. Lisaks eeskirjadele, mis käsitlevad valijate registrisse kandmist ning topelthääletamise ja -kandideerimise vältimiseks teostatavaid kontrolle, sätestatakse direktiivis erand liikmesriikidele, kelle hääletamisealistest ELi kodanikest elanikest rohkem kui 20 % on mõne teise liikmesriigi kodanikud⁵. Kaheksateist kuud enne järjekordseid Euroopa Parlamendi valimisi esitab komisjon erandite kehtivuse kohta aruande. Komisjoni viimane aruanne võeti vastu 20. detsembril 2007⁶.

Kõige hiljutisemad Euroopa Parlamendi valimised toimusid 2009. aasta juunis, Nice'i lepinguga määrati Euroopa Parlamendi liikmete arvuks 736. Sellest tulenevalt valiti 2009. aasta valimistel Euroopa Parlamenti 736 liiget. Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009 tõuseb parlamendiliikmete arv 751ni. Nõukogu võttis kõnealuste sätete rakendamiseks vajalikud ettevalmistavad meetmed 23. juunil 2010⁷. Lissaboni lepinguga muudeti Euroopa Parlamendi koosseisu määratlust.

¹ Akt on lisatud 20. septembri 1976. aasta otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom. EÜT L 278, 8.10.1976.

² EÜT L 283, 21.10.2002.

³ ELi kodanikel on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 22 alusel õigus hääletada ja kandideerida kohalikel ja Euroopa Parlamendi valimistel selles liikmesriigis, kus nad elavad, samadel tingimustel, kui vastava liikmesriigi kodanikud, ilma et nad peaksid olema selle liikmesriigi kodanikud.

⁴ Direktiiv 93/109/EÜ, 6 detsember 1993. EÜT L 329, 30.12.1993, lk 34.

⁵ Sellised liikmesriigid võivad kehtestada teiste ELi liikmesriikide kodanikele asjaomases liikmesriigis elamise miinimumperioodi nõude, enne kui neile antakse hääletusõigus või õigus valimistel kandideerida.

⁶ Vt aruanne KOM(2007)846.

⁷ Vt Euroopa Liidu Nõukogu dokument 11192/10.

Edaspidi sätestatakse, et Euroopa Parlament koosneb „ühenduseks liitunud riikide rahvaste esindajate”⁸ asemel „liidu kodanike esindajatest”⁹.

Euroopa Parlamendi 2009. aasta valimisi käsitlev aruanne täiendab dokumenti „ELi kodakondsuse aruanne 2010: ELi kodanike õigusi ahistavate takistuste kõrvaldamine”, mis keskendub kodanike ees siiani seisvatele probleemidele, mis hõlmavad eelkõige kaupade ja teenuste piiriülest hankimist, ning meetmetele, kuidas neid probleeme lahendada.

Aruande eesmärk on anda hinnang ELi kodanike valimisõiguse kasutamisele 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel. Esiteks hinnatakse aruandes teadlikkust valimistest ja nendega kaasnevatest õigustest, sellega seoses liikmesriikide ja ELi institutsioonide võetud meetmeid ning tegelikku valimistel osalemist. Teiseks esitatakse ülevaade sellest, kuidas liikmesriigid on kõnealuse valdkonna õigusakte üle võtnud ja rakendanud. Aruandes esitatakse ka meetmed, mida tuleks võtta valimistest osavõtu parandamiseks ning ELi kodanike valimisõiguse kasutamise tagamiseks.

Käesolev aruanne tugineb Eurobaromeetri uuringutele, 15. juunil 2010 lõpule viidud üldsusega konsulteerimise tulemustele, 1.–2. juulil 2010 toimunud konverentsile „ELi kodanike õigused – Edasine areng”, liikmesriikide valimiseksperptide esitatud teabele ja komisjoni hinnangule 1976. aasta akti ning direktiivi 93/109/EÜ ülevõtmise ja rakendamise kohta liikmesriikides.

2. TEADLIKKUS VALIMISTEST NING VALIMISTEL OSALEMINE

2.1. Üldine valimisaktiivsus ja meetmed osalemise suurendamiseks

Valijate osalemine on alates esimestest Euroopa Parlamendi otsevalimistest 1979. aastal pidevalt vähenenud. 2009. aasta alguses olid Eurobaromeetri andmetel ainult 34 % ELi kodanikest kindlad, et osalevad Euroopa Parlamendi valimistel.

Madala valimisaktiivsuse tõttu nimetasid Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu ja komisjon valimised 2009. aasta institutsioonidevahelise teavitustöö prioriteediks ning otsustasid ühiselt tõsta kodanike teadlikkust Euroopa Parlamendi valimistest, võttes aluseks poliitilise kokkuleppe „Partnerlus Euroopa asjadest teavitamisel”¹⁰. Komisjon osales aktiivselt 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimiste tähtsusele tähelepanu juhtimisel¹¹. See täiendas Euroopa Parlamendi kampaaniat enam kui tuhande meetme ja üritusega, millega mobiliseeriti kõik kasutusel olevad teavitusvahendid. Erilisi jõupingutusi tehti eelkõige naiste, noorte ja esmavalijate tähelepanu võitmiseks, kuna nende rühmade osalemine Euroopa Parlamendi valimistel oli kampaania käigus korraldatud küsitluste kohaselt kõige vähetõenäolisem. Komisjon kasutas kampaaniates audiovisuaalseid ja uue meedia vahendeid, mis hõlmasid kampaaniat ka MTVs ja blogiprojekti „TH!NK ABOUT

⁸ Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõige 2.

⁹ Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 189.

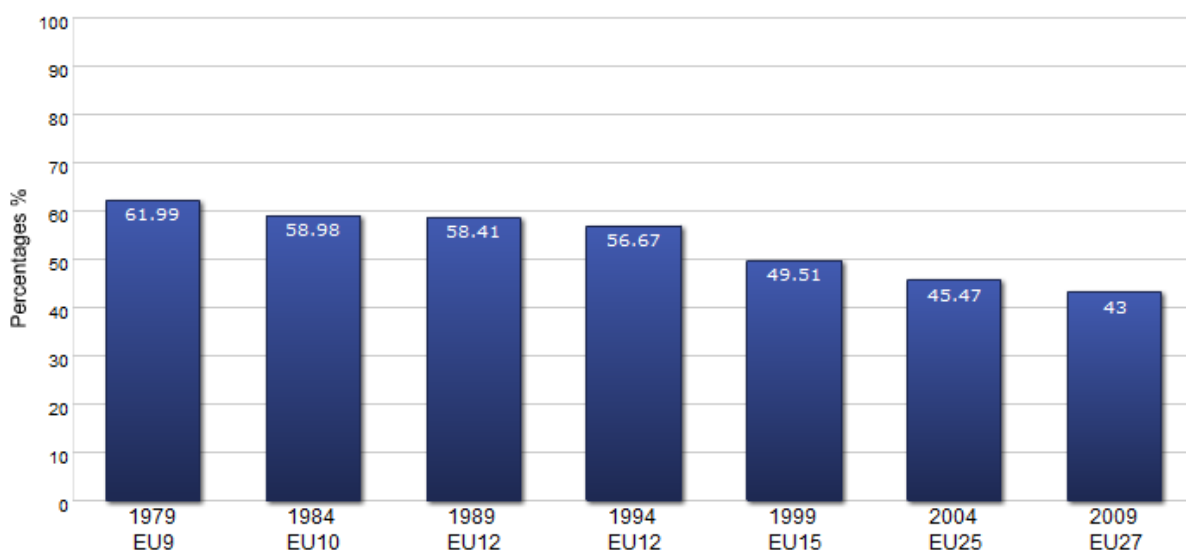
¹⁰ Poliitiline kokkulepe „Partnerlus Euroopa asjadest teavitamisel” sõlmiti 22. oktoobril 2008.

¹¹ Aruanne – Euroopa Komisjoni teadlikkuse tõstmise meetmed, mis käsitlevad 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimisi:

http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

IT”. Inimestele jaotati brošüüre, milles selgitati näiteks seda, kuidas EL tegutseb valdkondades, mis mõjutavad kodanike igapäevaelu („Euroopa naiste jaoks”). Lisaks anti välja eraldi trükis „Milleks hääletada Euroopa Parlamendi valimistel”. Kampanias kasutati ära ka toimuvaid avalikke üritusi ning väljakujunenud võrgustikke, nagu Euroopa esinduskogude naisühendused. Kõnealused meetmed koos Euroopa Komisjoni esinduste avalikkuse jaoks korraldatud arutelude ja avalike üritustega muutsid üldsuse arvamust ELi suhtes soodsamaks.

Kuigi inimesi hääletama ergutanud ELi kampaniast oli teadlik 67 % valimisõiguslikest kodanikest, tundub selle mõju aktiivsusele olevat piiratud. Üldine valimisaktiivsus ulatus 2009. aastal 43 %-ni, olles 2004. aastal 45 %, mis kinnitab, et valimistel osalejate arv väheneb. Valimisaktiivsuse langus oli 2009. aasta valimistel siiski suhteliselt väike.



Allikas: www.europarl.europa.eu

Komisjon teostas ka valimisjärgse avaliku küsitluse,¹² et mõõta võimalikke muutujaid, mille abil oleks võimalik valimisaktiivsust tõsta. Kolm peamist meetet, millega saaks tõsta kodanike motiveeritust valimistel osaleda, on järgmised: paremini tutvustada Euroopa Liidu tegevuse mõju kodanike igapäevaelule (84 %), paremini tutvustada kandidaatide ja Euroopa Parlamendis esindatud parteide programme ja eesmärke (83 %) ning anda rohkem teavet Euroopa Parlamendi valimiste enda kohta (80 %). Kõnealuseid kolme soovitus nimetasid enamus vastajatest igas liikmesriigis. 61 % vastajatest teatas, et nende osalemine valimistel oleks tõenäolisem, kui need toimuksid kogu liidus ühel ja samal päeval.

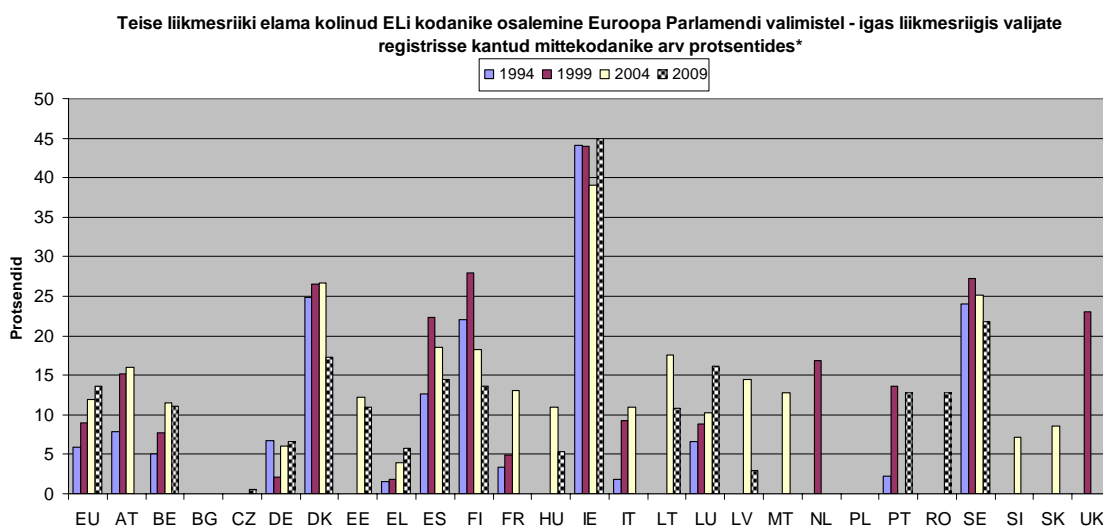
2.2. ELi kodanike teadlikkus ja valimisaktiivsus elukohaliikmesriigi

Statistika andmetel elab üha suurem arv valimisõiguslikus vanuses ELi kodanikke liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole. Näiteks Hispaanias on valimisõiguslikus vanuses muu ELi liikmesriigi kodanike arv kasvanud 700 000-lt 2004. aastal peaaegu

¹² Eurobaromeetri uuring nr 292.

2 miljonile 2009. aastal ning Küprosel 45 000-lt 77 000-le. Statistika alusel võib väita, et ELi kodanike poliitiliste õiguste tähtsus on suurenenud paralleelselt vaba liikumise õiguse ja elukohavabaduse suureneva kasutamisega.

Valijaskonna suurenemist kinnitab ka valijate registrisse kantute arv elukohaliikmesriikides. 2009. aastal oli peaaegu kõikjal elukohaliikmesriigi valijate registrisse kantud rohkem ELi kodanikke, kui eelmiste valimiste ajal. Näiteks Prantsusmaal kasvas selliste kodanike arv 2004. aasta 145 000-lt 2009. aasta 200 000-le, Hispaanias 130 000-lt 284 000-le ja Tšehhi Vabariigis 99-lt 703-le. Liikmesriikide esitatud andmete alusel ulatus teises liikmesriigis elavate ja seal 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimiste valijate registrisse kantud kodanike osakaal kogu ELis 11,6 %-ni,¹³ direktiivi esmasel kohaldamisel 1994. aastal oli kõnealune näitaja 5,9 %.



*Mõned liikmesriigid ei esitanud andmeid. Valimisaktiivsus Iirimaa oli 2009. aastal 61 %.

Samal ajal ei suurenenud mõnes liikmesriigis valijate registrisse kantud kodanike arv 2009. aastal proportsionaalselt 2004. aastaga võrreldes, kuigi vastava liikmesriigi territooriumil elavate valimisõiguslikus vanuses mittekodanike arv suurenes. Näiteks valimisõiguslikus vanuses muu ELi liikmesriigi kodanike arv Taanis kasvas 2004. aasta 58 148-lt 2009. aastal 96 783-le (66 % kasv). Valijate registrisse kantute arv kasvas aga ainult 7 % (15 572-lt 16 776-le). Leedus kasvas valimisõiguslikus vanuses muu ELi liikmesriigi kodanike arv ajavahemikus 2004–2009 peaaegu 80 %, kuid ka valijate registrisse kantute arv kasvas ainult 10 % võrra.

Põhjuseid, miks ei kasuta teistes liikmesriikides elavad ELi kodanikud õigust osaleda Euroopa Parlamendi valimistel eriti usinalt, on mitu. Esiteks osaleb valimistel ka üldisemalt vähem inimesi, see suundumus on levinud ka oma päritoluliikmesriigis elavate kodanike seas ning sellel on omad põhjused. Teine tegur on inimeste teadlikkus oma poliitilistest õigustest. Teadlikkus on eeltingimus inimeste osalemisele oma elukohaliikmesriigi poliitilise elus. 2010. aastal korraldatud

¹³ Kõnealuste andmete aluseks on enamiku liikmesriikide esitatud andmed. Komisjonil puuduvad siiski piisavad andmed liidu kodanike arvu kohta Bulgaarias, Prantsusmaal, Itaalias, Maltal, Madalmaades, Poolas, Sloveenias, Slovakkias ja Ühendkuningriigis.

Eurobaromeetri uuring näitab, et teadlikkus on võrreldes varasemate aastatega oluliselt suurenenud,¹⁴ kuid arenguruumi veel jätkub. Kui 2007. aastal teadis ainult 54 % osalejatest, et muu ELi liikmesriigi kodanikel on elukohaliikmesriigis õigus osaleda Euroopa Parlamendi valimistel, siis 2010. aastal oli teadlikkus selles küsimuses tõusnud 69 %-ni. Kõige suurem teadlikkus kõnealuses küsimuses oli liikmesriigiti Iiri (79 %), Hispaania (76 %) ja Läti (75 %) kodanike hulgas.

Elukohaliikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistest osavõtt võib mõjutada ka asjaolu, et kuna topelthääletamine on keelatud, peavad ELi kodanikud valima, kas nad hääletavad oma päritoluliikmesriigis või liikmesriigis, kuhu nad on kolinud (st hääletavad erinevate kandidaatide poolt). Eurobaromeetri uuringust selgub, et inimesed on toetuse osas kandidaatidele ja nimekirjadele, kelle poolt nad eelistavad Euroopa Parlamendi valimistel hääletada, äärmiselt jagunenud. Ligikaudu 44 % vastanutest ütlesid, et kui nad elaksid liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, siis eelistaksid nad hääletada selles liikmesriigis, peaaegu sama suur osa vastanutest (46 %) olid aga arvamusel, et eelistaksid ikkagi hääletada oma päritoluriigis.

Olemasolev statistika osaluse kohta 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel näib kinnitavat avaliku küsitluse alusel tehtud järeldusi. Mõnel juhul eelistas enamik teatava liikmesriigi kodanikest, kes elavad mõnes teises liikmesriigis, hääletada oma päritoluliikmesriigi valimisnimekirjade poolt. Hispaania kodanike puhul eelistas 36 294 inimest hääletada teistes liikmesriikides, kuid 68 008 teises liikmesriigis elavat Hispaania kodanikku eelistasid hääletada Hispaanias üles seatud nimekirjade poolt. Teistel juhtudel eelistas enamik sellistest kodanikest hääletada elukohaliikmesriigi nimekirjade poolt. Poola kodanike puhul eelistas 51 344 Poola kodanikku hääletada elukohaliikmesriigi nimekirjade poolt ning ainult 10 093 kodanikku soovis oma hääle anda Poola nimekirjade poolt.

ELi õigusega võimaldatakse muu ELi liikmesriigi kodanikel lisaks Euroopa Parlamendi valimistel hääletamisele end neil valimistel ka kandidaadina üles seada samadel tingimustel kui asjaomase liikmesriigi kodanikel. Tundub, et kõnealust õiguse kasutamine ei ole eriti populaarne, kuna 2009. aasta valimistel seati elukohaliikmesriikides üles ainult 81 sellist kandidaati (1999. aastal oli selliseid kandidaate 62 ning 2004. aastal 57). Kõnealuse õiguse kasutamist takistavaid teatavaid takistusi analüüsitakse käesoleva aruande punktis 3.2.

2.3. Teavitamismeetmed, millega edendatakse ELi kodanike osalemist valimistel elukohaliikmesriigis

Direktiiviga kohustatakse liikmesriike teavitama teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikke sellest, kuidas kasutada oma hääletusõigust ning seada Euroopa Parlamendi valimistel üles oma kandidatuur.

Ülevaade teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanike teavitamiseks võetud liikmesriikide meetmetest paljastab erinevaid lähenemisviise. Mõnedes liikmesriikides on teave suunatud teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikele ja kohandatud vastavalt nende erivajadustele, teistes liikmesriikides aga korraldatakse ainult üldisi Euroopa Parlamendi valimisi käsitlevaid teavituskampaaniaid, mis hõlmavad kogu valijaskonda.

¹⁴ Eelmine uuring korraldati 2007. aastal – Eurobaromeetri kiiruuring nr 213.

Heade tavade hulka kuulub kirjade saatmine muu ELi liikmesriigi kodanikele, et teavitada neid nende valimisõiguse kasutamise tingimustest. Kõnealune tava on pärast viimaseid valimisi levinud, nüüd tehakse seda 10 liikmesriigis¹⁵.

Liikmesriigid kasutavad laialdaselt ka muid vahendeid, nagu reklaamid ajalehes, televisioonis ja raadios, samuti avaldatakse teave ametiasutuste veebisaitidel.

Komisjon peab väga oluliseks ELi kodanike teavitamist nende õigustest ning meetmetest, mida võetakse valimistest osavõtu edendamiseks. Stockholmi programmi¹⁶ kohaselt peavad ELi institutsioonid hoolikalt kaaluma, kuidas kodanikke 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel hääletama julgustada. Selles kontekstis annab komisjon eriprogrammi „Põhiõigused ja kodakondsus” kaudu valitusvälistele organisatsioonidele ja teistele organisatsioonidele võimaluse saada vahendeid projektide rahastamiseks, mis käsitlevad teadlikkuse tõstmist kõnealuses valdkonnas. Komisjon kavatab edendada kõnealuseid rahastamisvõimalusi ning hõlmata meetmeid, mis on suunatud naiste kaasamisele valimisprotsessi valijate ja kandidaatidena. Võrdõiguslikkuse strateegias (2010-2015) nähakse ette meetmed, millega edendatakse naiste osalemist Euroopa Parlamendi valimistel kandidaatidena, et parandada Euroopa Parlamendi soolist tasakaalu.

3. 2009. AASTA VALIMISI KÄSITLEVA ELI ÕIGUSE ÜLEVÕTMINE JA RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES

3.1. ELi kodanike õiguste kokkuvõte – direktiivi 93/109/EÜ ülevõtmine

Direktiivis 93/109/EÜ sätestatakse, et selleks, et ELi kodanik saaks kasutada oma õigust Euroopa Parlamendi valimistel oma elukohaliikmesriigis hääletada või seada seal üles oma kandidatuur, peab ta taotlema enda kandmist vastav riigi valijate registrisse. Kuna hääletamine ja kandideerimine samaaegselt nii päritoluliikmesriigis kui ka elukohaliikmesriigis ei ole lubatud, peavad muu ELi liikmesriigi kodanikud deklareerima, et nad hääletavad või kandideerivad ainult elukohaliikmesriigis. Topelthääletamise ja -kandideerimise vältimiseks vahetavad liikmesriigid omavahel teavet, et tuvastada kandidaate ja valijaid, kes on registreeritud nii elukohta- kui ka päritoluliikmesriigis. Kandidaadid peavad esitama ka tõendi, mille on väljastanud nende päritoluliikmesriik ning mis tõestab, et neilt ei ole ära võetud õigust kandideerida. Liikmesriikidel on kohustus anda nende territooriumil teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikele teavet üksikasjalike tingimuste kohta, kuidas kasutada oma õigust valimistel hääletada ja kandideerida ning samuti meetmete kohta, mida võetakse nende taotluse suhtes kanda ennast valijate registrisse ning seada üles oma kandidatuur.

Komisjon on juba hinnanud siseriiklike õigusaktide ühilduvust direktiiviga liikmesriikides, mis olid liidu liikmed 1. mail 2004, ning vajalikud meetmed võeti direktiivi jõustumisel 1994. aastal. Direktiivi rakendamist käsitletud eelnevates aruannetes, mis avaldati 1998.¹⁷ ja 2000. aastal¹⁸, tehti kokkuvõtte hetke olukorrast

¹⁵ Austria, Belgia, Taani, Eesti, Soome, Ungari, Itaalia, Leedu, Läti ja Luksemburg.

¹⁶ ELi nõukogu 2. detsembri 2009. aasta dokument nr 17024/09.

¹⁷ KOM(97) 731

¹⁸ KOM(2000) 843

ning ülevõtmise ja rakendamise tagamiseks algatatud rikkumismenetlustest. Kõnealuste menetluste tulemuseks on direktiivi korrektne ülevõtmine ja rakendamine asjaomastes liikmesriikides¹⁹.

Komisjoni hiljutises hinnangus, mis käsitleb kõnealuse direktiivi ülevõtmist liikmesriikides, mis ühinesid liiduga pärast 1. maid 2004, märgitakse, et õiguslikud tingimused, mis võimaldavad ELi kodanikel kasutada elukohaliikmesriigis õigust hääletada ja kandideerida, on üldiselt täidetud. 2009. aasta valimistel ei olnud kümnnes liikmesriigis ELi kodanikel Euroopa Parlamendi valimistel osalemiseks otsesid takistusi. Kuid tundus, et Sloveenias ja Maltas ELi kodanike suhtes kehtestatud tingimused takistavad oluliselt kõnealuse õiguse kasutamist. Sloveenias anti teisest liikmesriigist pärit ELi kodanikule õigus Euroopa Parlamendi valimistel hääletada ja kandideerida alles pärast seda, kui ta on seal elanud vähemalt viis aastat.

Malta õigusaktides on siiani sätestatud, et teisest liikmesriigist pärit ELi kodaniku valijate registrisse kandmiseks peab ta esitama Malta isikutunnistuse²⁰. Peale selle võib valimisamet „vajaduse korral” nõuda ELi kodanikelt valijate registrisse kandmisel esitatud deklaratsiooni uuesti esitamist. Selle tulemusena võib juhtuda, et teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikud võivad valimistest kõrvale jääda isegi juhul, kui nad on juba valijate registrisse kantud.

Peale selle esitatakse mitmes liikmesriigis²¹ valijate registrisse kandmist või kandideerida soovivatele ELi kodanikele siseriiklike õigusaktidega täiendavaid tingimusi, nagu nõue esitada registreerimisdokument, mis tõendab elukohta või kohustus end Euroopa Parlamendi valimiste jaoks alati uuesti registreerida. Sellised tingimused on vastuolus ka direktiiviga.

Mitu liikmesriiki on valesti üle võtnud kohustuse anda kodanikele teavet üksikasjalike tingimuste kohta, kuidas kasutada oma õigust valimistel kandideerida²². Kodanike ebapiisav teavitamine on üks madala valimisaktiivsuse põhjuseid.

3.2. ELi kodaniku ees seisvad takistused, kui ta soovib elukohaliikmesriigis, mis ei ole tema päritoluliikmesriik, parteid asutada või astuda mõne partei liikmeks

Veel üheks takistuseks ELi kodanike teel nautida oma õigust osaleda Euroopa Parlamendi valimistel on piirangud astuda mõne partei liikmeks või asutada mõni partei.

Valimistel kandideerimise õiguse kasutamine on tihedalt seotud partei liikmeks olemisega. Kandidaadid kandideerivad tavaliselt parteide koostatud nimekirjades ning need koosnevad nende parteide liikmetest. Liikmesriikide õigusaktid, mis piiravad parteide liikmeks olekut nende enda kodanikele, takistavad ka teiste ELi kodanike kandideerimist Euroopa Parlamendi valimistel parteide liikmena. Seetõttu saavad muu ELi liikmesriigi kodanikud kandideerida valimistel ainult sõltumatute

¹⁹ Rikkumismenetlused algatati Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania, Itaalia, Luksemburgi, Madalmaade ja Rootsi suhtes.

²⁰ Direktiiviga 2004/38/EÜ kaotati ELi kodanike elamisloa kohustus ning asendati see registreerimistunnistusega.

²¹ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Küpros, Eesti, Ungari, Läti, Malta, Rumeenia ja Sloveenia.

²² EL 12 liikmesriikidest on see nõue korrektselt üle võetud ainult Tšehhi Vabariigis, Küprosel, Eestis ja Leedus.

kandidaatidena või kandidaatidena, kelle kandidatuuri on esitanud apoliitilised organisatsioonid vastavalt kehtivale siseriiklikule korrale. Sellistest õigusaktidest tulenevalt ei ole mittekodanikud kõnealuse õiguse kasutamise seisukohast kodanikega võrdväärset olukorras.

Kui muu ELi liikmesriigi kodanikel puudub õigus asutada parteisid ning nad võivad ühineda ainult mõne juba olemasoleva parteiga, siis on neil võimalus esindada ainult juba olemasolevate parteide esindatud poliitilist programmi.

Siseriiklike õigusaktide hindamine näitab, et Tšehhi Vabariigis, Leedus ja Poolas ei ole teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikel õigust asutada parteid või astuda mõne olemasoleva partei liikmeks. Tuleks märkida, et vaatamata kõnealusele piirangule ei ole teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikud siiski valimistel kandideerimisest täielikult kõrvale jäetud. Tšehhi Vabariigis ja Leedus võivad parteid lisada oma nimekirjadesse ka sõltumatuid kandidaate. Poolas võivad lisaks parteidele kandidaate üles seada ka valijate rühmad. Sellegipoolest puudub teistest liikmesriikidest pärit ELi kodanikel võimalus kasutada oma õigust kandideerida samadel tingimustel kui vastava riigi kodanikud.

Bulgaarias, Kreekas, Lätis, Hispaanias ja Slovakkias on muudest liikmesriikidest pärit ELi kodanikel õigus astuda olemasolevate parteide liikmeks, kuid neil ei ole õigust asutada uut parteid. Saksamaal ja Soomes on partei asutamisele seatud kodanike kvoot ning seega saavad muu ELi liikmesriigi kodanikud asutada partei, kui nad teevad kõnealuse liikmesriigi kodanikega koostööd.

3.3. Valmistulemuste avaldamine – 1976. aasta akti ülevõtmine ja rakendamine

Esindajate Euroopa Parlamenti valimist käsitlevat 1976. aasta akti muudeti viimati otsusega 2002/772/EMÜ, millega võeti kasutusele praegu kohaldatavad valimiste korraldamise üldpõhimõtted. Kõnealuse akti ülevõtmise kohta ei ole peale 2002. aasta muudatusi aruannet esitatud.

Komisjoni hinnangu kohaselt on akti üldine ülevõtmine enamikus liikmesriikides peaaegu lõpule viidud. Ainuke märkimisväärne probleem on artikli 10 lõike 2 ebapiisav ülevõtmine. Kõnealuse sättega keelatakse valmistulemusi avaldada liiga vara, st enne kui valimisjaoskonnad on kõigis liikmesriikides suletud. Tundub, et kaksteist liikmesriiki²³ ei ole kõnealust nõuet korrektselt üle võtnud. Ükski liikmesriik peale Madalmaade ei avaldanud tulemusi liiga vara. Sellegipoolest puudub õiguslik tagatis, et nad ei tee seda tulevikus.

Kõnealuse artikli eesmärk on tagada, et valimistulemuste liiga varajane avaldamine ühes liikmesriigis ei mõjutaks hääletamist mõnes teises liikmesriigis, kus hääletamine on veel pooleli. Sellega tagatakse vabad valimised, mis on üks põhilisi demokraatlikke põhimõtteid, mida tuleb 1976. aasta akti artikli 1 lõike 3 kohaselt Euroopa Parlamendi valimistel järgida.

²³ Bulgaaria, Küpros, Tšehhi Vabariik, Taani, Kreeka, Soome, Itaalia, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Rootsi ja Ühendkuningriik.

3.4. Arengud ELi kohtupraktikas

Kahes hiljutises kohtuotsuses, mis käsitlevad Euroopa Parlamendi valimisi, Gibraltar kohtuasi (C-145/04, Hispaania vs Ühendkuningriik) ja Aruba kohtuasi (C-300/04, Eman en Sevinge), tõstis Euroopa Kohus olulisena esile, et kuigi liikmesriikide pädevuses on reguleerida neid Euroopa Parlamendi valimisprotsessi aspekte, mis ei ole ELi tasandil ühtlustatud, peavad nad Euroopa Kohtu kontrolli all siiski järgima ELi õiguse üldisi põhimõtteid. Gibraltar kohtuasjas tehtud otsuses selgitas kohus, et ELi õigus ei takista liikmesriikidel anda valimisõigust lisaks oma kodanikele ja tema territooriumil elavatele ELi kodanikele ka muudele määratletud isikukategooriatele, kellega tal on tihedad sidemed. Kohus märkis sarnaselt ka Aruba kohtuasjas tehtud otsuses, et ELi õigus ei takista liikmesriigil võtta õigust hääletada Euroopa Parlamendi valimistel oma kodanikelt, kes ei ela tema territooriumil. Liikmesriigid on siiski kohustatud järgima ELi õigust ja selle üldisi põhimõtteid. See hõlmab eelkõige võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtet.

4. JÕUPINGUTUSED TAGADA ELI KODANIKE ÕIGUS OSALEDA LIIDU DEMOKRAATLIKUS ELUS

4.1. Direktiivi 93/109/EÜ ja 1976. aasta akti ülevõtmine

Komisjon on suurendanud jõupingutusi, et tagada direktiivi 93/109/EÜ ülevõtmine ja korrektne rakendamine. Siseriikliku õiguse hindamise alusel tehtud järelduste põhjal võtab komisjon vajalikke meetmeid, millega tagatakse valimisõiguse kasutamisel takistuste kõrvaldamine, ning tagatakse, et kõigis liikmesriikides täidetakse kohustust teavitada kodanikke nende õigustest. Komisjon võtab vajalikke meetmeid, et kõrvaldada takistused, mis ei luba kodanikel täiel määral kasutada oma õigust kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel oma elukohaliikmesriigis ning tagada kõnealustele kodanikele vabadus ühineda oma elukohaliikmesriigi parteidega. 1976. aasta akti ülevõtmisega seoses võtab komisjon vajalikke meetmeid, et tagada artikli 10 lõike 2 rakendamine.

4.2. Topelthääletamise vältimine – katsed praegust mehhanismi tõhustada

Pärast seda, kui praegust topelthääletamise ja –kandideerimise vältimise mehhanismi²⁴ hakati pidama ebaefektiivseks, võttis komisjon 2006. aastal vastu ettepaneku direktiivi muuta. Ettepaneku eesmärk oli süsteemi lihtsustada ja muuta seda tõhusamaks: ettepanek hõlmas eelkõige praeguse ennetava mehhanismi asendamist antud häälte järelkontrolliga ning karmimaid karistusi. Ettepaneku vastuvõtmine on nõukogus veel pooleli, kuna vastavad arutelu peatati 2008. aastal.

Seetõttu kasutati praegust mehhanismi ka 2009. aasta valimistel. Vaatamata kõnealustele valimistele eelnenud ettevalmistustöödele ei ole olulisi muudatusi toimunud. Mehhanismi puhul esinenud probleemid olid samad, mis eelmistegi valimiste puhul. Ühtlustamata valimiskalendri ja liikmesriikides valijate

²⁴ Mehhanism koosneb liikmeriikidevahelisest andmevahetussüsteemist, mille abil vahetatakse elukohaliikmesriigis valijaks registreeritud ELi kodanike andmeid. Elukohaliikmesriikide saadetud andmete alusel peab päritoluliikmesriik asjaomased isikud oma valijate registrist kustutama (või takistama muul moel nende hääletamist).

tuvastamiseks kasutatavate erinevate andmete tõttu ei saa elukohaliikmesriigist päritoluliikmesriiki edastatud ELi kodanikke käsitlevat teavet sageli kasutada. Seetõttu ei ole mehhanismi eesmärk (st elukohaliikmesriigis registreeritud kodanike kustutamine päritoluliikmesriigi nimekirjadest) täielikult saavutatav.

Nimetatud probleemide tõttu ei ole võimalik suurt osa muu ELi liikmesriigi kodanikest teabevahetusmehhanismi raames tuvastada. Näiteks Tšehhi ametiasutused tuvastasid ebapiisavate andmete tõttu 3 800 teiste liikmesriikide teatatud Tšehhi kodanikust ainult 2 500, Iirimaal tuvastati 4 795 teatatud kodanikust ainult 208, Portugalis 83 556 teatatud kodanikust 38 619.

Direktiivi kohaselt tuleb muu ELi liikmesriigi kodaniku kandmisel valijate registrisse salvestada ainult piiratud arvul andmeid²⁵. Direktiiviga ei nõuta sünniaega, mis tundub olevat vajalik valijate registris kodanike tuvastamiseks enamikus liikmesriikides. Võib öelda, et praegu direktiivi kohaselt kogutavad andmed ei ole mehhanismi korralikuks toimimiseks piisavad.

Ajastamisega seoses sätestatakse direktiivis ainult seda, et andmed tuleb edastada „piisavalt enne valimispäeva”. Ülevaatlikult võib siiski öelda, et paljudel juhtudel edastavad liikmesriigid teabe teistele liikmesriikidele nii hilja, et neil ei ole aega seda enam töödelda²⁶. Näiteks ei töödeldud Kreeka ametiasutused teiste liikmesriikide edastatud teavet Kreeka kodanike elukoha kohta, kuna kogu teave saabus pärast 3. märtsi 2009, kui valijate register oli juba suletud ning seda ei saanud enam muuta. Valijate registreerimisel ja andmete edastamisel ühtse ajakava puudumist võib pidada mehhanismi toimimist takistavaks teguriks.

Liikmesriikide tuvastatud takistuste hulka kuulub ka teabe edastamine suure arvu detsentraliseeritud ametiasutuste poolt, selle asemel, et teha seda ühe kindla asutuse kaudu; samuti elektrooniliselt ja erinevate turvameetmetega kaitstud andmetele juurdepääs ning paljude paberil edastatud teatiste käitlemine.

Komisjon uurib 2009. aasta valimistel mehhanismis esinenud probleemide valguses võimalusi, kuidas olukorda parandada, sealhulgas võimalust 2006. aasta ettepanek tagasi võtta ning asendada see muudetud ettepanekuga. Täidetud peavad olema kaks tingimust: vajadus tõsta topelthääletamise avastamise tõhusust, et tagada valimiste seaduslikkus, ning vajadus luua lihtsam süsteem, mis ei kujutaks endast probleemi ning topelthääletamise ulatusega võrreldes ebaproportsionaalselt suurt halduskoormust. Tõhusam mehhanism vajaks ühtsemaid eeskirju, nt valimiste ajakava ja kogutavate andmete kohta. Lisameetmed peavad arvestama Euroopa Parlamendi reformi ajakava, mis võib mõjutada direktiivi 93/109/EÜ sätteid.

²⁵ Artiklis 9 sätestatakse: nimi, kodakondsus, aadress ja päritoluliikmesriigi omavalitsusüksus, kus kodanik oli viimati registreeritud.

²⁶ Nimetatud probleemi esines Leedu, Ungari, Tšehhi Vabariigi, Taani, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa ja Iirimaa puhul.

4.3. 1976. aasta akti muutmise (algatatud Euroopa Parlamendi poolt) – komisjoni panus Euroopa Parlamendi algatusse

Euroopa Parlament on tegelenud ELi kodanike Euroopa Parlamendi valimistest vähese osavõtu probleemiga alates 2007. aastast²⁷. Arutelud hõlmasid uute ühtsete põhimõtete kasutuselevõttu valimismenetluses, et tuua kodanikud otsuste tegemisele lähemale ning tugevdada kõnealuste valimiste Euroopa mõõdet. Nimetatud eesmärk tahetakse saavutada uute funktsioonide lisamisega Euroopa Parlamendi valimiste protsessi. Üheks selliseks funktsiooniks on näiteks ELi üleste nimekirjade loomine, mille kohaselt moodustaks kogu liidu territoorium ühe ainsa valimispiirkonna, kust valitaks lisaks asutamislepinguga valitud 751 liikmele veel kindel arv Euroopa Parlamendi liikmeid. Riikidevaheliste nimekirjadega tahetakse suurendada parteide rolli Euroopa tasandil ning käivitada kampaaniaid, mis keskenduvad küsimustele, mis ei käsitle kohalikke huvisid ning rõhutavad kogu Euroopat huvitavaid teemasid ja arutelusid. Liikmesriikides loodavate üle 20 miljoni elanikuga piirkondlike valimisringkondade eesmärk on tuua Euroopa Parlamendi liikmete tegevus valijatele lähemale. Mõned Euroopa parteid tutvustavad poliitilisi programme (platvorme) ja mõned soovivad esitada oma kandidaadi Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale, esinedes valimistel ainsa Euroopa poliitilise partei nimekirjas. Kõigis liikmesriikides kohaldatavasse valimisprotseduuri muudatuste tegemine on Euroopa Parlamendi pädevuses²⁸. Kuigi komisjonil puudub kõnealuses valdkonnas ametlik roll, kavatakse ta anda oma panuse ning esitab 2010. aastal tehtud võrdleva uuringu. Uuringus vaadeldakse valimissüsteemi aspekte kui võimalike uusi ühtseid põhimõtteid. Kõnealuste aspektide hulka kuuluvad ekspatrieerunud valijatele välismaal selliste hääletusvõimaluste loomine, et nad saaksid hääletada oma päritoluriigi nimekirjade poolt; väiksemate parteide võimaluste parandamiseks praeguse künnise kehtestamise võimaluse kaotamine; mitmes liikmesriigis kehtiva, poliitilistelt parteidelt või sõltumatutelt kandidaatidelt valimistest osavõtuks tagatisraha nõude kaotamine; valijate registreerimise tähtaja ettepoole toomine, et võimaldada liikmesriikidel registreeritud valijate kontrollimist.

5. JÄRELDUSED

Üha enam ELi kodanike kasutab oma õigust vabalt liikuda ning neil võib tekkida soov kasutada elukohariigis ka oma valimisõigust. Tundub siiski, et kodanike arv, kes registreerivad end Euroopa Parlamendi valimisteks oma elukohaliikmesriigis, on väiksem kui potentsiaalne valijaskond, st valimisõiguslikus vanuses ELi kodanike arv, kes ei ela oma päritoluliikmesriigis. See näitab, et kodanike teavitamiseks oma valimisõigusest ning nende julgustamiseks liidu demokraatlikus elus kaasalöömiseks on võimalik rohkem ära teha.

Hästi informeeritud ELi kodanikud osaleksid poliitilises elus tõenäolisemalt. Euroopa Parlamendi valimiste järel tegi komisjon kindlaks parima tava, mida tuleks 2014. aasta valimisi silmas pidades rakendada hakata. Komisjon teeb ettepaneku nimetada 2013. aasta kodanike Euroopa aastaks, et suurendada inimeste teadlikkust Euroopa Parlamendi valimistest. Loodetakse, et see aitab kaasa valimisaktiivsuse kasvule 2014. aasta valimistel.

²⁷ 1976. aasta akti muutmissettepanekut käsitleva aruande eelnõu (2007/2207(INI)).

²⁸ ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 1

Komisjon kavatseb jätkata ka valitsusväliste ja muude organisatsioonide meetmete rahastamist, tagamaks seda, et kodanikud oleksid teadlikud oma valimisõigusest ning julgustamaks neid seda õigust kasutama.

Lisaks kodanike teavitamisele valimisõigusest on õiguste kasutamise oluliseks eeltingimuseks korrektsete õiguslike tingimuste olemasolu. Komisjon kontrollib hoolikalt viisi, kuidas liikmesriigis on asjaomased ELi õigusaktid üle võtnud ja rakendanud ning on vajaduse korral valmis võtma meetmeid puudujääkide kõrvaldamiseks.

2009. aastal jätkusid Euroopa Parlamendi valimistel kahes liikmesriigis samaaegset hääletamist keelava praeguse mehhanismiga kaasnevad probleemid. Komisjon oli need puudused avastanud juba eelmiste valimiste ajal ning oli nende lahendamiseks esitanud muudatusettepaneku. Komisjon uurib vajadust asendada 2006. aasta ettepanek veelgi suuremate direktiivi 93/109/EÜ tehtavate muudatustega. Tundub, et tõhusama mehhanismi jaoks tuleks kehtestada ühtsemad eeskirjad. Samal ajal peaks uus süsteem olema proportsioonis lahendatava probleemi ja topelthääletamise ulatusega.

Komisjon jälgib Euroopa Parlamendis käimasolevat arutelu, mis käsitleb kodanike hulgas suurema huvi tekitamist ning oma pädevuse piires ka osaleb selles. Komisjon toetab jõupingutusi valimiste Euroopa mõõtme edendamisel ning Euroopa Parlamendi liikmete valimismeetodi reformimisel, et tuua parteisid ja otsuste tegemise protsessi kodanikele lähemale ning tugevdada Euroopa Parlamendi toimimise demokraatlikku alust.