



Brüssel, 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Vaba liikumise õigust kasutavate Euroopa Liidu kodanike valimisõigusest ilmajätmise
tagajärjed**

1. SISSEJUHATUS

Kodanikud saavad väljendada oma poliitilist tahet hääletamise kaudu. Tegemist on kodakondsusega kaasaskäiva olulise poliitilise õigusega, mis on demokraatia olemuse tuum. Euroopa Liit rajaneb demokraatia väärtuste austamisel¹. Igal ELi kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias². Komisjoni jaoks on äärmiselt oluline, et ELi kodanikke innustataks liidu demokraatias osalema³. ELi kodanike poliitilisi õigusi rõhutati 2013. aastal Euroopa kodanike teemalise aasta raames, mille käigus püüti edendada arutelusid ja teavitada kodanikke ELi kodakondsusega kaasnevatest õigustest ja kohustustest.

2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta⁴ leiti, et üks takistus, millega mõne liikmesriigi kodanikud poliitikas osalejatena kokku puutuvad on see, et pärast teatava aja elamist välisriigis, sealhulgas teises liikmesriigis, kaotavad nad päritoluriigis õiguse hääletada parlamendivalimistel (nad jäetakse valimisõigusest ilma). Seetõttu ei saa nad üldse parlamendivalimistel osaleda, toimuigu need selles liikmesriigis, kust nad pärit on, või selles, kus nad elavad.

Vastavalt ELi lepingu artikli 4 lõikele 2 peab liit austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele. Samal ajal on igal liikmesriigil õigus ise otsustada, kes moodustavad valijaskonna nende parlamendivalimistel, ilma et see piiraks kõigile liikmesriikidele ühise väärtuse – demokraatia – austamist.

Ometi tuleb arvestada sellega, et riigi poliitikat, mille alusel kodanik valimisõigusest ilma jäetakse, võidakse käsitada ELi kodakondsusega kaasnevate õiguste, näiteks iga ELi kodaniku põhiõiguse – õiguse vabalt liikuda ja elada ELi territooriumil – kasutamise piiramisena. See on vastuolus ELi kodakondsuse olemusega, s.t põhimõttega, et ELi kodakondsus täiendab riigi kodakondsust ja selle eesmärk on anda ELi kodanikule täiendavaid õiguseid. Antud juhul võib vabalt liikumise õiguse kasutamine tuua kaasa poliitilises elus osalemise õigusest ilmajäämise.

Selline poliitika ei sobi kokku ka praeguse üldsuumumusega anda mitteresidentidest kodanikele õigus hääletada⁵. Pealegi võivad teises liikmesriigis elavad ELi kodanikud säilitada tihedad sidemed oma päritoluriigiga kogu elu jooksul ja seal vastuvõetud õigusaktid võivad neid vahetult mõjutada (nt maksude maksmine, pensioniõigused). Teleülekannete jälgimine välisriigis⁶ on laialt levinud ning internet ja muud võrgu- ja mobiilsidepõhised tehnoloogiad, sealhulgas sotsiaalmeedia, on kõikjal kättesaadavad. See muudab päritoluriigi poliitikaga kursis olemise ning sotsiaal- ja poliitikaelus osalemise lihtsamaks kui kunagi varem.

Korduvad petitsioonid, küsimused Euroopa Parlamendi liikmetelt ja kirjad kodanikelt annavad tunnistust sellest, et ELi kodanikud on mures selle poliitilise õiguse nõrgenemise pärast. Üldiselt leiavad eurooplased, et ELi kodanikke ei tohiks jätta ilma õigusest hääletada

¹ Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 (ELi leping).

² ELi lepingu artikli 10 lõige 3.

³ Komisjoni teatis „Ettevalmistused 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimisteks: valimiste veelgi demokraatlikum ja tõhusam korraldus”, 12. märts 2013 (COM(2013) 126), ja soovitus Euroopa Parlamendi valimiste demokraatlikuma ja tõhusama läbiviimise kohta, 12. märts 2013 (C(2013) 1303).

⁴ KOM (2010) 603.

⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 7. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas Shindler vs. Ühendkuningriik, punktid 110 ja 115.

⁶ Seda soodustab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv).

parlamendivalimistel riigis, mille kodakondsus neil on, üksnes põhjusel, et nad on kolinud elama teise ELi riiki⁷.

Neil põhjustel teatas komisjon 2010. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta, et käivitab arutelu selgitamiseks välja, milliseid poliitikavalikuid kasutada, et hoida ära olukord, kus ELi kodanikud jäävad vaba liikumise õiguse kasutamisel ilma oma poliitilistest õigustest (20. meede).

Selle jätkuna selgitas komisjon kirjades teatavatele liikmesriikidele oma seisukohti negatiivsest mõjust, mida valimisõigusest ilmajätmine toob endaga kaasa ELi kodanike õigustele, ja kutsus neid sel teemal kaasa mõtlema. Vastused töid selgust riikide olemasolevatesse seadustesse ja poliitikasse ning seal toimuvatesse aruteludesse.

19. veebruaril 2013 korraldasid Euroopa Parlament ja komisjon huvirühmade ühise ärakuulamise ELi kodakondsuse teemal. Osalesid ELi kodanikud, kodanikuühiskonna esindajad, Euroopa Parlamendi liikmed ja eksperdid. Nad rõhutasid, et praegune poliitika, mis jätab kodanikud ilma valimisõigusest, ja põhjendused sellele poliitikale tuleks ümber hinnata, võttes arvesse suundumusi suurema demokraatliku osaluse poole ELis.

2013. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta (*ELi kodanikud: sinu õigused, sinu tulevik*⁸) rõhutas komisjon, et liidu kodakondsuse keskne põhimõte on ELi kodanike täielik osalemine ELi demokraatia elluviimises kõigil tasanditel. Seepärast teatas komisjon, et teeb ettepanekud konstruktiivseteks lahendusteks, kuidas teises liikmesriigis elavad ELi kodanikud saaksid täies ulatuses osaleda ELi demokraatia elluviimises, säilitades õiguse hääletada parlamendivalimistel oma päritoluriigis (12. meede).

Käesolevas teatises seda lubadust täidetaksegi. Teatis põhineb liikmesriikides ja ELis toimuvate arutelude tulemustel. Nendesse on kaasatud kodanikuühiskond, akadeemiliste ringkondade esindajad ja ELi kodanikud ise. Selle eesmärk on pakkuda konstruktiivseid lahendusi selle kohta, kuidas tõhustada ELi kodanike õigust osaleda liidu demokraatia elluviimises ja õigust vabalt liikuda, piirates selliste meetmete, haldustavade ja siseriikliku poliitika tagajärgi, mis jätavad kodanikud valimisõigusest ilma. Neid variante kaalutakse koostöös liikmesriikidega. Teatisele on lisatud soovitus, milles pakutakse välja kaasavad ja proportsionaalsed lahendused.

2. HETKEOLUKORD LIIKMESRIIKIDES

Enamikus liikmesriikides kaotab kodanik hääleõiguse, kui ta on süüdimõistetud raske kuriteo toimepanemises või kui ta on kaotanud teovõime vaimse tervise probleemi või puude tõttu.

Komisjoni kasutuses olevate andmete põhjal võib praegu viie liikmesriigi õiguse järgi teises liikmesriigis elav liidu kodanik kaotada õiguse hääletada pelgalt seetõttu, et ta on teatava ajavahemiku jooksul elanud välismaal⁹. Sellise korra peamised iseloomujooned on kokkuvõtvalt ära toodud allpool.

⁷ Ligi kaks kolmandikku (65 %) eurooplastest leiab, et ei ole põhjendatud, et ELi kodanikud, kes elavad muus liikmesriigis kui nende päritoluriik, kaotavad õiguse hääletada parlamendivalimistel: 2012. aasta Eurobaromeetri uuring nr 364 valimisõiguste kohta http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Ligi sama suur osa vastanutest (62 %) jagas sama seisukohta ELi kodakondsuse kohta korraldatud veebipõhisel konsulteerimisel. 2012. aasta avalik konsultatsioon „ELi kodanikud: sinu õigused, sinu tulevik” http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

⁹ Küpros, Taani, Iirimaa, Malta ja Ühendkuningriik.

Taanis on riigist lahkuval Taani kodanikul lubatud jääda valijate nimekirja, kui ta annab teada, et kavatseb naasta riiki kahe aasta jooksul¹⁰. Tegemist on põhiseaduses sätestatud alalise elukoha nõudega, mis on eeltingimus parlamendivalimistel hääletamiseks¹¹. Mõnedel valijatel¹² peab alaline elukoht olema Taanis isegi siis, kui nad elavad välismaal.

Samamoodi on lubatud Irimaalt lahkuvatel Iiri kodanikel jääda valijate nimekirja, kui nad annavad teada, et kavatsevad naasta 18 kuu jooksul¹³. Samas uuris Iirimaa põhiseaduslik konvent (*Ireland's Constitutional Convention*) põhiseaduse reformi kava raames 2013. aastal võimalust nende piirangute kaotamiseks, ja tegi oma aruandes ettepaneku anda Iiri kodanikele õigus hääletada presidendi valimistel Iirimaa saatkondades ilma selle piiranguta. Aruanne esitati Iiri valitsusele 25. novembril 2013¹⁴. Iiri valitsusel tuleb esitada aruande kohta omapoolne seisukoht 2014. aasta märtsis.

Küprose kodanikud kaotavad õiguse hääletada parlamendivalimistel, kui nad on elanud väljaspool Küprost kuus kuud vahetult enne valimiste toimumist, välja arvatud juhul, kui nad õpivad välismaal või töötavad seal ajutiselt või elavad seal tervislikel põhjustel¹⁵.

Malta põhiseaduse järgi kaotab Malta kodanik õiguse hääletada, kui ta ei ole riigis elanud vähemalt kuus kuud 18kuise perioodi vältel vahetult enne parlamendivalimistel hääletamiseks registreerimist¹⁶.

Briti kodanik kaotab õiguse hääletada Ühendkuningriigi parlamendi valimistel, kui teda ei ole valijaks registreeritud Ühendkuningriigis asuval aadressil eelneva 15 aasta jooksul¹⁷. Viimastel aastatel on järjestikused valitsused ja parlamendi koosseisud leidnud, et selline piirang on üldjuhul vajalik ja põhjendatud. Seda piirangut on püütud vaidlustada Euroopa Inimõiguste Kohtus, kuid kohus on leidnud, et kooskõlas varasema kohtupraktikaga ei ole see vastuolus Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolliga nr 1 artikliga 3¹⁸. Euroopa Liidu Kohus ei ole selle sätte kooskõla ELi õigusega veel kindlaks teinud¹⁹.

Mõnes liikmesriigis on parlamendivalimistel hääletamisõiguse säilitamiseks kehtestatud teatavad muud tingimused.

Saksamaa kodanikud on parlamendivalimistel hääleõiguslikud, tingimusel et nad täidavad ühe järgmistest tingimustest: nad kas i) on pärast 14aastaseks saamist elanud katkematult Saksamaal vähemalt kolm kuud ja seda viimase 25 aasta jooksul, või ii) on isiklikult või vahetult kursis Saksamaa poliitilise olukorraga ja see mõjutab neid²⁰.

¹⁰ 13. mai 1987. aasta parlamendi valimise seaduse nr 271 I osa I peatüki artikli 2 lõige 3. Seadust on viimati muudetud 2009. aastal.

¹¹ 5. juuni 1953. aasta põhiseaduse IV osa § 29.

¹² Peamiselt diplomaadid, riigi ametiasutuste ja äriühingute töötajad, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Taani abiorganisatsioonide töötajad, välismaal õppivad tudengid ja tervislikel põhjustel välismaal elavad isikud.

¹³ 1992. aasta valimisseaduse nr 23 II osa artikli 11 lõige 3 punkt a.

¹⁴ Parlamendile (*Oireachtas*) esitatud viies aruanne on kättesaadav aadressil <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Seaduse 72/1979 artikkel 5 ja seaduse 40/1980 artikkel 11, viimati muudetud seadusega 4(i)/2003).

¹⁶ Põhiseaduse § 57, viimati muudetud seadusega LVIII.1974.23.

¹⁷ 1985. aasta rahva esindamise seaduse artikli 1 lõige 3 punkt c. Viimati muudetud 2000. aasta erakondade ja rahvahääletuse seadusega.

¹⁸ Kohtuasi Shindler, eespool.

¹⁹ Kodanikud on püüdnud seda sätet vaidlustada riikide kohtutes, kuid edutult. Samal ajal ei ole praeguse seisuga Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse küsimust esitatud.

²⁰ 27. aprilli 2013. aasta föderaalsete valimiste seaduse 21. muutmisseaduse artikkel 1, Saksa föderaalne ametlik väljaanne I, lk 962. See seadus võeti vastu pärast Saksa Konstitutsioonikohtu tehtud otsust, milles ta sedastas varasema riigis kehtinud õiguse analüüsi põhjal, et ainuüksi kriteerium, mille kohaselt pidi mitte-residendist kodanik hääleõiguse säilitamiseks olema Saksamaal varem elanud kolm kuud, ei

Austria seadus²¹ näeb ette, et kodanik taotleb enne riigist lahkumist, et ta jäetaks valijate nimekirja. Taotlus tuleb esitada uuesti iga 10 aasta tagant. Seda on võimalik teha ka elektrooniliselt. Ametivõimudel lasub kohustus teavitada välismaal elavaid kodanikke sellest, et nende nimi on valijate nimekirjast kustutatud. Ametivõimud teavitavad ka välismaal elavaid Austria kodanikke nende õigusest end nimekirja kanda.

3. EUROOPA NÕUKOGU SEISUKOHT

Riikidel on suveräänne õigus kehtestada kooskõlas neid siduvate rahvusvaheliste normidega tingimusi, sealhulgas riigis elamise nõue, mida nende kodanikud peavad täitma, et neil oleks parlamendivalimistel õigus hääletada. Euroopa Inimõiguste Kohus on selliseid residentsustingimusi hinnanud Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolli nr 1 artikli 3²² alusel ning on leidnud kõikide siiani menetletud kohtuasjade puhul, et nende näol ei ole põhimõtteliselt tegemist valimisõiguse meelevaldse piiramisega²³. Kohus on toonud välja asjaolud, mis võivad selliste tingimuste kehtestamist õigustada²⁴:

- eeldus, et mitteresidendist kodanik ei ole nii vahetult või pidevalt seotud riigi igapäevaprobleemidega ja on nendega vähem kursis;
- kandidaatidel on keeruline tutvustada oma vaatenurki välismaal elavatele kodanikele ja viimastel puudub võimalus mõjutada kandidaatide seadmist või nende valimisprogrammide kujundamist;
- tihe seos õigusel hääletada parlamendivalimistel ja sellisel viisil valitud poliitiliste esindusorganite vahetul mõjul inimeste elule; ning
- legitiimne soov piirata välismaal elavate kodanike mõju valimistel küsimustes, mis mõjutavad hoolimata nende olulisusest eelkõige inimesi, kes elavad selles riigis.

Selliseid piiranguid tuleks siiski kaaluda poliitilise osaluse aluseks olevate aluspõhimõtete taustal. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et hääleõigus ei ole privileeg. 21. sajandil demokraatliku riigi peamiseks eelduseks peab olema võimalikult suure kaasatuse soodustamine [...] mis tahes üldine, automaatne ja diskrimineeriv kõrvalekaldumine üldiste valimiste põhimõttest võib õhnestada selliselt valitud seadusandliku organi ja selle vastu võetud seaduste demokraatlikku õiguspärasust²⁵.

Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu” (Veneetsia komisjon) on soovitanud olukorras, kus hääletamisõiguse peatamine on seotud teatava ajavahemikuga pärast kodaniku riigist lahkumist, selle ajavahemiku möödudes olukord pigem uuesti läbi vaadata, kui lasta sel häälel lihtsalt kaduma minna. Riigid võivad välismaal elavate kodanike hääletamisõigusele kehtestada teatavad ametlikud piirangud, nt nõue kanda end valijate nimekirja, mille kehtivusaeg on tavaliselt piiratud. Sel viisil on võimalik jätta välja isikud,

olnud iseenesest sobilik tõendamaks, et asjaomane isik on kursis riigi poliitilise olukorraga ja see mõjutab teda. Selle asemel rõhutas kohus eelkõige seda, et isik peab poliitilist olukorda tundma lisaks kaasaegsest meediast saadud infole ka isikliku kogemuse kaudu, näiteks olles liikmeks ühingu või erakonnas, ja et riik võib talle panna peale kohustusi; 4. juuli 2012. aasta otsus (2 BvC 1/11 ja 2 BvC 2/11), punktid 44, 45, 47, 50, 52, 56.

²¹ 1973. aasta valijate nimekirja seaduse artikli 2 lõige 3 ja artikli 2a lõige 1.

²² Protokolli nr 1 artiklis 3 on sätestatud õigus vabadele valimistele, kehtestades, et lepinguosalisel „kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.”

²³ Kõige viimasena kohtuasi Shindler, eespool.

²⁴ Vt eelkõige 7. septembri 1999. aasta kohtuotsus: Hilbe vs. Liechtenstein, ja kohtuasi Shindler, eespool, punkt 105.

²⁵ Kohtuasi Shindler, eespool, punkt 103.

kellel puuduvad päritoluriigiga sidemed, pidades samal ajal kinni proportsionaalsuse põhimõttest²⁶.

Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutanud, et praegune suundumus on pigem anda mitteresidendist kodanikele õigus hääletada. Euroopa Nõukogu liikmeks olevate riikide seadusi läbi vaadates leidis kohus, et tänu uutele tehnoloogiatele ja reisimise odavnemisele on riigist lahkunuil nüüd kontaktid riigiga, mille kodakondsed nad on, tihedamad kui see oleks olnud võimalik nelikümmend või isegi kolmkümmend aastat tagasi. Sellest lähtuvalt on mitmed riigid [...] muutnud oma õigusakte, et anda esimest korda mitteresidentidele õiguse hääletada parlamendivalimistel.” Kohus leidis siiski, et kuigi Euroopal ei ole selles küsimuses veel ühtset lähenemisviisi, on praegu selge suund selles suunas, et anda mitteresidentidest kodanikele õigus hääletada²⁷.

4. ELI POLIITIKA

Euroopa Kohus on sedastanud, et kui küsimuse otsustamine on liikmesriikide pädevuses, nt parlamendivalimiste hääleõiguslike isikute määratlemine, peavad nad sellegipoolest seda pädevust kasutama liidu õigust järgides, eriti aluslepingu sätteid iga liidu kodaniku õiguse kohta vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, ja ei tohi seetõttu kedagi avalikult või varjatult kodakondsuse alusel diskrimineerida²⁸.

Selle põhjal on kohus näiteks Euroopa Parlamendi valimiste osas tunnistanud, et residentsusega seotud kriteerium ei ole põhimõtteliselt sobimatu nende isikute määratlemiseks, kellel on Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigus, kui on tagatud, et selliste kriteeriumide tulemusena ei rikuta ELi õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige mitte-diskrimineerimise põhimõtet²⁹.

Riigi õigusaktidega, mis käsitlevad parlamendivalimiste valijaskonda, on teine lugu. Praegu ei ole üheski liikmesriigis üldist seisukohta, mille kohaselt antaks nende territooriumil elavatele teise liikmesriigi kodanikele õigus hääletada parlamendivalimistel³⁰. Valimisõigusest ilmajäetud ELi kodanikel ei ole tavaliselt parlamendivalimistel õigust hääletada üheski liikmesriigis. Kuna Euroopa Liit ei ole veel kasutanud talle ELi toimimise lepingu artikliga 25 antud õigust täiendada liidu kodanikele antud õiguseid, ei ole võimalik ELi õigusega ELi kodanikele tagada, et isiku elukohaliikmesriigi vahetumine ei mõjuta tema õigust hääletada parlamendivalimistel³¹.

Olukord võib siiski viia selleni, et neil ei ole võimalik täielikult teostada õigusi ja nautida hüvesid, mida ELi kodakondsus neile igapäevaelus pakub.

Esiteks võib praegust olukorda käsitada ELi kodakondsuse põhiolemusega vastuolus olevana.

²⁶ *Report on Out-of-Country Voting*, 24. juuni 2011(CDL-AD (2011) 022) , punktid 72 ja 76.

²⁷ Kohtuasi Shindler, eespool, punktid 110, 115.

²⁸ Kohtuasi C-403/03: Schempp, punkt 19.

²⁹ Kohtuasi C-300/04: Eman ja Sevinger, punktid 55 ja 61.

³⁰ Ainsaks erandiks on Iiri kodanikud ning Küprose ja Malta kodanikud (keda käsitatakse Rahvaste Ühenduse riikide kodanikena), kellele on antud võimalus hääletada Ühendkuningriigis toimuvatel parlamendivalimistel, ja Ühendkuningriigi kodanikud, kellele on antud võimalus hääletada Irimaal toimuvatel parlamendivalimistel.

³¹ ELi toimimise lepingu artikli 25 lõike 2 kohaselt võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt võtta pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist vastu sätteid, mis suurendavad või täiendavad õiguseid, mis liidu kodanikel on ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 alusel. Nimetatud sätteid jõustuvad pärast seda, kui liikmesriigid on need kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.

ELi toimimise lepingu artiklis 20 on sätestatud, et liidu kodakondsus *täiendab*, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust. ELi kodakondsusega seotud kesksed õigused antakse *lisaks* neile õigustele, mis neil on konkreetse riigi kodakondsuse alusel. Keegi ei oskaks oodata, et liidu kodakondsusega seotud õiguste kasutamine toob endaga kaasa hääletamisõiguse kaotuse parlamendivalimistel. Tegemist on üldjuhul õigusega, mis on seotud konkreetse riigi kodakondsusega.

Teiseks võib liikmesriikide poliitika, mille alusel saab kodaniku valimisõigusest ilma jätta, mõjutada seda, kuidas ELi kodanikud kasutavad oma õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.

Näiteks võib selline isik jätta ametiasutustele oma kolimisest teatamata, et mitte kaotada oma poliitilist õigust päritoluriigis.

Kolmandaks nõrgestab valimisõigusest ilmajätmine asjaomaste ELi kodanike poliitilisi õiguseid, mis ei sobi kokku püüuga edendada kodanike osalust liidu demokraatia elluviimisel.

Valimisõigusest ilmajäetud ELi kodanikel on küll õigus valida Euroopa Parlamendi liikmeid, kuid neil puudub õigus kaasa rääkida protsessides, mille kaudu moodustatakse riigi valitsus, mille liikmed moodustavad nõukogu – ELi kaasseadusandja. See on vastuolus püüdlusega parandada kodanike võimalusi kaasa rääkida ühiskonnas nii riigi kui Euroopa tasandil.

Sel põhjusel soovib komisjon teatavaid meetmeid, mis aitaksid vähendada olukordi, kus ELi kodanikke, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda, ähvardab oht jääda valimisõigusest ilma.

Need meetmed ei piira komisjoni kui aluslepingute täitmise järelevalvaja rolli ega aluslepingu norme ELi kodanike õiguse kohta vabalt liikuda, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Kohus.

5. VALIKUVARIANDID VALIMISÕIGUSEST ILMAJÄÄMISE TAGAJÄRGEDE KÄSITLEMISEKS

5.1. ELi seisukohast ebasobivad valikuvariandid

Üheks valikuvariandiks, mida on viimastel aastatel päritoluriigis poliitiliste õiguste kaotuse käsitlemiseks välja pakutud, on kasutada elukohariigis naturalisatsiooni, mille tulemusena tekivad poliitilised õigused selles riigis. Poliitiliste õiguste suurendamiseks naturalisatsiooni kasutamine vastuvõtvas riigis oleks aga vastuolus ELi kodakondsuse ideega olla esmane vahend, millega edendada rahvuslikku identiteeti ja mitmekesisust ning tagada võrdne kohtlemine sõltumata kodakondsusest. Pealegi ei võeta selles valikuvariandis arvesse neid paljusid erinevaid tahke, mida peidab endas ELi sisene liikuvus. Isikud võivad elada lühema või pikema aja vältel mitmes riigis ja lõpuks pöörduda tagasi oma päritoluriiki. Ei ole mõeldav, et nad võtavad korraga või järjestikku mitu eri kodakondsust üksnes selleks, et mitte kaotada oma poliitilisi õiguseid.

Teine valikuvõimalus oleks algatada struktureeritud dialoog või kasutada avatud koordineerimismeetodit, et liikmesriigid tunnustaksid vastastikku kahe või mitmepoolsetel alustel teises liikmesriigis (eriti naaberriigid või riigid, kellega on tihedad suhted) elavate oma kodanike hääletamisõigust. Sellist käsitlust toetavad eelkõige akadeemiliste ringkondade

esindajad³². See tooks aga kaasa olukorra killustumise ja hääletamisõiguse ebahütluse ELi kodanike jaoks ELis³³.

5.2. ELi seisukohast sobivad lahendused

5.2.1. Proportsionaalsed lahendused lühiajalises perspektiivis

Teatavates liikmesriikides kehtivad praegu normid, milles lähtutakse eeldusest, et pärast teatava aja elamist välismaal, kaotab isik sideme poliitikaga oma päritoluriigis. Selline lähtekoht ei pea alati paika. Seepärast oleks sobiv, et isikutele, kes võivad valimisõigusest ilma jääda, antaks võimalus näidata, et nad on jätkuvalt huvitatud poliitikaarengutest liikmesriigis, mille kodakondsus neil on.

Tänapäeval on ELi kodanikel võimalus hoida end kursis poliitikaga päritoluriigis ja praegu valitseb pigem suund kaasavama poliitilise osaluse suunas. Võttes arvesse seda suundumust ja vaba liikumise õiguse olulisust ELis, peaks olema võimalik leida proportsionaalseid lahendusi lühiajalises perspektiivis. Need peaksid võimaldama ELi kodanikel endil otsustada, kui tugevaid sidemeid nad tahavad päritoluriigiga säilitada.

Selliste sidemete tõendamiseks tuleks käsitada piisavana isiku konkreetset käitumist, näiteks taotluse esitamist valijate nimekirja jäämiseks. Kodanike endi seisukohast oleks selline lahendus kõige lihtsam ja kõige vähem koormav.

Liikmesriigid, kes piiravad oma kodanike õigust hääletada parlamendivalimistel üksnes alalise elukoha alusel, peaksid võimaldama neil kodanikel, kes kasutavad oma õigust vabalt liikuda ja elada Euroopa Liidus, säilitada hääletamisõigust, kui nad näitavad üles jätkuvat huvi poliitika vastu liikmesriigis, mille kodakondsus neil on, näiteks esitades taotluse valijate nimekirja jäämiseks.

Asjaolu, et kodanikelt nõutakse valijate nimekirja jäämise taotlemist, ei tohiks piirata liikmesriikide õigust nõuda oma kodanikelt, et nad esitaksid sellise taotluse teatava aja tagant uuesti, kinnitades seeläbi huvi püsimist³⁴.

Sellised liikmesriigid, kes ei võta oma välismaal elavatelt kodanikelt hääletamisõigust parlamendivalimistel, tingimusel et nad taotleavad valijate nimekirja jäämist, võivad kasutada muid proportsionaalseid täiendavaid meetmeid, näiteks taotluse uuesti esitamine teatud ajavahemike tagant.

Selleks et välismaal elavate kodanike jaoks oleks menetlus võimalikult lihtne, peaks taotlust valijate nimekirja kandmiseks või sinna jäämiseks olema võimalik esitada elektrooniliselt.

Liikmesriigid, kes ei võta oma välismaal elavatelt kodanikelt õigust hääletada parlamendivalimistel, tingimusel et nad taotleavad valijate nimekirja jäämist või esitavad sellesulise taotluse uuesti, peavad tagama, et neid taotlusi oleks võimalik esitada elektrooniliselt.

Viimaks on oluline, et kodanikel, kes kolivad teise liikmesriiki või elavad seal, oleks piisavalt teavet tingimuste kohta, mille alusel nad säilitavad oma hääletamisõiguse. Sellist teavet võib pakkuda infovoldikute või elektroonilise meedia kaudu. Konkreetsele sihtrühmale suunatud

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, Fordham L. Rev., Vol. 75 2549, 2567 (2007).

³³ Nende liikmesriikide kodanikud, kus kasutatakse valimisõigusest ilmajätmist, võivad saada õiguse hääletada mõnes või kõikides liikmesriikides, kuid sellist õigust ei ole võimalik tagada kõigile 23 liikmesriigi kodanikule, kus valimisõigusest ilmajätmist ei kasuta.

³⁴ Sellist varianti kasutatakse Austrias, kus taotlus tuleb uuesti esitada iga 10 aasta tagant.

teavet võib jagada konsulaatide, saatkondade või ka välismaal elavaid isikuid koondavate organisatsioonide kaudu.

Kui liikmesriigi õiguses on ette nähtud, et tema teises liikmesriigis elavad kodanikud kaotavad õiguse hääletada parlamendivalimistel, tuleks neid kodanikke teavitada kohaste vahenditega ja õigeaegselt tingimustest ja praktilisest korraldusest, mida tuleb järgida hääletamisõiguse säilitamiseks parlamendivalimistel.

Pikemaajalisem visioon

Käesolev arutelu ELi kodanike poliitilise osaluse parandamise üle valimisõigusest ilmajätmise tagajärgede käsitlemise kaudu ei tohiks takistada arutelu pikemas perspektiivis selle üle, kuidas kaotada puudused teises liikmesriigis elava ELi kodanike osalemisel nii riigi kui ka vajaduse korral kohalikul tasandil. Käimasolevate arutelude käigus on tehtud ka ettepanek, et valimisõigusest ilmajäetud ELi kodanike poliitilise osaluse parandamiseks võiks vastuvõtvast riigis anda õiguse hääletada neile, kellel ei ole hääletamisõigust parlamendivalimistel kuskil ELis.

Kuid see on selgelt laiem küsimus, mille lahendamine aitaks tugevdada iga kodaniku õigust osaleda liidu demokraatia elluviimises, võimaldaks ühest riiki teise liikuvaid ELi kodanikke paremini integreerida vastuvõtvast riigis ja tugevdada ELi kodakondsust.

Nagu väljendatud ka 2013. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta, oleks seda küsimust sobilik vaagida eesseisva laiema mõttevahetuse raames ELi tuleviku kohta.

6. KOKKUVÕTE

Võttes arvesse poliitilist dialoogi, mida on valimisõigusest ilmajätmise üle peetud kõigi asjaomaste sidusrühmadega, erinevate institutsioonidega ja kodanikuühiskonnaga, ning ELi kodanike endi ootuseid, nagu nad on neid väljendanud avalikes konsultatsioonides ja ELi tuleviku üle kodanikega peetud dialoogide raames, soovib komisjon sobivaid lahendusi. Valimisõigusest ilmajätmist käsitlevate praeguste lähenemisviiside alused tuleks uuesti läbi vaadata, võttes arvesse sotsiaalmajanduslikku reaalsust ja tehnoloogia arengut, Euroopa integratsiooni taset ja praegust suundumust suurema poliitilise kaasatuse poole. Siinkohal on keskne osa ELi kodakondsusel, mis annab kodanikele õiguse olla võrdne ja väärtustatud ühiskonnaliige nii päritoluriigis kui ka selles riigis, kus parasjagu elatakse.

Käesolevas teatises tehakse kindlaks võimalikud konstruktiivsed lahendused, mida asjaomastel liikmesriikidel kaaluda soovitatakse. Lisatud soovitusel teeb komisjon ettepaneku kaasavate ja proportsionaalsete lähenemisviiside kohta nende kodanike poliitiliste õiguste suhtes, kes kasutavad õigust vabalt liikuda. See põhineb eeldusel, et kodanikud peaksid saama ise otsustada, mil määral nad soovivad end jätta seotuks poliitikaga oma päritoluriigis.

Komisjon hindab, kuidas õigust vabale liikumisele kasutanud liidu kodanike valimisõigusest ilmajätmise tagajärgedega tegelemisel on edasi liigutud, kui ta esitab aruande edusammude kohta tõelise ELi kodakondsuse suunas.