



Bryssel 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Puuttuminen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden unionin kansalaisten
äänioikeuden pidättämisestä johtuviin seurauksiin**

1. JOHDANTO

Kansalaisten mahdollisuus ilmaista poliittinen tahtonsa käyttämällä äänioikeuttaan on yksi kansalaisuuteen liittyvistä perustavanlaatuisista poliittisista oikeuksista, joka kuuluu demokratian ytimeen. Koko Euroopan unioni perustuu demokratian kunnioittamiseen¹. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa², ja komissio katsoo, että on ensisijaisen tärkeää rohkaista heitä siihen³. Unionin kansalaisten poliittiset oikeudet ovat olleet näkyvästi esillä Euroopan kansalaisten teemavuonna 2013, jonka aikana viritettiin keskustelua ja levitettiin tietoa unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Vuoden 2010 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen⁴ todetaan, että eräiden jäsenvaltioiden kansalaisten poliittisen toiminnan esteenä on se, että he menettävät äänioikeutensa kotimaansa parlamenttivaaleissa asuttuaan tietyn ajan ulkomailla, vaikkapa toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Tämän seurauksena nämä unionin kansalaiset eivät voi osallistua lainkaan parlamenttivaaleihin, eivät kotijäsenvaltiossaan eivätkä myöskään asuinjäsenvaltiossaan.

SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita. Jokaisella jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus itse päättää, keillä on äänioikeus sen kansallisissa parlamenttivaaleissa, kunhan jäsenvaltiot noudattavat kaikille yhteistä demokratian kunnioittamisen arvoa.

On kuitenkin otettava huomioon, että kansalaisten äänioikeuden menettämiseen johtavien kansallisten käytänteiden voidaan katsoa rajoittavan unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien käyttöä, esimerkiksi kun kyseessä on oikeus liikkua ja asua vapaasti EU:n alueella, joka on kaikkien unionin kansalaisten perusoikeus. Tämä on ristiriidassa sen unionin kansalaisuuden perusominaisuuden kanssa, jonka mukaan unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta ja on tarkoitettu antamaan unionin kansalaisille sitä täydentäviä oikeuksia. Edellä kuvatussa tilanteessa sitä vastoin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttö saattaa johtaa siihen, että henkilö menettää oikeutensa poliittiseen osallistumiseen.

Tällaiset käytänteet ovat ristiriidassa myös sen yleisen suuntauksen kanssa, jonka mukaan myös ne maan kansalaiset, jotka asuvat toisessa maassa, saavat äänestää vaaleissa⁵. Toisessa EU:n jäsenvaltiossa asuvat unionin kansalaiset voivat ylläpitää elinikäisiä ja tiiviitä suhteita lähtömaahansa, ja sen lainsäätäjän hyväksymät säädökset saattavat edelleen vaikuttaa heihin suoraan (esim. verojen maksaminen, eläkeoikeudet). Kotimaan politiikan seuraaminen ja osallistuminen sen sosiaaliseen ja poliittiseen elämään on helpompaa kuin koskaan nyt, kun televisiolähetysten seuraaminen yli rajojen on yleistynyt⁶ ja on mahdollista käyttää internetiä ja muita verkossa toimivia ja matkaviestinteknologioita, kuten sosiaalista mediaa.

¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artikla.

² SEU-sopimuksen 10 artiklan 3 kohta.

³ Komission tiedonanto *Valmistautuminen vuonna 2014 järjestettäviin Euroopan parlamentin vaaleihin: entistä demokraattisempi ja tehokkaampi vaalimenettely* (COM(2013) 126, 12.3.2013) ja suositus *Euroopan parlamentin vaalimenettelyn demokraattisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä* (C(2013) 1303, 12.3.2013).

⁴ KOM(2010) 603.

⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa *Shindler v. Yhdistynyt kuningaskunta* 7.5.2013 antama tuomio, 110 ja 115 kohta.

⁶ Sitä on helpottanut audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10 päivänä maaliskuuta 2010

Toistuvat vetoomukset, Euroopan parlamentin jäsenten esittämät kysymykset ja kansalaisten kirjeet osoittavat, että unionin kansalaiset ovat huolissaan poliittisten oikeuksiensa heikentämisestä. Yleensä ottaen eurooppalaiset ovat sitä mieltä, että unionin kansalaisten ei pitäisi menettää äänioikeuttaan kansalaisuusmaansa parlamenttivaaleissa vain siksi, että he ovat muuttaneet toiseen EU:n jäsenvaltioon⁷.

Näistä syistä komissio ilmoitti vuoden 2010 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen käynnistävänsä keskustelun sen selvittämiseksi, miten olisi poliittisesti mahdollista välttää se, että EU:n kansalaiset menettävät poliittiset oikeutensa, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (toimenpide 20).

Jatkotoimenä komissio selosti eräille jäsenvaltioille osoitetuissa kirjeissä näkemyksiään siitä, mitä kielteisiä vaikutuksia äänioikeuden menettäminen aiheuttaa unionin kansalaisten oikeuksille, ja kehotti niitä pohtimaan asiaa yhdessä. Vastauksissaan jäsenvaltiot antoivat lisätietoja voimassa olevasta lainsäädännöstä ja käytänteistä sekä aiheesta kansallisella tasolla käydystä keskustelusta.

Euroopan parlamentti ja komissio järjestivät 19. helmikuuta 2013 yhteisen kuulemistilaisuuden, jonka aiheena oli unionin kansalaisuus. Tilaisuuteen osallistui unionin kansalaisia, joita asia koskee, kansalaisyhteiskunnan edustajia, Euroopan parlamentin jäseniä ja asiantuntijoita. He korostivat tarvetta arvioida uudelleen vallitsevia käytänteitä, joiden perusteella kansalaiset menettävät äänioikeutensa, ja niiden taustalla olevia perusteluja ottaen huomioon nykyiset suuntaukset kohti osallistavampaa demokratiaa EU:ssa.

Vuoden 2013 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen (*EU:n kansalaiset: sinun oikeutesi, sinun tulevaisuutesi*⁸) komissio korosti, että unionin kansalaisuuden keskeisenä periaatteena on EU:n kansalaisten täysipainoinen osallistuminen demokratian toteuttamiseen EU:ssa kaikilla tasoilla. Siksi komissio ilmoitti ehdottavansa rakentavia keinoja, joiden avulla toisessa EU-maassa asuvat EU:n kansalaiset voisivat osallistua täysipainoisesti demokratian toteuttamiseen EU:ssa ja säilyttäisivät äänioikeutensa kotimaansa kansallisissa vaaleissa (toimenpide 12).

Näitä keinoja ehdotetaan tässä tiedonannossa. Tiedonanto perustuu jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla parhaillaan käytävien keskustelujen antiin. Keskusteluihin osallistuvat kansalaisyhteiskunnan ja tiedemaailman edustajat sekä unionin kansalaiset itse. Tiedonannossa ehdotetaan rakentavia keinoja lujittaa unionin kansalaisten oikeutta osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja heidän oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen rajoittamalla äänioikeuden pidättämistä koskevien kansallisten toimintalinjojen, toimenpiteiden ja hallintokäytänteiden seurauksia. Näitä keinoja olisi tarkasteltava yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa. Tiedonannon ohella annetaan suositus, jossa ehdotetaan osallistavia ja oikeasuhteisia ratkaisuja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi).

⁷ Lähes kaksi kolmasosaa (65 %) eurooppalaisista katsoo, että muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin kotimaassaan asuvien unionin kansalaisten ei pitäisi menettää äänioikeuttaan kotimaansa parlamenttivaaleissa: Vuonna 2012 tehty Eurobarometri-tutkimus nro 364 vaalioikeuksista, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Samaa mieltä oli yhtä suuri osa (62 %) unionin kansalaisuutta koskevaan verkkokyselyyn vastanneista: Vuonna 2012 toteutettu julkinen kuuleminen ”EU:n kansalaiset – Sinun oikeutesi, sinun tulevaisuutesi”, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

2. TILANNE JÄSENVALTIOISSA

Useimmissa jäsenvaltioissa on sääntöjä, joiden nojalla kansalaiset menettävät äänioikeutensa vakavasta rikoksesta saamansa rikostuomion vuoksi tai siksi, että ovat menettäneet oikeustoimikelpoisuutensa mielenterveysongelmien tai psyykkisen vamman vuoksi.

Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan viidessä jäsenvaltiossa sovelletaan tätä nykyä oikeudellisia järjestelyjä, joiden seurauksena toisessa jäsenvaltiossa asuvat unionin kansalaiset voivat menettää äänioikeutensa yksinomaan sillä perusteella, että he ovat asuneet ulkomailla tietyn ajan.⁹ Nämä järjestelyt voidaan kuvata pääpiirteissään seuraavasti:

Tanskan kansalaiset voivat maasta muuttaessaan pysyä äänioikeusrekisterissä, jos he ilmoittavat aikovansa palata takaisin kahden vuoden kuluessa¹⁰. Sääntö perustuu perustuslaissa vahvistettuun vaatimukseen, jonka mukaan äänioikeus kansallisissa parlamenttivaaleissa edellyttää pysyvää oleskelua maassa¹¹. Joidenkin äänestäjien¹² katsotaan oleskelevan pysyvästi Tanskassa, vaikka he todellisuudessa asuisivat ulkomailla.

Myös Irlannin kansalaiset saavat ulkomaille muuttaessaan pitää nimensä äänioikeusrekisterissä vain jos he ilmoittavat aikovansa palata takaisin 18 kuukauden kuluessa¹³. Irlannissa on kuitenkin suunnitteilla perustuslain uudistus, jonka yhteydessä perustuslain valmistelukunta pohti vuonna 2013 tämän rajoituksen poistamista. Valmistelukunta ehdotti Irlannin hallitukselle 25. marraskuuta 2013 antamassaan raportissa¹⁴, että Irlannin kansalaisille annettaisiin oikeus äänestää presidentinvaaleissa Irlannin suurlähetystöissä ilman tätä rajoitusta. Irlannin hallituksen on määrä antaa vastauksensa raporttiin maaliskuussa 2014.

Kyproksen kansalaisilla ei ole oikeutta äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa, jos he eivät ole asuneet Kyproksessa vaaleja edeltävien kuuden kuukauden aikana, paitsi jos ulkomailla asuminen johtuu opiskelusta, tilapäisestä työnteosta tai terveyssyistä¹⁵.

Maltan perustuslain mukaan Maltan kansalaiset menettävät äänioikeutensa, jos he eivät ole asuneet Maltassa vähintään kuutta kuukautta 18 kuukauden aikana ennen rekisteröitymistä äänestäjäksi kansallisissa parlamenttivaaleissa¹⁶.

Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ei ole äänioikeutta kansallisissa parlamenttivaaleissa, jos heitä ei ole rekisteröity äänestäjiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevassa osoitteessa vaaleja edeltävien 15 vuoden aikana¹⁷. Eri hallitukset ja parlamentit ovat viime vuosina olleet sitä mieltä, että tällainen rajoitus on tarpeellinen ja perusteltu. Rajoitus on asetettu kyseenalaiseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, joka aiemman oikeuskäytäntönsä mukaisesti ei katsonut sen olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa olevan 3 artiklan kanssa¹⁸. Euroopan

⁹ Jäsenvaltiot ovat Irlanti, Kypros, Malta, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta.

¹⁰ Parlamenttivaaleista 13 päivänä toukokuuta 1987 annetun lain nro 271 I osan I luvun 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna vuonna 2009.

¹¹ 5 päivänä kesäkuuta 1953 annetun perustuslain IV osan 29 §.

¹² Nämä ovat lähinnä diplomaatteja, valtion virastojen tai yksityisten yritysten taikka kansainvälisten järjestöjen tai Tanskan avustusjärjestöjen työntekijöitä sekä ulkomailla opiskelevia tai henkilöitä, jotka asuvat ulkomailla terveyssyistä.

¹³ Vuoden 1992 vaalilain nro 23 II osan 11 §:n 3 momentin a luetelmakohta.

¹⁴ Hallitukselle (*Oireachtas*) osoitettu viides raportti on saatavilla osoitteessa <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Lain 72/1979 5 § ja lain 40/1980 11 §, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna lailla 4(i)/2003.

¹⁶ Perustuslain 57 §, sellaisena kuin se on muutettuna lailla LVIII.1974.23.

¹⁷ Kansalaisten edustamista koskevan vuoden 1985 lain 1 §:n 3 momentin c alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna poliittisista puolueista ja kansanäänestyksestä annetulla vuoden 2000 lailla.

¹⁸ Em. asia Shindler.

unionin tuomioistuin ei ole vielä vahvistanut, onko tämä sääntö yhteensopiva EU:n oikeuden kanssa¹⁹.

Muutamat jäsenvaltiot ovat asettaneet muita ehtoja, jotka täyttämällä voi säilyttää äänioikeuden kansallisissa parlamenttivaaleissa.

Ulkomailla asuvat Saksan kansalaiset voivat äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa, jos he täyttävät jommankumman seuraavista ehdoista: i) he ovat asuneet Saksassa keskeytyksettä vähintään kolme kuukautta sen jälkeen kun ovat täyttäneet 14 vuotta ja tästä on kulunut alle 25 vuotta; tai ii) he ovat henkilökohtaisesti ja suoraan tutustuneet Saksan poliittiseen tilanteeseen, ja se vaikuttaa heihin²⁰.

Itävallan laki²¹ velvoittaa kansalaiset pyytämään ennen ulkomaille muuttoa, että heidän nimensä pidetään äänioikeusrekisterissä. Pyyntö on uusittava kymmenen vuoden välein, ja uusimista voidaan pyytää sähköisesti. Viranomaisten on ilmoitettava ulkomaille asuville kansalaisille siitä, että heidän nimensä on poistettu äänioikeusrekisteristä. Viranomaiset myös ilmoittavat ulkomaille asuville kansalaisille näiden oikeudesta rekisteröityä äänioikeusrekisteriin.

3. EUROOPAN NEUVOSTON NÄKEMYS

Valtioilla on suvereeni oikeus määrittää (niitä velvoittavien kansainvälisten normien puitteissa) edellytykset, joiden mukaisesti niiden kansalaisilla on äänioikeus kansallisissa vaaleissa, myös maassa asumista koskevat edellytykset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tällaisia asumista koskevia edellytyksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan valossa²² ja katsonut kaikissa tähän asti tutkimissaan tapauksissa, että niissä ei periaatteessa ole kyse mielivaltaisesta äänioikeuden rajoittamisesta²³. Ihmisoikeustuomioistuin on luetellut tekijät, joiden perusteella tällaiset edellytykset voidaan hyväksyä:²⁴

- oletamus, jonka mukaan ulkomaille asuva kansalainen on vähemmän suoraan tai jatkuvasti tekemisissä maan jokapäiväisten ongelmien kanssa eikä tunne niitä yhtä hyvin kuin maassa asuvat kansalaiset;
- ehdokkaiden on hankala esitellä vaalien kysymyksenasetteluja ulkomaille asuville kansalaisille, joilla ei ole vaikutusvaltaa ehdokkaiden valintaan eikä näiden vaaliohjelmien muotoiluun;

¹⁹ Kansalaiset ovat riitauttaneet tämän säännön kansallisissa tuomioistuimissa, mutta heidän valituksensa on hylätty. Euroopan unionin tuomioistuimelle ei kuitenkaan ole toistaiseksi esitetty tästä aiheesta ennakkoratkaisukysymystä.

²⁰ Liittovaltion vaaleista annetun lain muuttamisesta 21. kerran 27 päivänä huhtikuuta 2013 annetun lain 1 §, Saksan virallinen lehti I, s. 962. Laki hyväksyttiin sen jälkeen kun Saksan perustuslakituomioistuin oli aiemmin sovellettavaa kansallista lakia arvioidessaan katsonut, että pelkkä aiempi kolmen kuukauden oleskelu Saksassa milloin tahansa ei itsessään ole riittävä edellytys ulkomaille asuvan kansalaisen äänioikeuden säilyttämiseksi ja sen osoittamiseksi, että asianomainen tuntee kansallisen poliittisen tilanteen ja että se vaikuttaa häneen. Sen sijaan tuomioistuin korosti erityisesti sitä, että asianomaisen on tunnettava poliittinen järjestelmä paitsi nykyaikaisten tiedotusvälineiden kautta saamiensa tietojen myös oman kokemuksen kautta, esimerkiksi yhdistysten tai puolueiden jäsenenä, ja että valtio voi asettaa kansalaisille velvollisuuksia; tuomio 4.7.2012 (2 BvC 1/11 ja 2 BvC 2/11), 44, 45, 47, 50, 52 ja 56 kohta.

²¹ Äänioikeusrekisteristä vuonna 1973 annetun lain 2 §:n 3 momentti ja 2a §:n 1 momentti.

²² Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa taataan oikeus vapaisiin vaaleihin velvoittamalla sopimuspuolet ”järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa”.

²³ Viimeksi em. asiassa Shindler.

²⁴ Ks. erityisesti asia *Hilbe v. Liechtenstein*, tuomio 7.9.1999, ja em. asia *Shindler*, 105 kohta.

- äänioikeus parlamenttivaaleissa on tiiviisti sidoksissa siihen, että vaaleilla valittujen poliittisten elinten hyväksymät säädökset vaikuttavat suoraan äänioikeuden käyttäjiin; ja
- oikeutettu pyrkimys rajoittaa ulkomailla asuvien kansalaisten vaikutusvaltaa vaaleissa asioihin, jotka perustavanlaatuisesta luonteestaan huolimatta vaikuttavat ensisijaisesti maassa asuviin henkilöihin.

Näitä perusteluja olisi kuitenkin punnittava suhteessa poliittisen osallistumisen taustalla oleviin peruseriaatteisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on korostanut, että äänioikeus ei ole etuoikeus. Nykyajan demokraattisessa valtiossa perusoletuksena on oltava osallistamisen edistäminen [...]. Mikä tahansa yleinen, automaattinen ja sattumanvarainen poikkeaminen yleisen äänioikeuden periaatteesta uhkaa vaarantaa tällaisilla vaaleilla valitun lainsäädäntöelimen ja sen hyväksymien lakien demokraattisen oikeutuksen.²⁵

Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio) on katsonut, että jos äänioikeuden pidättämiselle asetetaan jokin määräaika sen jälkeen kun kansalainen on muuttanut ulkomaille, olisi parempi tarkastella tilannetta uudelleen määräajan päättyessä sen sijaan, että äänioikeus vain yksinkertaisesti lakkautetaan. Valtiot voisivat asettaa ulkomailla asuvien kansalaistensa äänioikeudelle tiettyjä muodollisia rajoituksia, esimerkiksi velvoittamalla heidät rekisteröitymään äänioikeusrekisteriin, joka on yleensä voimassa vain tietyn ajan. Näin äänioikeusrekisteristä voitaisiin sulkea pois henkilöt, joilla ei ole siteitä lähtömaahan, ja noudattaa samalla oikeasuhteisuuden periaatetta²⁶.

Ihmisoikeustuomioistuim on korostanut myös nykyistä suuntausta, jonka mukaan myös ulkomailla asuvien kansalaisten olisi saatava äänestää. Tarkasteltuaan Euroopan neuvostoon kuuluvien valtioiden lainsäädäntöä ihmisoikeustuomioistuim on todennut, että uusien teknologioiden yleistymisen ja matkailun halpenemisen ansiosta maastamuuttajat voivat nykyään säilyttää kansalaisuusvaltioonsa tiiviimmät siteet kuin oli mahdollista vielä 40 tai jopa 30 vuotta sitten. Tämän seurauksena monet valtiot [...] ovat tarkistaneet lainsäädäntöään ja ensi kertaa sallineet ulkomailla asuvien kansalaisten äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa. Näin ollen ihmisoikeustuomioistuim katsoo, että on olemassa selkeä suuntaus kohti ulkomailla asuvien äänioikeuden hyväksymistä, vaikka aiheeseen ei olekaan muodostunut yhteistä eurooppalaista lähestymistapaa²⁷.

4. EU:N POLITIIKKA

Euroopan unionin tuomioistuim on katsonut, että vaikka tietyt asiat – kuten kansallisten parlamenttivaalien äänestäjäkunnan kokoonpanon määrittäminen – kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perussopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaisen unionin kansalaisen oikeutta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, välttääkseen syyllistymästä kansalaisuuteen perustuvaan avoimeen tai peiteltyyn syrjintään²⁸.

Tältä pohjalta tuomioistuim on mm. katsonut, että asuinpaikkaan liittyvä peruste ei lähtökohtaisesti ole epäasianmukainen määritettäessä, kenellä on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa. Toisaalta se on korostanut, että tämä peruste ei saa johtaa unionin oikeuden yleisten periaatteiden eikä varsinkaan syrjintäkiellon periaatteen loukkaamiseen²⁹.

²⁵ Em. asia Shindler, 103 kohta.

²⁶ *Report on Out-of-Country Voting*, 24.6.2011(CDL-AD (2011) 022), 72 ja 76 kohta.

²⁷ Em. asia Shindler, 110 ja 115 kohta.

²⁸ Asia C-403/03, *Schempp*, 19 kohta.

²⁹ Asia C-300/04, *Eman ja Sevinger*, 55 ja 61 kohta.

Kansalliset lainsäädännöt vaihtelevat sen suhteen, ketkä ovat äänioikeutettuja kansallisissa parlamenttivaaleissa. Koska yhdessäkään jäsenvaltiossa ei ole tätä nykyä käytäntöä, joka sallisi sen alueella asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa³⁰, äänioikeutensa menettäneillä unionin kansalaisilla ei yleensä ole oikeutta äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa missään jäsenvaltiossa. Koska unioni ei ole toistaiseksi käyttänyt SEUT-sopimuksen 25 artiklaan perustuvaa mahdollisuutta antaa säännöksiä unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien täydentämisestä, unionin oikeuden nojalla ei voida antaa unionin kansalaiselle takeita siitä, ettei asuinpaikan muuttaminen toiseen jäsenvaltioon vaikuttaisi millään tavoin hänen oikeuteensa äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa.³¹

Tilanne saattaa kuitenkin johtaa siihen, että he eivät voi jokapäiväisessä elämässään täysimääräisesti käyttää kaikkia niitä oikeuksia ja etuuksia, joita unionin kansalaisuus heille antaa.

Ensinnäkin vallitsevan tilanteen voidaan katsoa olevan ristiriidassa unionin kansalaisuuden perusominaisuuden kanssa.

SEUT-sopimuksen 20 artiklan mukaan unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta, mutta ei korvaa sitä. Unionin kansalaisuuteen liittyvät keskeiset oikeudet myönnetään unionin kansalaisille niiden oikeuksien *lisäksi*, jotka heillä on jäsenvaltionsa kansalaisuuden perusteella. Unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien käyttämisen ei pitäisi johtaa siihen, että henkilö menettää oikeutensa äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa, koska tämä oikeus yleensä liittyy jäsenvaltion kansalaisuuteen.

Toiseksi äänioikeuden menettämistä koskevat kansalliset käytänteet saattavat vaikuttaa siihen, miten unionin kansalaiset käyttävät oikeuttaan liikkua ja asua vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

He saattavat esimerkiksi jättää ilmoittamatta muutostaan hallintoviranomaisille varmistaakseen, etteivät menetä poliittisia oikeuksia kotimaassaan.

Kolmanneksi äänioikeuden menettämistä koskevat käytänteet heikentävät asianomaisten unionin kansalaisten poliittisia oikeuksia, mikä on vastoin pyrkimyksiä edistää kansalaisten osallistumista demokratian toteuttamiseen unionissa.

Vaikka äänioikeutensa menettäneillä unionin kansalaisilla on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa, heillä ei ole oikeutta osallistua niihin kansallisiin menettelyihin, joiden avulla muodostetaan kansalliset hallitukset, joiden jäsenet puolestaan muodostavat neuvoston eli EU:n toisen lainsäätäjän. Tämä on ristiriidassa niiden vallitsevien pyrkimysten kanssa, joiden tavoitteena on parantaa kansalaisten edellytyksiä osallistua sekä kansalliseen että Euroopan tason julkiseen keskusteluun.

Näistä syistä komissio ehdottaa eräitä vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin vähentää riskiä, että unionin kansalaiset menettävät äänioikeutensa vain siksi, että ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

³⁰ Ainoat poikkeukset tästä ovat Irlannin sekä Kyproksen ja Maltaan kansalaiset (ns. *Qualifying Commonwealth citizens*), jotka voivat äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset, jotka voivat äänestää Irlannin kansallisissa parlamenttivaaleissa.

³¹ SEUT-sopimuksen 25 artiklan toisen kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan antaa SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa lueteltujen oikeuksien täydentämisestä säännöksiä. Säännökset tulevat voimaan kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Nämä vaihtoehdot eivät vaikuta komission rooliin perussopimusten valvojana eivätkä niihin perussopimusten määräyksiin, jotka koskevat unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, sellaisina kuin unionin tuomioistuin niitä tulkitsee.

5. VAIHTOEHTOJA ÄÄNIOIKEUDEN MENETTÄMISTÄ KOSKEVIIN SEURAUKSIIN PUUTTUMISEKSI

5.1. EU:n kannalta soveltumattomat vaihtoehdot

Viime vuosina on ehdotettu, että poliittisten oikeuksien menettämiseen kotimaassa liittyvä ongelma voitaisiin ratkaista myöntämällä tällaisille henkilöille kansalaisuus heidän asuinmaassaan, jolloin he saisivat poliittiset oikeudet siellä. Kansalaistaminen asuinmaassa poliittisten oikeuksien lisäämiseksi olisi kuitenkin ristiriidassa unionin kansalaisuuden idean kanssa, sillä sen tarkoituksena on olla ensisijainen väline, jolla edistetään kansallisen identiteetin ja monimuotoisuuden kunnioittamista ja varmistetaan yhdenvertainen kohtelu kansalaisuudesta riippumatta. Ehdotuksessa ei myöskään oteta huomioon EU:n sisäisen liikkuvuuden monimuotoisuutta. Unionin kansalaiset saattavat asua useassa eri maassa pidempiä tai lyhyempiä aikoja ja jopa palata kotimaahansa. Ei voida edellyttää, että he hankkisivat useiden maiden kansalaisuuden joko yhtäaikaaisesti tai perättäin vain säilyttääkseen poliittiset oikeutensa.

Toisaalta erityisesti tiedemaailman edustajat³² ovat esittäneet, että otettaisiin käyttöön jäsenelty vuoropuhelu tai avoin koordinoitimenetelmä, jonka avulla jäsenvaltioita kannustettaisiin varmistamaan toisissa jäsenvaltioissa asuvien kansalaistensa äänioikeuden vastavuoroinen tunnustaminen joko kahden- tai monenvälisesti (tämä koskisi erityisesti läheisiä naapurimaita tai maita, joilla on keskenään vahvat siteet). Tämä ratkaisu johtaisi kuitenkin tilanteen pirstaloitumiseen ja unionin kansalaisten äänestys-oikeuksien epäsuhtaisuuteen eri puolilla EU:ta³³.

5.2. EU:n kannalta soveltuvat ratkaisut

5.2.1. Lyhyellä aikavälillä toteutettavat oikeasuhteiset ratkaisut

Tietyissä jäsenvaltioissa tätä nykyä sovellettavat säännöt perustuvat olettamukseen, että tietyn ajan kestävä oleskelu ulkomailla tarkoittaa, että henkilö menettää kosketuksensa kotimaan politiikkaan. Oletamus ei kuitenkaan päde kaikkiin yksittäistapauksiin. Siksi voisi olla parempi antaa kansalaisille, joita äänioikeuden menettäminen uhkaa, mahdollisuus osoittaa, että he ovat edelleen kiinnostuneita kansalaisuusjäsenvaltionsa politiikasta.

Nykyään unionin kansalaisilla on mahdollisuus säilyttää siteet kotimaansa poliittiseen elämään, ja vallitsevat suuntaukset suosivat osallistavampaa suhtautumista poliittiseen toimintaan. Kun otetaan huomioon tämä suuntaus ja vapaata liikkuvuutta EU:n alueella koskevan oikeuden keskeinen merkitys, oikeasuhteisia ratkaisuja olisi voitava toteuttaa lyhyellä aikavälillä. Niiden avulla olisi voitava antaa unionin kansalaisille mahdollisuus määrittää itse, miten vahvat siteet heillä on kotimaahansa.

Näiden siteiden lujouden osoittamiseksi voisi olla sopivaa edellyttää asianomaisilta aktiivista toimintaa. Tätä varten olisi pidettävä riittävänä esimerkiksi hakemusta nimen säilyttämiseksi

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

³³ Kansalaiset, joilta heidän kotimaansa nyt pidättää äänioikeuden, voisivat saada äänioikeuden joissakin tai kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Ei kuitenkaan olisi takeita siitä, että tämä oikeus myönnettäisiin kaikkien niiden 23 jäsenvaltion kansalaisille, jotka eivät pidä ulkomailla asuvien kansalaistensa äänioikeutta.

äänioikeusrekisterissä. Tämä olisi kansalaisten kannalta yksinkertaisin ja vähiten raskas ratkaisu.

Jos jäsenvaltiot rajoittavat kansalaistensa äänioikeutta kansallisissa parlamenttivaaleissa yksinomaan asuinpaikasta riippuen, niiden olisi annettava niille kansalaisille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaasti liikkua ja asua Euroopan unionissa, mahdollisuus säilyttää äänioikeutensa, jos he osoittavat olevansa edelleen kiinnostuneita kansalaisuusjäsenvaltionsa poliittisesta elämästä, esimerkiksi tekemällä hakemuksen nimensä säilyttämisestä äänioikeusrekisterissä.

Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden olisi voitava vaatia kansalaisia tekemään hakemus nimensä säilyttämisestä äänioikeusrekisterissä, jäsenvaltioiden olisi myös voitava vaatia kansalaisia uudistamaan tällainen hakemus sopivin väliajoin, jotta he voivat vahvistaa kiinnostuksensa pysyvyyden.³⁴

Jos jäsenvaltiot sallivat toisessa jäsenvaltiossa asuvien kansalaistensa säilyttää äänioikeutensa kansallisissa parlamenttivaaleissa edellyttäen, että he tekevät hakemuksen nimensä säilyttämisestä äänioikeusrekisterissä, nämä jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön oikeasuhteisia liittämissäjäestyksiä, kuten hakemuksen uusimisen sopivin väliajoin.

Jotta ulkomailla asuville kansalaisille aiheutuisi järjestelmästä mahdollisimman vähän raskautta, äänioikeusrekisteriin rekisteröitymistä tai rekisteröitymisen jatkamista koskeva hakemus olisi voitava uusia sähköisesti.

Jos jäsenvaltiot sallivat toisessa jäsenvaltiossa asuvien kansalaistensa säilyttää äänioikeutensa kansallisissa parlamenttivaaleissa tekemällä hakemuksen äänioikeusrekisteriin rekisteröitymisestä tai rekisteröinnin jatkamisesta, niiden olisi varmistettava, että kyseiset hakemukset voidaan tehdä sähköisesti.

On myös tärkeää varmistaa, että toiseen jäsenvaltioon muuttavat tai siellä asuvat kansalaiset saavat asianmukaista tietoa edellytyksistä, joiden täyttyessä he voivat säilyttää äänioikeutensa. Näitä tietoja voitaisiin levittää esitteissä ja sähköisissä tiedotusvälineissä sekä kohdennetusti konsulaattien, suurlähetystöjen ja maahanmuuttajajärjestöjen välityksellä.

Jos jäsenvaltiot säätävät, että toisessa jäsenvaltiossa asuvat kansalaiset menettävät äänioikeuden kansallisissa parlamenttivaaleissa, niiden olisi ilmoitettava asianomaisille hyvissä ajoin ja soveltuvalla tavalla edellytyksistä ja käytännön järjestelyistä, joiden avulla he voivat säilyttää äänioikeutensa kansallisissa parlamenttivaaleissa.

Pitkän aikavälin visio

Pohdinta siitä, miten unionin kansalaisten osallistumista poliittiseen toimintaan voitaisiin edistää puuttamalla äänioikeuden menettämisestä aiheutuviin seurauksiin, ei saisi vaikuttaa pidemmällä aikavälillä pohdintaan siitä, miten voitaisiin parantaa toisessa jäsenvaltiossa asuvien unionin kansalaisten osallistumista sekä kansallisella että tarvittaessa alueellisella tasolla. Parhaillaan käytävässä keskustelussa on myös ehdotettu äänioikeuden myöntämistä uudessa asuinvaltiossa keinona edistää niiden unionin kansalaisten poliittista osallistumista, jotka ovat menettäneet äänioikeutensa kotimaassaan ja joilla ei siten ole oikeutta äänestää kansallisissa parlamenttivaaleissa missään EU:n alueella.

Tämä on selvästi paljon laajempi kysymys, jonka ratkaiseminen vahvistaisi osaltaan jokaiselle kansalaiselle kuuluvaa oikeutta osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, edistäisi

³⁴

Tällainen järjestelmä on käytössä Itävallassa, missä hakemus on uusittava kymmenen vuoden välein.

oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien unionin kansalaisten kotoutumista uuteen asuinmaahansa ja lujittaisi unionin kansalaisuutta.

Kuten vuoden 2013 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen todetaan, tätä kysymystä on syytä pohtia aikanaan EU:n tulevaisuutta koskevan laajemman tarkastelun yhteydessä.

6. PÄATELMÄT

Komissio ehdottaa soveltuvia ratkaisuja ottaen huomioon äänioikeuden menettämisestä eri sidosryhmien, institutionaalisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käydyn poliittisen vuoropuhelun. Ratkaisuissa pyritään vastaamaan unionin kansalaisten odotuksiin, joita he ovat tuoneet esiin julkisten kuulemisten ja EU:n tulevaisuudesta käydyn kansalaiskeskustelun yhteydessä. Äänioikeuden pidättämistä koskevien nykyisten käytänteiden perusteluja olisi arvioitava uudelleen sosioekonomisen ja teknologisen kehityksen sekä Euroopan yhdentymistilanteen ja aktiivista poliittista osallistumista tukevien nykyisten suuntausten pohjalta. Tässä yhteydessä keskeisen tärkeässä asemassa on unionin kansalaisuus, jonka tarkoituksena on, että kansalaisia kohdeltaisiin yhdenvertaisina ja arvostettuina yhteisön jäseninä sekä lähtömaassa että uudessa asuinmaassa.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan mahdollisia rakentavia ratkaisuja, joita ehdotetaan asianomaisten jäsenvaltioiden tutkittavaksi. Tähän tiedonantoon liittyvässä suosituksessa komissio ehdottaa osallistavaa ja oikeasuhteista lähestymistapaa niiden kansalaisten poliittisiin oikeuksiin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Lähtökohtana on ajatus siitä, että näiden kansalaisten olisi voitava itse päättää, ovatko he edelleen vahvasti kiinnostuneita kotimaansa politiikasta.

Komissio arvioi, miten oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden unionin kansalaisten äänioikeuden pidättämisen seurauksiin puuttumisessa on edistytty samalla kun se raportoi edistymisestä kohti tosiasiallista unionin kansalaisuutta.