EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 9.3.2012
COM(2012) 99 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice 94/80/ES,
kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky

1. ÚVOD

Každodenní rozhodování místních orgánů v hospodářské, sociální a kulturní oblasti má na občany přímý dopad. Místní orgány jsou jako forma vlády občanům nejblíže. Účast v obecních volbách, buď jako volič, nebo jako volený kandidát, je právo stanovené článkem 40 Listiny základních práv Evropské unie[1]; umožňuje občanům zapojovat se do demokratického života a ovlivňovat proces rozhodování. Tato účast navíc dává občanům EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, možnost lépe se začlenit do politického a společenského života ve své hostitelské zemi.

Stejně jako článek 40 Listiny[2] dává čl. 22 odst. 1 SFEU[3] každému občanovi Unie právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách jsou stanovena směrnicí Rady 94/80/ES (dále jen „směrnice“)[4].

Předcházející a první zprávu o uplatňování této směrnice v roce 2002 PŘIJALA Komise v souladu s článkem 13 směrnice v roce 2002. Právě předkládaná zpráva se poprvé zabývá obecnější otázkou účasti na místní demokracii a posuzuje uplatňování směrnice a její provedení do vnitrostátního práva v těch členských státech, které v roce 2002, kdy byla přijata první zpráva, ještě nebyly členskými státy Unie. I když směrnici do vnitrostátního práva zapracovaly všechny členské státy, je ještě třeba odstranit řadu překážek bránících plnému výkonu volebních práv, a to zajištěním správnosti uplatňování a provedení ustanovení směrnice do vnitrostátního práva.

Zpráva také posuzuje, zda přetrvávají důvody pro poskytnutí výjimky podle čl. 22 odst. 1 SFEU. Ustanovení čl. 12 odst. 4 směrnice uvádí, že ke dni 31. prosince 1998 a poté každých šest let předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu. Poslední zpráva o udělení výjimky byla přijata v roce 2005[5].

Unie je založena na hodnotách úcty k demokracii[6] a každý občan EU má právo se účastnit demokratického života Unie[7]. Je proto důležité zaručit zásady participativní demokracie – mimo jiné zajištěním účasti všech občanů Unie a úsilím o její posílení.

---

1 Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 83, 30.32010, s. 389).
2 Listina základních práv Evropské unie.
3 Smlouva o fungování Evropské unie.
4 Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (Úř. věst. L 368, 31.12.1994, s. 38).
5 KOM(2005) 382.
6 Článek 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU).
7 Čl. 10 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

Zaručení zásad participativní demokracie je velice důležité zejména na místní úrovni, kde se přijímaná rozhodnutí přímo dotýkají občanů. Snižující se účast na demokratickém životě, projevující se nízkou účastí ve volbách, může mít nežádoucí účinek v podobě oslabeného postavení zastupitelské demokracie.

Při posledních evropských volbách byla účast ve většině členských států nižší než 50 %[8]; pokud jde o nedávné místní volby, je trend v mnoha členských státech podobný[9]. V souladu se zásadami, na nichž je Unie založena, považuje Komise za nezbytné tento trend zvrátit, aby se upevnila vazba mezi voliči a volenými zástupci a aby se zvýšila legitimita rozhodnutí, která tito zástupci přijímají.

Posílení volebních práv občanů bylo proto stanoveno jako jedna z politických priorit ve Stockholmském programu. Akční plán provádění Stockholmského programu ze dne 20. dubna 2010 zdůrazňuje, že *„Napomáhání a podněcování účasti občanů na demokratickém životě Unie je zásadní při přibližování občanů evropskému projektu. Zvýšená účast voličů na volbách do Evropského parlamentu je společným cílem. Právo občanů volit a být volen v místních a evropských volbách v místě, kde pobývají, by mělo být dále podporováno a posilováno"*[10].

Tato zpráva přispívá k provádění opatření č. 18 Zprávy o občanství EU za rok 2010, neboť usiluje o to, aby členské státy zajišťovaly plný výkon volebních práv občanů EU v členském státě, kde mají bydliště, a aby občany EU náležitě informovaly o jejich volebních právech[11]. Zpráva proto posuzuje, jaké mají občané EU o volebních právech povědomí a jak těchto práv využívají v obecních volbách, a zaměřuje se na informační opatření zavedená členskými státy v souladu s ustanoveními směrnice. Zdůrazňuje rovněž postupy, které se v členských státech osvědčily při provádění informačních kampaní a iniciativ, jejichž cílem je motivovat občany EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, aby se zapojovali do institucionálního a politického života na místní úrovni.

2. INFORMOVANOST A ÚČAST

2.1. Informovanost o volebních právech v Evropské unii

Jak uvádějí statistiky z nejnovějších průzkumů Eurobarometru provedených Evropskou komisí[12], je většina občanů členských států informována o svém právu volit a být volen v obecních volbách v členském státě svého bydliště. Informovanost o volebních právech na

---

8 Zpráva o evropských volbách KOM(2010) 605.

9 Zdroj: dotazník zaslaný členským státům dne 10. ledna 2011 (dále jen „dotazník").

10 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům – Akční plán provádění Stockholmského programu – KOM(2010)0171 v konečném znění.

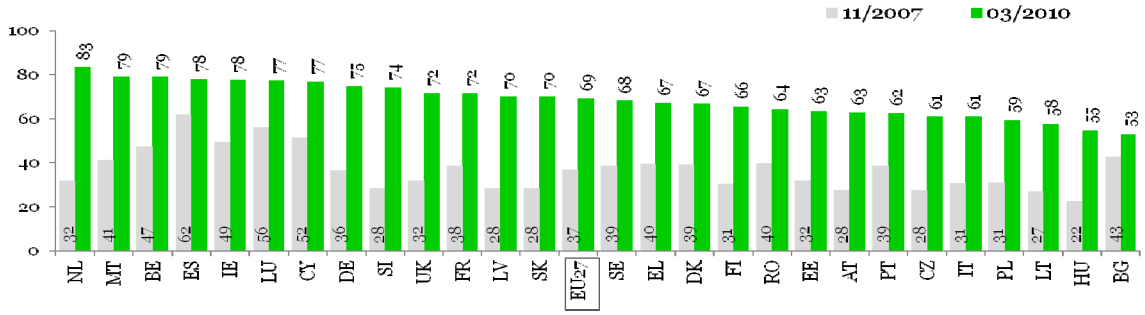
11 Ve zprávě o občanství za rok 2010 „Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU" – KOM(2010) 603 v konečném znění Komise nastínila 25 konkrétních opatření, která mají být přijata s cílem odstranit přetrvávající překážky bránící občanům v tom, aby účinně vykonávali svá práva podle právních předpisů EU v různých úlohách, které zastávají ve svém běžném životě, včetně politického života. Podle opatření č. 18 Komise žádá členské státy, aby „*zajistily, aby byla volební práva občanů EU v členském státě, v němž tito občané žijí, vykonávána v plném rozsahu, aby občané EU mohli v členských státech, v nichž žijí, vstupovat do politických stran a politické strany zakládat a aby byli občané EU o svých volebních právech náležitě informováni*".

12 Bleskový průzkum Eurobarometr č. 292.

místní úrovni se za poslední čtyři roky ve všech členských státech výrazně zlepšila. Na úrovni EU se průměrný procentní podíl občanů, kteří jsou informováni o těchto právech, téměř zdvojnásobil ze 37 % (2007) na 69 % (2010). Nejnižší průměrný podíl se zvýšil z 22 % (2007) na 53 % (2010), nejvyšší podíl se zvýšil z 62 % (2007) na 83 % (2010).

Informovanost o volebních právech, která má občan EU, 2007–2010

Občan EU s bydlištěm v [NÁZEV NAŠÍ ZEMĚ] má právo volit nebo být volen v obecních volbách – odpověď ANO



Q1(2010). U každého tvrzení, které budu číst, prosím uveďte, zda je pravdivé či nikoliv:
Q4(2007). Všichni občané členských států EU jsou „občany Evropské unie". Jaká práva mají podle vašeho názoru občané Evropské unie?
Základna: všichni respondenti, % podle země
Správné odpovědi jsou zobrazeny

Zdroj: Bleskový průzkum Eurobarometr č. 292.

Evropská komise se v posledních letech na informování občanů EU o jejich volebních právech do značné míry podílela a nabádala je k aktivní účasti na demokratickém životě v Unii. Program „Základní práva a občanství" na období 2007–2013 přispívá k rozvoji opatření, jejichž cílem je podporovat informační iniciativy a iniciativy v oblasti občanské výchovy ke zvýšení účasti ve volbách. V období 2007–2010 bylo financováno 12 projektů týkajících se aktivní účasti na demokratickém životě v Unii a byly poskytnuty granty v hodnotě více než 3,8 milionu EUR[13]. Tato tematická priorita je zahrnuta i do pracovního programu na rok 2011[14].

Evropská komise nedávno navrhla označit rok 2013 za „Evropský rok občanů"[15]. Tento evropský rok by napomohl informovanosti občanů EU o jejich právu svobodně se pohybovat a pobývat na území Evropské unie a obecněji také o široké škále práv, kterými disponují podle unijního práva v přeshraničním kontextu, včetně volebních práv.

Několik členských států přijalo cílená opatření, aby různými prostředky informovaly občany EU o jejich volebních právech v obecních volbách[16]. Například Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Maďarsko, Německo, Španělsko a Švédsko zasílají dotčeným občanům volební lístky nebo adresné dopisy obsahující informace o volebním postupu. Pokud jde o opatření přijatá

13 Informace jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/.

14 Rozhodnutí Komise ze dne 3. prosince 2010 o přijetí pracovního programu pro zvláštní program Základní práva a občanství – C(2010) 8378.

15 KOM(2011) 489 v konečném znění.

16 Zdroj: dotazník.

na celostátní úrovni, několik členských států, jako Česká republika, Dánsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Polsko, Řecko a Slovensko, poskytuje informace prostřednictvím oficiální internetové stránky. Německo a Spojené království uvedly do provozu speciální telefonní linku. Ve Francii, Irsku, na Kypru, v Lucembursku, Portugalsku a Rumunsku se informace zprostředkovávají tištěnými publikacemi nebo v místním tisku.

2.2. Účast voličů v místních volbách

Účast občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky státu svého bydliště na demokratickém je třeba posuzovat v obecnějších souvislostech celkové účasti.

Pokud jde o poslední obecní volby konané ve velkých, zejména hlavních městech členských států, dosahovala v sedmi členských státech míra účasti 50 až 60 %[17]. V deseti z těchto obcí byla účast ve volbách nižší než 50 %[18]. Posledních místních voleb konaných v hlavních městech se ve dvaceti členských státech neúčastnila celkově více než třetina oprávněných voličů[19]. Účast v jiných městech než hlavních je v závislosti na jejich velikosti ještě nižší[20]. I když je účast v místních volbách obecně vyšší než v evropských volbách, existují výjimky, jako jsou Atény, Budapešť, Kodaň a Riga[21].

Z údajů o účasti v místních volbách celkově vyplývá nezájem občanů o politiku. Náprava „demokratického deficitu“ zůstává i nadále úkolem pro členské státy, evropské orgány i místní volené orgány v celé Unii.

Určité empirické faktory, které snižují volební účast, mají některé členské státy společné. U místních voleb byla shledána nepřímá úměra mezi počtem obyvatel a volební účastí. Ve velmi malých městech je zájem o místní politiku vyšší, jelikož je možnost ovlivnit rozhodování vnímána jako větší. Zdá se, že výjimku v této tendenci tvoří velká hlavní města, kde je ve srovnání s ostatními městy obyvatelstvo více angažované. Lze usuzovat, že pokud se místní volby konají současně s celostátními volbami, může se účast zvýšit. Přítomnost národních politických stran na místě motivuje jejich přívržence, aby volili v místních volbách[22]. V mnoha případech je neúčast ve volbách spojena s logistickými podmínkami, jako je nemožnost alternativních volebních postupů (volba v předstihu, volby poštou atd.), jež by voličům, kteří se účastnit voleb nemohou, umožňovaly odevzdat svůj hlas.

---

17 Amsterdam: 51,38 %; Lisabon: 53,44 %; Kodaň: 54,42 %; Paříž: 56,93 %; Dublin: 57,77 %; Helsinky: 58,87 %; Riga: 58,87 % ; Berlín 60,2 % (Berlín je zároveň i spolkovou zemí, takže obecní volby jsou zároveň volbami spolkové země). To vysvětluje vysokou účast. Izolované obecní volby v Německu vykazují nízkou účast – až 25 %, a to i ve velkých městech).

18 Bukurešť: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sofie: 37,85 %; Vilnius: 42,28 %; Atény: 43,04 %; Budapešť: 43,59 %; Praha: 44,43 %; Lublaň: 44,79 %; Londýn: 45,30 %; Varšava: 48,27 %.

19 Zdroj: dotazník.

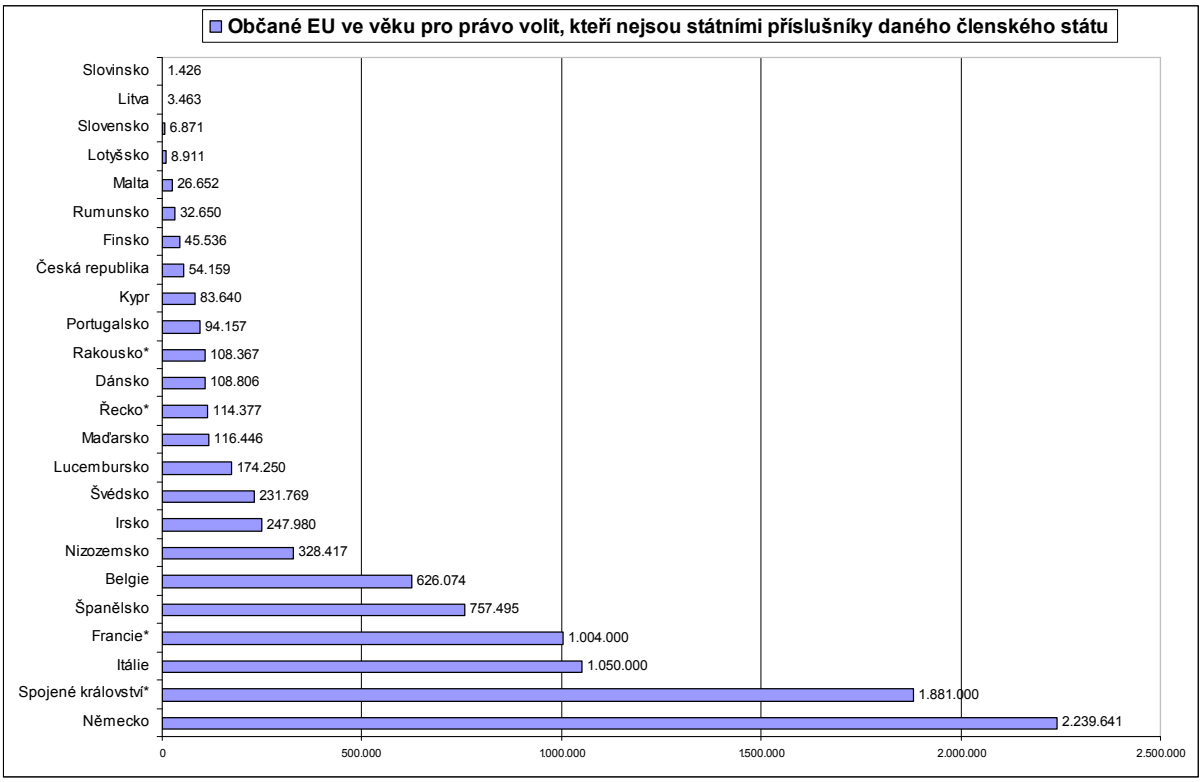
20 Ostrava (Česká republika): 35,39 %; Lille (Francie): 48,83 %; Stuttgart (Německo): 48,7 %; Pécs (Maďarsko): 33,24 %; Galway (Irsko): 49,89 %; Rotterdam (Nizozemsko): 47,9 %; Krakov (Polsko): 35,37 %; Maribor (Slovinsko): 43,38 %; Trnava (Slovensko): 29,35 %; Salford (Spojené království): 33,50 %.

21 Účast v posledních místních/evropských volbách ve zmiňovaných hlavních městech. Atény: 43,04 % / 45,6 %; Budapešť: 43,59 % / 44,91 %; Kodaň: 54,4 2% / 61,1 %; Riga: 58,92 % / 59,13 %.

22 Ve Spojeném království byla v roce 2009 volební účast 39,1 % a 39,9 % v roce 2008; účast v místních volbách konaných v roce 2010, které se konaly současně s všeobecnými volbami, dosáhla 62,2 %. V Německu ve městě Koblenz činila v roce 2002 účast ve volbách starostů 51,3 %; v roce 2009, kdy se volba starostů konala současně s federálními volbami, dosáhla volební účast 66,7 %. V Itálii činila v roce 2006 účast v místních volbách v Římě 65,98 %; v roce 2008, kdy se místní volby konaly současně s všeobecnými, dosáhla volební účast 73,66 %.

2.3. Účast občanů EU v obecních volbách v členském státě bydliště, jehož nejsou státními příslušníky

Na konci roku 2010 mělo bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, více než 8 milionů občanů EU ve věku pro právo volit. Nejvyšší počet byl zaznamenán v Německu, Spojeném království a Itálii, po nichž následovala Francie, Španělsko a Belgie. To znamená, že 8 milionů občanů EU mohlo volit v obecních volbách v členském státě svého bydliště.



** Částečné údaje. Spojené království poskytlo údaje o všech občanech EU s bydlištěm ve Spojeném království, kteří nejsou jeho státními příslušníky. Francie: dostupné údaje odkazují na přecházející zprávu. Řecko poskytlo údaje o všech občanech EU s bydlištěm v Řecku, kteří nejsou jeho státními příslušníky a jsou starší 20 let. Rakousko poskytlo pouze údaje týkající se hlavního města. Údaje o Bulharsku, Estonsku a Polsku nejsou k dispozici.*

Ve srovnání s údaji z první zprávy, vydané v roce 2002[23], došlo v několika členských státech k výraznému zvýšení počtu občanů EU ve věku pro právo volit, kteří nejsou jejich státními příslušníky a kteří mají bydliště mimo svůj členský stát. Konkrétně jde o tyto počty: v Itálii došlo ke zvýšení z 56 000 na 1 050 000. v Německu došlo ke zvýšení z 1 521 000 na 2 239 641; v Řecku došlo ke zvýšení z 16 000 na 114 377, v Irsku došlo ke zvýšení z 76 000 na 247 980, v Dánsku došlo ke zvýšení z 32 000 na 108 806, a v Portugalsku z 26 000 na 94 157[24].

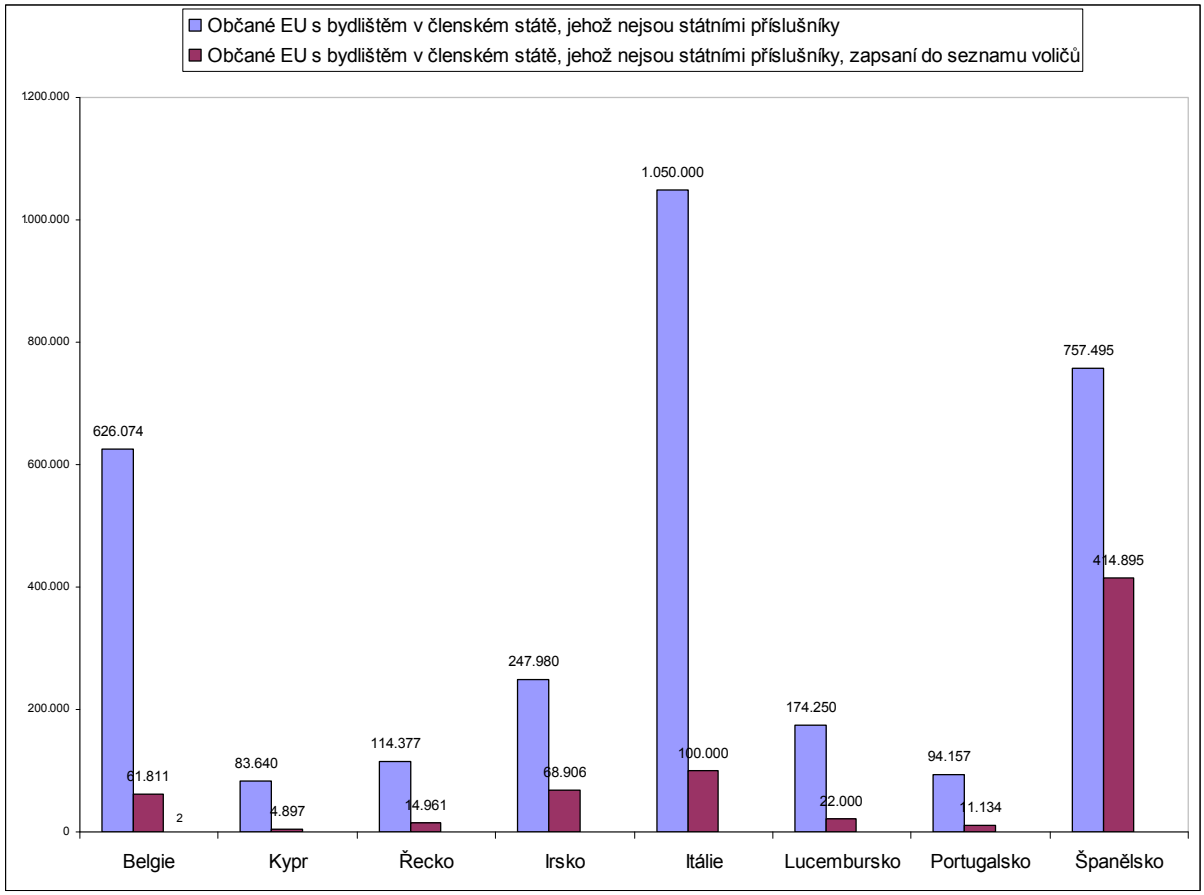
Přestože je občanů EU, kteří jsou příslušníky jiného členského státu a mají bydliště mimo svůj členský stát, podstatně více, své volební právo v obecních volbách, které se konaly v

23 KOM(2002) 260.

24 Zdroj: dotazník.

posledních letech v členském státě jejich bydliště, skutečně uplatnil jen poměrně malý počet z nich.

Pro účast v obecních volbách je tedy třeba být zapsán do seznamu voličů. Podrobné postupy pro zápis se v jednotlivých členských státech různí[25]. Z údajů týkajících se členských států, kde k zápisu nedochází automaticky, vyplývá, že o zápis na seznam voličů požádalo v průměru 10 % občanů EU, kteří jsou příslušníky jiného členského státu[26].



Členské státy s jiným systémem zápisu než automatickým
(údaje týkající se Bulharska, České republiky, Francie, Polska a Spojeného království nejsou k dispozici)

Lze konstatovat, že jasná převaha určité národnostní komunity v poměru k celkovému počtu občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky daného členského státu, se v některých případech odráží ve vysoké účasti této komunity v místních volbách. Je tomu tak v případě Irska, Španělska a Švédska[27].

---

25 V Dánsku, Estonsku, Finsku, Litvě, Lotyšsku, na Maltě, v Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Rakousku (s výjimkou spolkové země Burgenland), Rumunsku, na Slovensku, ve Slovinsku a Švédsku jsou do seznamu voličů zapsány automaticky všechny osoby mající v dané zemi bydliště, a to včetně těch, kdo nejsou jejich státními příslušníky.

26 V dotazníku byly členské státy požádány, aby poskytly: údaje týkající se posledních obecních voleb, pokud se v konají na celostátní úrovni v jeden volební den; v ostatních případech dostupné údaje o obecních volbách za poslední tři roky.

27 V Irsku procentní podíl zapsaných občanů EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky, dosáhl zhruba 25 %. Britští občané představují 25 % celkového počtu občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky Irska, a 74 % z nich je zapsáno do seznamu voličů. Jsou výrazně zapojeni do irského politického života

Pokud jde o procentní podíl občanů EU s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, kteří skutečně na základě zápisu na seznam voličů volili, údaje nejsou k dispozici; u voličů zapsaných na seznam voličů se totiž mezi těmi, kdo jsou státními příslušníky daného státu, a těmi, kdo jimi nejsou, nedělají žádné rozdíly. Členské státy obecně tyto údaje nesbírají, aby se zabránilo diskriminaci. Jen velmi málo údajů je k dispozici, pokud jde o počet občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky určitého státu a kandidují v něm a jsou v něm zvoleni. Zejména Česká republika, Německo, Rakousko a Švédsko poukázaly na obtíže, s nimiž se setkaly při získávání těchto údajů od místních orgánů, jelikož neexistuje jednotné kontaktní místo, což uváděla již poslední zpráva o evropských volbách[28].

Nejvyšší procentní podíl zvolených občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky daného státu, v poměru k těm, kteří kandidovali, uvedla Francie (32,8 %) a Švédsko (17,1 %). Výrazný počet zvolených občanů EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky uvedly Lucembursko, Rakousko a Španělsko.

3. PROVEDENÍ A UPLATŇOVÁNÍ

3.1. Situace v provádění směrnice 94/80/ES

Tato zpráva poprvé posuzuje vnitrostátní předpisy přijaté členskými státy, které se staly členy EU od roku 2004, a vnitrostátní předpisy v ostatních členských státech, které vstoupily v platnost od zprávy z roku 2002.

Je třeba zmínit, že se tato zpráva zabývá také novými právními předpisy, o nichž byly informace zatím sděleny pouze prostřednictvím dotazníku, ale jež nebyly dosud formálně oznámeny Komisi[29].

Podle vnitrostátních prováděcích opatření, o nichž členské státy informovaly, lze úroveň provádění směrnice do vnitrostátního práva považovat ve všech členských státech za uspokojivou. Je však třeba vyřešit některé případy nesprávného nebo neúplného provedení, aby se zabránilo nesprávnému uplatňování, které by bylo překážkou pro úplný výkon volebních práv.

V některých členských státech[30] byla zřejmě nesprávně provedena ustanovení článku 3 a 4 směrnice[31]: v těchto členských státech získávají občané EU, kteří jsou státními příslušníky

---

vzhledem k tomu, že na základě reciprocity mohou volit ve volbách do *Dáil Éireann* (Dolní komory Parlamentu), stejně jako irští občané mohou volit v parlamentních volbách ve Spojeném království. Ve Španělsku procentní podíl zapsaných občanů EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky, přesahuje 50 %. Převážná většin britských a německých občanů, kteří dohromady představují 18,5 % celkového počtu občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky Španělska, je zapsána do seznamu voličů. Dalším možným důvodem tohoto poměrně vysokého zastoupení je skutečnost, že Španělsko jako jediný členský stát s jiným systémem zápisu než automatickým všem občanům EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky, zasílá adresný dopis obsahující informace o průběhu voleb. V Irsku a Španělsku mohli navíc občané EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, za určitých podmínek volit v obecních volbách ještě před tím, než příslušná směrnice vstoupila v platnost. Ve Švédsku tvoří 27,5 % celkového počtu občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky Švédska, finští občané. Jejich účast v posledních místních volbách se odhaduje zhruba na 30 %.

28 KOM(2010) 605.

29 Kypr, Litva, Lucembursko, Rakousko a Slovinsko.

30 Komise v současné době prověřuje případy Litvy a Slovinska. Slovinské orgány nedávno informovaly Komisi, že souhlasí se změnou svých právních předpisů, tak aby zajistily úplný soulad se směrnicí.

jiného státu, právo volit nebo být volen v obecních volbách pouze po určité minimální době pobytu, aniž by tento požadavek byl uplatňován u vlastních státních příslušníků. Tato legislativa navíc nedává možnost, aby se v případě, že je právo volit podmíněno minimální dobou pobytu, musel u občanů EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, považovat tento požadavek za splněný i tehdy, pokud v průběhu tohoto období pobývali v jakýchkoliv jiných členských státech mimo členský stát bydliště.

Jeden členský stát stanoví, že volič musí podat svou žádost o zápis na seznam voličů do 30 dní od získání způsobilosti volit. To je zjevnou diskriminací občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky tohoto státu, oproti těm, kdo jeho státními příslušníky jsou. Den, kdy začíná běžet lhůta *(dies a quo)*, se různí: pro státní příslušníky tohoto státu začíná datem, kdy volič dosáhl věku pro volební právo; pro státní příslušníky jiného členské státu začíná datem registrace pobytu. Důsledky dotyčného ustanovení pro občany EU, kteří jsou státními příslušníky tohoto státu, se liší od důsledků pro občany EU, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu[32].

Článek 7 stanoví, že každý volič z EU vykonává své právo volit v obecních volbách v členském státu bydliště, pokud k tomu vyjádří svou vůli. Většina členských států (Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Švédsko) má příznivější, automatický systém zápisu na seznam voličů. To občanům umožňuje volit, aniž by museli podat žádost o zápis ve stanovené lhůtě.

Členské státy musí splnit určité povinnosti stanovené ve směrnici, jejichž cílem je zápis občanů EU na seznam voličů[33] usnadnit. V návaznosti na jednotlivé stížnosti občanů Komise v roce 2010 kontaktovala dva členské státy, kde se občané EU zaměstnaní u mezinárodních organizací se sídlem v těchto členských státech setkávali při výkonu svého práva volit s překážkami. Vnitrostátní právo nedovolovalo občanům s bydlištěm v těchto členských státech zápis za účelem účasti ve volbách. Po zásahu Komise tyto členské státy nedávno své právní předpisy upravily a zjištěné překážky odstranily[34].

Pokud občan EU, který má právo být volen, podá svou kandidaturu, prokáže se stejnými doklady jako kandidát, který je státním příslušníkem daného členského státu. Členské státy mohou vedle čestného prohlášení o státní příslušnosti a adresách v členském státě bydliště

---

31 Článek 3 směrnice zaručuje právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě bydliště občanům EU, kteří nejsou státními příslušníky členského státu bydliště a kteří splňují stejné podmínky, které členský stát bydliště stanoví vlastním státním příslušníkům. Článek 4 stanoví, že pokud jsou státní příslušníci členského státu bydliště povinni pro výkon práva volit nebo být volen mít na území tohoto státu bydliště po určitou minimální dobu, považuje se tato podmínka u voličů a osob, které mohou být v obecních volbách zvoleny, za splněnou, pokud měli po odpovídající dobu bydliště v jiných členských státech.

32 Komise prověřuje případ Kypru.

33 Podle článku 8 směrnice a) členské státy přijmou nezbytná opatření, aby byl voliči umožněn zápis do seznamu voličů s dostatečným předstihem přede dnem konání voleb; b) pro zápis do seznamu voličů musí občan, který projeví vůli k zápisu do seznamu voličů a není státním příslušníkem daného členského státu, předložit stejné doklady jako volič, který je jeho státním příslušníkem; c) členský stát bydliště může rovněž vyžadovat, aby občan, který není jeho státním příslušníkem předložil platný průkaz totožnosti a učinil čestné prohlášení o své státní příslušnosti a svých adresách v členském státě bydliště.

34 Zákon č. 1545 ze dne 21. 12. 2010 v Dánsku a zákon č. 1843/2010 ve Švédsku.

požadovat omezený počet nepovinných dokladů[35]. Veškeré vnitrostátní právní předpisy, podle nichž se vždy požaduje předložení potvrzení z členského státu původu, že daný občan nebyl zbaven svého práva být volen, považuje Komise za neslučitelné se směrnicí. Podle směrnice může být toto potvrzení požadováno pouze v případě pochybností o obsahu prohlášení. To představuje pro občany, kteří nejsou státními příslušníky daného členského státu, další zátěž spojenou s výkonem práva volit. Požadovat referenční číslo potvrzení o pobytu rovněž není v souladu se směrnicí[36].

Směrnice požaduje, aby členský stát bydliště občany EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky, informoval „včas a vhodnou formou“ o podmínkách a podrobných pravidlech pro výkon jejich práva volit v obecních volbách. Konkrétně občané EU, kteří nejsou státními příslušníky daného členského státu, mají právo být informováni o opatřeních v souvislosti s jejich žádostí o zápis na seznam voličů nebo kandidaturou. V některých členských státech[37] není ve vnitrostátních prováděcích předpisech zavedeno žádné ustanovení týkající se povinnosti informovat dotčené občany o přijatých opatřeních. V případě, že členský stát bydliště žádost o zápis do seznamu voličů nebo kandidaturu zamítne, stanoví směrnice také právo občanů EU na informace o jejich možnostech využít opravných prostředků, které jsou poskytovány státním příslušníkům daného státu. Vnitrostátní právní předpisy v některých případech toto ustanovení výslovně neuvádějí[38]. V několika členských státech[39] prováděcí předpisy nezahrnují výslovně ustanovení směrnice týkající se povinnosti členských států informovat voliče a osoby, které mají právo být voleny, včas a vhodnou formou o podmínkách a podrobných pravidlech pro výkon těchto volebních práv. Všechny tyto členské státy však informovaly o opatřeních a institucionálních iniciativách zacílených na informování občanů o výkonu volebních práv, které byly realizovány při posledních obecních volbách, čímž zajistily, že uvedená ustanovení směrnice byla provedena.

3.2. Rozbor ustanovení přijatých členskými státy podle čl. 5 odst. 3 a 4 směrnice, jejichž cílem je omezit některé funkce na státní příslušníky daného členského státu

Důsledkem práva volit a práva a být volen v obecních volbách v členském státě bydliště, jak stanoví směrnice, je, že občan EU může být zvolen členem obecní rady a může se stát starostou v členském státě, jehož není státním příslušníkem.

Směrnice dává členským státům možnost vyhradit určitý počet pozic v místní samosprávě pro své státní příslušníky. Jedná se zejména o funkce spojené s výkonnou mocí v obci (předseda, jeho zástupce a členové výkonného orgánu základního územního samosprávného celku), pokud jsou tyto osoby zvoleny do funkce po dobu trvání svého mandátu nebo za účelem dočasného či prozatímního výkonu těchto funkcí.

---

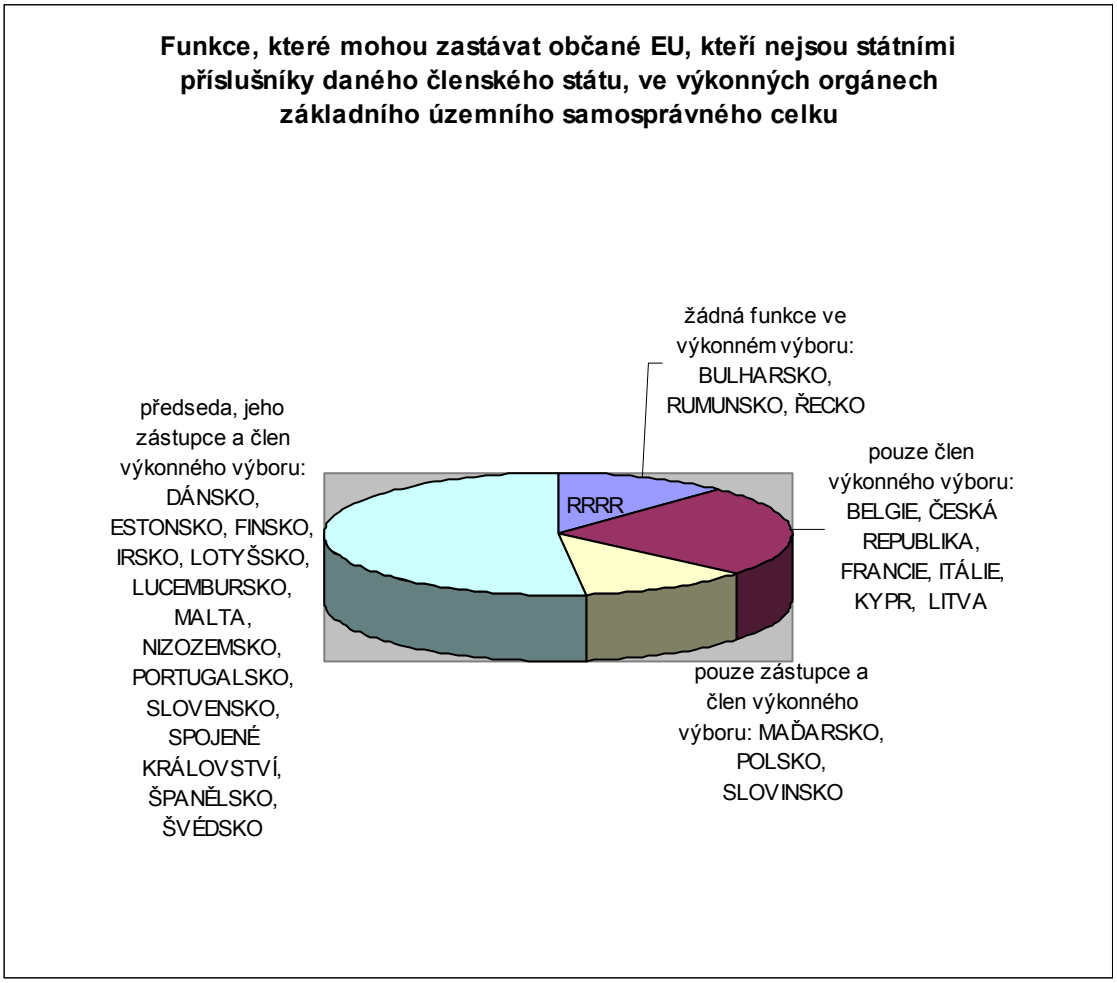
35 Čestné prohlášení při podávání své žádosti o kandidaturu, že ve svém členském státě původu nebyl zbaven práva být volen; v případě pochybností potvrzení členského státu původu dokládající, že v uvedeném státě nebyl zbaven práva být volen; platný průkaz totožnosti; čestné prohlášení, že nevykonává žádnou neslučitelnou funkci; prohlášení, které uvádí poslední adresu v členském státě původu.

36 Komise prověřuje případ Bulharska.

37 Bulharsko, Česká republika, Francie, Kypr, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko.

38 Francie, Slovensko, Španělsko.

39 Belgie, Bulharsko, Česká republika, Francie, Itálie, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko.



** Německo a Rakousko jsou spolkové republiky; ustanovení se v jednotlivých spolkových zemích liší.*

Dánsko, Estonsko, Finsko, Irsko, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Slovensko, Spojené království, Španělsko a Švédsko v současné době žádná omezení neuplatňují, takže občané EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, mohou být jmenováni předsedou, zástupcem nebo členy výkonného výboru základního územního samosprávného celku. Tři členské státy[40] svým státním příslušníkům vyhradily pouze funkci předsedy místní samosprávy. V šesti dalších členských státech[41] nemohou občané EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, zastávat ani funkci zástupce, ale mohou být členy výkonného výboru. Ostatní členské státy[42] uplatnily všechna omezení podle směrnice a občané EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, tudíž nemohou zastávat ani funkci členů výkonného výboru.

Rozborem těchto aspektů směrnice se Komise zabývá v této zprávě poprvé. Komise se domnívá, že méně restriktivní právní předpisy mohou účinněji přispět integraci občanů a k jejich zapojení do demokratického života v členském státě bydliště.

40 Maďarsko, Polsko a Slovinsko.
41 Belgie, Česká republika, Francie, Itálie, Kypr, Litva.
42 Bulharsko, Řecko a Rumunsko.

3.3. Aktualizace přílohy směrnice: „Základní územní samosprávné celky“ v členských státech

Směrnice obsahuje přílohu uvádějící seznam názvů „základních územních samosprávných celků“ v každém členském státě ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) této směrnice[43]. Seznam „základních územních samosprávných celků“ určuje rozsah působnosti směrnice, tj. použitelnost jejích ustanovení. Tento seznam je proto nutné aktualizovat.

Příloha byla upravena v roce 2003[44] (v souvislosti s přistoupením 10 členských států v roce 2004) a v roce 2006[45] (v souvislosti s přistoupením dvou členských států v roce 2007) za účelem doplnění názvů „základních územních samosprávných celků“ těchto států.

Několik členských států navíc nedávno oznámilo Komisi své nové právní předpisy, jimiž se mění názvy základních územních samosprávných celků ve smyslu směrnice[46]. Komise všechny členské státy vyzvala, aby veškeré nové právní předpisy, o nichž v uvedené souvislosti informovaly, oficiálně oznámily.

4. VÝJIMKA PODLE ČL. 22 ODST. 1 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

Podle čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie může směrnice stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

Ustanovení článku 12 směrnice dovolují zavedení výjimek z pravidla rovného zacházení tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu. Jestliže v některém členském státě přesahuje poměr občanů EU ve věku pro právo volit, kteří zde mají bydliště, aniž by byli jeho státními příslušníky, 20 % celkového počtu všech občanů EU, kteří mají v tomto státě bydliště a dosáhli věku pro právo volit, může tento členský stát odchylně od této směrnice požadovat určitou minimální dobu pobytu jak u voličů, tak u kandidátů, nebo přijmout opatření týkající se sestavování kandidátních listin, která mají zejména usnadnit integraci občanů Unie, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, a zamezit polarizaci mezi seznamy kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidáty, kteří jeho státními příslušníky nejsou.

Jediným členským státem, který splňuje tuto zvláštní podmínku je Lucembursko a výjimky využívá tím, že vyhrazuje právo volit občanům EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky a pobývali oprávněně na území Lucemburska nejméně po dobu pěti let před zápisem[47]. Pokud jde o právo být volen, požaduje Lucembursko také, aby občané EU, kteří nejsou jeho státními

---

43 Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) jsou „základním územním samosprávným celkem“ správní jednotky uvedené v příloze, které mají v souladu s právními předpisy každého členského státu orgány volené na základě přímého a všeobecného volebního práva a jsou příslušné, na základní úrovni politického a správního uspořádání, spravovat na vlastní odpovědnost některé místní záležitosti.

44 Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 236, 23.9.2003, s. 334).

45 Směrnice Rady 2006/106/ES (Úř. věst. L 363, 20.12.2006, s. 0409–0410).

46 Dánsko, Řecko a Lotyšsko.

47 Článek 2 zákona ze dne 18.2.2003.

příslušníky, měli bydliště na jeho území nejméně pět let před tím, než podali žádost o kandidaturu[48].

Komise lucemburské orgány požádala[49], aby poskytly nejnovější informace týkající se počtu občanů EU, kteří dosáhli věku pro volební právo, mají bydliště v Lucembursku, ale nejsou jeho státními příslušníky, a celkového počtu občanů EU, kteří dosáhli věku pro právo volit a mají bydliště v Lucembursku.

Počet občanů Unie, kteří nejsou lucemburskými státními příslušníky a mají bydliště v Lucembursku, činil podle údajů poskytnutých lucemburskými orgány 174 250. Celkový počet občanů EU ve věku pro volební právo, kteří mají bydliště v Lucembursku, dosáhl 406 300. Z toho vyplývá, že poměr mezi oběma skupinami činí 42,9 %, což je více než 20 %, jak stanoví směrnice.

Důvody po poskytnutí výjimky Lucembursku tedy stále přetrvávají.

Podle zákona ze dne 13. února 2011 Lucembursko rozšířilo právo být volen na státní příslušníky třetích zemích, kteří mají v Lucembursku bydliště. Po vstupu tohoto zákona v platnost mohou všichni občané, kteří nejsou lucemburskými státními příslušníky, zastávat funkci předsedy nebo člena výkonného výboru základního územního samosprávného celku.

Belgické království může podle čl. 12 odst. 2 uplatňovat omezení stanovené směrnicí pro omezený počet obcí, jejichž seznam sdělí nejméně jeden rok před konáním obecních voleb, při kterých má být tato výjimka uplatněna. Belgie však zatím výjimku podle čl. 12 odst. 2 směrnice nikdy neuplatnila.

Na základě ustanovení čl. 12 odst. 3 platí, že pokud podle právních předpisů členského státu mají státní příslušníci jednoho členského státu, kteří mají bydliště v jiném členském státě, právo volit do parlamentu tohoto státu a mohou být za tímto účelem zapsáni do seznamu voličů za naprosto stejných podmínek jako voliči, kteří jsou státními příslušníky tohoto státu, může první členský stát odchylně od této směrnice upustit od použití článků 6 až 11 na tyto státní příslušníky. Výjimku podle čl. 12 odst. 3 neuplatnil žádný členský stát[50].

5. DALŠÍ SNAHY O PROSAZOVÁNÍ VOLEBNÍCH PRÁV A ZAPOJENÍ OBČANŮ DO DEMOKRATICKÉHO ŽIVOTA

5.1. Právo stát se členem politické strany nebo zakládat politické strany ve státě bydliště

V souladu se zásadou nediskriminace by měli občané EU uplatňovat volební práva za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, kde mají bydliště. To znamená, že občané EU musí mít možnost plně se účastnit politického života členského státu bydliště se

---

48 Článek 192 zákona ze dne 18.2.2003.

49 Dopis ze dne 11. února 2011.

50 Na základě ustanovení čl. 12 odst. 3 platí, že pokud podle právních předpisů členského státu mají státní příslušníci jednoho členského státu, kteří mají bydliště v jiném členském státě, právo volit do parlamentu tohoto státu a mohou být za tímto účelem zapsáni do seznamu voličů za naprosto stejných podmínek jako voliči, kteří jsou státními příslušníky tohoto státu, může první členský stát odchylně od této směrnice upustit od použití článků 6 až 11 na tyto státní příslušníky.

zvláštním zřetelem na příslušnost k existujícím politickým stranám nebo dokonce na zakládání nových politických stran.

Ve shodě s opatřeními oznámenými ve Zprávě o občanství EU za rok 2010, jejichž cílem je zajistit, aby podmínky pro občany EU, kteří nejsou státními příslušníky určitého členského státu, byly stejné jako podmínky pro jeho státní příslušníky, se Komise nedávno spojila s členskými státy, jejichž vnitrostátní právní předpisy omezují možnost občanů EU, kteří nejsou jejich státními příslušníky, stát se členy politické strany nebo založit politickou stranu[51]. Jak již Komise zdůraznila ve své nejnovější zprávě o evropských volbách[52], domnívá se, že tato omezení ve vnitrostátním právu představují překážku pro výkon volebních práv občanů EU. V případech, kdy tato omezení nebudou odstraněna, využije Komise k zajištění souladu se směrnicí pravomocí, které jí byly svěřeny Smlouvami.

5.2. Osvědčené postupy pro podporu účasti občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky určitého členského státu

Komise vyzdvihuje význam opatření a iniciativ, jejichž cílem je podporovat a podněcovat účast občanů EU na demokratickém životě státu, kde mají bydliště.

V některých členských státech již byly zavedeny určité vhodné postupy, které mohou posloužit jako vzor. Je tomu tak v případě Dánska, Estonska, Finska, Litvy, Maďarska, Německa, Španělska a Švédska, které přijaly cílená opatření, která mají informovat občany EU o jejich právu volit a být volen v obecních volbách. Tato opatření spočívají v zasílání adresných dopisů nebo volebních lístků s uvedením informací o volebních postupech.

Za účinný nástroj k podnícení účasti v obecních volbách je v této souvislosti třeba považovat informační kampaň zaměřenou na mladé lidi ve školách, kterou uskutečnilo Lucembursko. Škola je těžištěm života každého místního společenství, zejména pro ty, kdo volí poprvé, a je také jedním z rozhodujících činitelů v oblasti integrace a občanské výchovy.

Směrnice stanoví, že v členských státech, kde není povinnost volit, může být uplatňován automatický zápis do seznamu voličů. Tak je tomu již v Dánsku, Estonsku, Finsku, Litvě, Lotyšsku, na Maltě, v Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Rakousku (s výjimkou spolkové země Burgenland), Rumunsku, Slovensku, Slovinsku a Švédsku. Komise hodnotí příznivě postup, podle něhož jsou občané EU, kteří nejsou státními příslušníky daného státu, automatické zapisováni do seznamu voličů při registraci k pobytu. Tento postup brání další zátěži pro občany, kteří chtějí uplatnit své právo volit, neboť nemusejí podávat další žádost o zápis do seznamu voličů v pevně stanovené lhůtě.

V případě států, které uplatňují jiný než automatický systém zápisu do seznamu voličů, považuje Komise za vhodné, aby nebyla stanovena žádná lhůta pro podání žádosti o zápis. To je případ Itálie. Právě v poslední fázi volební kampaně jsou občané více angažováni v politických diskusích, a sami se proto rozhodnou uplatit své právo volit. Stanovením pevné lhůty pro zápis do seznamu voličů, která končí výrazně dříve než volební kampaň, by mohli být vyloučeni ti občané, kteří se rozhodnou volit na poslední chvíli.

---

[51] Komise v současné době zkoumá případ České republiky, Německa, Litvy, Lotyšska, Polska, Řecka, Slovenska a Španělska. Finsko již oznámilo, že stávající omezení v tomto ohledu budou z jeho právních předpisů odstraněna.

[52] KOM(2010) 605.

6. ZÁVĚRY

Ze srovnání údajů poskytnutých v první zprávě s údaji shromážděnými prostřednictvím dotazníku v roce 2011 vyplývá, že počet občanů EU ve věku pro volební právo, kteří mají bydliště v jiném členském státě, vzrostl – zejména v důsledku rozšíření – z 4,7 milionu (2000) na 8 milionů (2010)[53]. Počet občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky daného členského státu a aktivně se účastní demokratického života na místní úrovni se však vlivem toho zjevně nezvýšil – alespoň to nevyplývá z žádostí těchto občanů o zápis do volebního seznamu.

Účast ve volbách různého druhu se stala pro evropskou demokracií náročným úkolem. Základem demokratického zřízení je legitimita nabytá na základě svobodných a všeobecných voleb. Úroveň účasti ve volbách je kritickým ukazatelem kvality demokracie. Z těchto důvodů musí náprava nezájmu o politiku zůstat v popřední zájmu Unie i členských států. Je třeba obnovit úsilí a poskytnout občanům cílené informace o jejich volebních právech a o administrativních postupech, které je třeba za tímto účelem splnit. Všechny iniciativy, jejichž cílem je zvýšit informovanost o volebních právech a podnítit účast v místních volbách, je třeba považovat za užitečnou a účinnou podporu, včetně účasti na programech řízených Komisí, jak se uvádí výše v kapitole 2.1.

Komise bude dále úzce spolupracovat s členskými státy, aby sledovala správné provedení a uplatňování směrnice a pomohla členským státům přijmout všechna opatření nutná k zajištění plného výkonu volebních práv a zároveň odstranit překážky bránící právu na informace podané včas a vhodnou formou. Návrh označit rok 2013 za Evropský rok občanů je skutečnou příležitostí k intenzivnějšímu podněcování účasti ve volbách, do něhož budou zapojeny zainteresované celostátní a místní orgány a také zúčastněné subjekty, které formují politický život členských států a jejich občanů.

Komise má proto v úmyslu využít neformální platformy spolupráce, jejímž cílem bude usnadnit přímý dialog Komise, Výboru regionů a vnitrostátních sdružení místních a regionálních orgánů. Tato platforma Komisi umožní odhalovat veškeré přetrvávající potíže, s nimiž se místní orgány při provádění volebních práv občanů EU potýkají, a přímo čerpat z myšlenek a zkušeností těchto orgánů a využívat osvědčených postupů, které vyvinuly, pro účely účinného uplatňování těchto práv v praxi.

[53] Zhruba 40 % z nich jsou státními příslušníky členských států, které přistoupily od roku 2004.