EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 9.3.2012
COM(2012) 99 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive 94/80/ES o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki bivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive 94/80/ES o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki bivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva

1. UVOD

Vsakodnevne odločitve lokalnih organov neposredno vplivajo na položaj državljanov na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju. Lokalni organi so oblika vlade, ki je najbliže državljanom. Udeležba na lokalnih volitvah, bodisi kot volivec bodisi kot kandidat, je temeljna pravica, določena v členu 40 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[1]; državljanom omogoča vključevanje v demokratično življenje in vpliv na postopek odločanja. Poleg tega takšno sodelovanje državljanom EU, ki bivajo v državi članici, ki ni njihova matična država, omogoča, da se bolje vključijo v politično in družbeno življenje družbe gostiteljice.

Podobno kot člen 40 Listine[2] člen 22(1) PDEU[3] določa, da ima vsak državljan Unije, ki biva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na občinskih volitvah pod enakimi pogoji kakor državljani te države. Podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah so bile določene z Direktivo Sveta 94/80/ES (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)[4].

V skladu s členom 13 Direktive je Komisija prejšnje in prvo poročilo o prenosu in izvajanju Direktive sprejela leta 2002. To poročilo prvič širše obravnava udeležbo v lokalni demokraciji in ocenjuje dejanski prenos in izvajanje Direktive v državah članicah, ki leta 2002, ko je bilo sprejeto prvo poročilo, še niso bile članice Unije. Čeprav so vse države članice prenesle Direktivo, je treba več ovir, ki onemogočajo celovito uresničevanje volilnih pravic, odpraviti z zagotavljanjem pravilnega izvajanja in prenosa njenih določb.

Poročilo ocenjuje tudi, ali je še upravičeno, da se na podlagi člena 22(1) PDEU nekaterim državam članicam prizna pravica do odstopanja od določb. Člen 12(4) Direktive določa, da Komisija do 31. decembra 1998 in za tem vsakih šest let predloži o tem poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu. Zadnje poročilo o odstopanju je bilo sprejeto leta 2005[5].

Unija temelji na vrednoti spoštovanja demokracije[6] in vsak državljan Unije ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije[7]. Zato je pomembno jamčiti načela udeležbe v

---

1 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 83, 30.3.2010, str. 389).
2 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.
3 Pogodba o delovanju Evropske unije.
4 Direktiva Sveta 94/80/ES z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki bivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva (UL L 368, 31.12.1994, str. 38).
5 COM(2005) 382.
6 Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU).
7 Člen 10(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

demokraciji med drugim z zagotavljanjem udeležbe vseh državljanov Unije in s prizadevanjem za dvig udeležbe.

Jamčenje načel participativne demokracije je osnovnega pomena zlasti na lokalni ravni, kjer sprejete odločitve neposredno vplivajo na položaj državljanov. Zmanjšanje udeležbe v demokratičnem življenju v smislu nizke udeležbe na volitvah lahko povzroči nezaželeno poslabšanje statusa predstavniške demokracije.

V večini držav članic je bila volilna udeležba na nedavnih evropskih volitvah manjša kot 50 %[8]; glede nedavnih lokalnih volitev pa je trend v več državah članicah podoben[9]. Komisija v skladu z ustanovnimi načeli Unije meni, da je bistvenega pomena spremeniti ta trend tako da se okrepi povezava med volivci in izvoljenimi predstavniki ter okrepi legitimnost odločitev slednjih.

V tem smislu je bila krepitev volilnih pravic državljanov opredeljena kot ena od političnih prednostnih nalog Stockholmskega programa. Stockholmski akcijski načrt z dne 20. aprila 2010 poudarja, kako je *„[o]mogočanje in spodbujanje sodelovanja državljanov v demokratičnem življenju Unije […] ključno za zbliževanje državljanov z evropskim projektom. Večja udeležba na volitvah v Evropski parlament je želja vseh. Pravico državljanov voliti in biti voljen na lokalnih in evropskih volitvah v kraju njihovega stalnega prebivališča je treba še bolj spodbujati in krepiti“*[10].

To poročilo prispeva k izvajanju ukrepa 18 Poročila Komisije o državljanstvu EU iz leta 2010, s tem da je njegov namen spodbuditi, da države članice celovito uveljavljajo volilne pravice državljanov EU v državi članici bivanja in da ustrezno seznanijo državljane EU o njihovih volilnih pravicah[11]. V ta namen Poročilo ocenjuje poznavanje in uporabo volilnih pravic državljanov EU na lokalnih volitvah in se osredotoča na informativne ukrepe, ki jih države članice uvedejo v skladu z določbami Direktive. Predstavlja tudi najboljše prakse v državah članicah glede izvedbe informacijskih kampanj in pobud za spodbujanje državljanov EU, ki niso državljani zadevne države članice, da se vključijo v institucionalno in politično življenje na lokalni ravni.

---

8 Poročilo o evropskih volitvah COM(2010) 605.

9 Vir: vprašalnik, poslan državam članicam 10. januarja 2011 (v nadaljnjem besedilu: vprašalnik).

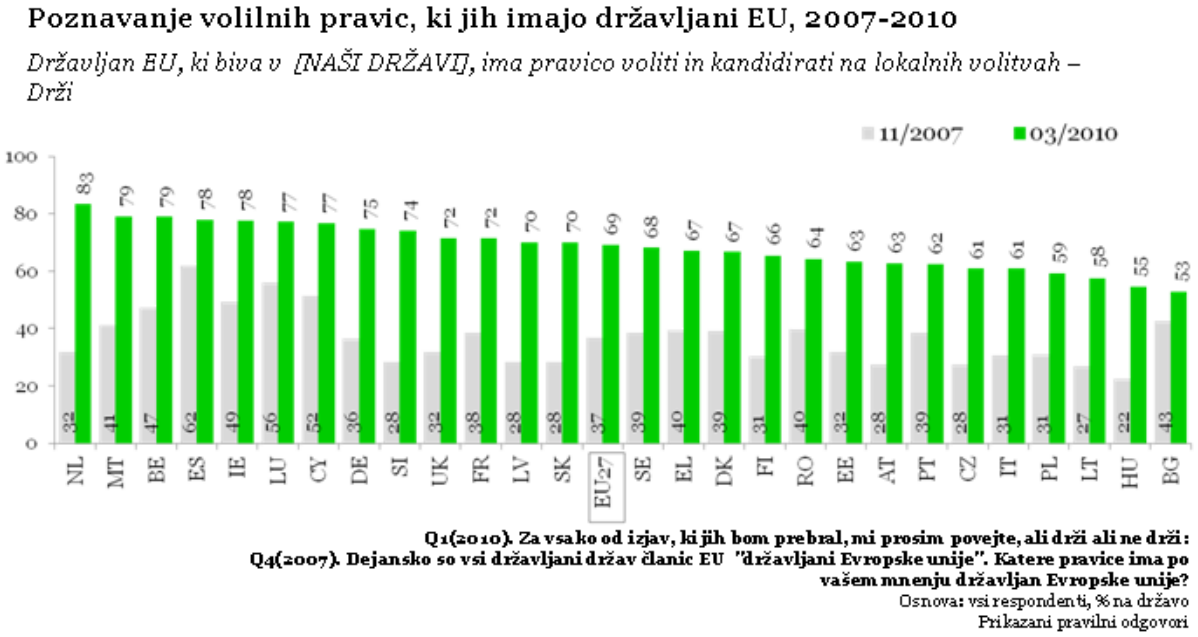
10 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij - Zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice za državljane Evrope Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa – COM(2010) 0171 final.

11 V poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010 z naslovom „Odpravljanje ovir za pravice državljanov EU“ – COM(2010) 603 final, je Komisija navedla 25 konkretnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti za odpravo trdovratnih ovir, ki državljanom preprečujejo učinkovito uresničevanje njihovih pravic iz prava EU v različnih vlogah v vsakdanjem življenju, tudi kot političnim akterjem. V skladu z ukrepom 18 Komisija poziva države članice *„k zagotovitvi, da se volilne pravice državljanov EU v celoti izvajajo v državi članici prebivališča, da so državljani EU lahko člani političnih strank v državi članici prebivališča ali jih lahko ustanavljajo in da države članice državljane EU ustrezno obveščajo o njihovih volilnih pravicah“*.

2. POZNAVANJE IN UDELEŽBA

2.1. Poznavanje volilnih pravic v Evropski uniji

V skladu s statističnimi podatki zadnjih raziskav Eurobarometra, ki jih je opravila Evropska komisija[12], večina državljanov v državah članicah pozna svojo aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah v državi članici bivanja. Poznavanje volilnih pravic na lokalni ravni se je v vseh državah članicah zelo povečalo v zadnjih štirih letih. Na ravni EU se je povprečni odstotek državljanov, ki so seznanjeni s takimi pravicami, skoraj podvojil s 37 % (leta 2007) na 69 % (leta 2010). Najnižje povprečje se je povečalo z 22 % (leta 2007) na 53 % (2010), najvišje pa z 62 % (leta 2007) na 83 % (leta 2010).



Vir: Flash Eurobarometer št. 292.

Evropska komisija je v zadnjih letih veliko prispevala k obveščanju državljanov EU o njihovih volilnih pravicah in jih spodbujala k aktivni udeležbi v demokratičnem življenju Unije. Program „Temeljne pravice in državljanstvo“ 2007–2013 je prispeval k razvoju ukrepov za spodbujanje pobud obveščanja in državljanske vzgoje, da bi se povečala volilna udeležba. V obdobju 2007–2010 je bilo financiranih 12 projektov glede aktivne udeležbe v demokratičnem življenju Unije in dodeljene so bile subvencije v znesku več kot 3,8 milijona EUR[13]. Ta tematska prednostna naloga je še naprej vključena v Delovni program za leto 2011[14].

Evropska komisija je nedavno predlagala, da se leto 2013 določi za „Evropsko leto državljanov“[15]. Evropsko leto bi prispevalo k dvigu ozaveščenosti državljanov EU o njihovih pravicah prostega gibanja in bivanja v Evropski uniji in splošneje o širokem spektru pravic, ki jih imajo na voljo na podlagi prava Unije na čezmejni ravni, vključno z volilno pravico.

---

12 Flash Eurobarometer št. 292.

13 Podatek na voljo na povezavi: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Sklep Komisije z dne 3. decembra 2010 o sprejetju delovnega programa za leto 2011 za posebni program Temeljne pravice in državljanstvo – C(2010) 8378.

15 COM(2011) 489 final.

Več držav članic je sprejelo ciljno usmerjene ukrepe za seznanitev državljanov EU o njihovih volilnih pravicah na lokalnih volitvah, čeprav na različne načine[16]. Zlasti Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Madžarska, Litva, Španija in Švedska so sprejele prakso pošiljanja volilnih kart ali posamičnih dopisov z informacijami o volilnem postopku po pošti zadevnim državljanom. Kar zadeva ukrepe na lokalni ravni je več držav članic, na primer Češka, Danska, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Poljska in Slovaška, informacije posredovalo prek uradne spletne strani. Nemčija in Združeno kraljestvo sta aktivirala temu namenjeno „telefonsko številko za pomoč“. Na Cipru, v Franciji, na Irskem, v Luksemburgu, na Portugalskem in v Romuniji so bile v ta namen na voljo tiskane publikacije ali lokalna glasila.

2.2. Volilna udeležba na lokalnih volitvah

Udeležba državljanov EU, ki niso državljani države članice bivanja, v njenem demokratičnem življenju, je treba oceniti v širšem smislu volilne udeležbe.

Na zadnjih lokalnih volitvah v velikih mestih, večinoma glavnih mestih, držav članic, je stopnja volilne udeležbe v sedmih državah članicah znašala od 50 do 60 odstotkov[17]. Volilna udeležba je bila nižja od 50 % v desetih od teh mestnih občin[18]. Na splošno se v dvajsetih državah članicah se več kot tretjina volilnih upravičencev ni udeležila zadnjih lokalnih volitev v glavnem mestu[19]. Udeležba v drugih mestih, ki niso glavna mesta – odvisno od velikosti – je celo nižja[20]. Čeprav je na splošno volilna udeležba na lokalnih volitvah večja kot na evropskih volitvah, obstajajo izjeme, kot so mesta: Atene, Budimpešta, Kopenhagen in Riga[21].

Na splošno podatki o volilni udeležbi na lokalnih volitvah razkrivajo politično nezadovoljstvo državljanov. Odpravljanje „demokratičnega primanjkljaja“ ostaja izziv za države članice in evropske institucije ter za izvoljene lokalne oblasti po celi Uniji.

Več državam članicam so skupni nekateri empirični dejavniki, ki zmanjšujejo volilno udeležbo. Za lokalne volitve je bilo ugotovljeno obratno sorazmerje med velikostjo populacije in volilno udeležbo. V zelo majhnih mestih je zanimanje za lokalno politiko večje, ker se zdi možnost vplivanja na sprejemanje odločitev večja. Od te težnje očitno odstopajo velika glavna mesta, v katerih je opaženo večje vključevanje prebivalstva v politiko v primerjavi z drugimi mesti. Mogoče je sklepati, da je udeležba večja, če se lokalne volitve izvedejo skupaj z nacionalnimi volitvami. Lokalna navzočnost nacionalnih strank spodbuja privržence teh strank, da volijo na lokalnih volitvah[22]. V mnogih primerih pa je neudeležba povezana z

---

16 Vir: vprašalnik.

17 Amsterdam: 51,38%; Lizbona: 53,44%; Kopenhagen: 54,42%; Pariz: 56,93%; Dublin: 57,77%; Helsinki: 58,87; Riga: 58,92; Berlin: 60,2% (Berlin je mesto-zvezna država, zato so lokalne volitve tam hkrati državne volitve. To pojasni veliko volilno udeležbo. Volilna udeležba je na posameznih lokalnih volitvah v Nemčiji nizka, namreč 25%, tudi v velikih mestih).

18 Bukarešta: 31,06%; Bratislava: 33,55%; Sofija: 37,85%; Vilna: 42,28%; Atene: 43,04%; Budimpešta: 43,59%; Praga: 44,43%; Ljubljana: 44,79%; London: 45,30%; Varšava: 48,27%.

19 Vir: vprašalnik.

20 Ostrava (Češka): 35,39%; Lille (Francija): 48,83%; Stuttgart (Nemčija): 48,7%; Pecs (Madžarska): 33,24%; Galway (Irska): 49,89%; Rotterdam (Nizozemska): 47,9%; Krakov (Poljska): 35,37%; Maribor (Slovenija): 43,38%; Trnava (Slovaška): 29,35%; Salford (Združeno kraljestvo): 33,50%.

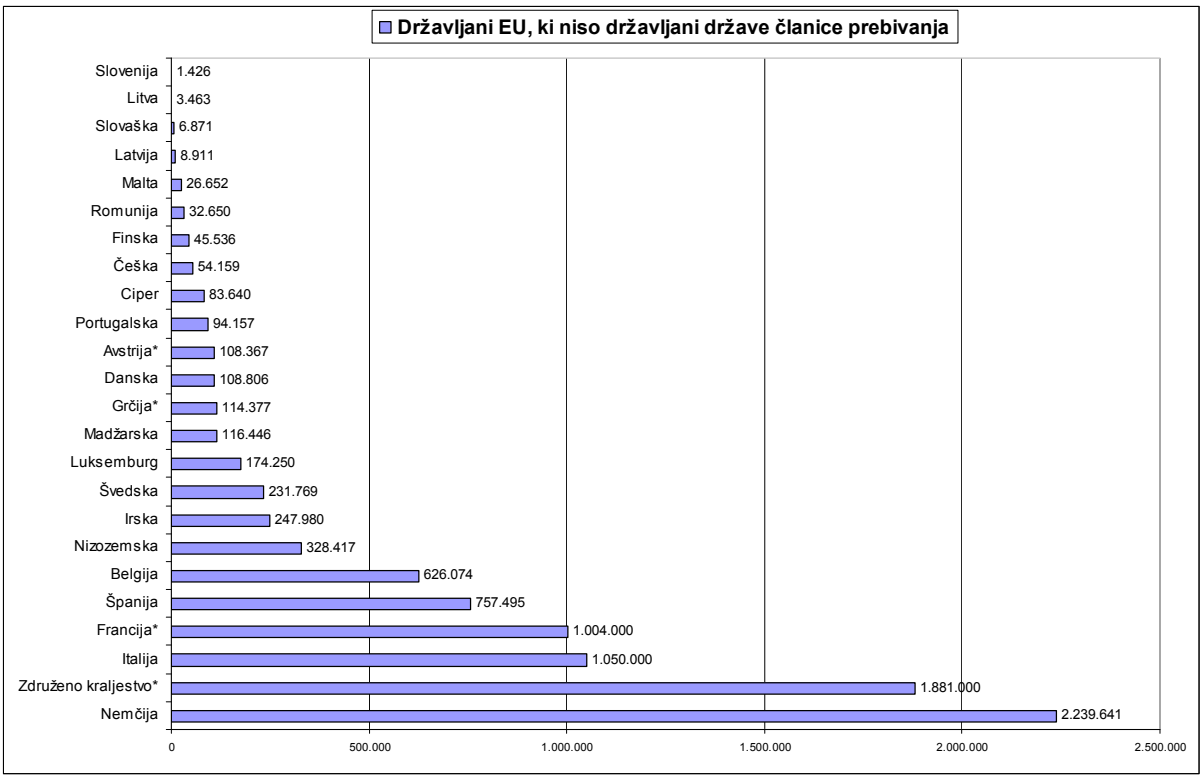
21 V nadaljevanju je navedena volilna udeležba na zadnjih lokalnih/evropskih volitvah v navedenih glavnih mestih: Atene: 43,04%/45,6%; Budimpešta: 43,59%/44,91%; Kopenhagen: 54,42%/61,1%; Riga: 58,92%/59,13%.

22 V Združenem kraljestvu je bila na lokalnih volitvah leta 2009 udeležba 39,1 % in leta 2008 39,9 %; udeležba na lokalnih volitvah leta 2010, ki so bile izvedene skupaj s splošnimi volitvami, pa je bila

logističnimi okoliščinami, kot je neobstoj možnosti drugačnih volilnih postopkov (predčasne volitve, volitve po pošti itd.), kar omogoča volivcem, ki se mogoče ne bi mogli udeležiti volitev, da še vedno oddajo svoj glas.

2.3. Udeležba državljanov EU, ki niso državljani države članice bivanja, na lokalnih volitvah v državi članici bivanja

Konec leta 2010 je več kot 8 milijonov volilnih upravičencev državljanov EU bivalo v državi članici, ki ni njihova matična država. Največje število takih je bilo ugotovljeno v Nemčiji, Združenem kraljestvu in Italiji ter Franciji, Španiji in Belgiji. To pomeni, da je 8 milijonov državljanov EU lahko volilo na lokalnih volitvah v državi članici bivanja.



** Delni podatki. Združeno kraljestvo je predložilo podatke o številu vseh državljanov EU z volilno pravico, ki bivajo v Združenem kraljestvu, niso pa njegovi državljani. Francija : podatki, ki so na voljo, se sklicujejo na prejšnje poročilo. Grčija je predložila podatke o državljanih EU, ki bivajo v Grčiji, niso pa njeni državljani, in so starejši od 20 let. Avstrija je predložila podatke le glede glavnega mesta. Podatki o Bolgariji, Estoniji in Poljski niso na voljo.*

V primerjavi s podatki v prvem poročilu, izdanem leta 2002[23], se je v več državah članicah povečalo število državljanov EU z volilno pravico, ki bivajo v državi članici, ki ni njihova matična država. Število takih državljanov se je povečalo takole: v Italiji s 56 000 na 1 050 000; v Nemčiji z 1 521 000 na 2 239 641; v Grčiji s 16 000 na 114 377; na Irskem s

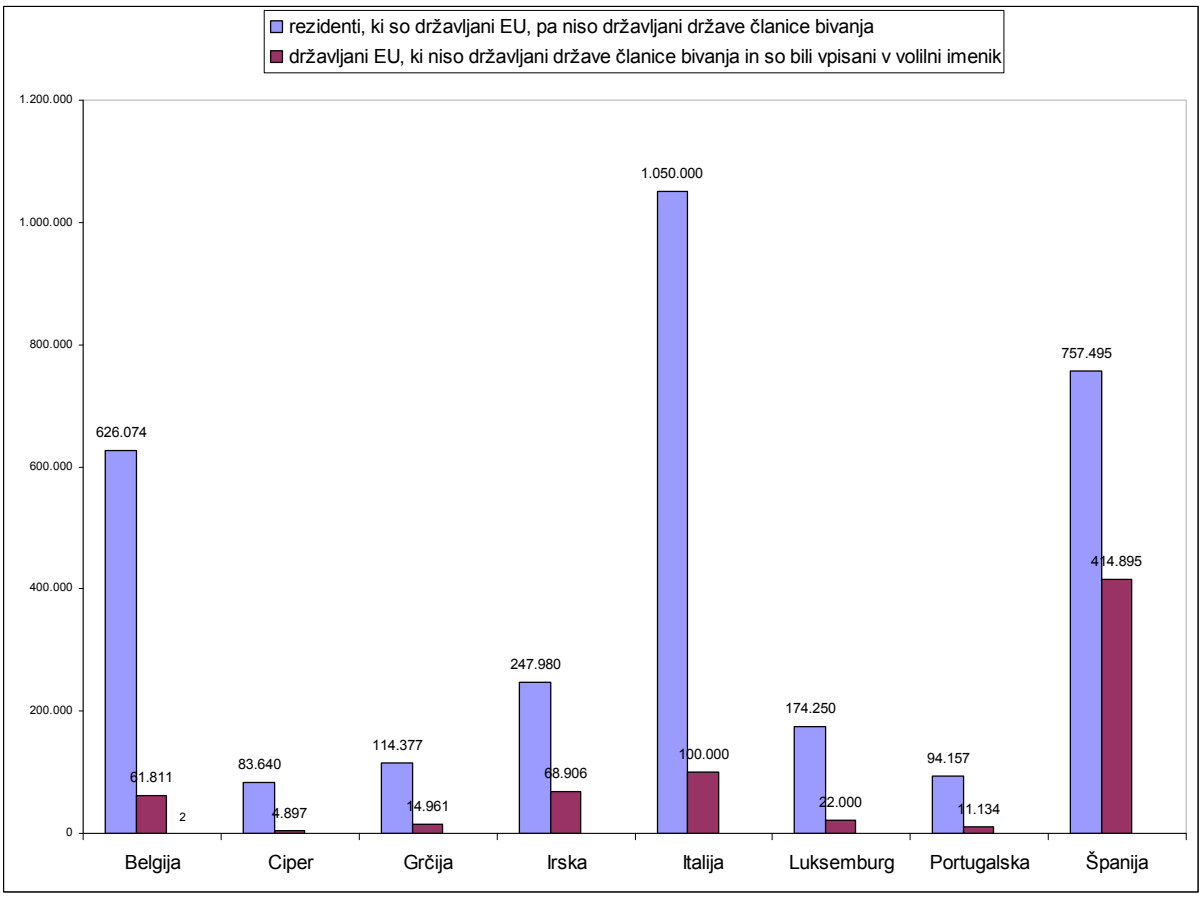
62,2 %. V Nemčiji je bila udeležba na županskih volitvah v Koblenzu leta 2002 51,3 %; leta 2009, ko so bile županske volitve izvedene skupaj z zveznimi volitvami, pa 66,7%. V Italiji je bila na lokalnih volitvah leta 2006 udeležba 65,98%; leta 2008, ko so bile lokalne volitve izvedene skupaj s splošnimi volitvami, pa 73,66%.

23 COM(2002)260.

76 000 na 247 980; na Danskem z 32 000 na 108 806; in na Portugalskem s 26 000 na 94 157[24].

Kljub tako velikemu povečanju števila državljanov EU z volilno pravico, ki bivajo v državi članici, ki ni njihova matična država, je zgolj sorazmerno malo teh državljanov dejansko uresničilo svojo volilno pravico na lokalnih volitvah v zadnjih letih v državi članici bivanja.

Posameznik mora biti za udeležbo na lokalnih volitvah vpisan v volilni imenik. Podrobni postopki za vpis se razlikujejo od ene države članice do druge[25]. Za tiste države članice, v katerih tak vpis ni samodejen, predloženi podatki kažejo, da je povprečno le 10 % državljanov EU, ki tam bivajo in niso državljani te države, zaprosilo za vpis v volilni imenik[26].



Države članice, v katerih vpis v volilni imenik ni samodejen
(podatki za Bolgarijo, Češko, Francijo, Poljsko in Združeno kraljestvo niso na voljo)

Mogoče je ugotoviti, da se očitno prevladovanje določene nacionalne skupnosti glede na celotno število državljanov EU, ki tam bivajo in niso državljani te države, ujema v nekaterih

---

24 Vir: vprašalnik.

25 V Avstriji (razen na Gradiščanskem), na Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Nemčiji, na Madžarskem, v Latviji, Litvi, na Malti, na Nizozemskem, v Romuniji, na Slovaškem, v Sloveniji in na Švedskem so vsi rezidenti, vključno z državljani EU, ki niso državljani zadevne države, samodejno vpisani v volilni imenik.

26 V vprašalniku so bile države članice naprošene, naj navedejo: podatke o zadnjih lokalnih volitvah, ki potekajo en volilni dan na nacionalni ravni; ali pa podatke, ki so na voljo glede nedavnih lokalnih volitev iz zadnjih treh let.

primerih z veliko udeležbo te skupnosti na lokalnih volitvah. Za tak primer gre na Irskem, v Španiji in na Švedskem[27].

Podatki o odstotku rezidentov, ki so državljani EU in niso državljani zadevne države članice ter so dejansko volili, potem ko so bili vpisani v volilni imenik, niso na voljo; ko so vpisani v volilni imenik, med državljani in tistimi, ki niso državljani zadevne države članice, ni razlikovanja. Države članice na splošno ne zbirajo takih podatkov, da se prepreči diskriminacija. Zelo malo podatkov je na voljo o številu rezidentov, ki so državljani EU in niso državljani zadevne države članice ter so kandidirali in bili nato izvoljeni. Zlasti Avstrija, Češka, Nemčija in Švedska so poudarile težave pri pridobivanju teh podatkov od lokalnih organov zaradi neobstoja enotne kontaktne točke, kot je bilo poudarjeno v zadnjem poročilu o evropskih volitvah[28].

Največji odstotek rezidentov, ki so državljani EU in niso državljani zadevne države članice ter so bili izvoljeni, v primerjavi s tistimi ki so kandidirali, sta navedli Francija (32,8 %) in Švedska (17,1 %). Avstrija, Luksemburg in Španija so navedli znatno število izvoljenih rezidentov, ki so državljani druge države članice.

3. PRENOS IN IZVAJANJE

3.1. Napredek prenosa Direktive 94/80/ES

V tem poročilu je prvič ocenjena nacionalna zakonodaja, ki so jo sprejele države članice, ki so pristopile k EU od leta 2004, ter tista nacionalna zakonodaja v drugih državah članicah, ki je začela veljati po Poročilu iz leta 2002.

Treba je omeniti, da Poročilo zajema tudi novo zakonodajo, o kateri je bila Komisija obveščena le prek vprašalnika, formalno pa ji ni bila priglašena[29].

Na podlagi podatkov o nacionalnih ukrepih prenosa, ki so jih sporočile države članice, je mogoče raven prenosa Direktive v zakonodajo vseh držav članic šteti za zadovoljivo. Kljub temu je treba obravnavati nekatera vprašanja nepravilnega ali nepopolnega prenosa, da se prepreči nepravilno izvajanje, ki bi lahko oviralo celovito uresničevanje volilnih pravic.

---

27 Na Irskem odstotek vpisanih državljanov EU, ki niso državljani Irske, znaša približno 25 %. Britanski državljani na Irskem predstavljajo 25 % celotnega števila tistih državljanov EU, ki niso državljani Irske, in 74 % od njih je vpisanih v volilni imenik. Zlasti so vključeni v irsko politično življenje, saj lahko na podlagi vzajemnosti volijo na volitvah v *Dáil Éireann* (spodnji dom parlamenta), enako kot lahko irski državljani volijo na parlamentarnih volitvah v Združenem kraljestvu. V Španiji je odstotek v volilni imenik vpisanih državljanov EU, ki niso državljani Španije, večji od 50%. Velika večina je britanskih in nemških državljanov, ki predstavljajo skupaj 18,5 % celotnega števila državljanov EU z volilno pravico, ki niso državljani Španije. Drug mogoč razlog za ta sorazmerno velik delež je v tem, da je Španija edina država članica med tistimi, ki so sprejele nesamodejen sistem vpisa, v kateri se pošilja posamičen dopis z informacijami o volilnem postopku vsakemu državljanu EU, ki ni državljan Španije. Poleg tega so na Irskem in v Španiji državljani EU, ki niso državljani teh dveh držav, lahko volili na lokalnih volitvah na podlagi določenih pogojev že pred začetkom veljavnosti Direktive. Na Švedskem državljani Finske predstavljajo 27,5 % vseh državljanov EU, ki niso državljani Švedske, katerih udeležba na zadnjih lokalnih volitvah je bila ocenjena na približno 30 %.

28 COM(2010) 605.

29 Avstrija, Ciper, Litva, Luksemburg in Slovenija.

V nekaterih državah članicah[30] naj bi bile določbe člena 3 in 4 Direktive[31] nepravilno prenesene: v teh državah članicah imajo državljani EU, ki nimajo njihovega državljanstva, aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah šele po določenem minimalnem obdobju bivanja, medtem ko za državljane ni take zahteve. Poleg tega ta zakonodaja ne določa možnosti, da je treba v primeru pogojenosti volilne pravice z minimalnim obdobjem bivanja za državljane EU, ki niso državljani države članice bivanja, šteti da izpolnjujejo to zahtevo, tudi če so v takem obdobju bivali v kateri koli državi članici izven države članice bivanja.

Ena država članica določa, da mora volivec predložiti svojo vlogo za vpis v volilni imenik v 30 dneh od izpolnitve pogojev za pridobitev volilne pravice. Zdi se da to pomeni diskriminacijo med državljani EU, ki so državljani in tistimi, ki niso državljani v državi članici bivanja. Začetek teka zgoraj navedenega roka je različen: za državljane začne teči na dan, ko ti dosežejo starostno mejo za pridobitev volilne pravice; za tiste, ki niso državljani države članice bivanja, teče od dne, ko so vpisani kot rezidenti. Posledice zadevne določbe se zdijo različne za državljane in državljanke EU, ki niso državljani države članice bivanja[32].

Člen 7 določa, da vsak državljan EU uresničuje aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah v državi članici bivanja, če je za to izrazil željo. Večina držav članic (Avstrija, Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Švedska) je sprejela primernejši sistem samodejnega vpisa v volilni imenik. To omogoča državljanom, da volijo, ne da bi morali v obveznem roku vložiti prošnjo za vpis.

Države članice morajo izpolniti določene obveznosti, ki so določene v Direktivi in je njihov namen olajšati vpis državljana EU v volilni imenik[33]. Zaradi posamičnih pritožb državljanov je Komisija leta 2010 kontaktirala dve državi članici, v katerih so se državljani EU, zaposleni pri mednarodnih organih, soočili z ovirami pri uresničevanju svojih volilnih pravic. Nacionalno pravo tem državljanom EU, ki bivajo v zadevnih državah članicah, ni dopuščalo, da se vpišejo v volilni imenik in volijo na volitvah. Po opozorilu Komisije sta ti državi članici nedavno spremenili zakonodajo in odpravili ugotovljene ovire[34].

Če državljan EU s pasivno volilno pravico vloži vlogo za vpis v volilni imenik, mora predložiti enaka dokazila kot kandidat, ki je državljan zadevne države članice. Države članice

---

30 Komisija trenutno preučuje zadevi Litve in Slovenije. Slovenski organi so nedavno obvestili Komisijo, da se strinjajo s spremembo svoje domače zakonodaje, da se zagotovi popolno skladnost z Direktivo.

31 Člen 3 Direktive zagotavlja aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah v državi članici osebi, ki je državljan Unije in ni državljan države članice bivanja, a izpolnjuje enake pogoje glede aktivne in pasivne volilne pravice, kakor jih ta država po zakonu nalaga svojim državljanom. Člen 4 določa da če so morali državljani države članice bivanja za uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice, bivati določeno minimalno obdobje na ozemlju te države, se šteje, da so osebe z aktivno in pasivno volilno pravico izpolnile ta pogoj, če so bivale v drugih državah članicah enako obdobje.

32 Komisija trenutno preučuje primer Cipra.

33 Na podlagi člena 8 Direktive a) države članice ustrezno ukrepajo, da volivcu omogočijo, da se vpiše v volilni imenik dovolj zgodaj pred volilnim dnem; b) oseba, ki ni državljan države članice bivanja in je zahtevala, da se jo vpiše v volilni imenik, predloži enake dokumente kakor volivec, ki je državljan te države; c) država članica bivanja lahko od državljana EU, ki ni njen državljan, zahteva, da predloži veljaven osebni dokument skupaj z uradno izjavo, v kateri sta navedena njegovo državljanstvo in naslov v državi članici bivanja.

34 Danski zakon št. 1545 z dne 21/12/2010 in švedski zakon št. 1843/2010.

lahko razen uradne izjave o njegovem državljanstvu in naslovu v državi članici bivanja[35] zahtevajo omejeno število dodatnih dokumentov. Komisija šteje, da z Direktivo ni v skladu vsaka nacionalna zakonodaja, ki zahteva predložitev potrdila matične države o tem, da državljanu ni bila odvzeta pasivna volilna pravica. V skladu z Direktivo se tako potrdilo lahko zahteva le v primeru dvomov glede verodostojnosti izjave. To za osebe, ki niso državljani države članice bivanja, pomeni dodatno breme glede uresničevanja volilne pravice. Poleg tega zahtevanje referenčne številke potrdila o stalnem prebivališču ni v skladu z Direktivo[36].

Direktiva zahteva, da države članice bivanja „pravočasno in na primeren način“ obvestijo državljana EU, ki nima njihovega državljanstva, o pogojih in podrobnih ureditvah za uresničevanje volilne pravice na lokalnih volitvah. Zlasti ima državljan EU, ki nima državljanstva države članice bivanja, pravico biti obveščen o ukrepih glede njegove vloge za vpis v volilni imenik ali glede njegove kandidature. V nekaterih državah članicah[37] z nacionalnim pravom za prenos ni bila določena nobena posebna določba glede obveznosti obveščanja državljanov o sprejetih ukrepih. Če država članica bivanja zavrne vlogo za vpis v volilni imenik ali kandidaturo, Direktiva določa tudi pravico državljanov EU, da se jih obvesti o pravici do pravnih sredstev, kot je to zagotovljeno domačim državljanom. V nekaterih primerih nacionalno pravo ne vključuje izrecno te določbe[38]. V več državah članicah[39] nacionalno pravo o prenosu ne vključuje izrecno določbe Direktive o obveznosti držav članic, da pravočasno in ustrezno obvestijo osebe z aktivno in pasivno volilno pravico o pogojih in podrobnih ureditvah za uresničevanje volilnih pravic. Kljub temu so vse te države članice sporočile ukrepe in institucionalne pobude za obvestitev državljanov o uresničevanju njihovih volilnih pravic, izvedene v okviru zadnjih lokalnih volitev, in s tem zagotovile, da so te določbe Direktive izvedene.

3.2. Analize določb, ki so jih države članice sprejele v skladu s členom 5(3)(4) Direktive za pridržanje nekaterih funkcij domačim državljanom

Rezultat uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na lokalnih volitvah v državi članici bivanja, kot je določeno z Direktivo, je ta, da lahko državljan EU postane izvoljeni član občinskega sveta in župan v državi članici, katere državljan ni.

Direktiva določa možnost za državo članico, da nekatere funkcije v lokalni upravi pridrži svojim državljanom, namreč tiste v zvezi z izvršilnimi pristojnostmi občine (vodilni funkcionar, njegov namestnik ali član kolegijskega organa izvršilne oblasti v temeljni lokalni skupnosti), če so izvoljeni za opravljanje te funkcije za trajanje svojega mandata oziroma za začasno ali vmesno opravljanje nalog.

---

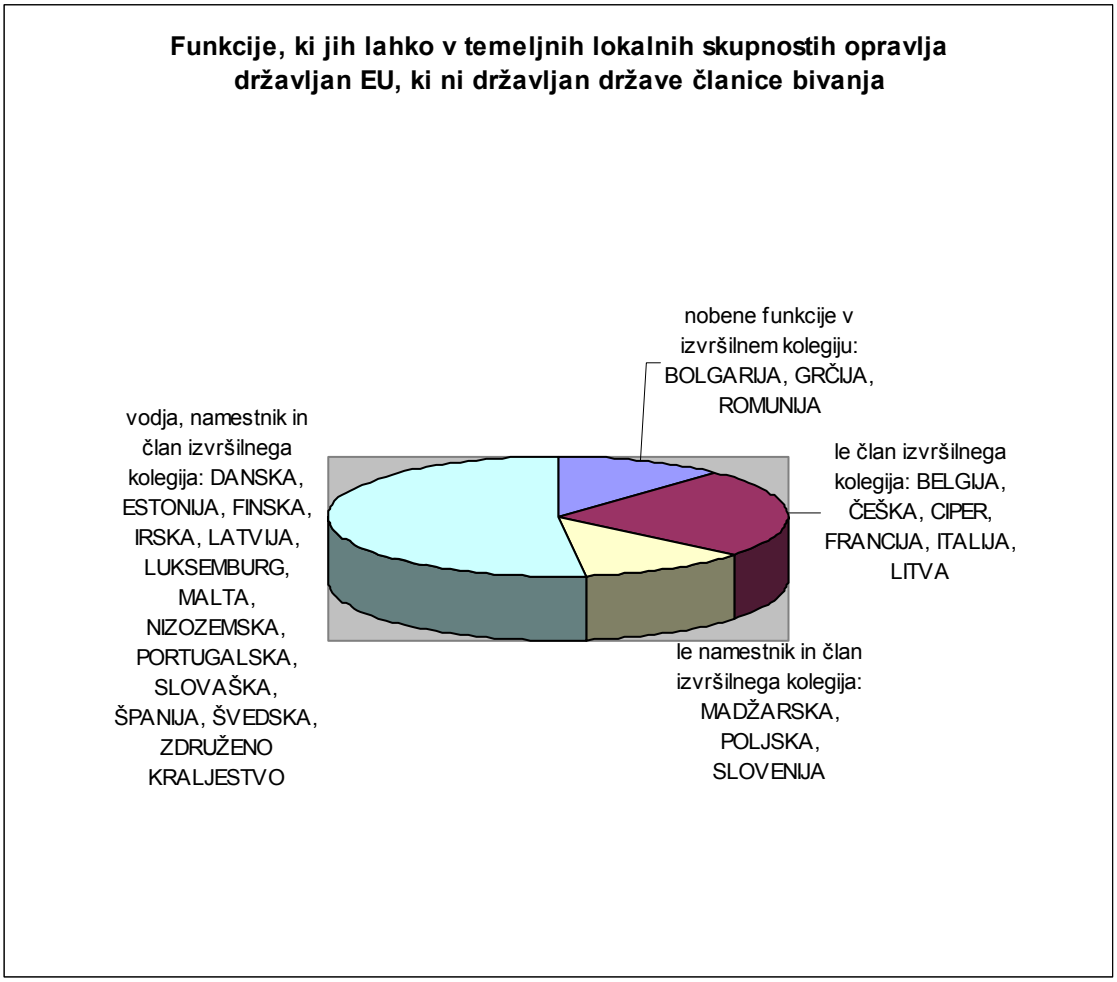
35 Izjava, da mu pasivna volilna pravica v matični državi članici ni bila odvzeta; v primeru dvoma, potrdilo iz matične države članice, da mu ni bila odvzeta pasivna volilna pravica; veljaven osebni dokument; uradna izjava, da nima nobene funkcije, ki bi bila nezdružljiva; izjava o zadnjem naslovu v matični državi članici.

36 Komisija trenutno preučuje primer Bolgarije.

37 Bolgarija, Ciper, Češka, Francija, Poljska, Romunija, Slovaška, Španija.

38 Francija, Slovaška, Španija.

39 Belgija, Bolgarija, Češka, Francija, Italija, Latvija, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija.



** Avstrija in Nemčija sta zvezni republiki; določbe se razlikujejo glede na obravnavano deželo (Land).*

Danska, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugalska, Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo trenutno ne izvajajo nobenih omejitev, kar pomeni, da je lahko oseba, ki je državljan EU in nima državljanstva države članice bivanja, imenovana za vodilnega funkcionarja, njegovega namestnika ali člana kolegijskega organa izvršilne oblasti v temeljni lokalni skupnosti. Tri države članice[40] so za svoje državljane pridržale le funkcijo vodje lokalne uprave. V šestih drugih državah članicah[41] oseba, ki je državljan EU in ni državljan države članice bivanja, ne more imeti niti funkcije namestnika, vendar ima lahko funkcijo člana kolegijskega organa izvršilne oblasti. Druge države članice[42] pa so uporabile vse omejitve iz Direktive in zato osebe, ki so državljani EU in niso državljani države članice bivanja, ne morejo imeti niti funkcije člana kolegijskega organa izvršilne oblasti.

Komisija te vidike Direktive prvič preučuje v tem poročilu. Komisija meni, da lahko manj stroga zakonodaja prispeva k učinkovitejšemu vključevanju državljanov v demokratično življenje države članice bivanja in njihovi udeležbi v njem.

---

40 Madžarska, Poljska in Slovenija.

41 Belgija, Ciper, Češka, Francija, Italija in Litva.

42 Bolgarija, Grčija in Romunija.

3.3. Posodabljanje v zvezi s Prilogo k Direktivi: „Temeljna lokalna skupnost“ v državah članicah

Direktiva ima Prilogo s seznamom poimenovanj „temeljnih lokalnih skupnosti“ v vsaki državi članici, v smislu njenega člena 2(1)(a)[43]. Seznam „temeljnih lokalnih skupnosti“ določa področje uporabe Direktive, tj. uporabo njenih določb. V zvezi s tem je bistveno, da je ta seznam vedno posodobljen.

Ta priloga je bila spremenjena leta 2003[44] (zaradi pristopa 10 držav članic leta 2004) in leta 2006[45] (zaradi pristopa dveh držav članic leta 2007), da se dodajo poimenovanja „temeljnih lokalnih skupnosti“ teh držav članic.

Poleg tega je nekaj držav članic nedavno priglasilo Komisiji svojo novo zakonodajo, s katero je bilo spremenjeno poimenovanje temeljnih lokalnih skupnosti v smislu Direktive[46]. Komisija je pozvala vse države članice da uradno priglasijo vsako novo zakonodajo, sporočeno v zvezi s tem.

4. ODSTOPANJE NA PODLAGI ČLENA 22(1) PDEU

Člen 22(1) PDEU določa, da lahko Direktiva dopusti odstopanja od splošnih pravil, kadar so odstopanja utemeljena s težavami, značilnimi za neko državo članico.

Člen 12 Direktive dopušča uvedbo izjem od načela enakega obravnavanja, če so te utemeljene s težavami, značilnimi za neko državo članico. Država članica, v kateri delež državljanov EU z volilno pravico, ki v njej bivajo, niso pa njeni državljani, presega 20 % skupnega števila državljanov EU, ki tam bivajo in imajo volilno pravico, lahko zahteva minimalno obdobje bivanja v tej državi, tako od volivcev kot od kandidatov, ali sprejme ukrepe glede na sestavo seznamov kandidatov, da spodbudi vključevanje državljanov Unije, ki so državljani druge države članice, in da prepreči polarizacijo med seznami kandidatov z njenim državljanstvom in kandidatov z državljanstvom druge države članice.

Luksemburg je edina država članica, ki izpolnjuje poseben pogoj in je uporabila to odstopanje z omejitvijo pravice do glasovanja na državljane EU, ki imajo uradno bivališče na ozemlju Luksemburga, nimajo pa luksemburškega državljanstva, in so živeli na ozemlju Luksemburga najmanj pet let pred vpisom v volilni imenik[47]. Glede pravice do kandidiranja na volitvah Luksemburg od teh rezidentov, ki so državljani EU, niso pa njegovi državljani, zahteva, da prav tako bivajo na ozemlju Luksemburga najmanj pet let, preden oddajo kandidaturo[48].

---

43 Člen 2(1)(a) Direktive določa, da „temeljna lokalna skupnost“ pomeni upravne subjekte, navedene v dodatku, ki v skladu z zakoni vsake države članice imajo telesa, katerih člani so izvoljeni na splošnih neposrednih volitvah in pristojni, da na temeljni ravni politične in upravne organiziranosti opravljajo nekatere lokalne zadeve.

44 Akt o pogojih pristopa Češke republike, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške k Evropski uniji, in prilagoditvah pogodb o ustanovitvi Evropske unije (UL L 236, 23.9.2003, str. 334).

45 Direktiva Sveta 2006/106/ES (UL L 363, 20.12.2006, str. 0409–0410).

46 Danska, Grčija in Latvija.

47 Člen 2 Zakona z dne 18.2.2003.

48 Člen 192 Zakona z dne 18.02.2003.

Komisija je Luksemburške organe pozvala[49], naj predložijo zadnje podatke o številu državljanov EU z volilno pravico, ki živijo v Luksemburgu, pa niso njegovi državljani, ter skupno število državljanov EU, ki tam bivajo.

Po podatkih, ki so jih posredovali luksemburški organi, je bilo število rezidentov, ki imajo volilno pravico in so državljani EU, vendar nimajo luksemburškega državljanstva, 174 250. Skupno število državljanov EU z volilno pravico, ki imajo v Luksemburgu stalno prebivališče, je bilo 406 300. Iz tega sledi, da je bilo razmerje med prvim in slednjim 42,9 %, kar presega prag 20 % iz Direktive.

Zato je odobritev odstopanja Luksemburgu še vedno upravičena.

Luksemburg je z Zakonom z dne 13. februarja 2011 pravico kandidiranja na lokalnih volitvah razširil na državljane tretjih držav, ki tam stalno bivajo. Po začetku veljavnosti tega zakona lahko tudi vsi rezidenti Luksemburga, ki niso njegovi državljani, opravljajo funkcijo vodje ali člana kolegijskega organa izvršilne oblasti v temeljni lokalni upravni enoti.

Člen 12(2) določa, da lahko Belgija uporabi odstopanja iz Direktive za omejeno število temeljnih lokalnih skupnosti, katerih seznam sporoči najmanj eno leto pred volitvami v temeljno lokalno skupnost, za katero se namerava sklicevati na odstopanje. Belgija ni nikoli uveljavljala odstopanja, predvidenega v členu 12(2) Direktive.

Člen 12(3) določa, da če zakoni države članice predpisujejo, da imajo državljani druge države članice, ki tam bivajo, pravico voliti v državni parlament te države in da se v ta namen smejo vpisati v volilni imenik te države pod enakimi pogoji kakor domači volivci, se lahko prva država članica z odstopanjem od te direktive odreče uporabi členov od 6 do 11 v zvezi s temi osebami. Nobena država članica ni uveljavljala odstopanja, predvidenega v členu 12(3)[50].

5. NADALJNJA PRIZADEVANJA ZA KREPITEV VOLILNIH PRAVIC DRŽAVLJANOV IN NJIHOVE UDELEŽBE V DEMOKRATIČNEM ŽIVLJENJU

5.1. Pravica postati član ali ustanoviti politično stranko v državi članici bivanja

V skladu z načelom nediskriminacije bi morali državljani EU uresničevati volilno pravico pod enakimi pogoji kot državljani države članice, v kateri stalno bivajo. To pomeni, da je treba državljanom EU omogočiti, da se polnopravno vključijo politično življenje države članice bivanja, še zlasti z včlanitvijo v obstoječe politične stranke ali celo z ustanovitvijo novih.

Komisija je v skladu z ukrepi, navedenimi v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010, katerih namen je zagotoviti, da so pogoji za rezidente, ki so državljani EU in niso državljani države članice bivanja, enaki kot za same državljane zadevne države članice, kontaktirala države članice, v katerih nacionalna zakonodaja omejuje možnost rezidentom, ki so državljani EU in

[49] Dopis z dne 11. februarja 2011.

[50] Člen 12(3) določa, da če zakoni države članice predpisujejo, da imajo državljani druge države članice, ki tam stalno bivajo, pravico voliti v državni parlament te države in da se v ta namen smejo vpisati v volilni imenik te države pod enakimi pogoji kakor domači volivci, se lahko prva država članica z odstopanjem od te direktive odreče uporabi členov od 6 do 11 v zvezi s temi osebami.

niso njihovi državljani, da postanejo člani politične stranke ali da jo ustanovijo[51]. Kot je že poudarila v svojem zadnjem Poročilu o evropskih volitvah[52], Komisija meni, da take omejitve v nacionalnem pravu pomenijo oviro za uresničevanje volilnih pravic državljanov EU. Če take omejitve ne bodo odpravljene, bo Komisija za zagotovitev skladnosti z Direktivo uporabila pooblastila iz pogodb.

5.2. Dobre prakse pri spodbujanju udeležbe državljanov EU, ki niso državljani države članice bivanja

Komisija poudarja pomen ukrepov in pobud za podporo in spodbujanje udeležbe državljanov EU v demokratičnem življenju države članice bivanja.

Nekatere države članice so že uvedle dobre prakse, ki si jih je mogoče vzeti za vzor. To so Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Madžarska, Litva, Španija in Švedska, ki so sprejele ciljne ukrepe za obveščanje državljanov EU o njihovi volilni pravici in pravici kandidirati na lokalnih volitvah, kar obsega pošiljanje posamičnih dopisov po pošti ali volilnih kart, ki vsebujejo informacije o volilnih postopkih.

V tem smislu je treba kampanje seznanjanja, osredotočene zlasti na mlade v šoli, kot je bilo storjeno v Luksemburgu, obravnavati kot učinkovit instrument za spodbujanje udeležbe na lokalnih volitvah. Šola je osrednja referenčna točka v življenju lokalne skupnosti, zlasti za tiste, ki volijo prvič, ter ključni dejavnik za vključevanje in državljansko vzgojo.

Direktiva določa, da lahko države članice, v katerih glasovanje ni obvezno, sprejmejo sistem samodejnega vpisa volivcev v volilni imenik. To so že storili v Avstriji (razen na Gradiščanskem), na Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Nemčiji, na Madžarskem, v Latviji, na Malti, Nizozemskem, v Romuniji, na Slovaškem, v Sloveniji in na Švedskem. Komisija odobrava prakso, da se državljani EU, ki niso državljani države članice bivanja, samodejno vpišejo v volilni imenik, ko se vpišejo kot rezidenti. S to prakso bi se preprečilo dodatno breme državljanov, ki želijo uresničevati svojo volilno pravico, s tem da se od njih ne zahteva predložitve dodatne vloge za vpis v volilni imenik v prekluzivnem roku.

Komisija meni, da je dobra praksa držav članic, ki so se odločile za nesamodejen sistem vpisa v volilni imenik, da ne določijo prekluzivnega roka za vložitev prošnje za vpis. Tak primer je Italija. V najbolj končni fazi volilne kampanje se državljani bolj vključujejo v politične razprave in se tako sami odločijo za uresničevanje volilne pravice. Določitev prekluzivnega roka za vpis v volilni imenik, ki se izteče precej pred koncem volilne kampanje, bi torej lahko izključila tiste državljane, ki se za glasovanje odločijo v zadnjem trenutku.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Če se primerja podatke, navedene v prvem poročilu, s podatki, pridobljenimi prek vprašalnika iz leta 2011, se je število državljanov EU z volilno pravico, ki stalno bivajo v državi članici, ki ni njihova matična država, povečalo s 4,7 milijona (v letu 2000) na 8 milijonov (v letu

---

[51] Komisija trenutno preučuje primere Češke, Nemčije, Grčije, Litve, Latvije, Poljske, Slovaške in Španije. Finska je že objavila, da bodo obstoječe omejitve v zvezi s tem odpravljene iz njene zakonodaje.

[52] COM(2010) 605.

2010), predvsem zaradi širitve[53]. Število rezidentov, ki so državljani EU in niso državljani države članice bivanja ter aktivno sodelujejo v demokratičnem življenju na lokalni ravni, se posledično očitno ni povečalo sorazmerno, vsaj v smislu njihovih vlog za vpis v volilni imenik.

Volilna udeležba na različnih vrstah volitev je postala izziv za evropske demokracije. Legitimnost, pridobljena prek svobodnih in splošnih volitev, je temelj demokratičnega vladanja. Raven udeležbe na volitvah je kritični kazalnik kakovosti demokracije. Iz teh razlogov je treba odpravljanje politične nevključenosti še naprej obravnavati kot prednostno nalogo v okviru programa Unije in držav članic. Treba je obnoviti prizadevanja, da se državljanom zagotovi ciljne informacije o njihovih volilnih pravicah in upravnih postopkih, ki jih je treba izvesti za uresničevanje teh pravic. Vse pobude, katerih cilj je krepitev ozaveščenosti o volilnih pravicah in spodbujanje udeležbe na lokalnih volitvah, je treba šteti za uporabno in učinkovito podporo, vključno s sodelovanjem v programih, ki jih vodi Komisija, kot so navedeni zgoraj v Poglavju 2.1.

Komisija bo še naprej tesno sodelovala z državami članicami glede nadzora pravilnega prenosa in izvajanja Direktive in pomagala državam članicam, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev učinkovitega uresničevanja volilnih pravic in odpravo ovir za uresničitev pravice do pravočasne in ustrezne obveščenosti o volilnih pravicah. Predlog za Evropsko leto za državljane v letu 2013 pomeni dejansko priložnost za krepitev prizadevanj za spodbuditev udeležbe na volitvah, z vključitvijo zainteresiranih nacionalnih in lokalnih organov, kot tudi interesnih skupin, ki oblikujejo politično življenje držav članic in njihovih državljanov.

Komisija namerava v ta namen uporabiti neformalno platformo sodelovanja, katere cilj je olajšati neposredni dialog med Komisijo, Odborom regij in nacionalnimi združenji lokalnih in regionalnih organov. Ta platforma bo omogočila Komisiji odkriti kakršne koli težave lokalnih organov pri izvajanju volilnih pravic državljanov EU ter neposredno opredeliti ideje in strokovnost teh organov in najboljših praks, ki so jih razvili, z namenom krepitve učinkovitega uresničevanja teh pravic na terenu.

[53] Približno 40 % je državljanov iz držav članic, ki so pristopile EU od leta 2004.