EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.1.2018.
COM(2018) 44 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o primjeni Direktive 94/80/EZ o ostvarivanju aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima

1. 1. UVOD

Budućnost Europe ovisi o mogućnosti njezinih naroda da očuvaju zajedničke vrijednosti koje ih povezuju: demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava. Slobodni i pošteni izbori osnovni su izraz demokracije te se izbori u EU-u moraju provoditi u skladu s najvišim demokratskim standardima. Kako je predsjednik Komisije Juncker izjavio u svojem Govoru o stanju Unije iz rujna 2017.[1], sada je trenutak da izgradimo ujedinjeniju, snažniju i demokratskiju Europu do 2025.

Općinska ili lokalna uprava je razina uprave koja je najbliža europskim građanima i bitan dio europskog političkog života koji izravno utječe na građane. Demokratsko sudjelovanje u lokalnim izborima odraz je šireg sudjelovanja u lokalnoj zajednici. Povezano je i s boljom uključenosti u društvo, osjećajem pripadnosti i općim sudjelovanjem u demokratskom životu. Međutim, postoji rizik da bi se građani EU-a koji su ostvarivali svoje pravo na slobodno kretanje i boravište na državnom području država članica („mobilni građani EU-a") svojim preseljenjem mogli udaljiti od lokalne političke kulture.

1.1. Pravo glasovanja na lokalnim izborima

Građanstvo EU-a daje svakom građaninu EU-a pravo na ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament neovisno o tome je li državljanin države EU-a u kojoj boravi te pod jednakim uvjetima kao državljani te države. To pravo utvrđeno je u članku 22. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije[2]. Detaljni aranžmani za ostvarivanje tog prava propisani su Direktivom Vijeća 94/80/EZ („Direktiva")[3].

Međutim, postoje dva ograničenja. Prvo, država članica može odlučiti da se za mjesto čelnika izvršnog tijela osnovne jedinice lokalne uprave mogu kandidirati samo njihovi državljani[4]. Drugo, ako više od 20 % stanovnika s glasačkim pravom nisu državljani države članice, ona može kao uvjet za sudjelovanje u lokalnim izborima tražiti dodatno razdoblje boravišta.

1.2. Sadržaj izvješća

U ovom trećem izvješću[5], koje se temelji na Izvješću o građanstvu EU-a za 2017., Komisija ocjenjuje u kojoj su mjeri građani EU-a od 2012. ostvarivali svoje pravo glasovanja na lokalnim izborima u državi članici boravišta.

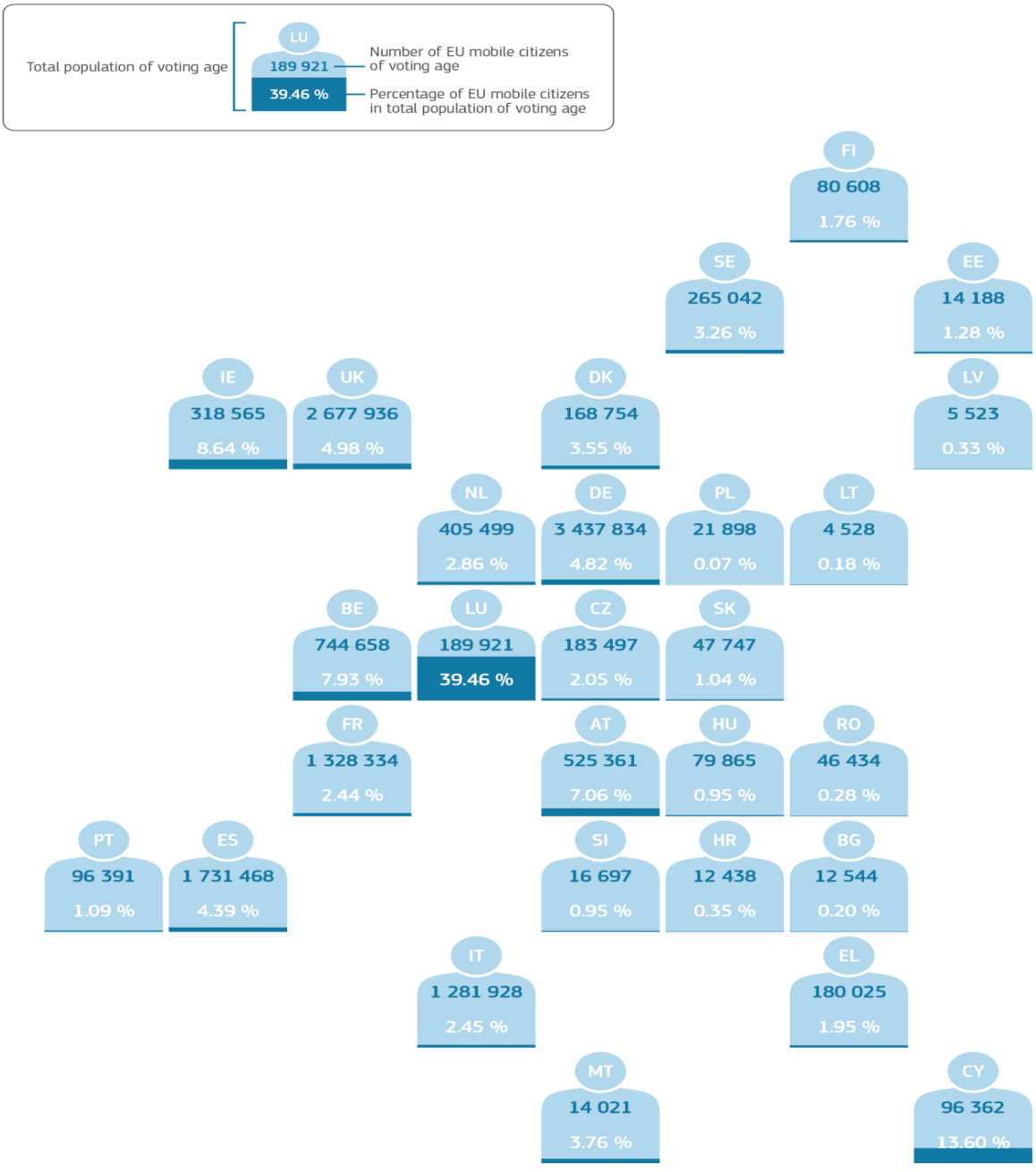
Izvješće se većinom temelji na podacima koje su države članice dostavile u upitniku koji je poslan relevantnim nacionalnim tijelima. U upitniku su se tražile informacije o veličini mobilnog biračkog tijela EU-a u svakoj državi članici i o njihovoj zastupljenosti na popisima birača za lokalne izbore u njihovoj državi članici boravišta. Tražile su se i informacije o izlasku tih građana na birališta na zadnjim lokalnim izborima i o tome kako se poticao njihov izlazak na birališta. Te su se informacije kombinirale i dopunjavale s drugim podacima Komisije. Budući da nacionalni i lokalni popisi birača i stanovnika imaju svoje posebne značajke, podaci nisu bili dostupni u svim slučajevima.

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hr.htm
[2] To je i temeljno pravo propisano člankom 40. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
[3] Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani (SL L 368, 31.12.1994., str. 38.).
[4] Ti su uvjeti određeni u Direktivi i to može biti, na primjer, gradonačelnik.
[5] Komisija je 2002. donijela Prvo izvješće o prenošenju i provedbi Direktive u skladu s člankom 13. (COM(2002) final 260). Drugo izvješće doneseno je 2012. (COM(2012) 99, 9.3.2012.). U njemu je ocijenjeno stanje prenošenja i provedbe u državama članicama koje su se pridružile EU-u od 2002. te se izvješćuje o Komisijinoj ocjeni izjava u pogledu Direktive u skladu s člankom 14.

2. 2. SENZIBILIZIRANJE I SUDJELOVANJE

Otkako je sloboda kretanja prvi puta utvrđena u Ugovorima, u Europskoj uniji postalo je mnogo lakše živjeti, raditi, studirati i putovati. Njemačka, Ujedinjena Kraljevina, Francuska, Španjolska i Italija imale su najveći apsolutni broj mobilnih građana EU-a. Luksemburg, Cipar, Irska, Belgija i Austrija imali su najveći udio mobilnih građana u ukupnom stanovništvu.

Grafikon 1.: Broj mobilnih građana EU-a glasačke dobi (15 godina i više) po državi članici na dan 1. siječnja 2016.[6]



Podaci Eurostata za 2016. o stanovništvu prema dobnoj skupini, spolu i državljanstvu [migr_pop1ctz], preuzeti 31. listopada 2017.

Mnogi od tih mobilnih građana EU-a žive u urbanim središtima, ali i izvan velikih gradova, pri čemu su prilike za zapošljavanje odlučujući čimbenik[7]. Mobilni građani imaju državljanstvo

[6] Relevantni podaci Eurostata o stanovništvu dostupni su prema tri dobne skupine (0–14, 15–64 i 65+). Za potrebe ovog izvješća stanovništvo glasačke dobi znači osobe od 15 godina i starije.
[7] Nije moguće uvijek dobiti točne podatke o regijama i općinama u kojima žive mobilni građani EU-a.

različitih država; državljanstva se razlikuju od zemlje do zemlje i od mjesta do mjesta. U nekim mjestima, kao što su pogranična područja, zastupljeno je samo jedno ili tek nekoliko državljanstava; na drugim mjestima slika je složenija.

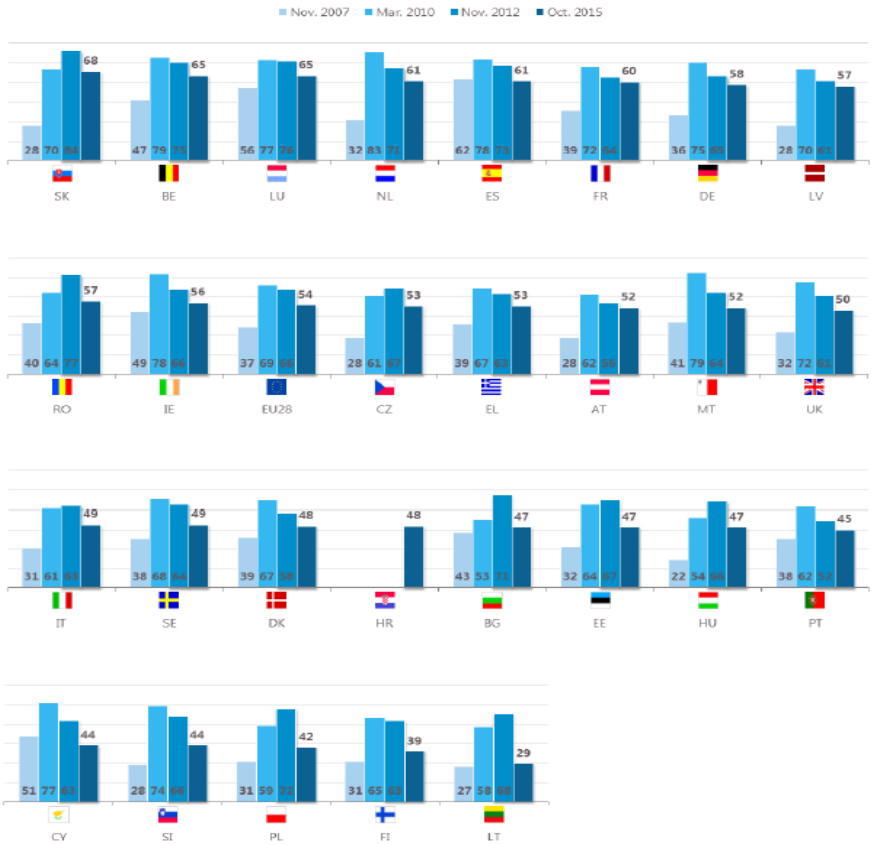
Građani EU-a ostvaruju svoje pravo na boravište u drugim državama članicama, posebno radi posla. Oni se također sele radi studiranja, umirovljenja ili kako bi se pridružili članovima obitelji. Mnogi mobilni građani EU-a ne uzimaju državljanstvo države članice domaćina[8], ali ondje mogu provesti velik dio života i uložiti mnogo sredstava.

2.1. Svijest o aktivnom i pasivnom biračkom pravu na lokalnim izborima

Novije ankete Eurobarometra pokazuju da 87 % građana EU-a zna za izraz „građanin Europske unije”[9]. U prosjeku 54 % građana Unije zna za svoje aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta. To je znatno smanjenje u odnosu na 2012.[10] i zabilježeno je u svim državama članicama (osim Hrvatske za koju nisu dostupni podaci za 2012.). Iako je svijest o tom pravu znatno veća sad nego 2007., kad je bila na najnižoj razini (37 %), ona se od 2010. smanjila u više od pola država članica.

Grafikon 2.: Svijest građana o biračkim pravima EU-a, 2007.–2015.

Građanin EU-a koji živi u [NAŠOJ ZEMLJI] ima aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima — Točno



Izvor: Flash Eurobarometer br. 430 Građanstvo Europske unije (ožujak 2016.)

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/hr .
[9] Flash Eurobarometer br. 430 Građanstvo Europske unije 2016.
[10] Godine 2012. za to pravo znalo je 66 % građana. Flash Eurobarometer br. 364 Biračka prava 2012.

2.2. Sudjelovanje u lokalnim izborima

Gotovo 14 milijuna od više od 16 milijuna mobilnih građana EU-a 2016. je imalo odgovarajuću glasačku dob i pravo glasa. Oni su činili 3,25 % biračkog tijela.

Broj mobilnih građana EU-a glasačke dobi znatno se povećao u mnogim državama članicama od izvješća iz 2012. Nakon 2014.[11] ta se skupina stanovništva povećala u većini država članica te se ukupni broj tih građana povećao za 11,1 % (s 12,6 na gotovo 14 milijuna)[12].

Da bi mogao sudjelovati u lokalnim izborima, građanin mora biti upisan na popis birača. Međutim, čini se da je posljednjih godina vrlo malo mobilnih građana ostvarivalo svoja biračka prava na lokalnim izborima u državama boravišta – iako su podaci o izlasku glasača na birališta tijekom lokalnih izbora bili dostupni samo za nekoliko država članica koje prikupljaju te podatke, na to ukazuju niske stope upisa birača na popise birača u državama koje su dostavile podatke[13]. Budući da je podatke moglo dostaviti malo država članica, teško je donositi daljnje zaključke. Na slikama 3. i 4. pokušava se prikazati što potpunija slika stanja upisa birača na popise birača na temelju podataka Eurostata i odgovora na upitnik.

Postupci za upis mobilnih građana EU-a na popis birača su različiti.[14] Na portalu Komisije *Vaša Europa* mobilni građani mogu pronaći lako dostupne informacije o tim postupcima u državama članicama boravišta.

Dostavljeni podaci iz država članica u kojima se birači ne upisuju automatski na popis birača pokazali su da je upis na popis birača zatražilo samo 18,5 % mobilnih građana EU-a koji su rezidenti. U državama članicama koje upotrebljavaju automatski upis postotak mobilnih građana EU-a na popisima birača povećava se više nego dvostruko, na 51,2 %. U nekim državama članicama koje upotrebljavaju automatski upis mobilni građani dužni su prijaviti boravište, u drugima nije tako. Stoga će se u državama članicama u kojima upis nije obavezan broj mobilnih građana EU-a na popisima birača razlikovati od broja mobilnih građana EU-a koji su rezidenti.

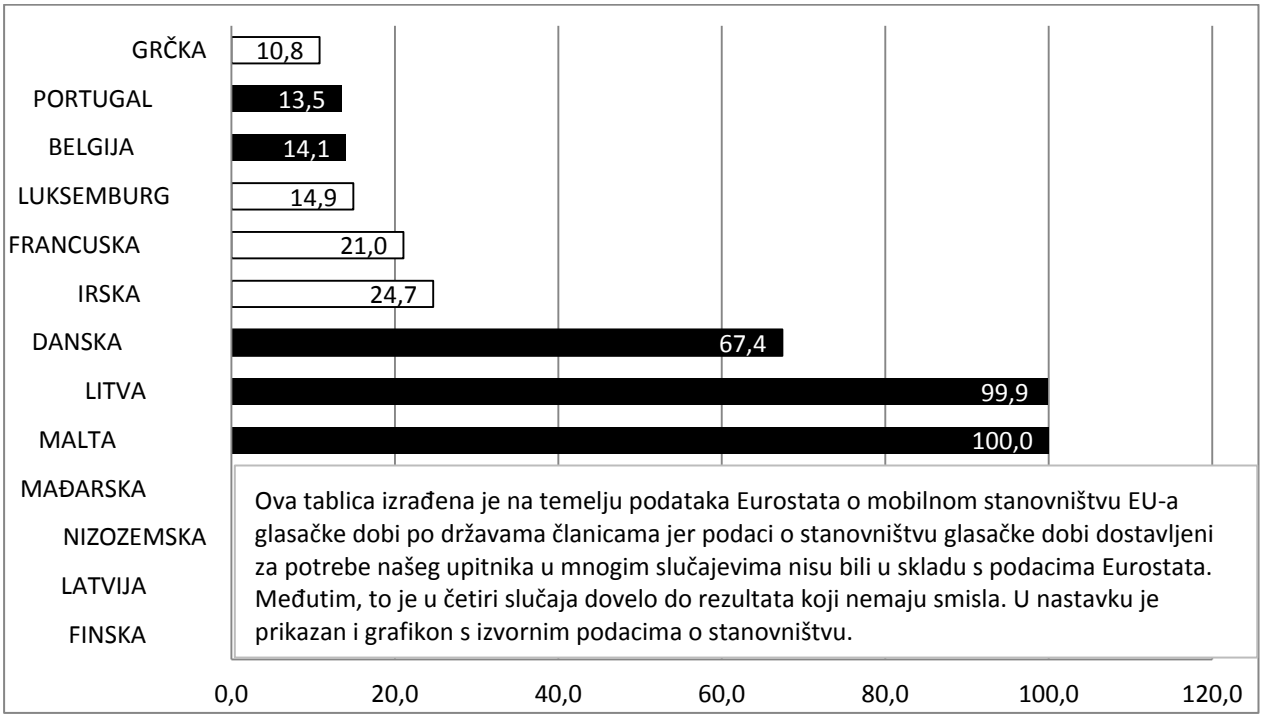
[11] Najranije razdoblje za koje su dostupni uglavnom potpuni podaci Eurostata za tu dobnu skupinu mobilnih građana.

[12] U 13 država članica postotak povećanja bio je dvoznamenkast: Češka, Danska, Njemačka, Hrvatska, Estonija, Malta, Nizozemska, Litva, Austrija, Rumunjska, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina.

[13] To se vidi i u studiji izrađenoj za Izvješće o izborima za Europski parlament 2014. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf

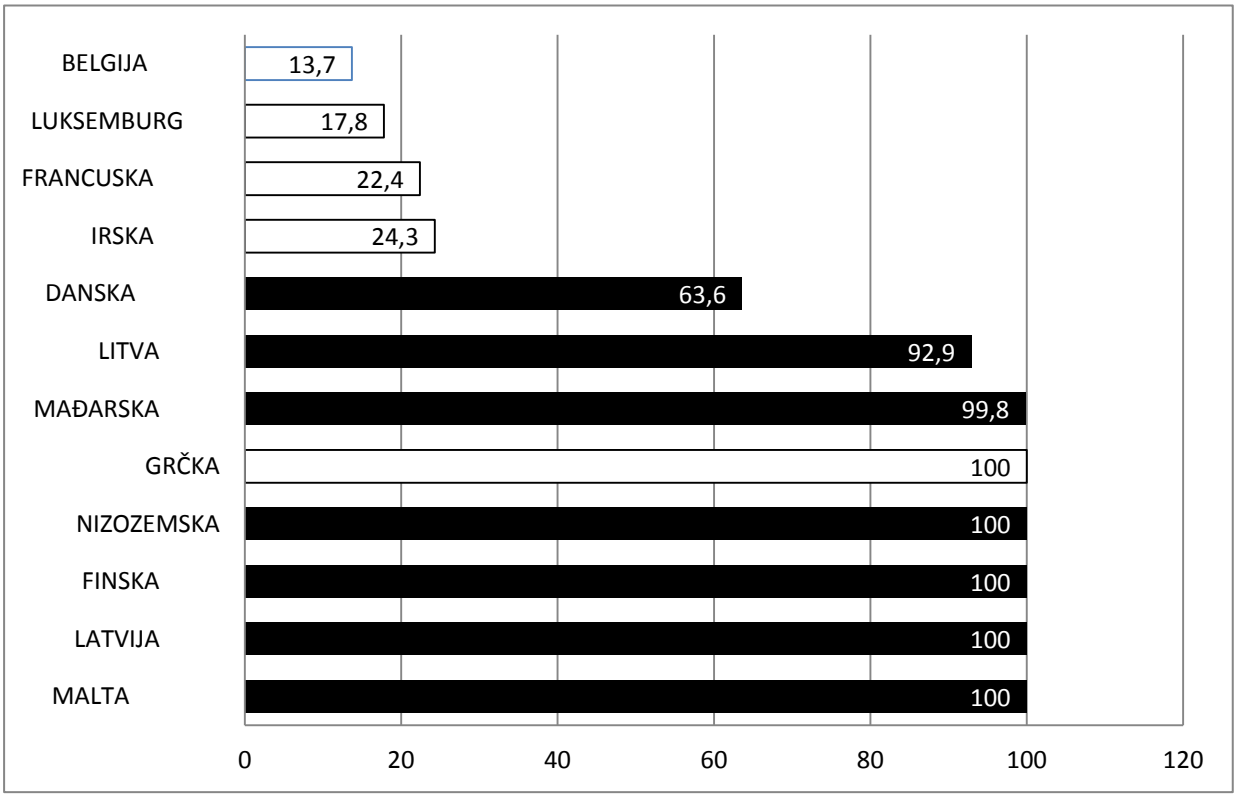
[14] Bugarska, Češka, Njemačka, Danska, Finska, Mađarska, Litva, Latvija, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Slovenija automatski upisuju svoje građane na popise birača.

Grafikon 3.: Postotak mobilnih građana EU-a koji su upisani na popise birača na lokalnim izborima (u državama članicama označenima bijelom bojom građani se ne upisuju automatski)



Na temelju podataka Eurostata za 2016. o stanovništvu prema dobnoj skupini, spolu i državljanstvu [migr_pop1ctz], preuzetih 31. listopada 2017., i podataka koje su dostavile države članice.

Grafikon 4.: Postotak mobilnih građana EU-a koji su upisani na popise birača na lokalnim izborima (u državama članicama označenima bijelom bojom građani se ne upisuju automatski – samo podaci država članica)

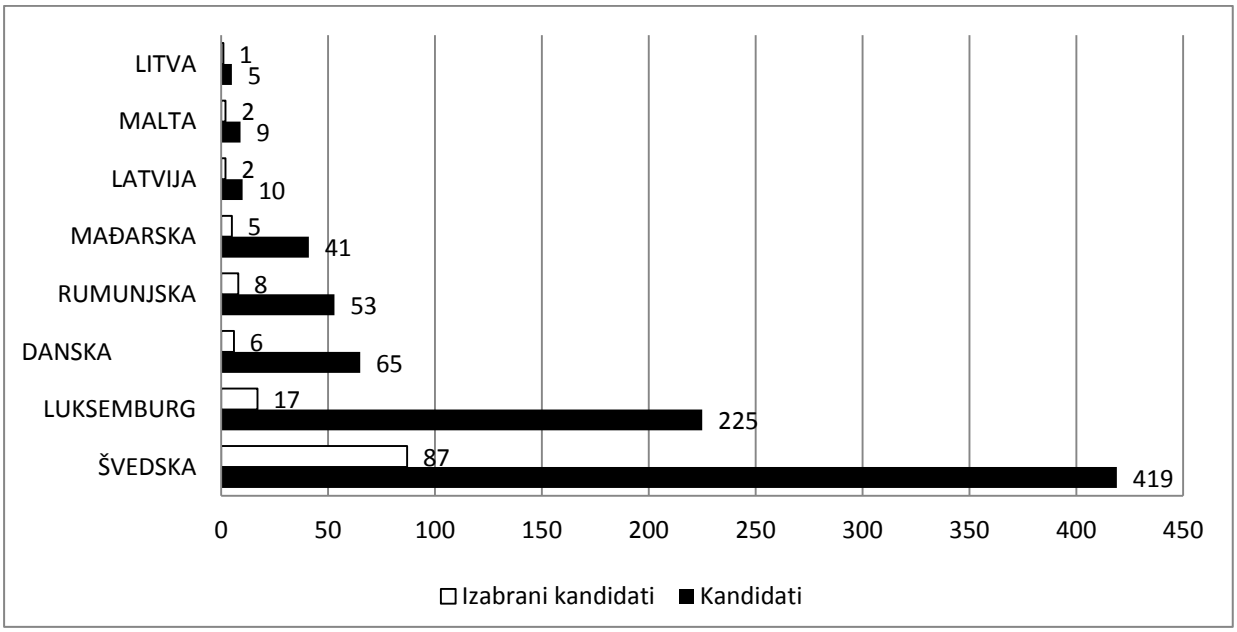


Samo na temelju podataka država članica (za Portugal su dostavljeni samo podaci o upisu).

Dostupno je vrlo malo podataka o broju građana EU-a koji su se kandidirali kao strani državljani. Dvadeset država članica navelo je da se takvi podaci ne prikupljaju ili da ih je teško pribaviti.

Najveći broj građana EU-a koji su se kandidirali kao strani državljani zabilježen je u Španjolskoj: ondje se na izborima kandidiralo 1 913 mobilnih građana EU-a.

Grafikon 5.: Mobilni građani EU-a koji su se kandidirali i koji su izabrani na izborima u državi boravišta



Na temelju podataka koje su dostavile države članice. (Nisu dostupni podaci za kandidate izabrane u Španjolskoj)

Najveći postotak izabranih mobilnih građana EU-a u odnosu na broj mobilnih građana koji su se kandidirali zabilježen je u Malti (22,2 %) i Švedskoj (20,8 %). U prosjeku bude izabrano 15,5 % građana EU-a koji se kandidiraju na lokalnim izborima u svojoj državi članici domaćinu.

3. 3. PROVEDBA DIREKTIVE

3.1. Novosti o prenošenju

Od zadnjeg izvješća[15] sedam država članica donijelo je novo zakonodavstvo kojim se Direktiva prenosi. Čini se da je stupanj prenošenja Direktive u svim državama članicama u načelu zadovoljavajući. Uspješno su riješeni gotovo svi problemi u prenošenju Direktive, ali s nekim se državama članicama još uvijek raspravlja o nekim pitanjima netočnog ili nepotpunog prenošenja, što bi moglo onemogućiti potpuno ostvarivanje biračkih prava.

Definicije i zajednička načela

Države članice učinkovito su prenijele definicije pojmova iz članka 2.[16] Direktive. Na nacionalnoj razini usvojene su različite prakse poglavito za definiciju „popisa birača". U zakonodavstvu nekih država članica za mobilne građane EU-a utvrđen je zaseban popis (Cipar) ili dio popisa (Bugarska, Poljska, Francuska, Italija, Češka i Rumunjska).

Korisnici aktivnog biračkog prava

Neke države članice netočno su prenijele članak 3. Direktive pa su propisale da mobilni građani EU-a moraju imati stalno boravište u trajanju od pet godina da bi mogli ostvarivati svoje aktivno ili pasivno biračko pravo na lokalnim izborima. Otad su sve države članice izmijenile svoje nacionalno zakonodavstvo i uklonile takve zahtjeve[17]. U jednoj državi članici mobilni

[15] Finska, Mađarska, Malta, Slovenija, Ujedinjena Kraljevina, Luksemburg i Švedska.
[16] U članku 2. definirani su „osnovna jedinica lokalne uprave", „lokalni izbori", „država članica boravišta", „matična država članica", „popis birača", „referentni datum" i „formalna izjava".
[17] Međutim, za više informacija vidjeti točku 3.3.

građani EU-a bez stalnog boravišta nisu se mogli upisati na popis birača, a državljani te države članice jesu. Nacionalno je zakonodavstvo izmijenjeno i problem je riješen.

Uvjeti boravišta

U članku 4. Direktive propisano je da ako državljani države članice, da bi imali aktivno i pasivno biračko pravo, moraju određeno minimalno razdoblje imati boravište na državnom području te države, smatra se da su ispunili taj uvjet ako su tijekom jednakog razdoblja imali boravište u drugim državama članicama. Komisija još uvijek ocjenjuje kako jedna država članica provodi tu odredbu.

Posebna izuzeća

Direktivom se državama članicama dopušta da građanima oduzmu njihovo pasivno biračko pravo na lokalnim izborima ako im je pojedinačnom odlukom oduzeto ostvarivanje tog prava u skladu sa zakonom njihove matične države članice.

Nespojivost mandata

Na osobe koje ostvaruju svoje pasivno biračko pravo primjenjuju se isti uvjeti o nespojivosti kao i na državljane države članice boravišta. Čini se da je ta odredba točno prenesena u svim državama članicama.

Opći uvjeti za ostvarivanje aktivnog biračkog prava

U članku 7. propisano je da građani EU-a mogu ostvarivati svoje aktivno biračko pravo na lokalnim izborima u državi članici boravišta ako to zatraže. Većina država članica uvela je prikladan sustav automatskog upisa na popis birača[18].

Upis na popis birača

Države članice moraju ispuniti određene dužnosti predviđene Direktivom kako bi mobilnim građanima EU-a olakšale upis na popis birača.

Države članice posebno moraju poduzeti potrebne mjere kako bi biračima omogućile da budu upisani na popis birača pravodobno prije dana izbora. Nadalje, strani državljani koji podnesu zahtjev za upis na popis birača trebali bi morati podnijeti iste isprave kao i državljani. Međutim, države članice mogu od stranih državljana zahtijevati da predoče valjanu identifikacijsku ispravu zajedno s formalnom izjavom u kojoj navode državljanstvo i adresu u državi članici boravišta.

Dokazne isprave za kandidate

Građani EU-a koji se smiju kandidirati trebali bi dostavljati samo iste dokazne isprave kao i državljani te države. Države članice mogu uz formalnu izjavu u kojoj se navodi državljanstvo i adresa u državi članici boravišta zahtijevati ograničeni broj neobaveznih isprava.

Nacionalno zakonodavstvo u kojem je propisano podnošenje potvrde matične države članice u kojoj se navodi da građaninu nije oduzeto pravo na ostvarivanje pasivnog biračkog prava ne bi bilo u skladu s Direktivom. Takva se potvrda može zatražiti samo ako postoji sumnja u izvornost izjave. U protivnom bi to činilo dodatno opterećenje za mobilne građane EU-a. Zahtjev u pogledu referentnog broja potvrde o boravištu također ne bi bio u skladu s Direktivom. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv jedne države članice koja je uvela takve dodatne zahtjeve i nakon toga je nacionalno zakonodavstvo izmijenjeno i usklađeno s Direktivom.

[18] Bugarska, Češka, Njemačka, Danska, Finska, Mađarska, Litva, Latvija, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Slovenija.

Zahtjevi u pogledu informiranja koji se primjenjuju na države članice

Direktivom je propisano da država članica boravišta „pravodobno i na odgovarajući način" obavješćuje mobilne građane EU-a o uvjetima i detaljnim aranžmanima za ostvarivanje biračkog prava na lokalnim izborima. Nizozemska, kao članica stručne skupine Komisije za izborna pitanja, predložila je višejezični obrazac kako bi se olakšala takva razmjena informacija. Obrazac trenutačno razmatraju stručnjaci iz drugih država članica.

Mobilni građani posebno imaju pravo biti obaviješteni o radnjama koje su poduzete u pogledu njihova zahtjeva za upis na popis birača ili zahtjeva za kandidiranje. Ako država članica boravišta odbije zahtjev za upis na popis birača ili zahtjev za kandidiranje, Direktivom se propisuje da mobilni građani moraju imati pravo na ista pravna sredstva kao i državljani te države.

Sve države članice priopćile su mjere i institucijske inicijative za obavješćivanje građana o njihovim biračkim pravima i time su provele te odredbe Direktive.

Odstupanja koja su opravdana zbog posebne situacije u određenoj državi članici

Člankom 12. Direktive dopuštene su iznimke od načela jednakog postupanja ako je to opravdano zbog problema specifičnih za neku državu članicu. Država članica u kojoj udio mobilnih građana EU-a glasačke dobi čini više od 20 % ukupnog biračkog tijela može od birača i kandidata zahtijevati minimalno trajanje boravišta. Može poduzeti i mjere za izmjenu sastava popisa kandidata. To čini radi bolje integracije stranih državljana te kako bi se izbjegla polarizacija između popisa kandidata državljana i kandidata koji su strani državljani.

Luksemburg je jedina država članica koja se koristi tim odstupanjem. On daje pravo glasovanja samo mobilnim građanima EU-a koji imaju zakonito boravište u Luksemburgu i koji ondje borave barem 5 godina prije upisa na popis birača. Luksemburg i od mobilnih građana EU-a koji se žele kandidirati na izborima zahtijeva da moraju ondje boraviti barem 5 godina. U skladu s postupkom utvrđenim u Direktivi Luksemburg je Komisiji priopćio da želi nastaviti primjenjivati to odstupanje. Prema podacima koje su dostavila luksemburška tijela u Luksemburgu trenutačno boravi 159 485 građana EU-a glasačke dobi koji nisu državljani te države. U toj zemlji ukupno živi 481 358 građana EU-a glasačke dobi. Iz toga slijedi da je udio stranih državljana glasačke dobi u ukupnom broju građana glasačke dobi iznosio 33,1 %, što je više od praga od 20 % koji je utvrđen Direktivom. Stoga je odobrenje odstupanja Luksemburgu i dalje opravdano.

3.2. Ograničenje nekih funkcija na državljane

Direktivom se državama članicama dopušta da određeni broj funkcija u lokalnoj upravi ograniče na svoje državljane, odnosno funkcije čelnika, zamjenika ili člana izvršnog tijela osnovne jedinice lokalne uprave. To se primjenjuje neovisno o tome je li državljanin države članice izabran za obnašanje određene dužnosti tijekom cijelog mandata ili za privremeno obnašanje tih funkcija.

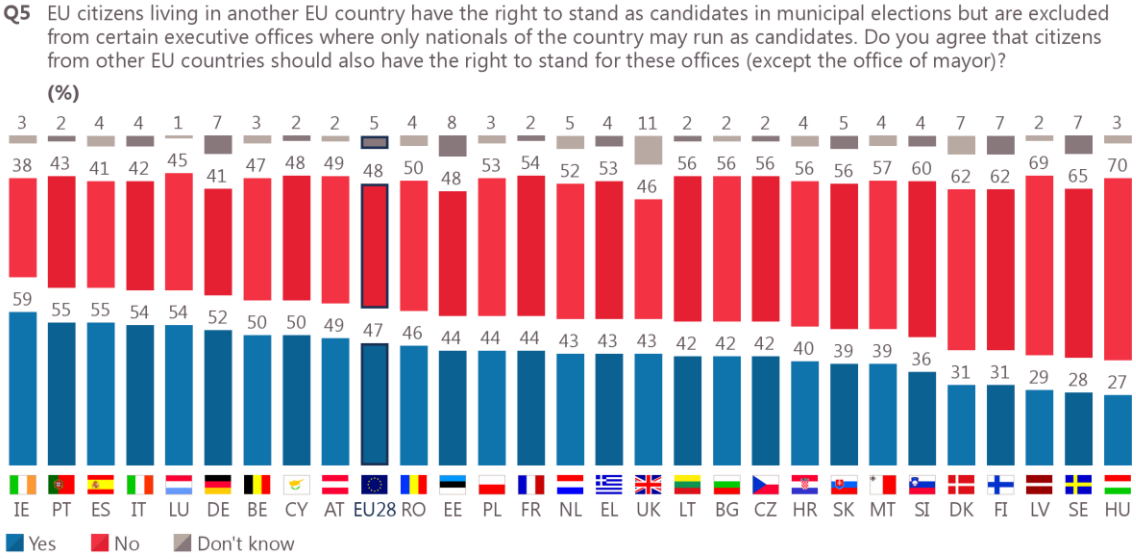
U trenutku objave zadnjeg izvješća 2012. 14 država članica[19] nije ograničilo obnašanje dužnosti u lokalnoj upravi na svoje državljane, a tri države članice[20] uvele su ograničenja samo za čelnike svojih lokalnih uprava. Šest država članica ograničilo je obnašanje svih dužnosti iznad dužnosti člana izvršnog odbora[21], a dvije države članice uvele su sva dopuštena ograničenja[22].

[19] Danska, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
[20] Mađarska, Poljska i Slovenija.
[21] Belgija, Cipar, Češka, Francuska, Italija i Litva.
[22] Bugarska i Grčka.

Od zadnjeg izvješća Mađarska i Rumunjska obavijestile su Komisiju o izmjeni svojeg provedbenog zakonodavstva kojom se ukidaju prethodna ograničenja.

Komisija je ispitala mišljenje građana o tom pitanju. U Eurobarometru i javnom savjetovanju provedenom 2015.[23] Komisija je pozvala građane da iznesu svoje mišljenje. Podaci Eurobarometra pokazuju podjednaku podjelu mišljenja o tome trebaju li mobilni građani EU-a imati pravo kandidiranja za određene izvršne dužnosti u njihovoj zemlji: 47 % smatra da bi trebali, a 48 % da ne bi trebali.

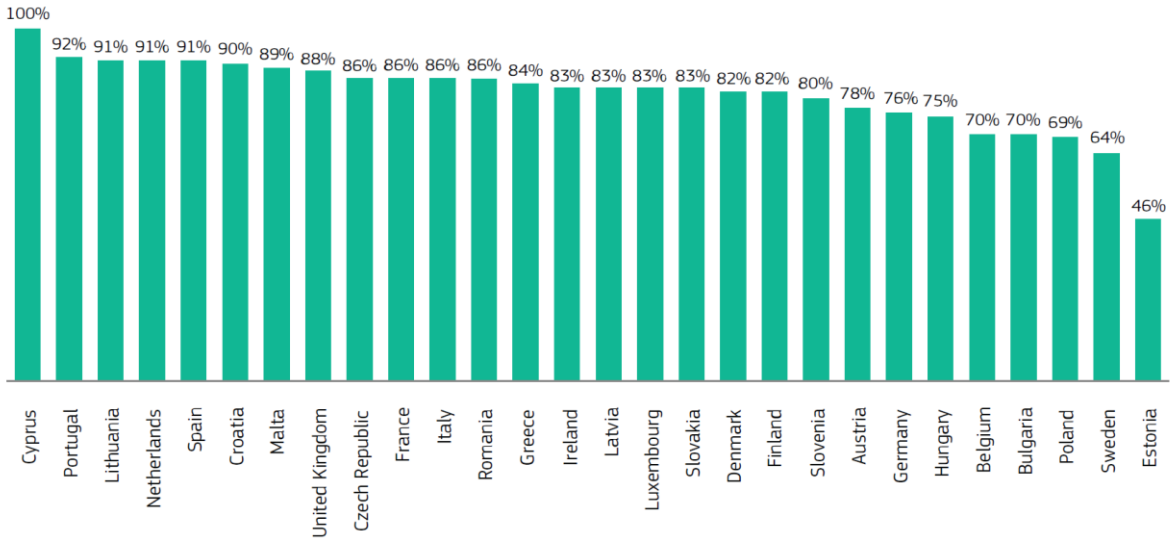
Grafikon 6.: Dužnosti koje građani EU-a mogu obnašati u osnovnim jedinicama lokalne uprave



** Austrija i Njemačka savezne su republike — odredbe se razlikuju prema pokrajinama.*

Međutim, više od 8 na svakih 10 ispitanika (83 %) koji su sudjelovali u javnom savjetovanju o građanstvu EU-a koje je Komisija pokrenula 2015. smatralo je da bi građani EU-a koji žive u drugoj zemlji EU-a trebali moći postati članovi izvršnih tijela jedinica lokalne uprave.

Grafikon 7.: Stajališta građana – mobilni građani EU-a trebali bi moći postati članovi izvršnih tijela jedinica lokalne uprave u državi članici domaćinu



[23] Flash Eurobarometer br. 431 Biračka prava 2015.

3.3. Pravo na članstvo u političkoj stranci države boravišta ili na osnivanje političke stranke

U skladu s načelom nediskriminacije građani EU-a trebali bi ostvarivati biračka prava pod istim uvjetima kao i državljani države članice u kojoj borave. To uključuje, na primjer, pristup istim žalbenim postupcima za sve propuste ili pogreške u popisu birača ili u izjavi o kandidaturi ili u proširenju obveznog glasovanja na strane državljane. Načelo nediskriminacije znači i da državljani EU-a moraju moći sudjelovati u političkom životu države članice boravišta i učlaniti se u političke stranke u toj državi.

Komisija je bila u kontaktu s državama članicama i još uvijek razgovara s nekim državama članicama koje u svojem nacionalnom zakonodavstvu mobilnim građanima EU-a ne dodjeljuju ista prava u pogledu političkih stranaka. Niz država članica već je izmijenilo svoje zakonodavstvo. S drugima su razgovori u tijeku.

3.4. „Osnovne jedinice lokalne uprave” – definiranje područja primjene Direktive

Direktiva sadržava Prilog u kojem se nalazi popis nacionalnih definicija „osnovne jedinice lokalne uprave”[24] u skladu s kojim se u Direktivi utvrđuje što su lokalni izbori unutar njezina područja primjene. Danska, Mađarska, Irska, Ujedinjena Kraljevina i Nizozemska[25] obavijestile su Komisiju da su potrebne izmjene i ona priprema potrebne mjere.

4. 4. OSIGURAVANJE POTPORE ZA OSTVARIVANJE GLASAČKIH PRAVA

Mnoge države članice različitim sredstvima obavljaju aktivnosti informiranja mobilnih građana EU-a o njihovim biračkim pravima na lokalnim izborima.[26] Na primjer, 10 država članica šalje obavijesti o izborima ili pisma kojima građane EU-a obavješćuju o izbornom postupku. Deset država članica pruža informacije o izborima na službenim internetskim stranicama. Luksemburg, Španjolska i Malta organiziraju informativne kampanje o izborima koje su posebno usmjerene na strane državljane. Latvija i Ujedinjena Kraljevina imaju posebne „telefonske linije za pomoć”. Pet država članica pruža informacije na letcima ili u lokalnom tisku.

Na primjer, u Irskoj su lokalna tijela u Dublinu pomogla mobilnim građanima EU-a da 2014. glasuju na lokalnim izborima. Tada su se istodobno održavali lokalni izbori i izbori za Europski parlament. Lokalna su se tijela koristila različitim oglašavanjem izvan domova i na internetu. Internetska kampanja bila je usmjerena na sve rezidente, odnosno na irske i strane državljane, kako bi se mlade u Irskoj potaklo da se upišu na popis birača. Objavljene su i brošure na 17 jezika u kojima se objašnjavao popis birača i načini upisa na taj popis u državi.

Neke države članice imaju posebne prakse za podupiranje određenih skupina da izađu na birališta. U Malti postoje mehanizmi kojima se glasačima s invaliditetom, uključujući mobilne građane EU-a, olakšava glasovanje (predlošci za glasačke listiće na brailleovom pismu, audio snimači u kabinama za glasovanje i upute za glasovanje koje su napisane i pročitane na malteškom i engleskom jeziku). Izmijenjen je Zakon o lokalnim vijećima kako bi se državljanima i mobilnim građanima EU-a koji žive u staračkim domovima omogućilo da

[24] U članku 2. stavku 1. točki (a) Direktive „osnovna jedinica lokalne uprave” definira se kao administrativne jedinice navedene u Prilogu.
[25] Upitnik podijeljen na sastanku stručne skupine Komisije za izborna pitanja.
[26] Izvor: Upitnik podijeljen na sastanku stručne skupine Komisije za izborna pitanja.

glasuju u domovima te pacijentima u bolnicama da glasuju u bolnici. Ako zato postoji opravdan razlog, građani EU-a mogu glasovati i tjedan dana prije dana izbora.[27]

Komisija je poduzela i posebne inicijative za podizanje svijesti o biračkim pravima. To uključuje pružanje informacija građanima EU-a na portalu *Vaša Europa* koji trenutačno bilježi više od 1,4 milijuna posjeta mjesečno.[28]

U okviru *Programa za prava, jednakost i građanstvo* Komisija je 2014., 2016. i 2017. izdvojila ukupno 3,5 milijuna EUR bespovratnih sredstava za projekte za poticanje uspješnog uključivanja i sudjelovanja mobilnih građana EU-a u njihovim zemljama domaćinima, uključujući sudjelovanje u lokalnim izborima. Projekte su provodile organizacije diljem EU-a i oni su obuhvaćali tisuće mobilnih građana EU-a.

Na primjer, u okviru projekta „Welcome Europe" gradovi Amsterdam, Bruxelles, Kopenhagen, Dublin, Gothenburg i Hamburg ujedinili su se sa sveučilištima i nevladinim sektorom. Tim projektom, koji se provodio od siječnja 2015. do prosinca 2016., nastojala se poticati razmjena dobre prakse u oblikovanju „politika dobrodošlice" za mobilne građane EU-a. Rezultati projekta širili su se na nizu transnacionalnih konferencija i izradom skupa alata.[29]
Projekt je pokazao kako je važno da lokalna tijela aktivno informiraju mobilne građane EU-a o njihovim pravima, povlasticama i dužnostima te o praktičnim informacijama povezanima sa životom u novoj zajednici. To se, među ostalim, može osigurati s pomoću jedinstvene kontaktne točke i brošura. Komunikacijski kanali lokalnih tijela trebali bi biti dostupni osobama koje nemaju savršeno znanje lokalnog jezika. Lokalna tijela trebala bi pokušati uključiti predstavnike skupina mobilnih građana EU-a u lokalna savjetodavna tijela i skupine za raspravu. Naposljetku, trebalo bi poticati lokalno stanovništvo na komunikaciju s mobilnim građanima EU-a koji žive u gradu.

5. 5. ZAKLJUČCI

Slobodni i opći izbori temelj su legitimnog demokratskog upravljanja i od ključne je važnosti poticati izlazak na izbore na svim razinama vlasti. U svojem Izvješću o građanstvu EU-a iz 2017. Komisija je pozvala države članice da potiču sudjelovanje u demokratskom životu boljim informiranjem građana o njihovim biračkim pravima i uklanjanjem prepreka za njihovo sudjelovanje. To je potkrijepljeno Zaključcima koje je Vijeće Europske unije donijelo 11. svibnja 2017.[30] Očekuje se da će Europski parlament i Odbor regija krajem 2017. donijeti svoje mišljenje o Izvješću o građanstvu.

Građani EU-a sve se više sele u druge države članice i ondje borave. Broj mobilnih građana EU-a udvostručio se od zadnja dva izvješća, 2016. je bilo oko 14 milijuna građana glasačke dobi, ali broj upisanih mobilnih građana EU-a na popise birača na lokalnim izborima i dalje je nizak. Izlazak birača na birališta stalni je problem svih demokracija. Zabrinjavajuće je da vrlo mali broj mobilnih građana izlazi na izbore jer postoji opasnost da oni ne ostvaruju svoja

[27] Moraju izjaviti da će biti u inozemstvu, da imaju zakazanu operaciju ili da su trudni te trebaju roditi na dan izbora. Izvor: Upitnik podijeljen na sastanku stručne skupine Komisije za izborna pitanja.
[28] COM(2017) 30 final.
[29] Aktivnosti u okviru tog projekta i ostalih projekata koji su se financirali u okviru poziva za dodjelu bespovratnih sredstava *Programa za prava, jednakost i građanstvo* iz 2014. nedavno su prikazane na Europskom tjednu regija i gradova u zajedničkoj organizaciji Komisije i Odbora regija. Doprinosi su uključivali sljedeće: projekt ONTHEMOVE Centra za europsko ustavno pravno – Zaklada Themistoclesa i Dimitrisa Tsatsosa; projekt „Living Rights" Mreže pravnih centara; projekt „Active Citizens Together" (ACT) Udruge Istočne Engleske i lokalne uprave te jedinstvene kontaktne točke za političko sudjelovanje mobilnih građana EU-a Skupine za migracijsku politiku.
[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.

biračka prava ni kod kuće ni u državama domaćinima. Time su potpuno isključeni iz sudjelovanja u demokratskom društvu. Glasovanje je navika koju bi trebalo poticati.[31]

Čini se da je nužno bolje prikupljanje podataka. Većom količinom kvantitativnih i kvalitativnih podataka o svijesti mobilnih građana EU-a i ostvarivanju političkih prava te o poteškoćama s kojima se suočavaju pri sudjelovanju u lokalnim zajednicama pridonijelo bi se rješavanju problema malog broja mobilnih građana EU-a koji izlaze na izbore. Podaci o broju mobilnih građana često se prikupljaju samo na nacionalnoj razini, a ne na regionalnoj ili lokalnoj razini. Međutim, regionalni i lokalni podaci potrebni su kako bi se omogućilo ciljano oblikovanje politike EU-a i povećala vidljivost mobilnih građana EU-a među lokalnim dionicima.

Iako su mnogi problemi riješeni, Komisija i dalje prati provedbu Direktive i obavlja razgovore s nekoliko država članica.

U državama članicama polako se smanjuju ograničenja povezana s mogućnošću imenovanja mobilnih građana EU-a na vodeće položaje u njihovim lokalnim upravama.

Komisija smatra da je zahtjev Luksemburga da nastavi primjenjivati odstupanje i dalje opravdan. Ona će poduzeti i nužne korake za izmjenu Priloga Direktivi ažuriranjem popisa nacionalnih definicija osnovne jedinice lokalne uprave u skladu s nedavnim promjenama u nekim državama članicama.

Povećanje sudjelovanja mobilnih građana EU-a u lokalnim izborima i općenito u europskom političkom životu problem je koji zajedno moraju rješavati države članice, uključujući njihova lokalna i regionalna tijela vlasti, institucije EU-a, civilno društvo i političke stranke. To je od ključne važnosti kako bi se osigurala uključenost mobilnih građana EU-a u društveni i politički život njihovih zajednica domaćina.

Komisija će provoditi sljedeće mjere:

Više znanja

U okviru priprema za sudjelovanje građana EU-a u lokalnim izborima u državama članicama i izborima za Europski parlament 2019. Komisija će provesti posebno istraživanje Eurobarometra o sudjelovanju mobilnih građana EU-a u demokratskom životu tijekom 2018. U cilju poboljšanja ostvarivanja biračkih prava i demokratskih standarda u Uniji, Komisija će nastojati poboljšati prikupljanje demografskih podataka o mobilnim građanima EU-a na regionalnoj razini. Ona će također mreži akademskih stručnjaka za prava koja proizlaze iz građanstva EU-a dati zadaću da prikupi više kvalitativnih dokaza o tome što je potrebno mobilnim građanima da bi mogli politički sudjelovati u lokalnim i europskim izborima i u demokratskom životu te o praksama za podupiranje sudjelovanja.

Informiranje i podizanje razine svijesti

U okviru priprema za sljedeće europske izbore Komisija će u svoje informativne kampanje uključiti informacije o pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a, uključujući biračka prava. Osim toga, u državama članicama u kojima će se održati lokalni izbori organizirat će se i

[31] „Uvijek glasujem” naveden je kao glavni razlog za glasovanje, prema istraživanju Europskog parlamenta. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_en.pdf.

aktivnosti podizanja svijesti kako bi se mobilni građani potaknuli na upisivanje na popise birača i sudjelovanje.[32]

Komisija će aktivno promicati portal „Vaša Europa" na kojem će građani EU-a moći jednostavno pronaći informacije o izbornom postupku u svojoj državi članici boravišta.

Olakšavanje postupka glasovanja

Posebno je važno glasačima olakšati upis na popis birača i glasovanje. Istraživanja pokazuju da bi građani EU-a, posebno oni koji glasuju u državi čije državljanstvo nemaju, pozdravili prakse kojima bi im se, kao stranim državljanima, olakšalo glasovanje na izborima u toj državi (npr. slanje pojedinačnih pisama, mogućnost upisa na popis birača na internetu itd.).[33]

Promicat će se automatski upis birača, među ostalim s pomoću mreže stručnjaka za izborna pitanja iz država članica.

Istraživanje o glasovanju na daljinu (uključujući glasovanje poštom i e-glasovanje) dovršit će se 2018. U okviru tog istraživanja razmatrat će se daljnji načini olakšavanja upisa birača na popis birača i glasovanja na svim vrstama izbora.

Naposljetku, 2018. će se organizirati događanje na visokoj razini o sudjelovanju u demokratskom životu koje će biti posebno usmjereno na poticanje najboljih praksi u cilju povećanja sudjelovanja mladih te ranjivih i nedovoljno zastupljenih skupina.

Uključivanje dionika

Komisija planira surađivati s Odborom regija (posredstvom njegovog Povjerenstva CIVEX[34]) i njegovom mrežom regionalnih i lokalnih tijela. Cilj je promicati aktivnosti kojima se povećava sudjelovanje u političkom životu prikupljanjem informacija o iskustvu lokalnih tijela i promicanjem najbolje prakse na lokalnoj razini. Komisija će te aktivnosti koordinirati sa svojom mrežom stručnjaka za izborna pitanja iz država članica.

U okviru svojeg događanja na visokoj razini na temu demokracije koje će se održati 2018. Komisija će se baviti pitanjem sudjelovanja mobilnih građana EU-a u političkom životu, uključujući građane s invaliditetom ili pripadnike manjina. Komisija je organizirala i radionicu o ugrožavanju naših demokracija tijekom svojeg godišnjeg Kolokvija o temeljnim pravima u studenome 2017. Time se nastojalo pridonijeti razvoju praksi kojima će se poticati sudjelovanje žena u političkom životu i opredijeljenost za veću ravnopravnost spolova i osnaživanje žena na europskim izborima.

Komisija će s pomoću *Programa za prava, jednakost i građanstvo* i dalje financirati projekte kojima se promiče uspješno uključivanje i sudjelovanje mobilnih građana EU-a u njihovim zemljama domaćinima, uključujući sudjelovanje u lokalnim izborima. Projekte provode organizacije diljem EU-a i oni obuhvaćaju mnoge mobilne građane EU-a.

[32] Lokalni izbori održat će se 2018. u Belgiji, Mađarskoj, Malti, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Švedskoj, Češkoj, Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Tijekom 2019. održat će se u Bugarskoj, Grčkoj, Irskoj i Litvi.

[33] Vidjeti istraživanje Flash Eurobarometer br. 430 o građanstvu EU-a i javno savjetovanje iz 2015. za Izvješće o građanstvu EU-a.

[34] Povjerenstvo za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove, Odbor regija.

PRILOG

Tablice s podacima

Tablica 1.1.: Upis građana EU-a na popise birača na lokalnim izborima*

	Država članica izvijestila je da primjenjuje automatski upis birača na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Stanovništvo države članice glasačke dobi (u dobi 15+) na dan 1. siječnja 2016. **(podaci Eurostata iz 2016.)**	Broj građana EU-a (u dobi 15+) koji borave u državi članici na dan 1. siječnja 2016. **(podaci Eurostata iz 2016.)**	Broj građana EU-a za koje je prijavljeno da imaju pravo glasovanja na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Broj građana EU-a koji su upisani na popis birača na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Postotak građana EU-a (u dobi 15+) koji su upisani na popis birača na lokalnim izborima na dan 1. siječnja 2016. **(podaci Eurostata i država članica)**	Postotak građana EU-a koji su upisani na popis birača na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Biračko tijelo države članice u odnosu na građane EU-a glasačke dobi (%)
Finska	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	–	100,0	1,76
Latvija	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	–	100,0	0,33
Nizozemska	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	–	100,0	2,86
Mađarska	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	–	99,8	0,95
Malta	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Litva	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Danska	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irska		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
Francuska		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Luksemburg		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Belgija		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugal	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	–	1,09
Grčka		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Na temelju podataka Eurostata za 2016. o stanovništvu prema dobnoj skupini, spolu i državljanstvu [migr_pop1ctz], preuzetih 31. listopada 2017., i podataka koje su dostavile države članice.*

Tablica 1.2. Pregled podataka o mobilnim građanima EU-a**

	Broj građana EU-a (u dobi 15+) koji borave u državi članici na dan 1. siječnja 2016. **(podaci Eurostata iz 2016.)**	Broj građana EU-a koji imaju pravo glasovanja na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Broj građana EU-a koji su upisani na popis birača na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Postotak građana EU-a koji su upisani na popis birača na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Stanovništvo države članice glasačke dobi (u dobi 15+) na dan 1. siječnja 2016. **(podaci Eurostata iz 2016.)**	Biračko tijelo države članice u odnosu na građane EU-a glasačke dobi (%)	Broj građana EU-a koji su upisani kao kandidati na lokalnim izborima **(podaci države članice)**	Postotak građana EU-a koji su izabrani na lokalnim izborima
Država								
Belgija	744.658	765.490	104.683	14,1	9.389.775	7,93		
Bugarska	12.544				6.155.578	0,20		
Češka	183.497				8.930.127	2,05		
Danska	168.754	178.909	113.773	67,4	4.746.977	3,55	65	9,2
Njemačka	3.437.834	1,885,464*			71.294.558	5,33		
Estonija	14.188				1.104.499	1,28		
Irska	318.565	323.460	78.648	24,7	3.687.782	8,64		
Grčka	180.025	19.413	19.413	10,8	9.226.985	1,95		
Španjolska	1.731.468	2.074.248			39.414.699	4,39	1.913	
Francuska	1.328.334	1.248.807	279.488	21,0	54.431.181	2,44		
Hrvatska	12.438				3.579.197	0,35		
Italija	1.281.928				52.383.692	2,45		
Cipar	96.362				708.781	13,60		
Latvija	5.523	15.452	15.452	279,8	1.668.697	0,33	10	20,0
Litva	4.528	4.870	4.524	99,9	2.464.811	0,18	5	20,0
Luksemburg	189.921	159.485	28.342	14,9	481.358	39,46	225	7,6
Mađarska	79.865	105.061	104.805	131,2	8.406.037	0,95	41	12,2
Malta	14.021	14.021	14.021	100,0	372.514	3,76	9	22,2
Nizozemska	405.499	430.985	430.985	106	14.179.348	2,86		
Austrija	525.361				7.444.897	7,06		
Poljska	21.898				32.258.354	0,07		
Portugal	96.391		12.992	13,5	8.880.498	1,09		
Rumunjska	46.434		40.846		16.695.321	0,28	53	15
Slovenija	16.697				1.757.798	0,95		
Slovačka	47.747				4.594.209	1,04		
Finska	80.608	81.062	81.062	100,6	4.591.285	1,76		
Švedska	265.042				8.133.874	3,26	419	20,8
Ujedinjena Kraljevina	2.677.936				53.795.166	4,98		

18 godina i stariji u pokrajinama Bavarska, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Donja Saska, Mecklenburg-Vorpommern, Porajnje-Falačka, Saska i Saska-Anhalt

** *Na temelju podataka Eurostata za 2016. o stanovništvu prema dobnoj skupini, spolu i državljanstvu [migr_pop1ctz], preuzetih 31. listopada 2017., i podataka koje su dostavile države članice.*

Tablica 1.3. Pregled kvalitativnih doprinosa koje su dostavile države članice u vezi s upitnikom na temelju kojeg je pripremljeno ovo izvješće

	Mjere za pomoć građanima	Provode li tijela država članica mjere informiranja kako bi pomogle mobilnim građanima?	Postoje li mjere i inicijative za promicanje sudjelovanja u političkom životu?	Jeste li upoznati s praktičnim poteškoćama s kojima su se suočavali strani državljani ili povratnim informacijama?	Novosti o nacionalnom zakonodavstvu	Je li od siječnja 2011. stupilo na snagu novo zakonodavstvo o prenošenju Direktive 94/80/EZ?	Treba li ažurirati Prilog Direktivi 94/80/EZ o osnovnim jedinicama lokalne uprave?	Jesu li se promijenila nacionalna pravila o ograničenjima u pogledu stranih državljana na vodećim položajima?
Država								
BELGIJA		**LU**	**LU Bruxelles**	**NE**				
BUGARSKA								
ČEŠKA		**NE**	**NE**	**NE**				
DANSKA		**DA**	**NE**	**nije dostupno**		**DA**	**DA**	
NJEMAČKA		**LU**	**LU**	**nije dostupno**				
ESTONIJA								
IRSKA		**DA**	**DA**	**nije dostupno**			**DA**	
GRČKA		**LU**	**DA**	**NE**				
ŠPANJOLSKA		**DA/LU**	**LU**	**NE**				
FRANCUSKA								
HRVATSKA								
ITALIJA		**DA**	**nije dostupno**	**nije dostupno**		**DA**		
CIPAR								
LATVIJA		**DA**	**NE**	**NE**				
LITVA		**DA**	**DA/LU**	**NE**				
LUKSEMBURG		**DA**	**DA**	**NE**		**DA**		
MAĐARSKA		**DA**	**nije dostupno**	**nije dostupno**		**DA**	**DA**	**DA (uklonjeno)**
MALTA		**DA**	**DA/LU**	**NE**		**DA**		
NIZOZEMSKA		**NE**	**NE**	**NE**			**DA**	
AUSTRIJA		**DA/LU**	**DA/LU**	**NE**				
POLJSKA								
PORTUGAL								
RUMUNJSKA		**DA**	**nije dostupno**	**NE**		**DA**	**NE**	**DA (uklonjeno)**
SLOVENIJA		**DA**	**DA/LU**	**NE**		**DA**	**DA**	
SLOVAČKA		**LU**	**NE/LU**	**NE**				
FINSKA		**DA**	**NE**	**NE**		**DA**		
ŠVEDSKA		**DA/LU**	**DA**	**NE**		**nije dostupno**		
UJEDINJENA KRALJEVINA		**DA**	**NE**	**NE**		**DA**	**DA**	

Legenda i napomene **LU:** Aktivnosti koje je uvela lokalna uprava

DA/LU: Aktivnosti su pitanje nadležnosti i provode ih središnja i lokalna uprava

NE/LU: Aktivnosti su pitanje nadležnosti središnje i lokalne uprave, ali ih provodi samo lokalna uprava