



V Bruselu dne 29.1.2014  
COM(2014) 33 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**týkající se důsledků odebrání volebního práva občanům Unie, kteří vykonávají své  
právo volného pohybu**

# SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

## týkající se důsledků odebrání volebního práva občanům Unie, kteří vykonávají své právo volného pohybu

### 1. ÚVOD

Možnost, aby občané vyjádřili svou politickou vůli výkonem volebního práva, které je jedním ze základních politických práv občanství, je součástí samotné podstaty demokracie. Evropská unie je založena na hodnotě úcty k demokracii.<sup>1</sup> Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie.<sup>2</sup> Komise považuje za prioritu podporovat účast občanů EU na demokratickém životě Unie.<sup>3</sup> Politická práva občanů EU hrála významnou úlohu během Evropského roku občanů 2013, který byl věnován podpoře diskuse a zvýšení informovanosti o právech a povinnostech, které souvisejí s občanstvím EU.

Jednou z překážek, s níž se občané EU z některých členských států setkávají jako účastníci politického života a která byla zjištěna ve Zprávě o občanství EU za rok 2010<sup>4</sup>, je, že ztrácejí právo volit (je jim „odebráno volební právo“) ve vnitrostátních volbách svého domovského státu, jakmile po určitou dobu pobývali v zahraničí, a to i v jiném členském státě. V důsledku toho se tyto občané nemohou účastnit žádných vnitrostátních voleb, ať už ve svém domovském členském státě, nebo v členském státě bydliště.

V souladu s čl. 4 odst. 2 SEU musí Unie ctít národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech. Je tedy na každém členském státě, aby sám rozhodoval o složení voličů pro své vnitrostátní volby, a to při respektování hodnoty dodržování demokracie, která je společná všem členským státům.

Je však třeba vzít v úvahu, že vnitrostátní politiky, které vedou k odebrání volebního práva občanům, lze považovat za omezení požívání práv spojených s občanstvím EU, např. práva svobodně se pohybovat a pobývat na území EU, což je základní právo každého občana EU. To je v rozporu se základním předpokladem občanství EU, totiž že doplňuje občanství členského státu a má občanům EU poskytovat další práva, avšak v tomto případě může výkon práva volného pohybu vést ke ztrátě práva na účast na politickém životě.

Tyto politiky dále nejsou v souladu se současným celosvětovým trendem, tj. umožnit občanům, kteří nejsou rezidenty ve svém státě, účastnit se voleb.<sup>5</sup> Kromě toho občané Unie, kteří pobývají v jiném členském státě, mohou udržovat celoživotní a úzké vazby se svou zemí původu a mohou být nadále přímo ovlivněni právními akty přijatými zákonodárci této země (například platby daní, důchodová práva). Zejména díky přístupnosti televizního vysílání za hranicemi<sup>6</sup> a dostupnosti internetu a dalších internetových a mobilních komunikačních

<sup>1</sup> Článek 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

<sup>2</sup> Ustanovení čl. 10 odst. 3 SEU.

<sup>3</sup> Sdělení Komise „Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu“ ze dne 12. března 2013 (COM(2013) 126) a Doporučení o posílení demokratického a efektivního průběhu voleb do Evropského parlamentu ze dne 12. března 2013 (C(2013) 1303).

<sup>4</sup> KOM(2010) 603.

<sup>5</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. května 2013 ve věci *Shindler v. Spojené království*, body 110 a 115.

<sup>6</sup> Umožněno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

technologií včetně sociálních médií je dnes mnohem snazší zůstat i v zahraničí v kontaktu s domácí politikou a účastnit se společenského a politického vývoje v dané zemi.

Opakující se petice, otázky poslanců Evropského parlamentu a korespondence ze strany široké veřejnosti naznačují, že občané EU jsou znepokojeni tím, co vnímají jako mezeru ve svých politických právech. Obecně by podle názoru Evropanů občané EU neměli ztratit právo volit ve vnitrostátních volbách v zemi státní příslušnosti jen proto, že se přestěhovali do jiné země EU.<sup>7</sup>

Z těchto důvodů Komise ve zprávě o občanství EU za rok 2010 oznámila, že zahájí diskusi k mapování politických možností, jak předejít tomu, aby byli občané EU připravováni o svá politická práva v důsledku uplatnění práva na volný pohyb (opatření 20).

V návaznosti na to se Komise písemně obrátila na některé členské státy a objasnila jim svá stanoviska ohledně negativního dopadu na práva EU v důsledku odebrání volebního práva a vyzvala je, aby přispěly ke společné úvaze na toto téma. Odpovědi nabídly vysvětlení ohledně stávajících právních předpisů a politik a ohledně diskuze na vnitrostátní úrovni.

Dne 19. února 2013 proběhlo společné jednání Evropského parlamentu a Komise týkající se občanství EU. Účastníci, včetně dotčených občanů EU, zástupců občanské společnosti, poslanců Evropského parlamentu a odborníků, zdůraznili, že je potřeba přehodnotit stávající politiky, jež občanům odebrávají volební právo – a odůvodnění, na nichž se zakládají – v kontextu současného vývoje směrem k širší demokratické účasti v rámci EU.

Ve zprávě o občanství EU za rok 2013 „*Občané EU: vaše práva, vaše budoucnost*“<sup>8</sup> Komise zdůraznila, že plná účast občanů EU na demokratickém životě Unie na všech úrovních představuje samotnou podstatu občanství Unie. V souladu s tím oznámila, že navrhne konstruktivní způsob, jak umožnit občanům EU, kteří žijí v jiném členském státě, plně se podílet na demokratickém životě EU zachováním jejich práva volit ve vnitrostátních volbách v zemi jejich původu (opatření 12).

Toto sdělení uskutečňuje tento závazek. Opírá se o výsledky probíhajících diskusí na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, do kterých je zapojena občanská společnost, akademická obec a občané EU samotní. Jeho cílem je navrhnout konstruktivní způsoby, jak posílit právo občanů EU podílet se na demokratickém životě Unie a jejich právo na volný pohyb omezením důsledků vnitrostátních politik, opatření a správních postupů, které vedou k odebrání volebního práva občanům, jež by měly být prozkoumány ve spolupráci s členskými státy. Toto sdělení doprovází doporučení navrhuující komplexní a přiměřená řešení za tímto účelem.

## 2. SITUACE V ČLENSKÝCH STÁTECH

Většina členských států má zavedena pravidla, jež odebrávají občanům volební právo z důvodu odsouzení v trestních řízeních za závažné trestné činy nebo z důvodu ztráty způsobilosti k právním úkonům v souvislosti s problémy v oblasti duševního zdraví a s duševním postižením.

<sup>7</sup> Téměř dvě třetiny (65 %) Evropanů považují za neodůvodněné, aby občané EU, kteří pobývají v jiné zemi EU než ve své zemi původu, ztratili hlasovací práva ve vnitrostátních volbách: Průzkum Eurobarometr 2012 č. 364 o „volebních právech“, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_364\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf). Tento názor zastával podobně vysoký podíl respondentů (62 %) veřejné konzultace on-line týkající občanství EU: Veřejná konzultace z roku 2012 „Občané EU – vaše práva, vaše budoucnost“, [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report\\_eucitizenship\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf).

<sup>8</sup> COM(2013) 269.

Podle informací, které má Komise k dispozici, mohou v pěti členských státech právní režimy, jež jsou zde v současné době platné, vést k situaci, kdy by občané Unie, kteří pobývají v jiných členských státech, mohli přijít o volební právo pouze z toho důvodu, že v zahraničí pobývají po určitou dobu.<sup>9</sup> Hlavní charakteristiky těchto režimů lze shrnout takto:

V Dánsku je dánským občanům, kteří odešli ze země, povoleno zůstat na seznamu voličů, pokud zaregistrovali svůj záměr vrátit se do dvou let<sup>10</sup> – což je pravidlo, jež odráží v ústavě zakotvený požadavek trvalého pobytu jakožto předpokladu pro výkon práva volit ve vnitrostátních volbách.<sup>11</sup> U některých voličů<sup>12</sup> se předpokládá, že mají trvalý pobyt v Dánsku bez ohledu na to, zda žijí v zahraničí.

Podobně irským občanům, kteří odešli z Irska, je povoleno zůstat na seznamu voličů pouze tehdy, pokud zaregistrovali svůj záměr vrátit se do 18 měsíců.<sup>13</sup> Nicméně irský ústavní konvent v roce 2013 v rámci plánu ústavní reformy přezkoumal otázku odstranění tohoto omezení a ve své zprávě, již předložil irské vládě dne 25. listopadu 2013<sup>14</sup>, navrhl přiznat irským občanům právo volit na irských velvyslanectvích v prezidentských volbách bez tohoto omezení. Irská vláda by měla na zprávu odpovědět v březnu 2014.

Kyperští občané ztrácejí své právo volit ve vnitrostátních volbách, jestliže nepobývali na Kypru po dobu šesti měsíců bezprostředně předcházejících těmto volbám, nepobývali-li v zahraničí z důvodu studií nebo dočasné práce či ze zdravotních důvodů.<sup>15</sup>

V rámci maltské ústavy ztrácejí maltští občané své volební právo, jestliže nepobývali na Maltě po dobu nejméně šesti měsíců během osmnáctiměsíčního období, které bezprostředně předchází jejich registraci k vnitrostátním volbám.<sup>16</sup>

Britští občané ztrácejí své právo volit v parlamentních volbách Spojeného království, jestliže nebyli registrováni k volbám na adrese ve Spojeném království kdykoli během posledních 15 let.<sup>17</sup> V posledních letech považovaly po sobě následující vlády a parlamenty toto omezení v zásadě za nezbytné a odůvodněné. Toto omezení bylo napadeno před Evropským soudem pro lidská práva, který v souladu s předchozí judikaturou neshledal, že by bylo v rozporu s článkem 3 protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech.<sup>18</sup> Slučitelnost tohoto pravidla s právními předpisy EU dosud nebyla stanovena Soudním dvorem Evropské unie.<sup>19</sup>

Několik členských států ukládá některé jiné podmínky pro zachování práva volit ve vnitrostátních volbách.

<sup>9</sup> Dánsko, Irsko, Kypr, Malta a Spojené království.

<sup>10</sup> Ustanovení čl. 2 odst. 3 kapitoly I části I zákona o parlamentních volbách č. 271 ze dne 13. května 1987, naposledy pozměněného v roce 2009.

<sup>11</sup> § 29 části IV ústavního zákona ze dne 5. června 1953.

<sup>12</sup> Zejména diplomaté, zaměstnanci veřejnoprávních subjektů či soukromých společností nebo mezinárodních organizací nebo dánských dobročinných či pomocných organizací, studenti studující v zahraničí nebo lidé žijící v zahraničí ze zdravotních důvodů.

<sup>13</sup> Ustanovení čl. 11 odst. 3 písm. a) části II volebního zákona č. 23 z roku 1992.

<sup>14</sup> Pátá zpráva předložená irskému parlamentu (Oireachtas) je k dispozici na internetové stránce <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

<sup>15</sup> Ustanovení čl. 5 zákona 72/1979 a čl. 11 zákona 40/1980, naposledy pozměněných zákonem 4 (i)/2003).

<sup>16</sup> § 57 Ústavy, ve znění zákona LVIII.1974.23.

<sup>17</sup> Oddíl 1 odst. 3 písm. c) zákona o zastoupení lidu z roku 1985, ve znění zákona o politických stranách a referendu z roku 2000.

<sup>18</sup> Věc *Shindler*, citováno výše.

<sup>19</sup> Toto pravidlo bylo napadeno občany před vnitrostátními soudy, avšak neúspěšně. Doposud však Soudnímu dvoru Evropské unie nebyla postoupena žádná předběžná otázka.

Němečtí občané, kteří pobývají v zahraničí, mohou volit ve vnitrostátních volbách, pokud splňují jednu z následujících podmínek: buď i) pobývali v Německu nepřetržitě alespoň tři měsíce po dosažení věku čtrnácti let a toto období není starší než 25 let; nebo ii) se osobně a přímo seznámili s politickou situací v Německu a jsou jí dotčeni.<sup>20</sup>

Rakouské právní předpisy<sup>21</sup> vyžadují, aby občané před opuštěním země požádali o zachování na seznamu voličů a aby tuto žádost obnovovali každých deset let – což může být provedeno elektronickou cestou. Orgány jsou povinny občany žijící v zahraničí o jejich odstranění ze seznamu voličů uvědomit a informovat je o právu státních příslušníků v zahraničí zapsat se na seznam voličů.

### 3. POHLED RADY EVROPY

Státy mají svrchované právo stanovit v souladu s mezinárodními normami, jimiž jsou vázány, podmínky pro výkon práva svých státních příslušníků volit ve vnitrostátních volbách, včetně podmínek bydliště v dané zemi. Evropský soud pro lidská práva posoudil tyto podmínky pobytu s ohledem na článek 3 protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech<sup>22</sup> a ve všech případech, jež dosud zkoumal, uznal, že v zásadě nejsou svévolným omezením volebního práva.<sup>23</sup> Soud uvedl faktory, které mohou tyto podmínky odůvodnit<sup>24</sup>:

- předpoklad, že občan, který není rezidentem, není tak přímo či nepřetržitě dotčen každodenními problémy země a má o nich méně znalostí;
- že je neproveditelné, aby kandidáti prezentovali dané problémy občanům v zahraničí a že tito občané nemají vliv na výběr kandidátů nebo na tvorbu jejich volebních programů;
- úzká spojitost mezi právem volit v parlamentních volbách a přímým ovlivněním zákony vytvořenými politickými orgány, jež v nich byly zvoleny; a
- oprávněný zájem na omezení vlivu občanů žijících v zahraničí ve volbách, pokud jde o otázky, jež jsou sice zásadní, avšak primárně se dotýkají osob, které žijí v dané zemi.

Tato odůvodnění by však měla být posouzena s ohledem na zásady, které podporují politickou účast. Jak uznal Evropský soud pro lidská práva, „právo volit není výsadou. V jednadvacátém století musí v demokratickém státě být presumpce ve prospěch začlenění [...]. Jakékoli obecné, automatické a svévolné odchýlení se od zásady všeobecného volebního práva může ohrozit demokratickou platnost takto zvoleného zákonodárce a právních předpisů, jež vyhláší.“<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Článek 1 21. zákona, kterým se mění zákon o federálních volbách ze dne 27. dubna 2013, Spolková sbírka zákonů I, str. 962. Tento zákon byl přijat po rozhodnutí německého ústavního soudu, který na základě posouzení dříve použitelných vnitrostátních právních předpisů rozhodl, že dřívější tříměsíční pobyt v Německu kdykoli v minulosti jako podmínka pro občany, kteří nejsou rezidenty, pro zachování volebního práva je jako jediné kritérium samo o sobě nevhodné pro prokázání, že dotčené osoby jsou seznámeny s politickou situací v Německu a jsou jí dotčeny. Místo toho soud kladl důraz zejména na to, zda jsou osoby seznámeny s politickým systémem nejen díky informacím získaným prostřednictvím moderních sdělovacích prostředků, ale také na základě vlastní zkušenosti, například členstvím ve sdruženích nebo stranách, a zda je stát může zdanit; rozsudek ze dne 4. července 2012 (2 BvC 1/11 a 2 BvC 2/11), body 44, 45, 47, 50, 52, 56.

<sup>21</sup> Ustanovení čl. 2 odst. 3 a čl. 2a odst. 1 zákona o volebních seznamech z roku 1973.

<sup>22</sup> Článek 3 protokolu č. 1 přiznává právo svobodné volby tím, že ukládá smluvním stranám povinnost „zavázat se konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínku, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárského sboru“.

<sup>23</sup> Nejnověji ve věci *Shindler*, citováno výše.

<sup>24</sup> Viz zejména rozsudek ze dne 7. září 1999 ve věci *Hilbe v Liechtenstein* a věc *Shindler*, citováno výše, bod 105.

<sup>25</sup> Věc *Shindler*, citováno výše, bod 103.

Podle Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátské komise) v případech, kdy je pro zachování práva volit poté, co státní příslušník opustil svou zemi, stanovena lhůta, je vhodnější, aby byla po uplynutí dané doby situace „přehodnocena“, než aby daná osoba prostě a jednoduše ztratila právo volit. Státy by mohly zavést určitá formální omezení volebních práv občanů s pobytem v zahraničí, např. požadavek zápisu na seznam voličů, jenž obvykle zůstává v platnosti pouze po omezenou dobu. To by umožnilo vyloučení osob bez vazby se zemí původu a zároveň dodržet zásadu proporcionality.<sup>26</sup>

Kromě toho Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že existuje současný trend umožňující občanům, kteří nejsou rezidenty, volit. Při přezkumu právních předpisů států, které jsou členy Rady Evropy, soud zjistil, že „díky novým technologiím a levnější dopravě mohou migranti ve vyšší míře udržovat styk se státem, jehož jsou státními příslušníky, než by bylo bývalo možné pro většinu migrantů před čtyřiceti, nebo i třiceti lety. To vedlo řadu států [...] ke změně jejich právních předpisů tak, aby po prvé umožnily svým občanům, kteří nejsou rezidenty ve své zemi, volit ve vnitrostátních volbách“. Dospěl tedy k závěru, že existuje jasný trend umožňovat účast ve volbách občanům, kteří nejsou rezidenty ve své zemi, přestože společný evropský přístup dosud neexistuje.<sup>27</sup>

#### 4. KONTEXT EU

Jak rozhodl Soudní dvůr, spadá-li určitá záležitost do pravomoci členských států – například definice skladby voličů pro vnitrostátní volby – musí členské státy nicméně při jejím výkonu dodržovat právo EU, zejména ustanovení Smlouvy týkající se práva každého občana EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a tudíž zdržet se veškeré zjevné, nebo skryté diskriminace založené na státní příslušnosti.<sup>28</sup>

V tomto ohledu Soudní dvůr například uznal, že co se týče voleb do Evropského parlamentu, kritérium související s pobytem není v zásadě nevhodné pro určení, kdo má právo volit a být volen, přičemž ujasnil, že toto kritérium by nemělo mít za následek porušování obecných zásad právních předpisů EU, zejména zásady nediskriminace.<sup>29</sup>

Vnitrostátní právní předpisy týkající se skladby voličů pro vnitrostátní volby se různí. Jelikož v současné době žádný členský stát nemá obecnou politiku, která občanům Unie z jiných členských států pobývajícím na jejich území přiznává právo volit ve vnitrostátních volbách<sup>30</sup>, přicházejí občané Unie, jimž je odebráno volební právo, obvykle o právo volit ve vnitrostátních volbách v jakémkoli členském státě. Nicméně vzhledem k tomu, že Unie dosud nevyužila možnosti podle článku 25 SFEU doplnit seznam práv, jichž požívají občané Unie, nemohou právní předpisy EU občanům EU zaručit, že přemístění jejich bydliště do jiného členského státu bude zcela neutrální, pokud jde o jejich právo volit ve vnitrostátních volbách.<sup>31</sup>

Tato situace však může mít za následek bránění v plném požívání práv a výhod, které jim občanství EU přináší v jejich každodenním životě.

<sup>26</sup> Zpráva o výkonu volebního práva ze zahraničí, 24. června 2011 (CDL-AD (2011) 022), body 72 a 76.

<sup>27</sup> Věc *Shindler*, citováno výše, body 110, 115.

<sup>28</sup> Věc C-403/03, *Schempp*, bod 19.

<sup>29</sup> Věc C-300/04, *Eman a Sevinger*, body 55 a 61.

<sup>30</sup> Jedinou výjimkou je možnost, aby irští státní příslušníci a státní příslušníci Kypru a Malty (považovaní za „*Qualifying Commonwealth Citizens*“) volili v parlamentních volbách Spojeného království, a možnost, aby státní příslušníci Spojeného království volili v parlamentních volbách Irska.

<sup>31</sup> Podle čl. 25 odst. 2 SFEU může Rada jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu přijmout ustanovení k posílení nebo rozšíření práv občanů Unie uvedených v čl. 20 odst. 2 SFEU. Tyto předpisy vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

**Za prvé, současnou situaci lze vnímat jako nesplnění základního předpokladu občanství EU.**

Podle článku 20 SFEU občanství Unie *doplňuje* občanství členského státu, nenahrazuje je. Základní práva spojená s občanstvím EU mají být přiznána občanům EU *jako doplňující* k právům, která vyplývají z jejich státní příslušnosti. Neočekávalo by se, že výkon práv spojených s občanstvím Unie povede ke ztrátě práva volit ve vnitrostátních volbách, jež je obecně spjata se státní příslušností.

**Za druhé, vnitrostátní politiky, které vedou k odebrání volebního práva občanům, mohou ovlivňovat způsob, jakým občané EU uplatňují své právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.**

Občané by se například mohli rozhodnout, že své přestěhování nenahlásí správním orgánům, aby si zajistili, že ve své domovské zemi nepřijdou o svá politická práva.

**Za třetí, politiky, které vedou k odebrání volebního práva občanům, mají za následek mezeru v politických právech dotčených občanů EU, která není slučitelná s úsilím o podporu účasti občanů na demokratickém životě Unie.**

Ačkoli občanům EU, jimž je odebráno volební právo, zůstává právo volit členy Evropského parlamentu, nemají právo účastnit se vnitrostátních procesů, které vedou ke složení vlád členských států, z jejichž členů se skládá Rada, jeden ze spolutvůrců právních předpisů EU, což je v rozporu se současným úsilím o posílení podmínek pro zapojení občanů do vnitrostátní a evropské veřejné sféry.

Z těchto důvodů Komise navrhuje určité možnosti, které by přispěly ke snížení rizika odebrání volebního práva občanům EU, kteří pouze využívají práva volného pohybu.

Uvedenými možnostmi není dotčena úloha Komise jako strážkyně smluv ani pravidla Smlouvy týkající se práva volného pohybu občanů EU dle výkladu Soudního dvora.

## **5. MOŽNOSTI, JAK ŘEŠIT DŮSLEDKY ODEBRÁNÍ VOLEBNÍHO PRÁVA**

### **5.1 Nevhodné možnosti z pohledu EU**

Jednou z možností, jež byly předloženy v posledních letech ve snaze řešit ztráty politických práv v zemi původu, je naturalizace v zemi pobytu, což vede k získání politických práv v této zemi. Podpora naturalizace v hostitelské zemi jakožto prostředku zlepšení politických práv by však byla v rozporu s úlohou občanství EU jako základního nástroje pro prosazování úcty k národní identitě a rozmanitosti a zajištění rovného zacházení bez ohledu na státní příslušnost. Tato možnost navíc nebere v úvahu složitost vnitřní mobility v rámci EU. Jednotlivci mohou delší nebo kratší dobu pobývat v několika zemích – a dokonce se nakonec vrátit do své domovské země. Nelze po nich chtít, aby získali státní příslušnost více zemí (zároveň nebo postupně) pouze proto, aby si zachovali politická práva.

Další možností, již podporuje zejména akademická obec<sup>32</sup>, by bylo vytvořit strukturovaný dialog nebo otevřenou metodu koordinace s cílem podpořit členské státy, aby zajistily vzájemné uznávání – na dvoustranném nebo mnohostranném základě – volebních práv svých občanů žijících v jiných členských státech (obzvláště v případě blízkých sousedů nebo států, s

---

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

nimiž mají silné vazby). Tento přístup by však mohl mít za následek roztržičnost a asymetrická volební práva pro občany EU v celé EU.<sup>33</sup>

## 5.2 Vhodná řešení v rámci EU

### 5.2.1 Krátkodobá přiměřená řešení

Pravidla, která se v současnosti používají v některých členských státech, jsou založena na předpokladu, že pobyt v zahraničí po určitou dobu znamená, že byla přetržena vazba s politickým děním v zemi původu. Tento předpoklad však není v každém jednotlivém případě správný. Proto by mohlo být vhodné dát občanům, jimž hrozí riziko, že by jim mohlo být odebráno volební právo, možnost prokázat svůj přetrvávající zájem o politický život v členském státě, jehož jsou státními příslušníky.

Dnes pro občany EU existují možnosti zůstat v kontaktu s politickým děním v jejich zemi původu a současné trendy se ubírají směrem k širší účasti na politickém životě. Společně s prvořadým významem, jež má právo volného pohybu v EU, by tato skutečnost naznačovala, že by v krátkodobém výhledu měla být zavedena přiměřená řešení. Ta by měla umožnit, aby občané EU sami rozhodovali o síle vazeb, jež udržují se svou domovskou zemí.

Pokud jde o vhodná kritéria pro poskytnutí důkazů o těchto vazbách, souhlasný krok ze strany jednotlivců, např. žádost, aby zůstali zapsaní na seznamu voličů svého členského státu původu, by mělo být považováno za dostatečné pro tento účel – a zdá se být nejjednodušším a nejméně složitým řešením pro samotné občany.

***Členské státy, které omezují právo svých státních příslušníků volit ve vnitrostátních volbách výhradně na základě podmínky pobytu, by měly svým státním příslušníkům, kteří využívají práva volného pohybu a pobytu v Evropské unii, umožnit, aby si zachovali své volební právo, jestliže prokáží svůj přetrvávající zájem o politický život v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, a to i prostřednictvím žádosti, aby zůstali zapsaní na seznamu voličů.***

Možností požadovat po občanech žádost o zachování na seznamu voličů by neměla být dotčena možnost, aby členské státy po svých občanech požadovali obnovení této žádosti v přiměřených intervalech, čímž by potvrzovali svůj přetrvávající zájem.<sup>34</sup>

***V případech, kdy členské státy umožňují svým státním příslušníkům, kteří pobývají v jiném členském státě, zachovat si právo volit ve vnitrostátních volbách prostřednictvím žádosti o zachování na seznamu voličů, mohou tyto členské státy zavést přiměřená doprovodná opatření, například obnovení žádosti v přiměřených intervalech.***

Aby se snížila zátěž pro občany v zahraničí na minimum, mělo by být podání žádosti o zápis na seznam voličů nebo o zachování na seznamu voličů možné elektronickou cestou.

***Členské státy, které umožňují svým státním příslušníkům, kteří pobývají v jiném členském státě, ponechat si právo volit ve vnitrostátních volbách na základě žádosti nebo obnovení žádosti o zachování na seznamu voličů, by měly zajistit, aby veškeré příslušné žádosti bylo možné podávat elektronicky.***

V neposlední řadě je důležité zajistit dostatečné informování občanů, kteří se stěhují do jiného členského státu nebo v něm pobývají, o podmínkách, za kterých si mohou zachovat svá volební práva. Tyto informace by mohly být poskytnuty formou letáků, vysílání a cílených informací velvyslanectví, konzulátů a krajanských organizací v zahraničí.

<sup>33</sup> Občané členských států, jimž je odebráno volební právo, by mohli získat právo volit v některých nebo ve všech ostatních členských státech, avšak toto právo by nebylo zaručeno pro občany 23 členských států, kterým volební právo není odebráno.

<sup>34</sup> Tento systém funguje v Rakousku, kde se obnovení žádosti vyžaduje každých deset let.



***Členské státy, jež zbavují státní příslušníky, kteří pobývají v jiném členském státě, práva volit ve vnitrostátních volbách, by je měly řádně a včasně informovat o podmínkách a praktických opatřeních pro zachování jejich práva volit ve vnitrostátních volbách.***

### *Dlouhodobější vize*

Tyto úvahy o posílení politické účasti občanů EU řešením důsledků odebrání volebního práva by neměly bránit dlouhodobějším úvahám o tom, jak napravit nedostatek účasti občanů EU žijících v jiném členském státě, pokud jde o vnitrostátní a případně regionální úroveň. Přiznání volebního práva v hostitelské zemi totiž figuruje v současných diskuzích rovněž jako příspěvek k posílení politické účasti občanů EU, jimž je odebráno volební právo, a kteří tak přijdou o právo volit ve vnitrostátních volbách kdekoli v EU.

Jedná se jednoznačně o mnohem širší problém – který by přispěl k plnému účinku práva každého občana podílet se na demokratickém životě Unie, umožnil mobilním občanům EU lepší integraci v hostitelské zemi a posílil občanství EU.

Jak bylo uvedeno ve zprávě o občanství EU za rok 2013, je vhodné se touto otázkou zabývat v kontextu nadcházejících širších úvah o budoucnosti EU.

## **6. ZÁVĚR**

S ohledem na politický dialog o odebrání volebního práva se všemi příslušnými zúčastněnými stranami, institucionálními aktéry a občanskou společností a v reakci na očekávání občanů EU samotných, vyjádřená během veřejných konzultací a občanských dialogů o budoucnosti EU, Komise navrhuje vhodná řešení. Princip politik, jež občanům odebrávají volební právo, by měl být přehodnocen s ohledem na současnou socioekonomickou a technologickou realitu, současný stav evropské integrace a současný trend směřující k širší politické účasti. Důležitá je v tomto ohledu hlavní úloha, již má občanství EU při umožnění, aby se s občany zacházelo jako s rovnými a stejně důležitými členy společenství, a to jak v jejich zemi původu, tak v jejich zemi pobytu.

Toto sdělení uvádí možná konstruktivní řešení, která navrhuje dotčeným členským státům k prozkoumání. V průvodním doporučení Komise navrhuje komplexní a přiměřené přístupy k politickým právům občanů, kteří využívají práva volného pohybu, a to na základě předpokladu, že tito občané by měli mít možnost sami určit, zda jejich silný zájem o politický život jejich domovské země přetrvává.

Komise posoudí pokrok v řešení důsledků odebrání volebních práv občanům EU, kteří využívají práva volného pohybu, v rámci zpráv o pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU.