

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2010
COM(2010) 605 konč.

POROČILO KOMISIJE

Poročilo o volitvah poslancev Evropskega parlamenta (Akt iz leta 1976, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2002/772/ES, Euratom) in udeležbi državljanov Evropske unije na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja (Direktiva 93/109/ES)

{COM(2010) 603 konč.}

POROČILO KOMISIJE

Poročilo o volitvah poslancev Evropskega parlamenta (Akt iz leta 1976, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2002/772/ES, Euratom) in udeležbi državljanov Evropske unije na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja (Direktiva 93/109/ES)

1. UVOD

Politične pravice, zagotovljene državljanom EU, utrjujejo njihovo evropsko identiteto. Pravica državljanov EU, da volijo na občinskih in evropskih volitvah v državi članici, v kateri se odločijo živeti, je bistvena za njihovo udeležbo v demokratičnem življenju Unije.

Evropske volitve so urejene z Aktom iz leta 1976¹ o volitvah članov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom², ki določa nekatera skupna načela za vse države članice, kot sta obvezna uporaba proporcionalne zastopanosti in zagotovitev, da je dan volitev v istem obdobju, ki se začne v četrtek in konča naslednjo nedeljo. Podrobne ureditve, ki državljanom EU omogočajo, da se udeležijo evropskih volitev v državi članici, v kateri se odločijo živeti,³ so opredeljene v Direktivi 93/109/ES⁴. Direktiva poleg pravil o vpisu v volilne imenike in preverjanjih zaradi preprečevanja dvojnega glasovanja in kandidiranja določa odstopanje, ki mora biti odobreno državam članicam, v katerih število prebivalcev, ki so državljani drugih držav članic, presega 20 % celotnega števila državljanov EU, ki tam prebivajo in imajo volilno pravico.⁵ Komisija osemnajst mesecev pred vsakimi evropskimi volitvami sporoči, ali veljajo odstopanja. Zadnje poročilo Komisije je bilo sprejeto 20. decembra 2007.⁶

Zadnje evropske volitve so bile junija 2009, ko je bilo število sedežev v Evropskem parlamentu v skladu z določbami Pogodbe iz Nice določeno na 736. Glede na to je bilo na volitvah v Evropski parlament leta 2009 izvoljenih 736 poslancev. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 se je število sedežev povečalo na 751. Svet je 23. junija 2010⁷ sprejel potrebne pripravljalne ukrepe za izvajanje teh določb. Lizbonska pogodba je uvedla tudi spremembe glede opredelitve sestave Evropskega parlamenta. Na podlagi Lizbonske pogodbe so v Evropskem

¹ Akt je priložen Sklepu 76/787/ESPJ, EGS, Euratom, z dne 20. septembra 1976 (UL L 278, 8.10.1976).

² UL L 283, 21.10.2002.

³ Državljanom EU je v skladu s členom 22 PDEU zagotovljena pravica, da v državi članici, v kateri prebivajo, nimajo pa njenega državljanstva, volijo in so voljeni na občinskih volitvah in volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kakor državljani te države.

⁴ Direktiva 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 (UL L 329, 30.12.1993, str. 34).

⁵ Te države članice lahko državljanom EU iz drugih držav članic določijo minimalno obdobje prebivanja na svojem ozemlju, preden smejo voliti in biti voljeni.

⁶ Glej poročilo COM(2007) 846.

⁷ Glej dokument 11192/10 Sveta Evropske unije.

parlamentu „predstavniki državljanov Unije“⁸ namesto „predstavnikov narodov držav, združenih v Skupnosti“⁹.

To poročilo o volitvah v Evropski parlament leta 2009 spremlja „Poročilo o državljanstvu EU iz leta 2010: odpravljanje ovir za pravice državljanov EU“ in zanj zagotavlja dodatne informacije. Poročilo se osredotoča na težave, s katerimi se še vedno soočajo državljanji, predvsem pri oskrbi z blagom in storitvami prek notranjih meja, in načine za odpravljanje teh težav.

Namen poročila je oceniti uresničevanje volilnih pravic državljanov EU na volitvah v Evropski parlament v letu 2009. Prvič, ocenjeni so stopnja ozaveščenosti o volitvah in z njimi povezanih pravicah, ukrepi, ki so jih glede tega sprejele države članice in institucije EU, ter dejanska udeležba na volitvah. Drugič, preučeno je, kako so države članice prenesle in izvedle zakonodajo EU na tem področju. Poleg tega so v poročilu predstavljeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti, da bi izboljšali udeležbo in zagotovili uresničevanje volilnih pravic državljanov EU.

To poročilo temelji na nedavnih raziskavah Eurobarometra, rezultatih javnega posvetovanja, ki se je končalo 15. junija 2010, konferenci „Pravice državljanov EU – pot naprej“, ki je potekala 1. in 2. julija 2010, informacijah strokovnjakov za volitve v državah članicah ter oceni Komisije o prenosu in izvajanju Akta iz leta 1976 in Direktive 93/109/ES v državah članicah.

2. OZAVEŠČENOST IN UDELEŽBA NA VOLITVAH

2.1. Splošna udeležba in ukrepi za spodbujanje udeležbe

Volilna udeležba se je od prvih neposrednih volitev v Evropski parlament leta 1979 nenehno zmanjševala. Na začetku leta 2009 so podatki Eurobarometra pokazali, da bo le 34 % državljanov EU zagotovo volilo na evropskih volitvah.

Ko so Evropski parlament, Evropski svet in Komisija izvedeli za to napoved, so volitve določili za glavno medinstitucionalno prednostno nalogo komuniciranja za leto 2009 in se odločili, da skupaj izboljšajo ozaveščenost o evropskih volitvah v duhu političnega dogovora Partnerstvo za komuniciranje o Evropi¹⁰. Komisija je dejavno opozarjala na pomen evropskih volitev 2009.¹¹ Kampanjo Evropskega parlamenta je dopolnila z več kot tisoč dejavnostmi in dogodki za mobilizacijo vseh mogočih komunikacijskih platform. Posebne pozornosti so bili deležni predvsem ženske, mladi in tisti, ki volijo prvič, saj so mnenjske raziskave, opravljene med kampanjo, pokazale, da je pri teh skupinah najmanj verjetno, da bodo volile na evropskih volitvah. Pri dejavnostih v okviru kampanje je Komisija uporabila avdiovizualne in nove medije ter vključila „kampanjo MTV“ in projekt spletnega dnevnika „THINK ABOUT IT“. Razdeljenih je bilo več vrst letakov, kot je „Evropa za ženske“, v katerih je bilo razloženo, kako je EU vpeta v področja, ki zadevajo vsakdanje življenje državljanov, in posebna publikacija „Zakaj voliti na volitvah v

⁸ Člen 14(2) Pogodbe o Evropski uniji

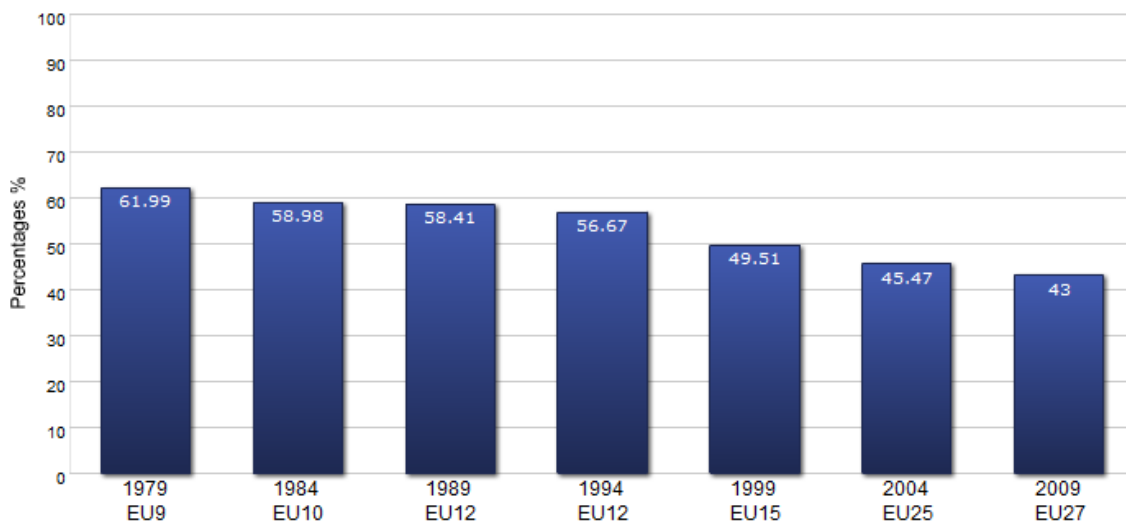
⁹ Člen 189 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti

¹⁰ Politični dogovor „Partnerstvo za komuniciranje o Evropi“ je bil podpisan 22. oktobra 2008.

¹¹ Poročilo – Dejavnosti Evropske komisije za krepitev ozaveščenosti o evropskih volitvah 2009: http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

Evropski parlament“. Kampanja je gradila tudi na obstoječih javnih dogodkih in nagovarjala ciljne vzpostavljene mreže, kot je mreža žensk pri združenju evropskih zbornic (Eurochambres Women Network). Za te dejavnosti, skupaj z razpravami in javnimi dogodki, ki so jih za splošno javnost organizirala predstavništva Evropske komisije, se je izkazalo, da pozitivno prispevajo k dojetanju EU pri ljudeh.

Čeprav je kampanja ozaveščanja, ki jo je sprožila EU, da bi ljudi spodbudila k volitvam, pozitivna (67 %), pa se zdi njen učinek na udeležbo omejen. Splošna volilna udeležba je bila 43-odstotna, leta 2004 pa 45-odstotna, kar potrjuje padanje udeležbe. Vendar je bilo znižanje stopnje volilne udeležbe na volitvah leta 2009 relativno majhno.



Vir: www.europarl.europa.eu

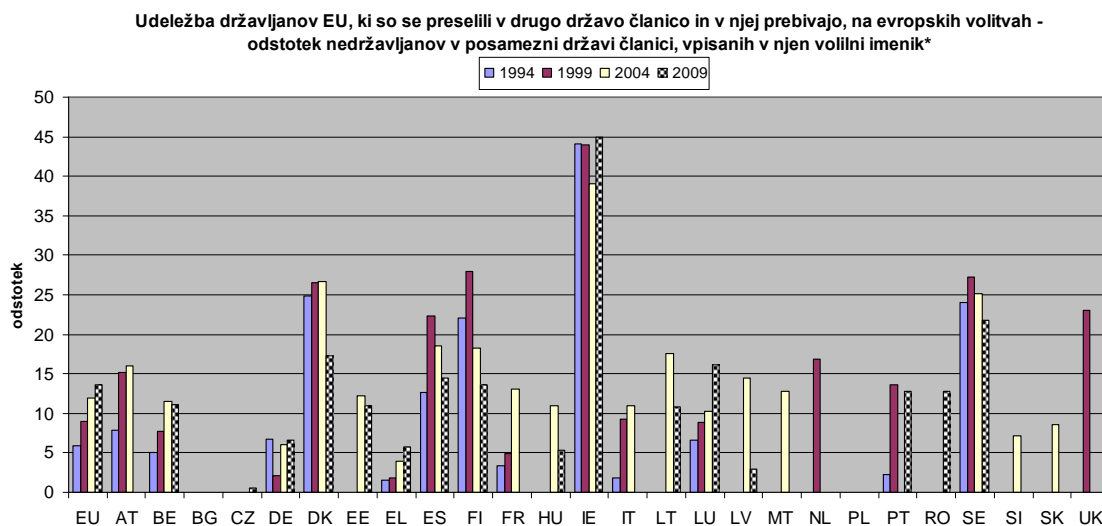
Komisija je po volitvah opravila tudi javnomnenjsko raziskavo¹², da bi izmerila mogoče spremenljivke za povečanje udeležbe. Trije glavni ukrepi, ki bi lahko povečali motivacijo državljanov za volitve, so bili: več informacij o vplivu Evropske unije na njihovo vsakdanje življenje (84 %), več informacij o programih in ciljih kandidatov in strank v Evropskem parlamentu (83 %) ter več informacij o samih volitvah v Evropski parlament (80 %). Te tri najbolj priljubljene predloge je podprla večina vprašanih v vsaki državi članici. 61 % se jih je strinjalo, da bi se volitev verjetneje udeležili, če bi po vsej Uniji potekale isti dan.

2.2. Ozaveščenost in udeležba državljanov EU v državi članici prebivanja

Statistični podatki kažejo, da vse več državljanov EU, ki so volilni upravičenci, živi v državah članicah, katerih državljanstva nimajo. Na primer, v Španiji se je število državljanov EU, ki niso državljani države prebivanja in imajo volilno pravico, povečalo s 700 000 leta 2004 na skoraj 2 milijona leta 2009, na Cipru pa s 45 000 na 77 000. Iz statističnih podatkov je mogoče ugotoviti, da so politične pravice državljanov EU vse pomembnejše, hkrati z vedno pogostejšim uresničevanjem pravice do prostega gibanja in prebivanja.

¹² Flash Eurobarometer št. 292.

Število volivcev se je povečalo tudi pri vpisu na volilne sezname v državah članicah prebivanja. Leta 2009 je bilo v primerjavi s prejšnjimi volitvami za volitve v državi članici prebivanja skoraj povsod registriranih več državljanov EU. Na primer, v Franciji se je število takih državljanov povečalo s 145 000 leta 2004 na več kot 200 000 leta 2009; v Španiji s 130 000 na 284 000; na Češkem z 99 na 703 leta 2009. Na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice, je po vsej EU delež državljanov, ki živijo v drugi državi članici in so vpisani v tamkajšnji volilni imenik, na evropskih volitvah leta 2009 doseglo 11,6 %¹³ v primerjavi s 5,9 % leta 1994, ko je bila zadevna direktiva prvič uporabljena.



*Nekatere države članice niso mogle zagotoviti podatkov.
Leta 2009 je bila udeležba na Irskem 61-odstotna.

Hkrati pa se v nekaterih državah članicah število državljanov z volilno pravico, ki niso državljani države članice prebivanja, kljub povečanju v letu 2009 ni povečalo sorazmerno v primerjavi z letom 2004. Na primer, število državljanov EU z volilno pravico, ki niso državljani države članice prebivanja, se je na Danskem povečalo z 58 148 leta 2004 na 96 783 leta 2009 (66-odstotno povečanje). Število vpisanih v volilne imenike pa se je povečalo le s 15 572 na 16 776 (za 7 %). V Litvi se je število državljanov EU z volilno pravico, ki niso njeni državljani, a prebivajo v njej, od leta 2004 do leta 2009 povečalo za skoraj 80 %, medtem ko se je tudi število vpisanih v volilni imenik povečalo le za 10 %.

Več razlogov je, zakaj državljani EU, ki živijo v drugi državi članici (čeprav jih je vse več), bolje ne izkoristijo pravice do udeležbe na evropskih volitvah. Prvič, na splošno se volitev udeležuje manj ljudi, vključno z državljani EU, ki prebivajo v matični državi, kar je trend, za katerega obstajajo posebni razlogi. Drugi dejavnik je stopnja ozaveščenosti ljudi o njihovih političnih pravicah, kar je osnovni pogoj za udeležbo v političnem življenju države članice, v kateri živijo. Iz raziskave Eurobarometra, opravljene leta 2010, je razvidno, da se je ozaveščenost v primerjavi s prejšnjimi leti¹⁴ precej povečala, vendar jo je še vedno mogoče izboljšati. Medtem

¹³ Te številke temeljijo na podatkih, ki jih je zagotovila večina držav članic. Komisija pa nima zadostnih informacij o številu državljanov Unije v Bolgariji, Franciji, Italiji, Malti, na Nizozemskem, Poljskem, v Sloveniji, na Slovaškem in v Združenem kraljestvu.

¹⁴ Prejšnja raziskava je bila opravljena leta 2007 – Flash Eurobarometer št. 213.

ko je leta 2007 le 54% sodelujočih v raziskavi vedelo, da imajo državljani EU, ki niso državljani države članice prebivanja, pravico voliti na evropskih volitvah v državi članici prebivanja, se je ozaveščenost o tej pravici leta 2010 povečala na 69%. V posameznih državah se je te pravice zavedalo 79% irskih, 76% španskih in 75% latvijskih državljanov, kar so največji deleži med vsemi državami članicami.

Na stopnje udeležbe na evropskih volitvah v državi članici prebivanja verjetno vpliva tudi dejstvo, da se morajo državljani EU zaradi prepovedi dvojnega glasovanja odločiti, ali bodo volili v matični državi članici ali v državi članici, v katero so se preselili (tj. za drugačna nabora kandidatov). Raziskava Eurobarometra je pokazala, da so mnenja ljudi o tem, za katere kandidate in sezname raje volijo na evropskih volitvah, izjemno različna. Približno 44% jih je dejalo, da bi raje volili na seznamu države članice prebivanja, če bi živeli v državi članici, katere državljanstva nimajo, medtem ko jih je podoben delež (46%) navedlo, da bi svojo volilno pravico še vedno raje uresničevali v matični državi članici.

Videti je, da razpoložljivi okvirni statistični podatki o udeležbi na evropskih volitvah leta 2009 potrjujejo ugotovitve javnomnenjske raziskave. V nekaterih primerih je večina državljanov neke države članice, ki prebivajo v drugi državi članici, raje volila za sezname kandidatov v državi članici, katere državljanstvo imajo. Od španskih državljanov se jih je 36 294 vpisalo v volilni imenik za volitve v drugih državah članicah, 68 008 španskih državljanov, ki prebivajo v drugih državah članicah, pa je raje glasovalo za španske sezname kandidatov. V drugih primerih je večina takih državljanov dala prednost glasovanju za sezname kandidatov v državi članici prebivanja. V primeru Poljske je bilo na primer 51 344 poljskih državljanov vpisanih v volilne imenike za volitve za sezname kandidatov iz njihovih držav članic prebivanja, le 10 093 pa se jih je raje odločilo voliti za poljske sezname kandidatov.

Zakonodaja EU državljanom EU, ki niso državljani države članice prebivanja, omogoča ne le, da volijo na evropskih volitvah, ampak tudi, da na teh volitvah kandidirajo pod enakimi pogoji kot državljani zadevne države članice. Videti pa je, da te pravice ne uresničuje prav veliko državljanov, saj je na volitvah leta 2009 le 81 državljanov kandidiralo v državah članicah prebivanja (leta 1999 je bilo takih kandidatov 62, leta 2004 pa 57). Nekatere ovire za uresničevanje te pravice so preučene v poglavju 3.2 Poročila.

2.3. Ukrepi obveščanja za spodbujanje udeležbe državljanov EU na volitvah v državi članici prebivanja

Direktiva zavezuje države članice, da državljanom EU iz drugih držav članic zagotovijo informacije o tem, kako uresničevati volilno pravico in kandidirati na evropskih volitvah.

Pregled ukrepov, ki so jih države članice sprejele za obveščanje državljanov EU iz drugih držav članic, razkriva različne pristope. V nekaterih državah članicah so informacije dobro usmerjene in prilagojene posebnim potrebam državljanov EU iz drugih držav članic, v drugih pa se izvajajo le splošne informacijske kampanje za evropske volitve, ki zajemajo vse volivce.

Najboljše prakse vključujejo pošiljanje individualnih dopisov državljanom EU, ki niso državljani države članice prebivanja, da so tako obveščeni, kako lahko

uresničujejo svoje volilne pravice. Ta praksa se je od zadnjih volitev razširila in se zdaj uporablja v desetih državah članicah¹⁵.

Države članice pogosto uporabljajo tudi druga sredstva, kot sta oglaševanje v časopisih, na televiziji in radiu ter obveščanje na spletnih straneh nacionalnih organov javne uprave.

Po mnenju Komisije je pomembno obveščati državljane EU o njihovih pravicah in sprejetih ukrepih za spodbujanje volilne udeležbe. V skladu s stockholmskim programom¹⁶ morajo institucije EU za evropske volitve leta 2014 skrbno premisliti, kako državljane spodbuditi k udeležbi na njih. V tem okviru Komisija s posebnim programom za temeljne pravice in državljanstvo omogoča nevladnim in drugim organizacijam, da pridobijo sredstva za projekte ozaveščanja na tem področju. Komisija namerava spodbujati take možnosti financiranja in uvesti ukrepe, katerih cilj je udeležba žensk v volilnem postopku v vlogi volivk in kandidatk. Poleg tega strategija za enakost žensk in moških za obdobje 2010–2015 določa ukrepe za spodbujanje udeležbe kandidatk na evropskih volitvah, kar bi izboljšalo uravnoteženo zastopanost spolov v Evropskem parlamentu.

3. PRENOS IN IZVAJANJE ZAKONODAJE EU, KI JE UREJALA VOLITVE LETA 2009, V DRŽAVAH ČLANICAH

3.1. Pregled pravic državljanov EU – prenos Direktive 93/109/ES

Direktiva 93/109/ES določa, da mora državljan EU, če želi uresničiti aktivno in pasivno volilno pravico na evropskih volitvah v državi članici prebivanja, zaprositi za vpis na volilni seznam te države članice. Ker hkratio uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice v matični državi članici in državi članici prebivanja ni dovoljeno, se od državljanov EU, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani, zahteva uradna izjava, da bodo volili oziroma kandidirali le v državi članici prebivanja. Da bi se izognili dvojnemu glasovanju in kandidiranju, si države članice izmenjajo podatke za identifikacijo kandidatov in volivcev, registriranih v matični državi članici in državi članici prebivanja. Kandidati morajo predložiti tudi potrdilo pristojnih upravnih organov matične države članice, da se jim pravica do kandidiranja v tej državi članici ni odvzela. Države članice morajo državljanom EU, ki prebivajo na njihovem ozemlju, a so državljani drugih držav članic, zagotoviti posebne informacije o podrobnih ureditvah za uresničevanje njihove aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah, ter o sprejetih ukrepih glede njihove vloge za vpis v volilni imenik in kandidiranje.

Komisija je že preučila združljivost nacionalne zakonodaje z Direktivo v državah, ki so bile članice Unije 1. maja 2004, in sprejela potrebne ukrepe od začetka veljavnosti Direktive leta 1994. V prejšnjih poročilih o izvajanju Direktive, objavljenih leta 1998¹⁷ in 2000¹⁸, so bili preučeni stanje in postopki za ugotavljanje kršitev, začeti zaradi zagotavljanja prenosa in izvajanja. Ti postopki so omogočili, da so zadevne

¹⁵ Avstrija, Belgija, Danska, Estonija, Finska, Madžarska, Italija, Litva, Latvija in Luksemburg.

¹⁶ Dokument št. 17024/09 Sveta EU, 2. december 2009.

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

države članice¹⁹ pravilno prenesle Direktivo v svojo nacionalno zakonodajo in da jo pravilno izvajajo.

Nedavna ocena Komisije o prenosu Direktive v državah, ki so postale članice Unije po 1. maju 2004, kaže, da so predpisani pogoji, ki državljanom EU omogočajo uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice v državi članici prebivanja, na splošno izpolnjeni. V času volitev leta 2009 v desetih državah članicah ni bilo neposrednih ovir za udeležbo državljanov EU na evropskih volitvah. Vendar je bilo v dveh državah članicah, Sloveniji in Malti, videti, da pogoji, določeni za državljane EU, pomembno ovirajo uresničevanje te pravice. V Sloveniji je bila pravica do uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament državljanom iz drugih držav članic zagotovljena šele po najmanj petih letih prebivanja v tej državi članici.

Zakonodaja Malte še vedno določa, da morajo državljani EU iz drugih držav članic za vpis v volilni imenik predložiti malteško osebno izkaznico.²⁰ Poleg tega lahko volilni organ, „kadar koli se mu to zdi potrebno“, zahteva od državljanov EU, naj obnovijo uradno izjavo, dano ob vpisu v volilni imenik. Posledično bi lahko bili državljani EU iz drugih držav članic izključeni iz udeležbe na volitvah na Malti, čeprav so že vpisani na volilne sezname.

Poleg tega nacionalna zakonodaja v številnih državah članicah²¹ določa dodatne zahteve za državljane EU, ki se želijo vpisati v volilni imenik, da bi uresničevali aktivno in pasivno volilno pravico, kot je zahteva po predložitvi dokumenta o prijavi, ki dokazuje prebivanje, ali obveznost obnove prijave za vsake evropske volitve. Tudi take zahteve so v nasprotju z Direktivo.

Številne države članice niso pravilno prenesle obveznosti, v skladu s katerimi morajo državljanom zagotoviti informacije o podrobnih ureditvah za uresničevanje njihove aktivne in pasivne volilne pravice²². Nezadostno obveščanje državljanov je še en razlog za nizko udeležbo na volitvah.

3.2. Ovire, s katerimi se soočajo državljani EU, ki želijo ustanoviti politično stranko ali postati njen član v državi članici, v kateri prebivajo, vendar ni njihova matična država

Druga ovira državljanom EU pri uresničevanju njihove pravice do udeležbe na evropskih volitvah je povezana z omejitvami glede njihovega članstva v političnih strankah in pogoji za ustanavljanje političnih strank.

Uresničevanje pravice do kandidiranja na volitvah je močno povezano s članstvom v političnih strankah. Kandidati večinoma kandidirajo na seznamih, ki jih politične stranke sestavijo iz svojih članov. Zakonodaje držav članic, ki članstvo v političnih strankah omejujejo na lastne državljane, drugim državljanom EU preprečujejo, da bi na evropskih volitvah kandidirali kot člani političnih strank. Posledično lahko

¹⁹ Postopki za ugotavljanje kršitev so bili izvedeni proti Avstriji, Belgiji, Nemčiji, Španiji, Italiji, Luksemburgu, Nizozemski in Švedski.

²⁰ Z Direktivo 2004/38/ES so bila dovoljenja za prebivanje za državljane EU odpravljena in nadomeščena s potrdili o prijavi.

²¹ Bolgarija, Češka, Ciper, Estonija, Madžarska, Latvija, Malta, Romunija in Slovenija.

²² Od držav članic EU-12 je bila ta zahteva pravilno prenesena le na Češkem, na Cipru, v Estoniji in Litvi.

državljeni EU, ki niso državljani države članice prebivanja, v skladu z veljavnimi nacionalnimi ureditvami na volitvah kandidirajo kot neodvisni kandidati ali kandidati, ki jih podprejo organizacije, ki niso politične stranke. Taka zakonodaja pomeni, da pogoji za uresničevanje te pravice za nedržavljanke in državljane države članice prebivanja niso enaki.

Poleg tega se državljanom EU, ki niso državljani države članice prebivanja, če nimajo pravice do ustanavljanja političnih strank, temveč se lahko le pridružijo obstoječim, odreka možnost zastopanja stališč, ki jih obstoječe stranke ne zastopajo.

Iz ocene nacionalnih zakonodaj je razvidno, da na Češkem, v Litvi in na Poljskem državljani EU iz drugih držav članic nimajo pravice do ustanavljanja političnih strank ali članstva v obstoječih strankah. Opozoriti je treba, da kljub tej omejitvi kandidatura državljanov EU iz drugih držav na volitvah ni popolnoma izključena. Na Češkem in v Litvi lahko politične stranke na svojih seznamih predlagajo tudi neodvisne kandidate. Na Poljskem ima poleg političnih strank pravico do predlaganja kandidatov tudi skupina volivcev. Vendar taka zakonodaja državljanom EU iz drugih držav članic preprečuje, da bi uresničevali pravico do kandidiranja pod enakimi pogoji kot državljani države članice.

V Bolgariji, Grčiji, Latviji, Španiji in na Slovaškem imajo državljani EU iz drugih držav članic pravico postati člani obstoječih strank, nimajo pa pravice ustanoviti stranke. V Nemčiji in na Finskem je določena kvota državljanov države članice za ustanovitev politične stranke in tako lahko državljani EU, ki niso državljani države članice prebivanja, ustanavljajo nove politične stranke le, če sodelujejo z državljani teh dveh držav članic.

3.3. Objava rezultatov volitev – prenos in izvajanje Akta iz leta 1976

Akt iz leta 1976 o volitvah članov Evropskega parlamenta je bil nazadnje spremenjen s Sklepom 2002/772/ES, s katerim so bila uvedena trenutno veljavna splošna načela o organizaciji volitev. Od spremembe tega akta leta 2002 ni bilo poročil o njegovem prenosu.

Ocena Komisije kaže, da je na splošno prenos Akta v večini držav članic skoraj končan. Omeniti je treba le neustrezen prenos člena 10(2), ki prepoveduje zgodnjo objavo volilnih rezultatov, tj. pred zaprtjem volišč v vseh državah članicah. Dvanajst držav članic²³ te zahteve ni preneslo na pravilen način. Razen Nizozemske ni nobena od teh držav članic prezgodaj objavila rezultatov. Vendar ni pravnega jamstva, da tega ne bodo storile na naslednjih volitvah.

Namen tega člena je zagotoviti, da zgodnja objava rezultatov v eni državi članici ne bi vplivala na glasovanje v drugih državah članicah, v katerih volitve še potekajo. Tako se zagotavlja svobodna volilna pravica, ki je osnovno demokratično načelo, ki ga je treba v skladu s členom 1(3) Akta iz leta 1976 spoštovati pri evropskih parlamentarnih volitvah.

²³ Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Grčija, Finska, Italija, Nizozemska, Poljska, Romunija, Švedska in Združeno kraljestvo.

3.4. Razvoj sodne prakse EU

Evropsko sodišče je v dveh nedavnih sodbah, povezanih z evropskimi volitvami, zadevi Gibraltar (C-145/04, *Španija proti Združenemu kraljestvu*) in zadevi Aruba (C-300/04, *Eman en Sevinger*), opozorilo, da morajo države članice kljub diskrecijski pravici pri urejanju tistih vidikov volilnega postopka pri volitvah v Evropski parlament (EP), ki niso usklajeni na ravni EU, spoštovati splošna načela zakonodaje EU, ki jih nadzoruje Evropsko sodišče. Sodišče je v sodbi v zadevi Gibraltar razložilo, da zakonodaja EU državi članici ne preprečuje, da bi volilno pravico, ki jo imajo njeni državljani in državljani EU, ki živijo na njenem ozemlju, razširila na druge opredeljene kategorije oseb, ki so z njo tesno povezane. Podobno je v sodbi v zadevi Aruba navedlo, da zakonodaja EU državi članici ne preprečuje, da bi državljanom, ki ne živijo na njenem ozemlju, odvzela pravico do glasovanja na volitvah v EP. Vendar morajo države članice spoštovati zakonodajo EU, vključno z njenimi splošnimi načeli. To predvsem vključuje načeli enake obravnave in nediskriminacije.

4. PRIZADEVANJA ZA ZAGOTOVITEV PRAVICE DRŽAVLJANOV EU DO UDELEŽBE V DEMOKRATIČNEM ŽIVLJENJU UNIJE

4.1. Prenos Direktive 93/109/ES in Akta iz leta 1976

Komisija je okrepila prizadevanja za zagotovitev prenosa in pravilnega izvajanja Direktive 93/109/ES. Na podlagi ugotovitev, pridobljenih z oceno nacionalne zakonodaje, Komisija sprejema potrebne ukrepe za odpravo ovir pri uresničevanju volilne pravice in pri tem ne pozablja na popolno spoštovanje obveznosti obveščanja državljanov o njihovih pravicah v vseh državah članicah. Komisija je prednostno obravnavala tudi ovire, ki državljanom preprečujejo, da bi v celoti izkoristili pravico do kandidature na evropskih volitvah v državi članici prebivanja, sprejemajo pa se tudi potrebni ukrepi za zagotovitev, da se lahko ti državljani svobodno pridružijo političnim strankam v svoji državi članici prebivanja. Glede prenosa Akta iz leta 1976 Komisija sprejema potrebne ukrepe za zagotovitev izvajanja člena 10(2).

4.2. Preprečevanje dvojnega glasovanja – prizadevanja za izboljšanje veljavnega mehanizma

Ker je sedanji mehanizem za preprečevanje dvojnega glasovanja in kandidiranja²⁴ veljal za pomanjkljivega, je Komisija leta 2006 sprejela predlog spremembe Direktive. Predlog je bil namenjen poenostavitvi sistema in povečanju njegove učinkovitosti: vseboval je predvsem nadomestitev sedanjega predhodnega mehanizma z naknadnimi preverjanji oddanih glasov in strožje kazni. Postopek pri Svetu še ni končan, saj so bile razprave leta 2008 začasno odložene.

Zato je bil na volitvah leta 2009 spet uporabljen sedanji mehanizem. Kljub vsemu pripravljalnemu delu za te volitve ni bilo večjega izboljšanja. Težave z mehanizmom

²⁴ Mehanizem vključuje izmenjavo podatkov med državami članicami o državljanih EU, ki so registrirani za volitve v državah članicah prebivanja. Na podlagi podatkov, ki jih pošlje država članica prebivanja, mora matična država članica zadevne državljane izbrisati iz svojega volilnega imenika (ali jim kako drugače preprečiti glasovanje).

so bile enake kot na prejšnjih volitvah. Zaradi neusklajenih volilnih urnikov in razlik v podatkih, ki jih države članice uporabljajo za identifikacijo volivcev, informacij o državljanih EU, ki jih država članica prebivanja pošlje matični državi članici, zelo pogosto ni mogoče uporabiti. Zato namena mehanizma, tj. izbrisa volivcev, v volilni imenik vpisanih v državi članici prebivanja, iz volilnih imenikov matične države članice, ni mogoče v celoti doseči.

Zaradi teh težav precej državljanov EU, ki niso državljani države članice prebivanja, z mehanizmom izmenjave informacij ni bilo mogoče identificirati. Na primer, češki organi so identificirali le 2 500 od 3 800 čeških državljanov, o katerih so jih uradno obvestile druge države članice, saj ni bilo na voljo zadostnih podatkov; na Irskem je bilo identificiranih le 208 od 4 795 državljanov iz uradnih obvestil, na Portugalskem pa le 38 619 od 83 556.

V skladu z Direktivo je treba ob vpisu državljanov EU, ki ni državljan države članice prebivanja, v volilni imenik evidentirati le nekaj podatkov²⁵. V skladu z Direktivo se ne zahteva datum rojstva, ki se v večini držav članic zdi potreben za identifikacijo državljanov v volilnih imenikih. Ugotoviti je mogoče, da sedanji seznam podatkov, ki jih je treba zbrati glede na zahteve Direktive, ne zadostuje za ustrezno delovanje mehanizma.

Direktiva glede vprašanja časovne razporeditve določa le podatke, ki jih je treba poslati „dovolj zgodaj pred volitvami“. Vendar pregled stanja kaže, da informacije, ki jih pošlje ena država članica, pogosto prispejo prepozno, da bi jih druga lahko obdelala.²⁶ Na primer, grški organi niso obdelali nobene informacije, ki so jih poslale druge države članice, v katerih so prebivali grški državljani, saj so vse informacije prispele po 3. marcu 2009, ko so bili volilni imeniki v navedeni državi članici zaprti in jih ni bilo več mogoče spreminjati. Neobstoj skupnega časovnega okvira za vpisovanje volivcev in pošiljanje podatkov je mogoče obravnavati kot oviro za delovanje mehanizma.

Med drugimi ovirami, ki so jih odkrile države članice, so številni decentralizirani organi, ki pošiljajo informacije, namesto ene same kontaktne točke, težave pri dostopu do podatkov, poslanih elektronsko in zaščitenih z različnimi varnostnimi orodji, ter obravnavanje velikega števila prigrasitev, poslanih v papirni obliki.

Zaradi težav z mehanizmom, ki so se nadaljevale na volitvah leta 2009, Komisija preučuje načine za izboljšanje stanja, vključno z možnostjo umika predloga iz leta 2006 in njegovo nadomestitvijo s spremenjeno različico. Izpolniti je treba dve zahtevi: potrebo po izboljšanju učinkovitosti pri odkrivanju dvojnega glasovanja, da bi zagotovili legitimnost volitev, in potrebo po zagotovitvi enostavnega sistema, ki ne pomeni nesorazmerne upravne obremenitve v primerjavi s problemom in obsegom dvojnega glasovanja. Videti je, da so za učinkovitejši sistem potrebna nadaljnja skupna pravila; npr. glede časovnih razporedov volitev in podatkov, ki jih je treba zbrati. Potrebni bodo nadaljnji koraki, da bi upoštevali časovnico reforme Evropskega parlamenta, kar bi lahko vplivalo na določbe Direktive 93/109/ES.

²⁵ Člen 9 določa: ime, državljanstvo, naslov in kraj v matični državi članici, v kateri je bil državljan nazadnje vpisan.

²⁶ Ta težava je bila ugotovljena v Litvi, na Madžarskem, na Češkem, na Danskem, v Estoniji, Grčiji, Franciji in na Irskem.

4.3. Spremembe Akta iz leta 1976 (ki jih je uvedel EP) – prispevek Komisije k pobudi EP

Evropski parlament je od leta 2007 dejavno obravnaval težavo nizke udeležbe državljanov EU na evropskih volitvah.²⁷ Namen razprav je bil uvesti nova skupna načela v volilnih postopkih, da bi državljane približali procesu odločanja in okrepili evropsko razsežnost teh volitev. Ta cilj naj bi dosegli z novimi elementi evropskih volitev, kot je vseevropski seznam, pri čemer bi celotno ozemlje Unije pomenilo eno samo volilno enoto, za katero bi bilo izbrano določeno število poslancev EP poleg 751, ki jih trenutno določa Pogodba. Nadnacionalni sezname naj bi povečali vlogo političnih strank na evropski ravni in sprožili dejavnosti kampanje, osredotočene na vprašanja, ki presegajo nacionalne interese ter poudarjajo evropska vprašanja in razprave. Regionalne volilne enote, ki naj bi bile oblikovane v državah članicah z več kot 20 milijoni prebivalcev, naj bi dejavnosti poslancev EP približale volivcem. Nekatere evropske politične stranke spodbujajo politične programe (izhodišča), nekatere pa zagovarjajo zamisel, da bi imenovale svojega kandidata za predsednika Evropske komisije, ki bi na volitvah kandidiral na seznamu posamezne evropske politične stranke. Sam Evropski parlament je pristojen za uvedbo sprememb volilnega postopka, ki se uporablja v vseh državah članicah.²⁸ Čeprav Komisija v tem smislu nima nobene formalne vloge, namerava prispevati s predstavitvijo primerjalne študije, končane leta 2010. V študiji so vidiki volilnih ureditev opredeljeni kot potencialna nadaljnja skupna načela. Ta vključujejo uvedbo možnosti glasovanja zunaj države za izseljene volivce, tako da lahko na volitvah volijo za sezname matične države članice, odpravo sedanje možnosti uporabe praga za izboljšanje možnosti manjših strank, da postanejo reprezentativne, odpravo finančnih depozitov, ki jih zahtevajo številne države članice, da lahko politična stranka ali neodvisni kandidat kandidira na volitvah, in prestavitev roka za vpis volivcev na zgodnejši čas, da bi olajšali navzkrižno preverjanje vpisanih volivcev v državah članicah.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Vse več državljanov EU uresničuje pravico do prostega gibanja in bodo morda želeli uresničiti volilne pravice tudi v državi članici prebivanja. Videti pa je, da je število državljanov, ki se vpišejo v volilni imenik za glasovanje na evropskih volitvah v državi članici prebivanja, manjše od potencialnega števila volivcev, tj. števila državljanov EU z volilno pravico, ki živijo v državi članici, ki ni država njihovega državljanstva. Iz tega je mogoče razbrati, da je mogoče izboljšati ozaveščenost državljanov o njihovih volilnih pravicah in jih spodbuditi k sodelovanju v demokratičnem življenju Unije.

Ustrezno obveščeni državljani EU bodo precej verjetneje sodelovali v političnem življenju. Komisija je po volitvah v Evropski parlament opredelila najboljše prakse, za katere si je treba prizadevati pri volitvah leta 2014. Komisija bo predlagala, da bi leto 2013 določili za evropsko leto državljanov tudi z namenom krepitev ozaveščenosti o volitvah v Evropski parlament. Pričakuje se, da bo to leta 2014 boljše mobiliziralo volivce.

²⁷ Osnutek poročila o predlogu za spremembo Akta iz leta 1976 (2007/2207(INI)).
²⁸ Člen 223(1) PDEU.

Komisija namerava tudi nadaljevati financiranje dejavnosti nevladnih in drugih organizacij ter tako zagotoviti, da državljani poznajo svoje volilne pravice in so spodbujeni k njihovem uresničevanju.

Poleg obveščanja državljanov o njihovih volilnih pravicah je za uresničevanje teh pravic pomembna ustrezna pravna ureditev. Komisija skrbno preučuje, kako so države članice prenesle zadevno zakonodajo EU in kako jo izvajajo, po potrebi pa bo sprejela ukrepe za odpravo pomanjkljivosti.

Težave s sedanjim mehanizmom za preprečevanje glasovanja v dveh državah članicah na istih evropskih volitvah, ki jih je Komisija zaznala že pri prejšnjih volitvah, obravnavala pa leta 2006 s predlogom za spremembo mehanizma, so se v letu 2009 nadaljevale. Komisija preučuje potrebo po nadomestitvi predloga iz leta 2006 z nadaljnjo spremembo Direktive 93/109/ES. Videti je, da so za učinkovitejši mehanizem potrebna nadaljnja skupna pravila. Hkrati mora biti nova ureditev sorazmerna s težavo in obsegom dvojnega glasovanja.

Komisija tudi spremlja in v okviru pristojnosti prispeva k razmisleku, ki v Evropskem parlamentu poteka o tem, kako povečati zanimanje med državljani. Komisija bo podprla prizadevanja za okrepitev evropske razsežnosti volitev ter za spremembo načina izvolitve poslancev Evropskega parlamenta, da bi politične stranke in proces odločanja približali državljanom in okrepili demokratično podlago delovanja Evropskega parlamenta.