



Bruselj, 25.1.2018
COM(2018) 44 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o uporabi Direktive 94/80/ES o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih
volitvah**

1. 1. UVOD

Prihodnost Evrope je odvisna od zmožnosti njenih ljudi, da ohranjajo skupne vrednote, ki jih povezujejo: demokracijo, pravno državo in temeljne pravice. Svobodne in pravične volitve so temeljni izraz demokracije, pri volitvah v EU pa je treba upoštevati najvišje demokratične standarde. Kot je predsednik Komisije Juncker izjavil v govoru o stanju v Uniji septembra 2017¹, je nastopil čas, da do leta 2025 zgradimo enotnejšo, močnejšo in bolj demokratično Evropo.

Lokalna uprava je raven upravljanja, ki je najbližje evropskim državljanom, in bistveni del evropskega političnega življenja, ki neposredno vpliva na ljudi. Demokratična udeležba na lokalnih volitvah nakazuje širšo vpetost v lokalno skupnost. Poleg tega je povezana z boljšim vključevanjem v družbo, občutkom pripadnosti in širšim demokratičnim delovanjem. Vendar državljani EU, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (v nadaljnjem besedilu: mobilni državljani EU), ob selitvi tvegajo, da bodo izgubili stik z lokalno politično kulturo.

1.1. Volilna pravica na lokalnih volitvah

Državljanstvo EU zagotavlja vsakemu državljanu EU aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah in volitvah v Evropski parlament, ne glede na to, ali je državljan države EU, v kateri prebiva, in sicer pod enakimi pogoji kot državljanom. Ta pravica je določena v členu 22(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije². Podrobna ureditev za uresničevanje te pravice je določena v Direktivi Sveta 94/80/ES (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)³.

Obstajata pa dve omejitvi. Prvič, država članica lahko odloči, da so le njeni državljani upravičeni do kandidiranja za vodjo izvršilnega organa v temeljni lokalni skupnosti⁴. Drugič, če je več kot 20 % upravičenih volivcev nedržavljanov, lahko država članica za udeležbo na lokalnih volitvah zahteva daljše trajanje bivanja.

1.2. Vsebina poročila

Komisija v tem tretjem poročilu⁵, ki sledi poročilu o državljanstvu EU iz leta 2017, obravnava, koliko so državljani EU od leta 2012 na lokalnih volitvah v državi članici bivanja uresničevali svojo volilno pravico.

Poročilo temelji predvsem na podatkih, ki so jih države članice zagotovile neposredno v vprašalnikih, poslanih zadevnim nacionalnim organom. Namen vprašalnika je bil pridobiti informacije o velikosti volilnega telesa mobilnih državljanov EU v posamezni državi članici in njihovi zastopanosti v volilnih imenikih za lokalne volitve v njihovi državi članici bivanja. Poleg tega je vključeval vprašanja o volilni udeležbi teh državljanov na zadnjih lokalnih volitvah in ukrepih za spodbuditev udeležbe. Te informacije so bile združene in dopolnjene z drugimi podatki Komisije. Zaradi posebnih značilnosti nacionalnih in lokalnih evidenc volilne pravice in registrov prebivalstva podatki v vseh primerih niso bili na voljo.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_sl.htm.

² Kot temeljna pravica je določena tudi v členu 40 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

³ Direktiva Sveta 94/80/ES z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva (UL L 368, 31.12.1994, str. 38).

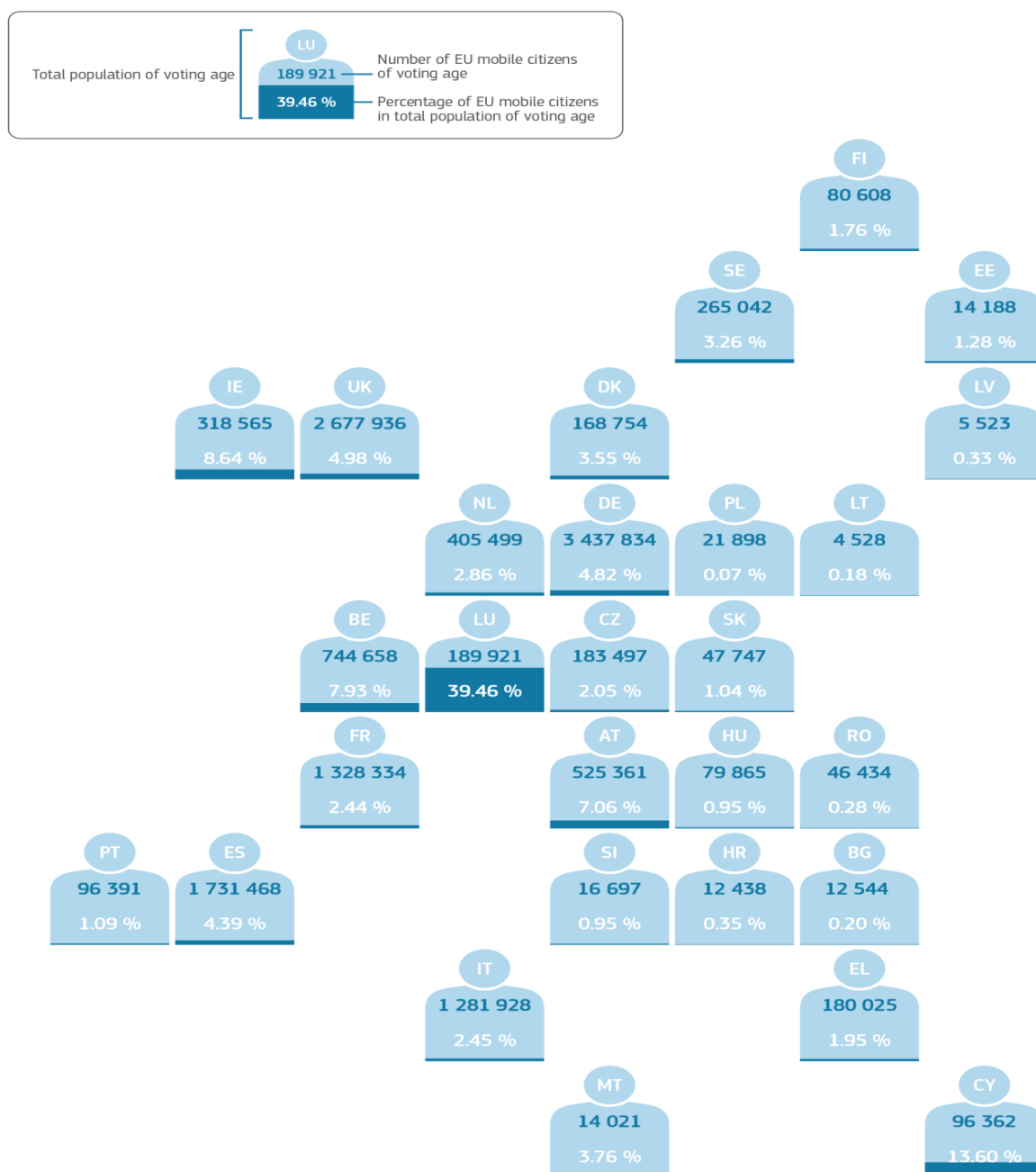
⁴ Ti mandati so opredeljeni v Direktivi in na primer vključujejo župana mesta.

⁵ Prvo poročilo o prenosu in izvajanju Direktive na podlagi člena 13 je Komisija sprejela leta 2002 (COM(2002) 260 final). Drugo poročilo je bilo sprejeto leta 2012 (COM(2012) 99 z dne 9. marca 2012). Vključevalo je oceno dejanskega prenosa in izvajanja v državah članicah, ki so k EU pristopile od leta 2002, in poročalo o oceni Komisije v zvezi z izjavami k Direktivi na podlagi člena 14.

2. 2. OZAVEŠČENOST IN SODELOVANJE

Odkar je bilo prosto gibanje prvič vključeno v Pogodbe, je postalo veliko lažje živeti, delati in študirati v Evropski uniji ter potovati po njej. Največje absolutno število mobilnih državljanov EU je bilo ugotovljeno v Nemčiji, Združenem kraljestvu, Franciji, Španiji in Italiji. Največji deleži skupnega prebivalstva, ki jih predstavljajo mobilni državljani EU, so bili evidentirani v Luksemburgu, na Cipru, Irskem, v Belgiji in Avstriji.

Slika 1: Prebivalstvo, ki ga predstavljajo mobilni državljani EU z volilno pravico (stari 15 let in več), v posamezni državi članici 1. januarja 2016⁶



Podatki Eurostata za leto 2016 o prebivalstvu glede na starostno skupino, spol in državljanstvo [migr_pop1ctz], pridobljeni 31. oktobra 2017.

Veliko teh mobilnih državljanov EU prebiva v mestnih središčih, vendar tudi zunaj glavnih mest, pri čemer so možnosti za delo odločilni dejavnik⁷. Glavne države, katerih državljanstvo

⁶ Zadevni podatki Eurostata o prebivalstvu so na voljo glede na tri starostne skupine (0–14 let, 15–64 let in nad 65 let). V tem poročilu se za prebivalstvo z volilno pravico štejejo prebivalci od 15. leta starosti.

⁷ Natančnih podatkov o regijah in občinah, v katerih živijo mobilni državljani EU, ni vedno mogoče pridobiti.

imajo mobilni državljani, so raznovrstne ter se med državami in kraji razlikujejo. V nekaterih krajih, na primer na mejnih območjih, živijo državljani le ene države ali nekaj držav, v drugih krajih pa je stanje bolj kompleksno.

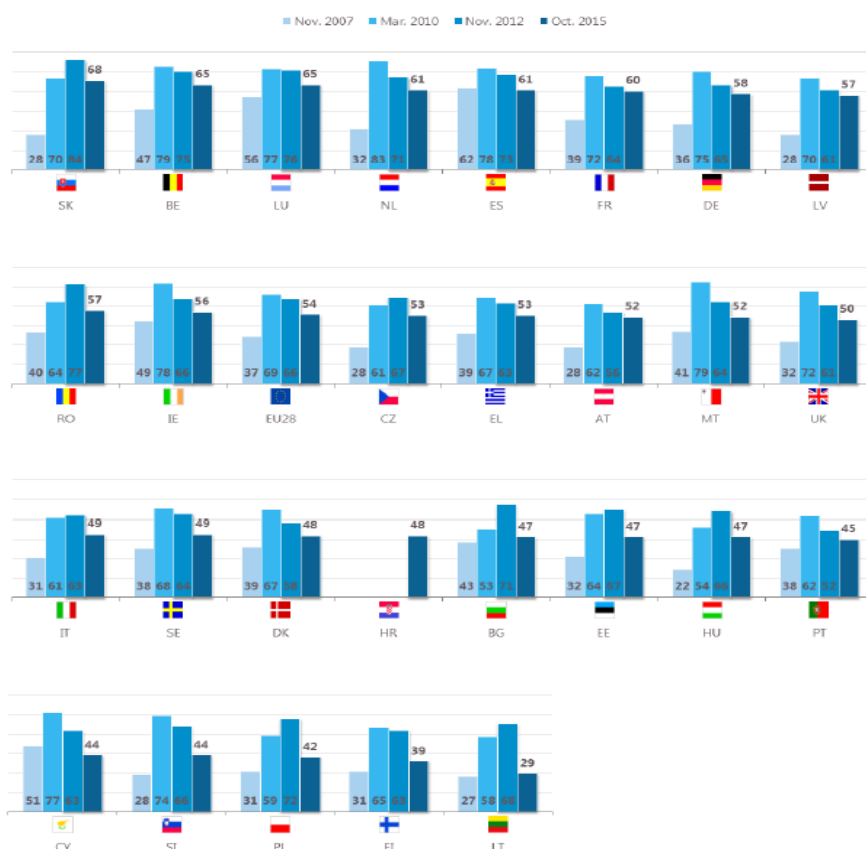
Državljan EU uveljavljajo svojo pravico do prebivanja v drugih državah članicah zlasti zaradi dela. Preselijo se tudi zaradi študija ali upokojitve ali da bi se pridružili družinskim članom. Veliko mobilnih državljanov EU ne pridobi državljanstva države članice gostiteljice⁸, vendar lahko vanjo vloži velik del svojega življenja in sredstev.

2.1. Ozaveščenost o aktivni in pasivni volilni pravici na lokalnih volitvah

Nedavne raziskave Eurobarometra so pokazale, da 87 % državljanov EU pozna izraz „državljan Evropske unije“⁹. V povprečju 54 % državljanov Unije ve, da lahko v svoji državi članici bivanja volijo in so voljeni na lokalnih volitvah. Ta delež je znatno manjši v primerjavi z letom 2012¹⁰, pri čemer je bilo zmanjšanje evidentirano v vseh državah članicah (razen na Hrvaškem, za katero podatki za leto 2012 niso na voljo). Čeprav je ozaveščenost o tej pravici zdaj znatno večja kot leta 2007, ko je bila raven ozaveščenosti najnižja (37 %), se je od leta 2010 zmanjšala v več kot polovici držav članic.

Slika 2: Ozaveščenost državljanov o volilnih pravicah EU v obdobju 2007–2015

Državljan EU, ki prebiva v [NAŠA DRŽAVA], ima aktivno in pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah – drži



Vir: raziskava Flash Eurobarometer št. 430 o državljanstvu Evropske unije (marec 2016).

⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

⁹ Raziskava Flash Eurobarometer št. 430 o državljanstvu Evropske unije iz leta 2016.

¹⁰ Za isto pravico je leta 2012 vedelo 66 % državljanov Unije. Raziskava Flash Eurobarometer št. 364 o volilnih pravicah iz leta 2012.

2.2. Udeležba na lokalnih volitvah

Od več kot 16 milijonov mobilnih državljanov EU v letu 2016 jih je skoraj 14 milijonov imelo volilno pravico. Predstavljali so 3,25 % volilnih upravičencev.

Število mobilnih državljanov EU z volilno pravico se je od objave poročila iz leta 2012 znatno povešalo v številnih državah članicah. Od leta 2014¹¹ se je v večini držav članic ta skupina prebivalstva povečala, pri čemer se je skupno število povečalo za 11,1 % (z 12,6 na skoraj 14 milijonov)¹².

Da se državljan lahko udeleži lokalnih volitev, mora biti vpisan v volilni imenik. Vendar se zdi, da je volilno pravico na lokalnih volitvah v državah bivanja v zadnjih letih uresničilo le malo mobilnih državljanov – čeprav so bili podatki o udeležbi volivcev na lokalnih volitvah na voljo le za nekaj držav, ki zbirajo te podatke, na to kažejo nizke stopnje vpisa v volilne imenike v državah, ki so predložile podatke¹³. Zaradi majhnega števila držav članic, ki so lahko predložile podatke, je težko oblikovati nadaljnje sklepne ugotovitve. Namen slik 3 in 4 je čim natančneje prikazati stanje vpisa v volilne imenike na podlagi podatkov Eurostata in izpolnjenih vprašalnikov.

Formalni postopki za vpis mobilnih državljanov EU v volilni imenik se razlikujejo¹⁴. Na portalu Komisije *Tvoja Evropa* so mobilnim državljanom na voljo preprosto dostopne informacije o teh volilnih formalnih postopkih v njihovi državi članici bivanja.

V državah članicah, kjer vpis v volilne imenike ni samodejen, je glede na predložene podatke vpis v volilne imenike zahtevalo le 18,5 % mobilnih državljanov EU, ki so prebivali v teh državah članicah. V državah članicah s samodejnim vpisom se delež mobilnih državljanov EU v volilnem imeniku več kot podvoji, in sicer znaša 51,2 %. Nekatere države članice, ki izvajajo samodejni vpis, od mobilnih državljanov zahtevajo, naj prijavijo svoje bivanje, nekatere pa ne. Zato se v državah članicah, kjer ta prijava ni obvezna, število mobilnih državljanov EU v volilnem imeniku razlikuje od števila mobilnih državljanov EU, ki so rezidenti.

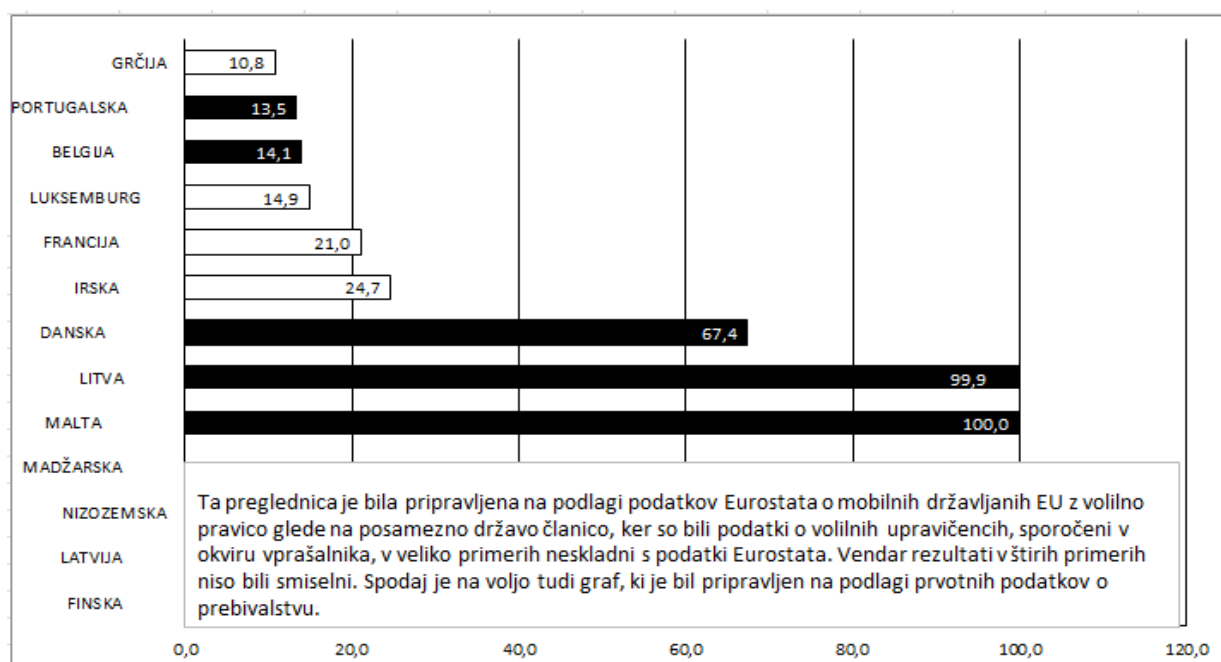
¹¹ Najzgodnejše obdobje, za katero so na voljo v glavnem popolni podatki Eurostata za to starostno skupino mobilnih državljanov.

¹² Povečanje deleža za dvomestno število je bilo evidentirano v 13 državah članicah: v Avstriji, na Češkem, Danskem, v Estoniji, na Finskem, Hrvaškem, v Litvi, na Malti, v Nemčiji, na Nizozemskem, v Romuniji, na Slovaškem in v Združenem kraljestvu.

¹³ To je izraženo tudi v študiji, izvedeni za poročilo o volitvah v Evropski parlament leta 2014, http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf.

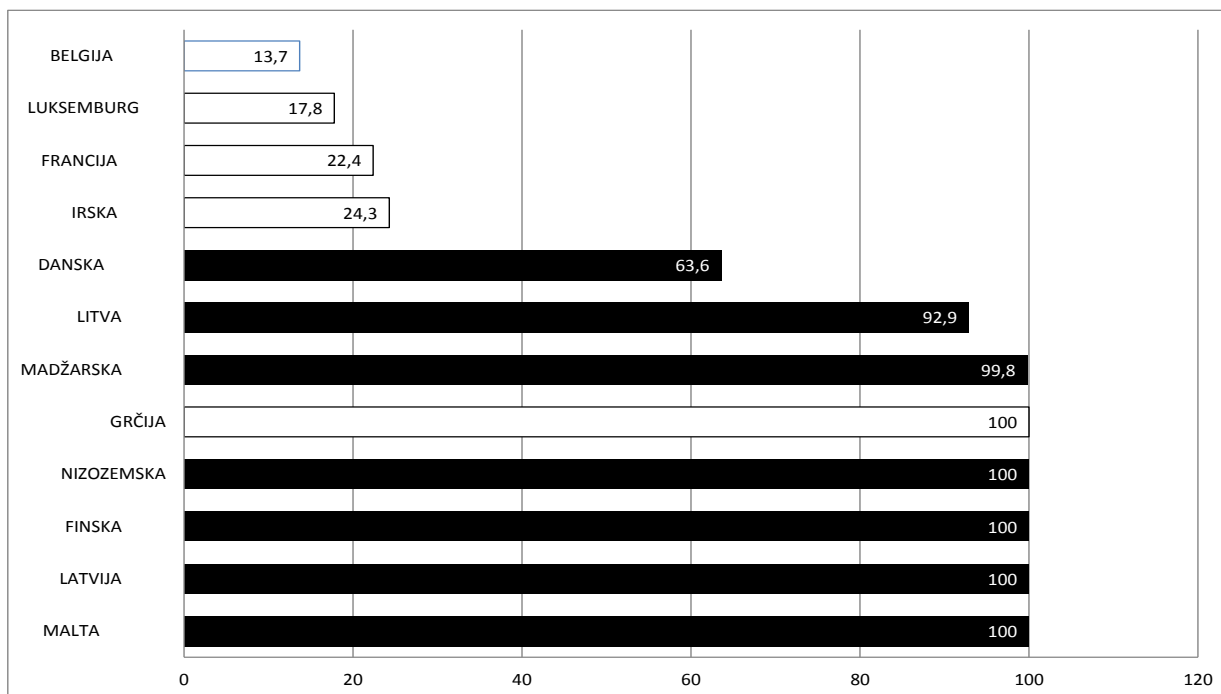
¹⁴ Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Litva, Latvija, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovenija in Švedska svoje državljane samodejno vpišejo v volilne imenike.

Slika 3: Delež mobilnih državljanov EU, ki se na podlagi vpisa v volilni imenik lahko udeležijo lokalnih volitev (države članice z belimi polji državljanov ne vpišejo samodejno)



Na podlagi podatkov Eurostata za leto 2016 o prebivalstvu glede na starostno skupino, spol in državljanstvo [migr_pop1ctz], pridobljenih 31. oktobra 2017, ter podatkov, ki so jih predložile države članice.

Slika 4: Delež mobilnih državljanov EU, ki se na podlagi vpisa v volilni imenik lahko udeležijo lokalnih volitev (države članice z belimi polji državljanov ne vpišejo samodejno – le na podlagi podatkov držav članic)

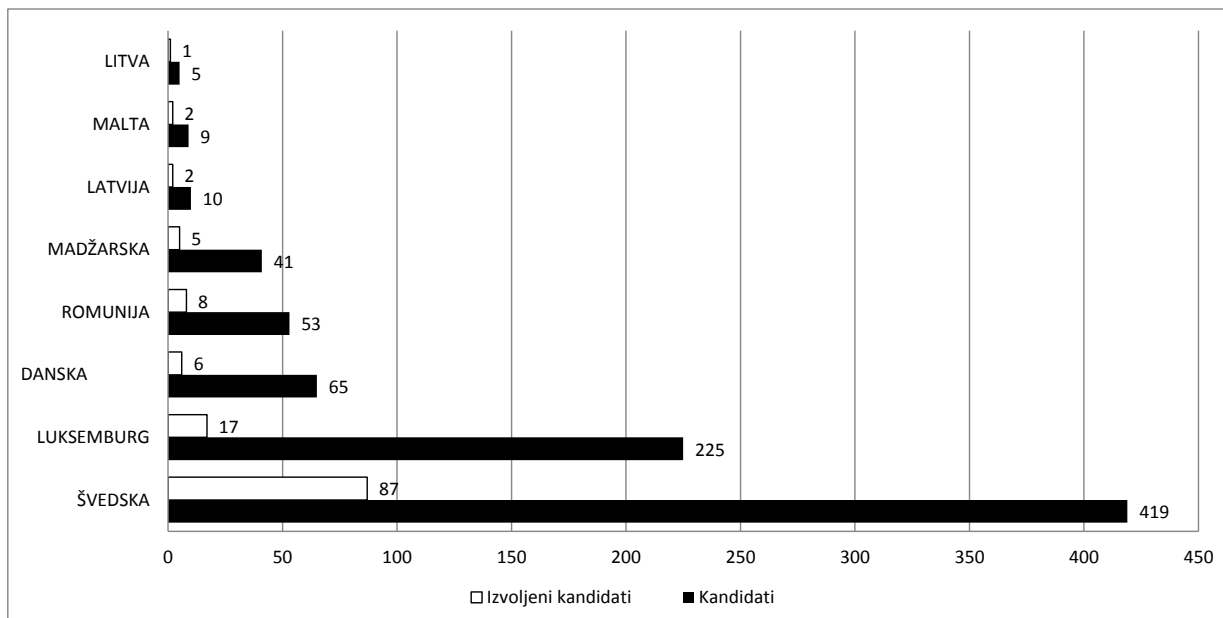


Le na podlagi podatkov držav članic (za Portugalsko so bili predloženi le podatki o vpisu).

Razpoložljivih podatkov o številu državljanov EU, ki kandidirajo na volitvah kot nedržavljeni, je zelo malo. 20 držav članic je navedlo, da se taki podatki ne zbirajo ali da jih je težko pridobiti.

Španija je sporočila največje število državljanov EU, ki kandidirajo na volitvah kot nedržavljeni. Tam je na volitvah kandidiralo 1 913 mobilnih državljanov EU.

Slika 5: Mobilni državljani EU, ki so kandidirali in bili izvoljeni na volitvah v državi bivanja



Na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice. (Podatki o izvoljenih kandidatih v Španiji niso na voljo.)

Največji delež izvoljenih mobilnih državljanov EU glede na mobilne državljane EU, ki so kandidirali, je bil na Malti (22,2 %) in Švedskem (20,8 %). Povprečno je izvoljenih 15,5 % državljanov EU, ki kandidirajo na lokalnih volitvah svoje države članice gostiteljice.

3. 3. IZVAJANJE DIREKTIVE

3.1. Najnovejše informacije o prenosu

Od objave zadnjega poročila je novo zakonodajo za prenos sprejelo sedem držav članic¹⁵. Raven prenosa Direktive v vseh državah članicah se na splošno zdi zadovoljiva. Uspešno so bila obravnavana skoraj vsa vprašanja o prenosu Direktive, z določenimi državami članicami pa še vedno potekajo razprave o nekaterih vprašanjih v zvezi z nepravilnim ali nepopolnim prenosom, ki bi lahko ovirala popolno uresničevanje volilne pravice.

Opredelitve pojmov in splošna načela

Države članice so učinkovito prenesle opredelitve izrazov iz člena 2¹⁶ Direktive. Na nacionalni ravni so bile sprejete različne prakse, zlasti v zvezi z opredelitvijo pojma „volilni imenik“. V zakonodaji nekaterih držav članic je za mobilne državljane EU vzpostavljen ločen imenik (Ciper) ali določen del imenika (Bolgarija, Poljska, Francija, Italija, Češka in Romunija).

Volilni upravičenci

Nekatere države članice so nepravilno prenesle člen 3 Direktive in določile pogoj, da morajo mobilni državljani EU v državi članici stalno prebivati pet let, preden lahko volijo na lokalnih volitvah ali so voljeni na njih. Od takrat so vse države članice spremenile svojo zakonodajo in

¹⁵ Finska, Madžarska, Malta, Slovenija, Združeno kraljestvo, Luksemburg in Švedska.

¹⁶ V členu 2 so opredeljeni pojmi „temeljna lokalna skupnost“, „lokalne volitve“, „država članica bivanja“, „matična država članica“, „volilni imenik“, „referenčni datum“ in „uradna izjava“.

odpravile vse take zahteve¹⁷. V eni državi članici se mobilni državljani EU brez stalnega prebivališča niso mogli vpisati v volilni imenik, čeprav so se državljani zadevne države članice lahko. Nacionalna zakonodaja je bila spremenjena, težava pa odpravljena.

Pogoji glede prebivanja

Člen 4 Direktive določa, da če morajo državljani države članice za uresničevanje aktivne in pasivne volilne pravice prebivati določeno minimalno obdobje na ozemlju te države, se šteje, da so izpolnili ta pogoj, če so bivali v drugih državah članicah enako obdobje. Komisija še vedno ocenjuje izvajanje te določbe v eni državi članici.

Posebna izvetja

Z Direktivo se državam članicam omogoča, da državljanom odvzamejo pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah, če jim je bila na podlagi posamične odločbe odvzeta pasivna volilna pravica v skladu z zakonodajo njihove matične države članice.

Nezdružljivost mandatov

Za osebe, ki kandidirajo, veljajo enaki pogoji o nezdružljivosti, kot veljajo za državljane države članice bivanja. Ta določba se zdi pravilno prenesena v vseh državah članicah.

Splošni pogoji za uresničevanje aktivne volilne pravice

Člen 7 določa, da lahko državljan EU uresničuje aktivno volilno pravico v državi članici bivanja, če je za to izrazil željo. Večina držav članic uporablja dober sistem samodejnega vpisa v volilni imenik¹⁸.

Vpis v volilni imenik

Države članice morajo izpolniti nekatere obveznosti iz Direktive, da bi mobilnim državljanom EU olajšale vpis v volilni imenik.

Države članice morajo zlasti sprejeti potrebne ukrepe, da bi se volivci lahko vpisali v volilni imenik dovolj zgodaj pred volilnim dnem. Poleg tega državljanom, ki niso državljani države članice bivanja in želijo biti vpisani v volilni imenik, ni treba predložiti še drugih dokumentov kot državljanom zadevne države. Vendar lahko države članice od državljana, ki ni njihov državljan, zahtevajo, naj predloži veljaven osebni dokument skupaj z uradno izjavo, v kateri sta navedena njegovo državljanstvo in naslov v državi članici bivanja.

Spremni dokumenti za uresničevanje pasivne volilne pravice

Od državljanov EU, ki lahko uresničujejo pasivno volilno pravico, se lahko zahteva le predložitev premernih dokumentov, ki jih morajo predložiti državljani države članice bivanja. Poleg uradne izjave, v kateri sta navedena državljanstvo in naslov v državi članici bivanja, lahko države članice zahtevajo omejeno število poljubnih dokumentov.

Nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je treba predložiti potrdilo matične države članice, da državljanu ni bila odvzeta pasivna volilna pravica, ni v skladu z Direktivo. Tako potrdilo se lahko zahteva le, če obstajajo pomisleki glede verodostojnosti izjave. Sicer bi pomenilo dodatno breme za mobilne državljane EU. Prav tako ne bi bila v skladu z Direktivo zahteva o predložitvi referenčne številke potrdila o prebivališču. Komisija je zoper državo članico, ki je uvedla take dodatne zahteve, začela postopek za ugotavljanje kršitev, na podlagi katerega je bila nacionalna zakonodaja spremenjena in usklajena z Direktivo.

¹⁷ Kljub temu glej za nadaljnje informacije točko 3.3.

¹⁸ Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Litva, Latvija, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovenija in Švedska.

Zahteve za države članice glede obveščanja

V skladu z Direktivo mora država članica bivanja „pravočasno in ustrezno“ obvestiti mobilne državljane EU o pogojih in podrobnih ureditvah za uresničevanje volilnih pravic na lokalnih volitvah. Nizozemska je kot članica strokovne skupine Komisije za volilne zadeve predlagala večjezični obrazec, s katerim bi se olajšala ta izmenjava informacij. Obrazec zdaj pregledujejo strokovnjaki iz drugih držav članic.

Mobilni državljani EU so zlasti upravičeni do informacij o ukrepih v zvezi z njihovimi vlogami za vpis v volilni imenik ali za uveljavljanje pasivne volilne pravice. Če država članica bivanja zavrne vlogo za vpis v volilni imenik ali kandidaturo, so mobilni državljani v skladu z Direktivo upravičeni do enakih pravnih sredstev kot državljani zadevne države.

Vse države članice so poročale o ukrepih in institucionalnih pobudah za obveščanje državljanov o njihovih volilnih pravicah ter so torej izvedle zadevne določbe Direktive.

Odstopanja, ki so upravičena zaradi posebnega položaja države članice

V skladu s členom 12 Direktive so dovoljena izvzetja iz uporabe načela enakega obravnavanja, če je to upravičeno zaradi težav, značilnih za državo članico. Država članica, v kateri delež mobilnih državljanov EU z volilno pravico presega 20 % celotnega volilnega telesa, lahko od volivcev in kandidatov zahteva minimalno obdobje bivanja v tej državi. Sprejme lahko tudi ukrepe za spremembo sestave seznamov kandidatov. Namen tega je boljše vključevanje nedržavljanov ter preprečitev polarizacije med seznamami kandidatov z njenim državljanstvom in kandidatov z državljanstvom drugih držav.

Luksemburg je edina država članica, ki uporablja to odstopanje. Aktivno volilno pravico prizna le mobilnim državljanom EU, ki imajo stalno prebivališče v Luksemburgu in so tam prebivali vsaj pet let pred vpisom v volilni imenik. Prav tako morajo mobilni državljani EU v Luksemburgu vsaj pet let prebivati, preden lahko uveljavljajo pasivno volilno pravico. Luksemburg je v skladu s postopkom iz Direktive obvestil Komisijo, da želi še naprej uporabljati to odstopanje. Glede na podatke, ki so jih predložili luksemburški organi, zdaj v Luksemburgu prebiva 159 485 državljanov EU z volilno pravico, ki niso državljani te države. Skupno je tam prebivajočih državljanov EU z volilno pravico 481 358. Na podlagi teh podatkov delež prvih volivcev glede na število slednjih znaša 33,1 %, kar presega 20-odstotni prag iz Direktive. Zato je odobritev odstopanja Luksemburgu še vedno upravičena.

3.2. Pridržanje nekaterih funkcij domačim državljanom

Direktiva omogoča državam članicam, da določeno število funkcij v lokalni upravi pridržijo za svoje državljane, in sicer naloge vodilnega funkcionarja, njegovega namestnika ali člana kolegijskega organa izvršilne oblasti v temeljni lokalni skupnosti. To velja ne glede na to, ali je državljan države članice izvoljen za opravljanje funkcije za celotno trajanje mandata ali za začasno ali vmesno opravljanje funkcije.

Ob pripravi zadnjega poročila leta 2012 14 držav članic¹⁹ nobenih funkcij v lokalni upravi ni pridržalo za svoje državljane, tri države članice²⁰ pa so omejitve izvajale le za vodilne funkcionarje lokalne uprave. Šest držav članic je omejilo vse funkcije, višje od člana izvršilnega odbora²¹, dve državi članici pa sta sprejeli vse dovoljene omejitve²². Od objave

¹⁹ Danska, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugalska in Romunija. Slovaška, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

²⁰ Madžarska, Poljska in Slovenija.

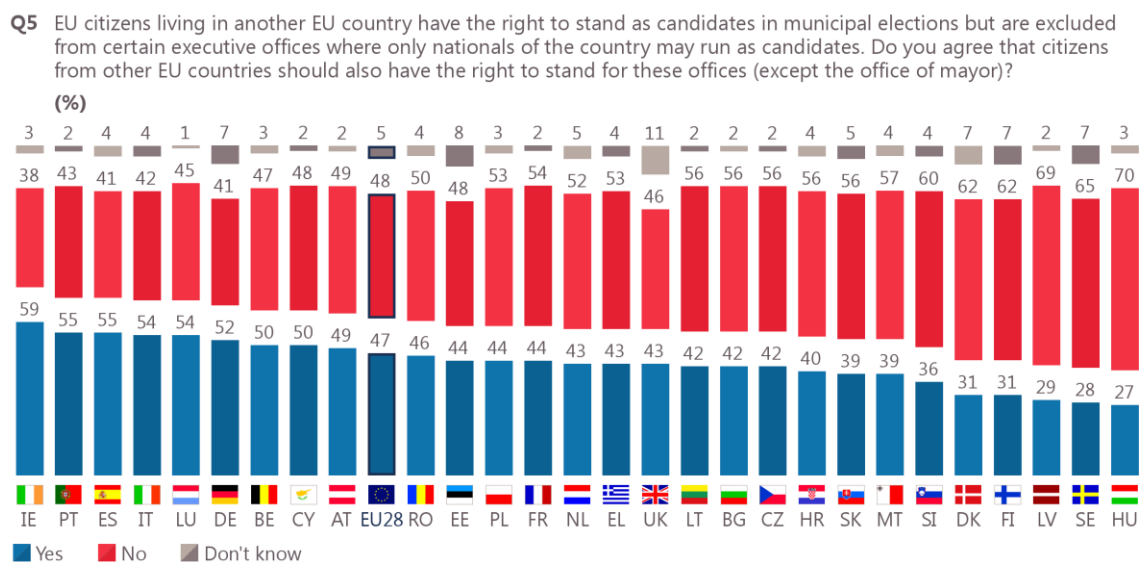
²¹ Belgija, Ciper, Češka, Francija, Italija in Litva.

²² Bolgarija in Grčija.

navedenega poročila sta Madžarska in Romunija uradno obvestili Komisijo o spremembi svoje izvedbene zakonodaje, s katero sta odpravili prejšnje omejitve.

Komisija je preverila odnos državljanov do tega vprašanja. V okviru raziskave Eurobarometra in javnega posvetovanja, izvedenega leta 2015²³, je pozvala državljane, naj predstavijo svoja stališča. Raziskava Eurobarometra je pokazala enakomerno razdelitev državljanov v zvezi z odgovorom na vprašanje, ali naj se mobilnim državljanom EU prizna pravica do kandidiranja za nekatere izvršilne funkcije v njihovi državi: 47 % državljanov podpira priznanje te pravice, 48 % pa jih je proti.

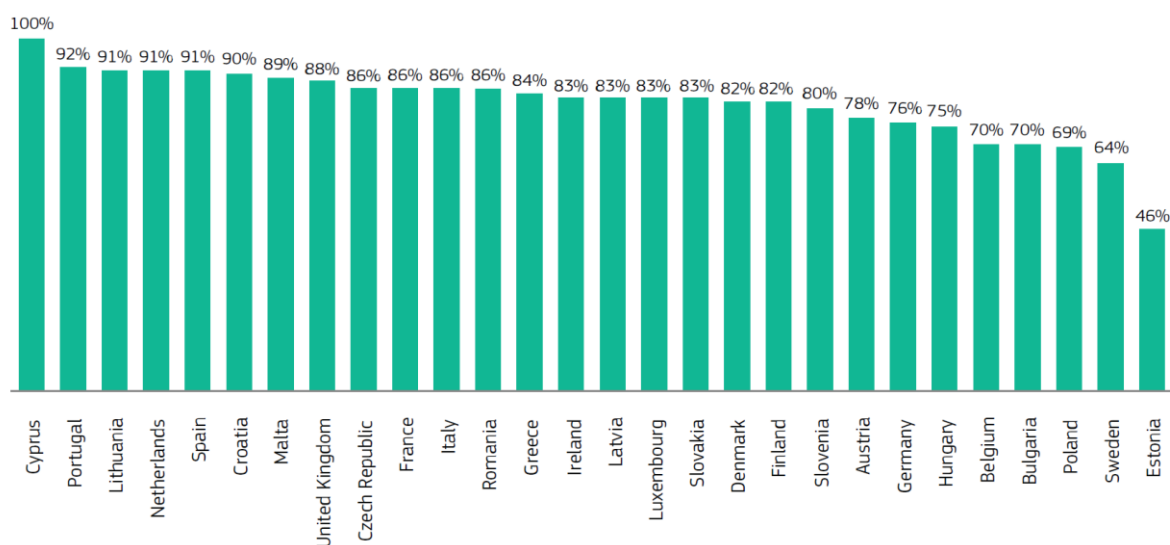
Slika 6: Funkcije v temeljni lokalni skupnosti, ki jih lahko opravljajo državljani EU



* Avstrija in Nemčija sta zvezni republiki – določbe se med deželami razlikujejo.

Vendar je več kot osem od desetih udeležencev (83 %) v javnem posvetovanju o državljanstvu EU, ki ga je Komisija izvedla leta 2015, navedlo, da bi bilo treba državljanom EU, ki živijo v drugi državi članici EU, omogočiti članstvo v lokalnih izvršilnih organih.

Slika 7: Stališča državljanov – mobilnim državljanom EU bi bilo treba omogočiti članstvo v lokalnih izvršilnih organih njihove države članice gostiteljice



²³ Raziskava Flash Eurobarometer št. 431 o volilnih pravicah iz leta 2015.

3.3. Pravica do članstva v političnih strankah ali do ustanavljanja političnih strank v državi bivanja

V skladu z načelom nediskriminacije bi bilo treba volilne pravice državljanom EU priznati pod enakimi pogoji kot državljanom države članice, v kateri bivajo. To na primer zahteva dostop do enakih pritožbenih postopkov za kakršne koli izpuste ali napake v volilnem imeniku ali izjavi o kandidaturi ali pri razširitvi volilne dolžnosti na nedržavljanke. Načelo nediskriminacije pomeni tudi, da je treba državljanom EU omogočiti udeleževanje v političnem življenju v državi članici bivanja in včlanitev v njene politične stranke.

Komisija je v stiku z državami članicami in še vedno v dialogu s tistimi, s katerih nacionalno zakonodajo se mobilnim državljanom EU ne priznavajo enake pravice v zvezi s političnimi strankami. Več držav članic je že spremenilo svojo zakonodajo, z ostalimi pa potekajo razprave.

3.4. „Temeljne lokalne skupnosti“ – opredelitev področja uporabe Direktive

Direktiva vsebuje Prilogo s seznamom nacionalnih opredelitev pojma „temeljna lokalna skupnost“²⁴, na podlagi katerega določa, kaj so lokalne volitve v okviru njenega področja uporabe. Danska, Madžarska, Irska, Združeno kraljestvo in Nizozemska²⁵ so Komisijo uradno obvestili, da so potrebne spremembe in Komisija pripravlja ustrezne ukrepe.

4. 4. ZAGOTAVLJANJE PODPORE URESNIČEVANJU VOLILNIH PRAVIC

Številne države članice – sicer na različne načine – obveščajo mobilne državljane EU o njihovih volilnih pravicah v okviru lokalnih volitev²⁶. Deset držav članic na primer pošlje po pošti volilne karte ali posamezne dopise, s katerimi mobilne državljane EU obvestijo o volilnem postopku. Deset držav članic informacije o volitvah objavlja na uradnem spletišču. Luksemburg, Španija in Malta organizirajo kampanje za ozaveščanje o volitvah, ki so posebej usmerjene v tuje državljane. Latvija in Združeno kraljestvo imata namenske telefonske linije za pomoč. Pet držav zagotavlja informacije v brošurah ali lokalnih medijih.

Na Irskem so na primer lokalni organi v Dublinu zagotovili podporo mobilnim državljanom EU pri glasovanju na lokalnih volitvah leta 2014. Hkrati so potekale lokalne volitve in volitve v Evropski parlament. Zagotovili so različne vrste oglaševanja zunaj doma in spletno obveščanje. Izvedli so spletno kampanjo, usmerjeno v vse prebivalce, tj. Irce in tuje državljane, da bi mlade na Irskem spodbudili k vpisu v volilni imenik. Objavili so tudi brošure v 17 jezikih, v katerih so pojasnili pojem volilni imenik in sisteme za vpis, ki so na voljo v državi.

Nekatere države članice imajo posebne prakse za spodbujanje udeležbe določenih skupin na volitvah. Malta ima infrastrukturo, ki invalidnim volivcem, vključno z mobilnimi državljani EU, olajšuje udeležbo na volitvah (predloge glasovnice v Braillovi pisavi, magnetofoni v volilni kabini ter navodila za glasovanje, zapisana in posneta v malteškem in angleškem jeziku). Akt o lokalnih svetih je bil spremenjen, tako da državljanom zadevne države in mobilnim državljanom EU, ki bivajo v domovih za starejše občane, omogoča glasovanje v teh domovih, bolnikom v bolnišnicah pa glasovanje v bolnišnicah. Če je utemeljeno, lahko državljani EU glasujejo en teden pred volitvami²⁷.

²⁴ V skladu s členom 2(1)(a) Direktive „temeljna lokalna skupnost“ pomeni upravne subjekte, navedene v Prilogi.

²⁵ Vprašalnik, razdeljen strokovni skupini Komisije za volilne zadeve.

²⁶ Vir: vprašalnik, razdeljen strokovni skupini Komisije za volilne zadeve.

²⁷ V ta namen mora oseba predložiti izjavo, da bo na dan volitev v tujini, ima predviden zdravniški poseg ali je noseča in je porod predviden na dan volitev. Vir: vprašalnik, razdeljen strokovni skupini Komisije za volilne zadeve.

Komisija je uvedla tudi posebne pobude za izboljšanje ozaveščenosti o volilnih pravicah. Te vključujejo zagotavljanje informacij državljanom EU prek portala *Tvoja Evropa*, ki ima trenutno na mesece več kot 1,4 milijona obiskov²⁸.

Komisija je prek *programa za pravice, enakost in državljanstvo* projektom v letih 2014, 2016 in 2017 za spodbujanje uspešnega vključevanja mobilnih državljanov EU v njihove države gostiteljice in njihovega sodelovanja v njih, vključno z udeležbo na lokalnih volitvah, v obliki nepovratnih sredstev za ukrepe namenila skupaj 3,5 milijona EUR. Projekte so izvajale organizacije po vsej EU, z njimi pa je bilo doseženih na tisoče mobilnih državljanov EU.

V okviru projekta „Welcome Europe“ so se na primer mesta Amsterdam, Bruselj, København, Dublin, Göteborg in Hamburg povezala z univerzami in nevladnim sektorjem. Projekt se je izvajal od januarja 2015 do decembra 2016, prizadeval pa si je za spodbuditev izmenjave dobrih praks pri oblikovanju „politik za sprejemanje“ mobilnih državljanov EU. Rezultati projekta so se razširjali prek več nadsocijalnih konferenc in z oblikovanjem zbirke orodij²⁹. Projekt je pokazal, da je pomembno, da lokalni organi dejavno obveščajo mobilne državljane EU o njihovih pravicah in dolžnostih ter o praktičnih vidikih življenja v njihovi novi skupnosti. Za to bi bilo mogoče poskrbeti na primer s točkami „vse na enem mestu“ in brošurami. Osebam s pomanjkljivim znanjem lokalnega jezika bi bilo treba omogočiti dostop do komunikacijskih kanalov lokalnih organov. Poleg tega bi si morali lokalni organi prizadevati za vključitev predstavnikov skupin mobilnih državljanov EU v lokalne svetovalne organe in skupine za razpravo. Lokalne prebivalce pa bi bilo treba spodbujati h komunikaciji z mobilnimi državljani EU, ki živijo v mestu.

5. 5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Svobodne in splošne volitve so temelj legitimnega demokratičnega vodenja, spodbujanje udeležbe na vseh ravneh oblasti pa je prednostna naloga. Komisija je v poročilu o državljanstvu EU iz leta 2017 pozvala države članice, naj z boljšim obveščanjem državljanov o njihovih volilnih pravicah in odpravljanjem ovir za njihovo sodelovanje spodbujajo udeležbo v demokratičnem življenju. Svet Evropske unije je ta poziv podprl s sklepnimi ugotovitvami, ki jih je objavil 11. maja 2017³⁰. Evropski parlament in Odbor regij bosta svoje stališče do poročila o državljanstvu predvidoma sprejela proti koncu leta 2017.

Vse več državljanov EU se seli in prebiva v drugih državah članicah. Od objave prejšnjih dveh poročil se je število mobilnih državljanov EU podvojilo, pri čemer je bilo leta 2016 teh državljanov z volilno pravico približno 14 milijonov, vendar ravni vpisa mobilnih državljanov EU v volilni imenik za lokalne volitve ostajajo nizke. Udeležba na volitvah je stalen izziv v vseh demokracijah. Zelo nizka udeležba mobilnih državljanov vzbuja zaskrbljenost, saj obstaja resna nevarnost, da ne uresničujejo svojih volilnih pravic niti v matični državi niti v državi

²⁸ COM(2017) 30 final.

²⁹ Delo, opravljeno v okviru tega projekta in drugih projektov, financiranih prek razpisov za nepovratna sredstva za ukrepe iz leta 2014 v okviru *programa za pravice, enakost in državljanstvo*, je bilo nedavno predstavljeno na evropskem tednu regij in mest, ki sta ga skupaj organizirala Komisija in Odbor regij. Med prispevki so bili projekt „ONTHEMOVE“ centra za evropsko ustavno pravo – Themistocles & Dimitris Tsatsos Foundation, projekt „Living Rights“ mreže pravnih centrov, projekt „Active Citizens Together“ (ACT) združenja Vzhodne Anglije in lokalne vlade ter točke „vse na enem mestu“ za politično udeležbo mobilnih državljanov EU, ki jih je pripravila skupina za migracijsko politiko.

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>.

gostiteljici. S tem so popolnoma izključeni iz kakršne koli demokratične udeležbe. Udeleževanje volitev je navada, ki bi jo bilo treba spodbujati³¹.

Zdi se, da je potrebno boljše zbiranje podatkov. Več kvantitativnih in kvalitativnih podatkov o ozaveščenosti mobilnih državljanov EU in njihovem uveljavljanju političnih pravic ter kakršnih koli težavah, ki jih imajo pri sodelovanju v lokalnih skupnostih, bi olajšalo obravnavanje nizke udeležbe teh državljanov na volitvah. Podatki o številu mobilnih državljanov se pogosto zbirajo le na nacionalni ravni, ne pa tudi na regionalni ali lokalni ravni. Prav taki regionalni in lokalni podatki pa so potrebni za lažje ciljno usmerjeno oblikovanje politike EU in večanje prepoznavnosti mobilnih državljanov EU med lokalnimi zainteresiranimi stranmi.

Čeprav je bilo rešenih veliko težav, Komisija še naprej spremlja izvajanje Direktive in je še vedno v dialogu z nekaj državami članicami.

Omejitve za mobilne državljane EU v zvezi z zasedanjem izvršilnih položajev v njihovih lokalnih upravah se v državah članicah počasi odpravljajo.

Komisija meni, da je prošnja Luksemburga, da še naprej izvaja odstopanje v skladu z Direktivo, še vedno upravičena. Sprejela bo tudi potrebne ukrepe za spremembo Priloge k Direktivi, pri čemer bo posodobila seznam nacionalnih opredelitev pojma „temeljna lokalna skupnost“ glede na nedavne spremembe v nekaterih državah članicah.

Spodbuditev mobilnih državljanov EU k večji udeležbi na lokalnih volitvah in splošneje v evropskem političnem življenju je izziv, v zvezi s katerim so potrebna skupna prizadevanja držav članic, vključno z njihovimi lokalnimi in regionalnimi organi, institucij EU, civilne družbe in političnih strank. To je nujno za zagotovitev vključevanja mobilnih državljanov EU v socialno in politično življenje njihovih gostiteljskih skupnosti.

Komisija bo izvedla ukrepe, navedene v nadaljevanju.

Boljše znanje

Kar zadeva prihodnjo udeležbo državljanov EU na lokalnih volitvah v državah članicah in na volitvah v Evropski parlament leta 2019, bo Komisija v letu 2018 izvedla posebno raziskavo Eurobarometra o demokratični udeležbi mobilnih državljanov EU. Cilj bo izboljšati uresničevanje volilnih pravic in demokratičnih standardov v Uniji. Komisija si bo prizadevala izboljšati zbiranje demografskih podatkov o mobilnih državljanih EU na regionalni ravni. Poleg tega bo omrežju akademikov za pravice državljanov EU naročila, naj zbere več kvalitativnih dokazov o tem, kaj mobilni državljani potrebujejo za politično udeležbo na lokalnih in evropskih volitvah, ter o demokratičnem okviru in praksah za podporo udeležbi.

Obveščanje in ozaveščanje

Komisija bo v okviru priprav na naslednje evropske volitve v svoje informacijske kampanje vključila informacije o pravicah državljanov EU, vključno z volilnimi pravicami. Poleg tega

³¹ Študija Evropskega parlamenta je pokazala, da je „vedno se udeležujem volitev“ glavni razlog za udeležbo na volitvah; http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_sl.pdf.

bodo v državah članicah, kjer bodo potekale lokalne volitve³², organizirane tudi dejavnosti ozaveščanja, namenjene spodbujanju vpisa v volilni imenik in udeležbe mobilnih državljanov.

Komisija bo dejavno spodbujala portal „Tvoja Evropa“, na katerem bodo državljanom EU na voljo preprosto dostopne informacije o volilnih postopkih v njihovi državi članici bivanja.

Poenostavitev volilnega postopka

Zlasti pomembna je poenostavitev vpisa v volilni imenik in glasovanja. Študije so pokazale, da bi bile za državljane EU, zlasti tiste, ki volijo v državi, ki ni država njihovega državljanstva, dobrodošle prakse, ki bi jim olajšale glasovanje na teh volitvah kot nedržavljanom (npr. individualni dopisi, spletni vpis v volilni imenik itd.)³³.

Spodbujal se bo samodejni vpis volivcev v volilni imenik, tudi prek omrežja strokovnjakov držav članic za volilne zadeve.

Študija o glasovanju na daljavo (vključno z glasovanjem po pošti in e-glasovanjem) bo končana leta 2018. V njej se bodo obravnavali dodatni načini za spodbujanje vpisa v volilni imenik in glasovanja na vseh vrstah volitev.

Leta 2018 bo organiziran dogodek na visoki ravni o demokratični udeležbi s posebnim poudarkom na spodbujanju dobrih praks, da bi se povečala udeležba mladih ter ranljivih in slabše zastopanih skupin.

Vključevanje zainteresiranih strani

Komisija namerava sodelovati z Odborom regij (prek njegove komisije CIVEX³⁴) ter njegovo mrežo regionalnih in lokalnih organov. Cilj je z zbiranjem informacij o izkušnjah lokalnih organov in spodbujanjem dobrih praks na lokalni ravni spodbuditi dejavnosti, ki povečujejo udeležbo v političnem življenju. Komisija bo to delo usklajevala s svojim omrežjem strokovnjakov držav članic za volilne zadeve.

Komisija bo v okviru dogodka na visoki ravni o demokratičnih zadevah leta 2018 obravnavala vprašanje politične udeležbe mobilnih državljanov EU, vključno z invalidi ali pripadniki manjšin. Med letnim kolokvijem o temeljnih pravicah, ki je potekal novembra 2017, je organizirala tudi delavnico o „spodbujanju naših demokracij“. Cilj je bil prispevati k praksam spodbujanja politične udeležbe žensk ter se zavezati večji enakosti spolov in opolnomočenju žensk na evropskih volitvah.

Komisija bo prek *programa za pravice, enakost in državljanstvo* še naprej financirala projekte za spodbujanje uspešnega vključevanja mobilnih državljanov EU v njihove države gostiteljice in njihove udeležbe v njih, vključno z udeležbo na lokalnih volitvah. Te projekte izvajajo organizacije po vsej EU in dosežejo veliko mobilnih državljanov EU.

³² Lokalne volitve bodo leta 2018 potekale v Belgiji, na Madžarskem, Malti, Poljskem, Slovaškem, v Sloveniji, na Švedskem, Češkem, Nizozemskem in v Združenem kraljestvu. Leta 2019 bodo potekale v Bolgariji, Grčiji, na Irskem in v Litvi.

³³ Glej raziskavo Flash Eurobarometer št. 430 o državljanstvu EU in javno posvetovanje iz leta 2015 za namene poročila o državljanstvu EU.

³⁴ Komisija za državljanstvo, upravljanje ter institucionalne in zunanje zadeve, Odbor regij.

PRILOGA

Preglednice s podatki

Preglednica 1.1: Vpis državljanov EU v volilni imenik za lokalne volitve*

	Država članica je sporočila uporabo samodejnega vpisa v volilni imenik za lokalne volitve (podatki države članice)	Število prebivalcev z volilnimi pravicami (od 15. leta starosti) v državi članici dne 1. januarja 2016 (podatki Eurostata iz leta 2016)	Število državljanov EU (od 15. leta starosti) z bivališčem v državi članici dne 1. januarja 2016 (podatki Eurostata iz leta 2016)	Sporočeno število državljanov EU, ki so upravičeni do glasovanja na lokalnih volitvah (podatki države članice)	Število državljanov v EU, ki so vpisani v volilni imenik za lokalne volitve (podatki države članice)	Delež državljanov v EU (od 15. leta starosti), ki so bili 1. januarja 2016 vpisani v volilni imenik za lokalne volitve (podatki Eurostata in države članice)	Delež državljanov EU, ki so vpisani v volilni imenik za lokalne volitve (podatki države članice)	Razmerje med številom volilnih upravičencev v državi članici in državljani EU z volilno pravico v državi članici (v %)
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
Madžarska	(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
Irski		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
Francija		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
Portugalska	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	–	1,09
Grčija		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* Na podlagi podatkov Eurostata za leto 2016 o prebivalstvu glede na starostno skupino, spol in državljanstvo [migr_pop1ctz], pridobljenih 31. oktobra 2017, ter podatkov, ki so jih predložile države članice.

Preglednica 1.2: Pregled podatkov o mobilnih državljanih EU**

	Število državljanov EU (od 15. leta starosti) z bivališčem v državi članici dne 1. januarja 2016 (podatki Eurostata iz leta 2016)	Sporočeno število državljanov EU, ki so upravičeni do glasovanja na lokalnih volitvah (podatki države članice)	Število državljanov v EU, ki so vpisani v volilni imenik za lokalne volitve (podatki države članice)	Delež državljanov EU, ki so vpisani v volilni imenik za lokalne volitve (podatki države članice)	Število volilnih upravičencev (od 15. leta starosti) v državi članici dne 1. januarja 2016 (podatki Eurostata iz leta 2016)	Razmerje med številom volilnih upravičencev v državi članici in državlja nov EU z volilno pravico v državi članici (v %)	Število državljanov EU, ki so kandidirali na lokalnih volitvah (podatki države članice)	Delež državljanov EU, ki so bili izvoljeni na lokalnih volitvah
Država								
Belgija	744 658	765 490	104 683	14,1	9 389 775	7,93		
Bolgarija	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
Nemčija	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		
Grčija	180 025	19 413	19 413	10,8	9 226 985	1,95		
Španija	1 731 468	2 074 248			39 414 699	4,39	1 913	
Francija	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	54 431 181	2,44		
Hrvaška	12 438				3 579 197	0,35		
Italija	1 281 928				52 383 692	2,45		
Ciper	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
Madžarska	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		
Avstrija	525 361				7 444 897	7,06		
Poljska	21 898				32 258 354	0,07		
Portugalska	96 391		12 992	13,5	8 880 498	1,09		
Romunija	46 434		40 846		16 695 321	0,28	53	15
Slovenija	16 697				1 757 798	0,95		
Slovaška	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
Združeno kraljestvo	2 677 936				53 795 166	4,98		

**Državljeni, stari 18 let in več, v zveznih deželah Bavarska, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Spodnja Saška, Mecklenburg - Predpomorjanska, Porenje - Pfalška, Saška in Saška-Anhalt.*

*** Na podlagi podatkov Eurostata za leto 2016 o prebivalstvu glede na starostno skupino, spol in državljanstvo [migr_pop1ctz], pridobljenih 31. oktobra 2017, ter podatkov, ki so jih predložile države članice.*

Preglednica 1.3: Pregled kvalitativnih rezultatov, ki so jih države članice predložile v odgovoru na vprašalnik, na podlagi katerega je bilo pripravljeno to poročilo

	Ukrepi za pomoč državljanom	Ali organi držav članic izvajajo ukrepe za informiranje za pomoč mobilnim državljanom?	Ali se izvajajo ukrepi in spodbude za spodbujanje udeležbe v političnem življenju?	Ali veste za praktične težave, s katerimi se spopadajo nedržavljanji/imate povratne informacije nedržavljanov?	Najnovejše informacije o nacionalni zakonodaji	Ali je od januarja 2011 začela veljati nova zakonodaja v zvezi s prenosom Direktive 94/80/ES?	Ali je treba posodobiti Prilogo k Direktivi 94/80/ES, ki se nanaša na „temeljne lokalne skupnosti“?	Ali so se nacionalni predpisi o omejitvah v zvezi z nedržavljanji na izvršilnih položajih spremenili?
DRŽAVA								
BELGIJA		LU	LU v Bruslju	NE				
BOLGARIJA								
ČEŠKA REPUBLIKA		NE	NE	NE				
DANSKA		DA	NE	n. r.		DA	DA	
NEMČIJA		LU	LU	n. r.				
ESTONIJA								
IRSKA		DA	DA	n. r.			DA	
GRČIJA		LU	DA	NE				
ŠPANIJA		DA/LU	LU	NE				
FRANCIJA								
HRVAŠKA								
ITALIJA		DA	n. r.	n. r.		DA		
CIPER								
LATVIJA		DA	NE	NE				
LITVA		DA	DA/LU	NE				
LUKSEMBURG		DA	DA	NE		DA		
MADŽARSKA		DA	n. r.	n. r.		DA	DA	DA (odpravljeno)
MALTA		DA	DA/LU	NE		DA		
NIZOZEMSKA		NE	NE	NE			DA	
AVSTRIJA		DA/LU	DA/LU	NE				
POLJSKA								
PORTUGALSKA								
ROMUNIJA		DA	n. r.	NE		DA	NE	DA (odpravljeno)
SLOVENIJA		DA	DA/LU	NE		DA	DA	
SLOVAŠKA		LU	NE/LU	NE				
FINSKA		DA	NE	NE		DA		
ŠVEDSKA		DA/LU	DA	NE		n. r.		
ZDRUŽENO KRALJESTVO		DA	NE	NE		DA	DA	

Legenda in opombe

LU: ukrepe je uvedla lokalna uprava.

DA/LU: ukrepi so v pristojnosti centralne in lokalne uprave ter jih obe tudi izvajata.

NE/LU: ukrepi so v pristojnosti centralne in lokalne uprave, vendar jih izvaja le lokalna uprava.