



Bruselj, 29.1.2014  
COM(2014) 33 final

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

**Obravnavanje posledic izgube volilne pravice državljanov Unije, ki uresničujejo pravico  
do prostega gibanja**

## 1. UVOD

Možnost, da državljani politično voljo izražajo z uresničevanjem aktivne volilne pravice, ene temeljnih političnih državljanских pravic, je eden bistvenih elementov demokracije. Evropska unija temelji na vrednoti spoštovanja demokracije<sup>1</sup>. Vsak državljan EU ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije<sup>2</sup>. Komisija šteje spodbujanje državljanov k sodelovanju v demokratičnem življenju Unije za svojo prednostno nalogo<sup>3</sup>. Politične pravice državljanov EU so bile pomembna tema v letu 2013, evropskem letu državljanov, namenjenem spodbujanju razprave o pravicah in odgovornosti, ki jih prinaša državljanstvo EU, ter ozaveščanju o teh pravicah.

Kot je zapisano v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010<sup>4</sup>, je ena od ovir, s katerimi se kot politični akterji soočajo državljani EU iz nekaterih držav članic, da ostanejo na nacionalnih volitvah v svoji matični državi brez aktivne volilne pravice (oziroma jo „izgubijo“), če določeno obdobje prebivajo v tujini, pa čeprav prebivajo v drugi državi članici. Posledično se ti državljani ne morejo udeleževati nobenih nacionalnih volitev, ne v matični državi članici ne v državi članici prebivališča.

V skladu s členom 4(2) PEU mora Unija spoštovati nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami. Zato je zgolj v pristojnosti vsake posamezne države članice, da ob upoštevanju vrednote spoštovanja demokracije, skupne vsem državam članicam, sama odloči o sestavi volilnega telesa za svoje nacionalne volitve.

Kljub temu je treba upoštevati, da nacionalne politike, katerih posledica je izguba aktivne volilne pravice državljanov, lahko štejejo kot omejevalne glede uživanja pravic, povezanih z državljanstvom EU, med katere sodi pravica do prostega gibanja in prebivanja v EU, ena temeljnih pravic vsakega državljana EU. To je v nasprotju z temeljnim vodilom državljanstva EU, namreč da ga oseba uživa poleg nacionalnega državljanstva in da ima zavoljo njega – kot državljan EU – dodatne pravice; v teh primerih pa lahko uresničevanje pravice do prostega gibanja privede do izgube pravice do političnega udejstvovanja.

Poleg tega tovrstne politike zaostajajo za današnjo svetovno težnjo, da se državljanom nerezidentom dovoli sodelovanje na volitvah<sup>5</sup>. Poleg tega lahko državljani EU s prebivališčem v drugi državi članici ohranijo tesne in vseživljenjske vezi z izvorno državo, katere zakonodajni ukrepi (npr. glede plačila davkov ali pokojninskih pravic) jih utegnejo še naprej neposredno zadevati. K temu še posebej prispevajo splošno razširjen dostop do televizijskih programov preko meja<sup>6</sup> ter razpoložljivost interneta in drugih spletnih in mobilnih komunikacijskih tehnologij, vključno z družbenimi mediji, preko katerih je danes veliko lažje iz tujine spremljati politiko doma in se udeleževati tamkajšnjega družbenega in političnega dogajanja.

---

<sup>1</sup> Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

<sup>2</sup> Člen 10(3) PEU.

<sup>3</sup> Sporočilo Komisije „Priprava evropskih volitev leta 2014: nadaljnja krepitev demokratične in učinkovite izvedbe evropskih volitev“ z dne 12. marca 2013 (COM(2013) 126) in Priporočilo Komisije z dne 12. marca 2013 o krepitevi demokratične in učinkovite izvedbe volitev v Evropski parlament (C(2013) 1303).

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

<sup>5</sup> Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 7. maja 2013 v zadevi Shindler proti Združenemu kraljestvu (točki 110 in 115).

<sup>6</sup> To omogoča Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah).

Ponavljajoči se peticije, vprašanja poslancev v Evropskem parlamentu in dopisi splošne javnosti pričajo o tem, da so državljani EU zaskrbljeni glede problema, ki ga zaznavajo kot pomanjkljivost v svojih političnih pravicah. Na splošno so Evropejci prepričani, da državljani EU ne bi smeli izgubiti pravice voliti na nacionalnih volitvah v državi državljanstva zgolj zaradi tega, ker so se preselili v drugo državo EU<sup>7</sup>.

Iz teh razlogov je Komisija napovedala – namreč v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010 – da bo začela razpravo, v kateri bi se opredelile politične rešitve, s katerimi bi se preprečilo, da državljani EU izgubijo politične pravice zaradi uresničevanja pravice do prostega gibanja (ukrep 20).

V skladu s tem je Komisija določene države članice nagovorila z dopisom, v katerem je razložila svoje poglede na negativni učinek izgube volilne pravice na pravice EU in jih pozvala, naj prispevajo k skupnemu razmisleku o stvari. Odgovori so omogočili razjasnitve veljavne zakonodaje in politik ter razprave na nacionalni ravni.

Evropski parlament in Komisija sta 19. februarja 2013 priredila skupno razpravo o državljanstvu EU. Dogodka so se udeležili prizadeti državljani EU, predstavniki civilne družbe, poslanci v Evropskem parlamentu in strokovnjaki. Poudarili so, da je treba glede na današnji razvoj v smeri bolj vključujočega demokratičnega udejstvovanja v EU ponovno oceniti veljavne politike, spričo katerih so državljani prikrajšani za volilno pravico, prav tako pa tudi argumentacijo, na katero se te politike opirajo.

V Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2013 „Državljanji EU: vaše pravice, vaša prihodnost“<sup>8</sup> je Komisija poudarila, da je popolno sodelovanje državljanov EU na vseh ravneh demokratičnega življenja EU sâmo bistvo državljanstva Unije. V skladu s tem je napovedala, da bo predlagala konstruktivne načine, kako zagotoviti polno sodelovanje državljanov EU, ki prebivajo v drugi državi članici EU, v demokratičnem življenju EU z ohranjanjem njihove pravice, da volijo na nacionalnih volitvah v izvorni državi (ukrep št. 12).

To sporočilo udejanja to zavezo. Opira se na izid še trajajočih razprav na nacionalni in evropski ravni, v katere so vključeni civilna družba, akademska sfera in sami državljani EU. Cilj Sporočila je omejiti posledice nacionalnih politik, ukrepov in upravnih praks odvzemanja volilne pravice, ki naj se preučijo v sodelovanju z državami članicami, ter predlagati konstruktivne načine za krepitev pravice državljanov EU do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije in njihove pravice do prostega gibanja. Komisija ob tem sporočilu podaja priporočilo s predlogom vključujočih in za ta namen sorazmernih rešitev.

## 2. STANJE V DRŽAVAH ČLANICAH

Večina držav članic ima veljavna pravila za odvzem volilne pravice državljanov zaradi obsodb za hujša kazniva dejanja ali izgube pravne sposobnosti zaradi težav z duševnim zdravjem in motenj v duševnem razvoju.

Glede na informacije, s katerimi razpolaga Komisija, lahko trenutno veljavna pravna ureditev v petih državah članicah povzroči, da državljani Unije, ki prebivajo v drugih državah

<sup>7</sup> Skoraj dve tretjini (65 %) Evropejcev štejeta za neupravičeno, da državljani EU s prebivališčem v državi EU, ki ni njihova izvorna država, izgubijo pravico voliti na nacionalnih volitvah: Raziskava Eurobarometra 2012, št. 364 o volilni pravici, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_364\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf). Enakega mnenja je bil podoben delež vprašanih (62 %) v spletnem javnem posvetovanju o državljanstvu EU: Javno posvetovanje 2012 „Državljanji EU – vaše pravice, vaša prihodnost“, [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.

članicah, izgubijo aktivno volilno pravico že zato, ker določen čas prebivajo v tujini<sup>9</sup>. Glavne značilnosti teh režimov je mogoče povzeti, kot sledi:

Na Danskem velja, da danski državljani, ki zapustijo svojo državo, lahko ostanejo vpisani v volilni imenik, če prijavijo namero, da se bodo v dveh letih vrnili<sup>10</sup> – gre za pravilo, ki odraža v ustavi zapisano zahtevo o stalnem prebivališču kot predpogoju za glasovanje na nacionalnih volitvah<sup>11</sup>. Za nekatere volivce<sup>12</sup> se šteje, da imajo stalno prebivališče na Danskem, ne glede na to, ali prebivajo v tujini.

Podobno velja za irske državljane, ki odidejo z Irske: ti lahko ostanejo vpisani v volilni imenik le, če prijavijo namero, da se bodo vrnili v 18 mesecih<sup>13</sup>. Kljub temu je Ustavna konvencija Irske v okviru svojega načrta za ustavno reformo leta 2013 proučila vprašanje odprave te omejitve in v poročilu, podanem irski vladi 25. novembra 2013<sup>14</sup>, predlagala, da se irskim državljanom ob predsedniških volitvah zagotovi pravica voliti na irskih veleposlaništvih brez te omejitve. Irska vlada naj bi na poročilo odgovorila marca 2014.

Ciprski državljani izgubijo pravico voliti na nacionalnih volitvah, če na Cipru niso prebivali zadnjih šest mesecev pred zadevnimi volitvami, razen če prebivajo v tujini zaradi študija, začasnega dela ali zdravstvenih razlogov<sup>15</sup>.

Po malteški ustavi malteški državljani izgubijo aktivno volilno pravico, če na Malti niso imeli stalnega prebivališča vsaj šest mesecev v zadnjem osemnajstmesečnem obdobju pred vpisom v volilni imenik za nacionalne volitve<sup>16</sup>.

Britanski državljani izgubijo pravico voliti na parlamentarnih volitvah v Združenem kraljestvu, če v zadnjih 15 letih niso imeli prebivališča v Združenem kraljestvu, na območju katerega bi bili vpisani v volilni imenik<sup>17</sup>. V zadnjih letih so zaporedne vlade in parlamenti menili, da je ta omejitev načeloma potrebna in upravičena. Ta omejitev je bila izpodbijana pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, to pa je, v skladu z ustaljeno sodno prakso, razsodilo, da omejitev ni v nasprotju s členom 3 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah<sup>18</sup>. Združljivost tega pravila s pravom EU še ni bilo, ki jih je določilo Sodišče Evropske unije<sup>19</sup>.

Nekaj držav članic državljanom nalaga določene druge pogoje za ohranitev pravice voliti na nacionalnih volitvah.

Nemški državljani, ki prebivajo v tujini, lahko volijo na nacionalnih volitvah, če izpolnjujejo enega izmed naslednjih pogojev: i) neprekinjeno so prebivali v Nemčiji vsaj tri mesece po

<sup>9</sup> Ciper, Danska, Irska, Malta in Združeno kraljestvo.

<sup>10</sup> Člen 2(3) dela I poglavja I Zakona o parlamentarnih volitvah št. 271 z dne 13. maja 1987, kakor je bil nazadnje spremenjen leta 2009.

<sup>11</sup> Člen 29 dela IV iz Ustavnega zakona z dne 5. junija 1953.

<sup>12</sup> Predvsem diplomati, uslužbenci v javnih agencijah, zasebnih podjetjih, mednarodnih organizacijah ali danskih organizacijah za pomoč ali podporo, študenti na študiju v tujini, ali ljudje, ki živijo v tujini iz zdravstvenih razlogov.

<sup>13</sup> Člen 11(3)(a) dela II Volilnega zakona št. 23 iz leta 1992.

<sup>14</sup> Peto poročilo, predloženo irskemu parlamentu *Oireachtas* je dostopno na: <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

<sup>15</sup> Člen 5 Zakona št. 72/1979 in člen 11 Zakona št. 40/1980, kakor je bil nazadnje spremenjen z Aktom 4(i)/2003).

<sup>16</sup> Člen 57 Ustave, kakor je bil spremenjen z Zakonom LVIII.1974.23.

<sup>17</sup> Oddelek 1(3)(c) Zakona o zastopanju državljanov 1985, kakor je bil spremenjen z Zakonom o političnih strankah in referendumu 2000.

<sup>18</sup> Zgoraj navedena zadeva Shindler.

<sup>19</sup> To pravilo so državljani izpodbijali pred nacionalnimi sodišči; izpodbijanje je bilo neuspešno. Vendar pa nobeno predhodno vprašanje doslej ni bilo naslovljeno na Sodišče Evropske unije.

tem, ko so dopolnili štirinajst let, in sicer vsaj v preteklih 25 letih; ali ii) osebno in neposredno so se seznanili s političnimi razmerami v Nemčiji in te razmere jih zadevajo<sup>20</sup>.

Avstrijska zakonodaja<sup>21</sup> državljanom nalaga, da morajo pred odhodom iz države vložiti vlogo za ohranitev vpisanosti v volilni imenik in to vlogo ponovno vložiti vsakih deset let – za ponovno vložitev vloge je mogoče zaprositi v elektronski obliki. Državni organi so dolžni državljane, ki živijo v tujini, obvestiti, da so izbrisani iz volilnega imenika, in zagotoviti javno dostopne informacije o pravici državljanov v tujini, da se vpišejo v volilni imenik.

### 3. MNENJE SVETA EVROPE

Države imajo suvereno pravico, da v skladu z mednarodnimi normami, ki jih zavezujejo, določijo pogoje, pod katerimi lahko njihovi državljani uresničujejo pravico voliti na nacionalnih volitvah, vključno s pogoji glede prebivališča v državi. Evropsko sodišče za človekove pravice je ocenilo takšne pogoje glede prebivališča v luči člena 3 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah<sup>22</sup> in v vseh doslej obravnavanih primerih menilo, da volilne pravice načeloma ne omejujejo samovoljno<sup>23</sup>. Sodišče je predstavilo dejavnike, ki lahko upravičijo take pogoje.<sup>24</sup>

- domneva se, da se državljan nerezident manj neposredno ali stalno ukvarja z vsakodnevnimi težavami države in jih manj pozna;
- ni izvedljivo, da bi kandidati državljanom na tujem predstavili vprašanja, slednji pa nimajo nobenega vpliva na izbor kandidatov ali na oblikovanje njihovih volilnih programov;
- obstaja tesna vez med pravico voliti na parlamentarnih volitvah in posledicami dejanj tako izvoljenih političnih teles za volivca; in
- obstaja legitimna skrb za omejitev vpliva v tujini živečih državljanov na vprašanja, ki, kljub temu da so temeljna, v prvi vrsti zadevajo osebe, ki v državi živijo.

Vendar bi bilo treba o takih utemeljitvah presojati ob upoštevanju načel, na katerih temelji politično udejstvovanje. Kakor je poudarilo Evropsko sodišče za človekove pravice, „volilna pravica ni privilegij. V enaindvajsetem stoletju bi morala v demokratični državi obstajati pravna domneva v korist vključenosti. [...] Vsako splošno, samodejno in nekritično odstopanje od načela splošne volilne pravice pomeni tveganje, ki slabi demokratično legitimnost tako izvoljenega zakonodajalca in zakonov, ki jih sprejme.“<sup>25</sup>

Glede primerov, ko državljan, ki se izseli, aktivno volilno pravico obdrži za omejeno časovno obdobje, Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) meni, da je bolje

<sup>20</sup> Člen 1, 21. Zakona o spremembah zakona o zveznih volitvah z dne 27. aprila 2013, *Zvezni uradni list I*, str. 962. Ta zakon je bil sprejet na podlagi sodbe nemškega ustavnega sodišča, ki je ocenilo predhodno veljavno nacionalno pravo in razišlo, da zgolj merilo predhodnega trimesečnega bivanja kadar koli v Nemčiji kot pogoj, da državljani nerezidenti ohranijo aktivno volilno pravico, sâmo po sebi ni ustrezen dokaz, da so zadevne osebe seznanjene z nacionalnimi političnimi razmerami in da jih te razmere zadevajo. Namesto tega je sodišče dalo posebno težo dvema dejstvom: ali so osebe seznanjene s političnim sistemom, ne le preko informacij, pridobljenih s pomočjo sodobnih medijev, temveč tudi iz prve roke, na primer s članstvom v združenjih ali strankah, in ali jim lahko država naloži dajatve; Sodba z dne 4. julija 2012 (2 BvC 1/11 in 2 BvC 2/11), točke 44, 45, 47, 50, 52 in 56.

<sup>21</sup> Člena 2(3) in 2a(1) Zakona o volilnem imeniku 1973.

<sup>22</sup> Člen 3 Protokola št. 1 zagotavlja pravico do svobodnih volitev tako, da od pogodbenic zahteva, naj se zavežejo, da „bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles“.

<sup>23</sup> Nazadnje v zgoraj navedeni zadevi Shindler.

<sup>24</sup> Glej zlasti sodbo z dne 7. septembra 1999 v zadevi Hilbe proti Lihtenštajnu, in zgoraj navedeno zadevo Shindler (točka 105).

<sup>25</sup> Zgoraj navedena zadeva Shindler, točka 103.

„ponovno preučiti“ položaj po izteku tega obdobja, kot pa da državljanu aktivna volilna pravica preprosto ugasne. Države bi lahko uveljavljale določene formalne omejitve volilne pravice za državljane, ki prebivajo v tujini, na primer z zahtevo, da se tak državljan vpiše v volilni imenik, katerega veljavnost pa je običajno časovno omejena. Tako bi se izključile osebe, ki z izvorno državo nimajo nobenih vezi, hkrati pa bi se upoštevalo načelo sorazmernosti<sup>26</sup>.

Poleg tega je Evropsko sodišče za človekove pravice opozorilo na obstoj trenutne težnje, da se državljanom nerezidentom dovoli voliti. Ko je Sodišče pregledovalo zakone držav, ki so članice Sveta Evrope, je ugotovilo, da so lahko migranti „zaradi novih tehnologij in možnosti cenejšega prevoza v veliko tesnejšem stiku z državo državljanstva, kot bi bilo za večino migrantov mogoče pred štiridesetimi, celo tridesetimi leti. Zato so številne države [...] spremenile svojo zakonodajo, tako da državljanom nerezidentom določeno začetno obdobje dovolijo voliti na nacionalnih volitvah.“ Sklenjeno je bilo torej, da obstaja jasna težnja v smeri omogočanja glasovanja za državljane nerezidente, čeprav se doslej v Evropi ni vzpostavil nikakršen skupni pristop<sup>27</sup>.

#### 4. OKVIR EU

Sodišče je odločilo, da morajo države članice, tudi če zadeva spada v njihovo pristojnost (na primer določitev sestave volilnega telesa za nacionalne volitve), to pristojnost izvajati v skladu z zakonodajo EU, predvsem z določbami Pogodbe glede pravice vsakega državljanu EU do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, in tako preprečiti vsako odkrito ali prikrito diskriminacijo na podlagi državljanstva<sup>28</sup>.

V tem smislu je Sodišče na primer v zvezi z evropskimi volitvami potrdilo, da na prebivališče vezano merilo načeloma ni neprimerno za določitev, kdo ima pravico voliti in biti voljen, pri tem pa je pojasnilo, da tako merilo ne bi smelo voditi v kršitev splošnih načel prava EU, zlasti načela nediskriminacije.<sup>29</sup>

Države članice imajo, kar se tiče sestave volilnega telesa za nacionalne volitve, zelo različno zakonodajo. Ker trenutno nobena država članica nima splošne politike, na podlagi katere bi državljanom drugih držav članic, ki prebivajo na njenem ozemlju, podelila pravico voliti na nacionalnih volitvah<sup>30</sup>, državljani, ki so volilno pravico izgubili, običajno nimajo pravice voliti na nacionalnih volitvah v nobeni državi članici. Ker pa Unija še ni izkoristila možnosti iz člena 25 PDEU, da bi dopolnila seznam pravic, ki jih uživajo državljani Unije, njen pravni red državljanom EU ne more zagotoviti, da prenos prebivališča v drugo državo članico ne bo imel nobenih posledic za njihovo pravico voliti na nacionalnih volitvah.<sup>31</sup>

Ta položaj lahko kljub vsemu privede do omejevanja polnega uživanja pravic in koristi, ki jih državljanstvo EU prinaša državljanom EU za njihovo vsakdanje življenje.

<sup>26</sup> Poročilo o glasovanju na volitvah iz tujine z dne 24. junija 2011 (CDL-AD (2011) 022), točki 72 in 76.

<sup>27</sup> Zgoraj navedena zadeva Shindler, točki 110 in 115.

<sup>28</sup> Zadeva C-403/03, Schempp, točka 19.

<sup>29</sup> Zadeva C-300/04, Eman in Sevinger, točki 55 in 61.

<sup>30</sup> Izjeme so le irski državljani ter državljani Cipra in Malte (obravnavani kot „državljan Commonwealtha, ki izpolnjujejo pogoje“), ki lahko volijo na nacionalnih parlamentarnih volitvah v Združenem kraljestvu, in državljani Združenega kraljestva, ki lahko volijo na nacionalnih parlamentarnih volitvah na Irskem.

<sup>31</sup> V skladu s členom 25(2) PDEU lahko Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme določbe za dopolnitev pravic, ki jih imajo državljani Unije v skladu s členom 20(2) PDEU. Te določbe začnejo veljati, ko jih države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

**Prvič, sedanje stanje se lahko razume kot neskladno s temeljnimi vodili državljanstva EU.**

V skladu s členom 20 PDEU se državljanstvo Unije *doda* nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti. Najpomembnejše pravice, povezane z državljanstvom Evropske unije je treba državljanom EU podeliti *poleg* tistih, ki izvirajo iz njihovega nacionalnega državljanstva. Ne pričakuje se, da uresničevanje pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije, vodi v izgubo pravice voliti na nacionalnih volitvah, ki je na splošno povezana z nacionalnim državljanstvom.

**Drugič, nacionalne politike odvzema volilne pravice lahko vplivajo na način, kako državljani EU uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.**

Ti državljani lahko na primer sklenejo, da prenosa prebivališča ne bodo prijavili upravnim organom, da bi se tako zavarovali pred izgubo političnih pravic v izvorni državi.

**Tretjič, politike odvzema volilne pravice povzročajo vrzel v političnih pravicah zadevnih državljanov EU, ki je v nasprotju s prizadevanji za spodbujanje sodelovanja državljanov v demokratičnem življenju Unije.**

Čeprav državljani EU, ki so izgubili volilno pravico, ohranijo pravico voliti poslance v Evropskem parlamentu, pa nimajo pravice sodelovati v nacionalnem postopku za oblikovanje nacionalnih vlad, katerih člani sestavljajo Svet, sozakonodajalca EU, kar je v nasprotju s sedanjimi naporji za izboljšanje pogojev glede vključevanja državljanov v javno sfero na nacionalni in evropski ravni.

Komisija iz teh razlogov predlaga nekaj možnosti, ki bi prispevale k zmanjšanju tveganja, da državljani EU izgubijo volilno pravico zgolj zato, ker uresničujejo pravico do prostega gibanja.

Te možnosti ne posegajo v vlogo Komisije kot varuhinje pogodb in pravil Pogodbe o pravici državljanov EU do prostega gibanja, kakor jih razlaga Sodišče.

## **5. MOŽNOSTI ZA ODPRAVLJANJE POSLEDIC IZGUBE VOLILNE PRAVICE**

### **5.1. Možnosti, ki so z vidika EU neprimerne**

Ena od možnosti, ki so bile v zadnjih letih predlagane za nadomestitev izgubljene politične pravice v izvorni državi, je naturalizacija v državi stalnega prebivališča, ki vodi do pridobitve političnih pravic v tej državi. Vendar bi bilo spodbujanje naturalizacije v državi gostiteljici kot sredstva za okrepitev političnih pravic v nasprotju z vlogo državljanstva EU kot glavnega instrumenta za pospeševanje spoštovanja nacionalne identitete in raznolikosti ter zagotavljanja enake obravnave ne glede na državljanstvo. Poleg tega taka možnost ne upošteva zapletenosti mobilnosti znotraj EU. Posamezniki imajo pravico prebivati v več državah za daljši ali krajši čas in se na koncu morda celo vrniti v izvorno državo. Od njih ni mogoče pričakovati, da pridobijo dvojna ali zaporedna državljanstva različnih držav, zgolj zato da bi ohranili politične pravice.

Druga možnost, ki jo zagovarja zlasti akademska sfera<sup>32</sup>, bi bila vzpostavitev strukturiranega dialoga ali odprta metoda usklajevanja za spodbujanje držav članic, da – na dvostranski ali večstranski podlagi – zagotovijo vzajemno priznavanje volilne pravice za svoje državljane, ki živijo v drugi državi članici (zlasti v najbližjih sosedah oziroma tistih, s katerimi imajo močne

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

vezi). Vendar pa bi takšen pristop povzročil razdrobitev in asimetrične volilne pravice za državljane EU po vsej EU.<sup>33</sup>

## **5.2. Ustrezne rešitve v okviru EU**

### *5.2.1. Kratkoročne sorazmerne rešitve*

Trenutno veljavni predpisi v nekaterih državah članicah temeljijo na domnevi, v skladu s katero določeno obdobje prebivanja v tujini pomeni, da je bila povezava s političnim procesom v matični državi prekinjena. Vendar ta domneva v vseh primerih ne drži. Zato bi utegnilo biti primerno dati državljanom, ki tvegajo izgubo volilne pravice, možnost, da izkažejo trajno zanimanje za politični proces v državi članici, katere državljani so.

Državljeni EU danes imajo možnost ostati povezani s političnim življenjem v izvorni državi in trenutne težnje kažejo na vse bolj vključujoče pristope za politično udejstvovanje. Ob velikem pomenu, ki ga ima pravica do prostega gibanja v EU, bi to pomenilo, da bi bilo treba sorazmerne rešitve vzpostaviti v kratkem. Te bi morale državljanom EU omogočiti, da sami določijo, kako močne so vezi, ki jih ohranjajo z matično državo.

Glede ustreznih meril za zagotavljanje dokazov o obstoju takih vezi, bi moralo aktivno ravnanje posameznikov, na primer vložitev vloge za ohranitev vpisanosti v volilni imenik, šteti kot zadostno za ta namen – to se zdi najpreprostejša in najmanj obremenilna rešitev za državljane same.

***Države članice, ki svojim državljanom omejujejo pravico voliti na nacionalnih volitvah izključno na podlagi pogoja prebivališča, bi svojim državljanom, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Evropski uniji, morale omogočiti, da ohranijo aktivno volilno pravico, če izkazujejo trajno zanimanje za politično življenje v državi članici, katere državljani so, tudi z vlogo za ohranitev vpisanosti v volilni imenik.***

Možnost od državljanov zahtevati, da zaprosijo za ohranitev vpisanosti v volilni imenik, ne bi smela posegati v možnost držav članic, da od svojih državljanov zahtevajo, naj v ustreznih časovnih presledkih ponovno vložijo vlogo in tako potrdijo trajnost zanimanja.<sup>34</sup>

***Če države članice svojim državljanom, ki prebivajo v drugi državi članici, dovoljujejo obdržati pravico voliti na nacionalnih volitvah na podlagi vloge za ohranitev vpisanosti v volilni imenik, lahko te države članice sprejmejo sorazmerne spremljevalne ukrepe, na primer določijo obveznost ponovne vložitve vloge za ohranitev vpisanosti v ustreznih časovnih presledkih.***

Da bi bilo breme državljanov v tujini čim manjše, bi jim bilo treba omogočiti, da lahko vlogo za ohranitev vpisanosti v volilni imenik oddajo v elektronski obliki.

***Države članice, ki svojim državljanom s prebivališčem v drugi državi članici dovoljujejo obdržati pravico voliti na nacionalnih volitvah na podlagi (ponovne) vloge za ohranitev vpisanosti v volilni imenik, bi morale zagotoviti, da se lahko vse ustrezne vloge oddajo v elektronski obliki.***

Poleg tega je pomembno, da se državljanom, ki se preselijo v drugo državo članico oziroma v njej prebivajo, zagotovijo informacije o pogojih, pod katerimi bodo lahko ohranili volilno pravico. Te informacije bi bile lahko na voljo v obliki letakov ali radijskih in televizijskih

<sup>33</sup> Državljeni držav članic, v katerih se volilna pravica izgubi, bi lahko pridobili aktivno volilno pravico v nekaterih ali vseh drugih državah članicah, vendar pa to ne bi bilo zagotovljeno državljanom 23 držav članic, kjer se volilna pravica ne izgubi.

<sup>34</sup> Tak sistem imajo v Avstriji, kjer se ponovna vložitev vloge zahteva vsakih deset let.



oddaj ter ciljno naravnane obveščanja s strani konzulatov, veleposlaništev in izseljenskih organizacij.

***Države članice, katerih državljani s prebivališčem v drugi državi članici izgubijo pravico voliti na nacionalnih volitvah, bi morale te državljane na ustrezen način in pravočasno obvestiti o pogojih in praktičnih rešitvah za ohranitev pravice voliti na nacionalnih volitvah.***

#### *Dolgoročnejša vizija*

Ta razmislek o krepitvi politične udeležbe državljanov EU z obravnavanjem posledic izgube volilne pravice ne bi smel preprečiti dolgoročnejšega razmisleka o tem, kako odpraviti vrzel v udeleženosti državljanov EU, ki prebivajo v drugi državi članici, na nacionalni in, kjer je primerno, na regionalni ravni. Dejansko se o podelitvi volilne pravice v državi gostiteljici precej razpravlja, tudi zato, da bi se prispevalo h krepitvi političnega udeleženosti državljanov EU, ki so volilno pravico izgubili in nimajo pravice voliti na nacionalnih volitvah nikjer v EU.

Jasno je, da to je veliko širše vprašanje – vprašanje, ki bi prispevalo k temu, da bi pravica vsakega državljanca do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije postala v celoti učinkovita, tako da bi se mobilni državljani EU bolje vključevali v državo gostiteljico in krepili državljanstvo EU.

Kot je bilo napovedano v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2013, je primerno, da se to vprašanje obravnava v okviru prihodnjega širšega razmisleka o prihodnosti EU.

## **6. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Komisija ob upoštevanju političnega dialoga o izgubi volilne pravice z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi, institucionalnimi akterji in civilno družbo ter v odgovor na pričakovanja samih državljanov EU, kot je bilo izraženo v javnih posvetovanjih in državljanskih dialogih o prihodnosti EU, predlaga ustrezne rešitve. Utemeljitev veljavnih politik izgube volilne pravice je treba ponovno oceniti glede na socialno-ekonomsko in tehnološko resničnost, sedanji položaj evropske integracije in obstoječe težnje k bolj vključujočemu političnemu udeleženosti. V tem pogledu je ključna vloga državljanstva EU v tem, da državljanom omogoča, da se jih obravnava kot enakopravne in dragocene člane skupnosti, tako v izvorni državi kot v državi, kjer prebivajo.

To sporočilo opredeljuje možne konstruktivne rešitve, ki se zadevnim državam članicam predlagajo v preučitev. Komisija v priloženem priporočilu predlaga vključujoče in sorazmerne pristope k političnim pravicam državljanov, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja, tj. pristope, ki temeljijo na načelu, da bi ti državljani morali imeti pravico, da sami odločijo, ali bodo ohranjali živo zanimanje za politično življenje izvorne države.

Komisija bo ocenila napredek v smeri odpravljanja posledic izgube volilne pravice državljanov EU, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja, pri poročanju o napredku na področju dejanskega uveljavljanja državljanstva EU.