



Bruxelles, 29.1.2014.
COM(2014) 33 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**o pitanju oduzimanja glasačkog prava građana Unije koji ostvaruju svoje pravo slobode
kretanja**

1. UVOD

Mogućnost da državljani svoju političku volju izražavaju koristeći se pravom glasovanja, jednim od temeljnih političkih građanskih prava, dio je ustroja demokracije. Europska unija temelji se na vrijednosti poštovanja demokracije¹. Svaki građanin EU-a ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije². Komisija smatra da je prioritet potaknuti sudjelovanje građana EU-a u demokratskom životu Unije³. Politička prava građana EU-a bila su na dnevnom redu tijekom Europske godine građana 2013. namijenjenoj poticanju rasprave i podizanju svijesti o pravima i odgovornostima koja se ostvaruju građanstvom EU-a.

Jedna od prepreka s kojom se građani EU-a iz određenih država članica suočavaju kao politički subjekti, navedena u izvješću o građanstvu EU-a za 2010.⁴, jest da gube pravo glasovanja („oduzima im se glasačko pravo”) na nacionalnim izborima svoje matične zemlje ako izvjesno vrijeme borave u inozemstvu, uključujući slučajeve u kojima borave u drugoj državi članici. Slijedom toga, ti građani ne mogu sudjelovati na nacionalnim izborima, ni u matičnoj državi članici ni u državi članici u kojoj borave.

U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a Unija mora poštovati nacionalne identitete država članica koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama. Stoga je u nadležnosti svake države članice, poštujući pritom vrijednost poštovanja demokracije koja je zajednička svim državama članicama, da samostalno odluče o sastavu biračkog tijela za svoje nacionalne izbore.

Međutim, mora se uzeti u obzir da se nacionalne politike koje dovode do oduzimanja glasačkih prava građanima, mogu smatrati ograničavajućim čimbenikom u pogledu uživanja prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, primjerice pravo na slobodno kretanje i boravak unutar EU-a, temeljno pravo svakog građanina EU-a. To nije u skladu s temeljnom pretpostavkom građanstva EU-a to jest da je dodana vrijednost nacionalnom državljanstvu, a cilj mu je navesti dodatna prava građana EU-a, budući da se u tom slučaju ostvarivanjem prava na slobodno kretanje može dovesti do gubitka prava na sudjelovanje u političkom životu.

Takve politike zaostaju za trenutačnim globalnim trendom da se građanima koji u matičnoj državi nemaju stalni boravak omogući sudjelovanje na izborima⁵. Osim toga, građani EU-a koji borave u nekoj drugoj državi članici mogu održavati cjeloživotne i uske veze s njihovom zemljom podrijetla te zakoni doneseni u toj državi i dalje se mogu odnositi na te građane (npr. plaćanje poreza, mirovinska prava). Posebno, zbog širokog pristupa televizijskim programima preko granica⁶ te dostupnosti interneta i druge internetske i mobilne komunikacijske tehnologije, uključujući društvene medije, danas je puno lakše iz inozemstva pratiti domaću politiku i sudjelovati u tamošnjim društvenim i političkim događanjima.

Ponavljajućim peticijama, pitanjima zastupnika Europskog parlamenta i korespondencijom iz opće javnosti ukazuje se na to da su građani EU-a zabrinuti zbog tog problema koji smatraju

¹ Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

² Članak 10. stavak 3. UEU-a.

³ Komunikacija Komisije „Pripreme za izbore za Europski parlament 2014.: daljnje povećanje demokratičnosti i učinkovitosti izbora” od 12. ožujka 2013. (COM(2013) 126) i Preporuka o „poticanju demokratske i učinkovite provedbe izbora za Europski parlament” od 12. ožujka 2013. (C(2013) 1303). COM(2010) 603.

⁴ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 7. svibnja 2013. u predmetu *Shindler protiv Ujedinjene Kraljevine*, stavci 110. i 115.

⁶ Omogućuje se Direktivom 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama),

umanjenjem političkih prava. Europljani općenito misle da građani EU-a ne bi smjeli izgubiti pravo glasovanja na nacionalnim izborima u zemlji čiji su državljani samo zato što su se preselili u drugu državu članicu EU-a⁷.

Iz tih razloga, Komisija je najavila u izvješću o građanstvu EU-a za 2010. da će pokrenuti raspravu u okviru koje bi se utvrdile opcije politike za sprečavanje da građani EU-a izgube svoja politička prava samo zato što su ostvarivali svoje pravo na slobodno kretanje (akcija 20.).

To je dovelo do toga da je Komisija određenim državama članicama uputila dopise u kojima je izložila svoja stajališta o negativnom utjecaju oduzimanja glasačkih prava na pravo EU-a pozivajući te države članice na njihov doprinos zajedničkom razmatranju o toj temi. Odgovorima je pružen uvid u postojeće zakone i politike te rasprave na nacionalnoj razini.

Europski parlament i Komisija 19. veljače 2013. održali su zajedničko saslušanje o građanstvu EU-a. Sudionici, uključujući pogođene građane EU-a, predstavnici civilnog društva, zastupnici Europskog parlamenta i stručnjaci naglasili su potrebu za ponovnim ocjenjivanjem postojećih politika kojima se građanima oduzima glasačko pravo, i obrazloženja na kojima su takve politike utemeljene, u svjetlu postojećeg razvoja prema uključivijem demokratskom sudjelovanju u EU-u.

U Izvješću o građanstvu EU-a za 2013. *Građani EU-a: vaša prava, vaša budućnost*⁸ Komisija je naglasila da je potpuno sudjelovanje građana EU-a u demokratskom životu EU-a na svim razinama temelj građanstva Unije. Sukladno tome, Komisija je najavila da će predložiti konstruktivne načine omogućavanja građanima EU-a koji žive u drugoj državi članici da potpuno sudjeluju u demokratskom životu EU-a zadržavajući svoje glasačko pravo na nacionalnim izborima u zemlji njihova podrijetla (akcija 12).

Ovom Komunikacijom upućuje se na tu obvezu. Ona se temelji na rezultatima tekućih rasprava na nacionalnoj razini i razini EU-a, uključujući civilno društvo, akademske krugove i same građane EU-a. Njezin je cilj ukazati na konstruktivne načine kojima će se poboljšati pravo građana EU-a na sudjelovanje u demokratskom životu Unije i njihovo pravo na slobodno kretanje, ograničavanjem posljedica nacionalnih politika oduzimanja glasačkih prava, mjerama i upravnom praksom koje će se istražiti u suradnji s državama članicama. Uz ovu Komunikaciju priložena je Preporuka kojom se predlažu uključiva i u tu svrhu razmjerna rješenja.

2. STANJE U DRŽAVAMA ČLANICAMA

U većini država članica postoje propisi za oduzimanje glasačkih prava građanima zbog kaznenih presuda za teška kaznena djela ili zbog gubitka pravne sposobnosti povezane s problemima s mentalnim zdravljem i intelektualnim poteškoćama.

U skladu s podacima koje Komisija ima na raspolaganju, propisi koji su trenutačno primjenjivi u pet država članica mogu dovesti do situacije u kojoj bi građani Unije koji borave u drugoj državi članici mogli izgubiti svoje glasačko pravo isključivo na temelju činjenice da

⁷ Gotovo dvije trećine (65 %) Europljana smatra da je neopravdano da građani EU-a koji borave u državi članici EU-a koja nije njihova zemlja podrijetla izgube pravo glasa na nacionalnim izborima: Istraživanje Eurobarometra 2012. br. 364 o „biračkim pravima”, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. Jednakog mišljenja bio je i veliki dio ispitanika (62 %) u internetskom javnom savjetovanju o građanstvu EU-a: Javno savjetovanje 2012. „Građani EU-a vaša prava, vaša budućnost”, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

borave u inozemstvu određeno razdoblje.⁹ Glavna obilježja tih propisa mogu se sažeti kako slijedi:

U Danskoj, danskim državljanima koji napuste zemlju dopušteno je ostati na popisu birača ako prijave da se namjeravaju vratiti u roku od dvije godine¹⁰, pravilo koje se očituje u Ustavu u koji je unesen zahtjev o stalnom boravku kao preduvjet za glasovanje na nacionalnim izborima¹¹. Za neke glasače¹² smatra se da imaju stalni boravak u Danskoj neovisno o tome žive li u inozemstvu.

Slično tomu, irskim državljanima koji napuste Irsku dopušteno je ostati na popisu birača samo ako prijave da se namjeravaju vratiti u roku od 18 mjeseci¹³. Međutim, u okviru njezina plana za ustavnom reformom, Ustavna konvencije Irske u 2013. proučila je pitanje uklanjanja tog ograničenja i u izvješću podnesenom irskoj vladi 25. studenoga 2013.¹⁴ predložila da se irskim državljanima na predsjedničkim izborima zajamči pravo glasovanja u irskim veleposlanstvima bez tog ograničenja. Irska vlada namjerava odgovoriti na izvješće u ožujku 2014.

Ciparski državljani gube pravo glasovanja na nacionalnim izborima ako nemaju boravak u Cipru tijekom šest mjeseci neposredno prije izbora, osim ako imaju boravak u inozemstvu zbog studija ili privremenog rada ili zdravstvenih razloga¹⁵.

Prema malteškom ustavu malteški građani gube pravo glasovanja ako na Malti nisu imali stalni boravak najmanje šest mjeseci u sklopu razdoblja od osamnaest mjeseci neposredno prije njihova upisa u popis birača za nacionalne izbore¹⁶.

Britanski državljani gube pravo glasovanja na parlamentarnim izborima u Ujedinjenoj Kraljevini ako u proteklih 15 godina nisu bili u registru birača s adresom u Ujedinjenoj Kraljevini¹⁷. Tijekom posljednjih nekoliko godina, razne vlade i parlamenti smatrali su da je, u načelu, to ograničenje potrebno i opravdano. To ograničenje osporeno je pred Europskim sudom za ljudska prava koji u skladu s prethodnom sudskom praksom, nije utvrdio suprotnost s člankom 3. Protokola br. 1 Europske konvencije o ljudskim pravima¹⁸. Sud još nije utvrdio sukladnost tog propisa s pravom EU-a¹⁹.

Nekoliko država članica nameću određene druge uvjete za održavanje prava glasovanja na nacionalnim izborima.

Njemački građani koji borave u inozemstvu imaju pravo glasovanja na nacionalnim izborima, pod uvjetom da udovoljavaju jednom od sljedećih uvjeta: i. da su boravili u Njemačkoj u neprekinutom razdoblju od najmanje tri mjeseca nakon što su navršili četrnaest godina i da je

⁹ Cipar, Danska, Irska, Malta i Ujedinjena Kraljevina.

¹⁰ Članak 2. stavak 3. poglavlja I. dijela I. Zakona o parlamentarnim izborima br. 271 od 13. svibnja 1987. kako je posljednji put izmijenjen 2009.

¹¹ Članak 29. dijela IV. Ustavnog zakona od 5. lipnja 1953.

¹² Uglavnom diplomati, zaposlenici javnih agencija, privatnih poduzeća, međunarodnih organizacija ili danskih organizacija za pomoć ili potporu, studenti koji studiraju u inozemstvu, ili osobe koje žive u inozemstvu zbog zdravstvenih razloga.

¹³ Članak 11. stavak 3. *lit* (a) dijela II. Izbornog zakona br. 23 iz 1992.

¹⁴ Peto izvješće podneseno Oireachtasu dostupno je na <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Članak 5. Zakona br. 72/1979 i članak 11. Zakona br. 40/1980 kako su zadnje izmijenjeni Zakonom 4 (i)/2003).

¹⁶ Članak 57. Ustava kako je izmijenjen Zakonom LVIII.1974.23.

¹⁷ Odjeljak 1. stavak 3. *lit*. (c) Zakona o zastupanju državljana iz 1985. kako je izmijenjen Zakonom o političkim strankama i referendumu 2000.

¹⁸ Prethodno navedeni predmet *Shindler*.

¹⁹ Građani su osporavali to pravilo pred nacionalnim sudovima; ta su osporavanja bila neuspješna. Međutim, nijedno preliminarno pitanje Sudu dosad nije upućeno.

to razdoblje bilo u proteklih 25 godina; ili ii. osobno su i izravno upoznati s političkim stanjem u Njemačkoj i na koje se to stanje odnosi²⁰.

Austrijskim se zakonodavstvom²¹ državljanima nalaže da prije napuštanja zemlje podnesu zahtjev za ostanak u popisu birača i obnove taj zahtjev svakih deset godina; zahtjev za obnovu može se podnijeti elektroničkim putem. Tijela imaju obvezu državljanima koji žive u inozemstvu obavijestiti da su izbrisani s popisa birača i osigurati javno dostupne informacije o pravu državljanina u inozemstvu da se upišu u popis birača.

3. STAJALIŠTE VIJEĆA EUROPE

Države članice imaju suvereno pravo da u skladu s međunarodnim normama koje ih obvezuju, utvrde uvjete na temelju kojih njihovi državljani ostvaruju pravo glasovanja na nacionalnim izborima, uključujući uvjete kojima se zahtijeva boravak u zemlji. Europski sud za ljudska prava ocijenio je takve uvjete boravka u svjetlu članka 3. Protokola br. 1 Europskoj konvenciji o ljudskim pravima²² i u svim predmetima koje je do sada istražio, prihvatio, da se u načelu pravo glasanja ne ograničuje proizvoljno²³. Sud je naglasilo čimbenike kojima se mogu opravdati ti uvjeti:²⁴

- pretpostavka da se državljani bez stalnog boravka manje izravno ili kontinuirano bavi svakodnevnim problemima države i manje je upoznat s njima;
- nije izvedivo da kandidati državljanima u inozemstvu predstavljaju teme i potonji nemaju utjecaj na odabir kandidata ili na oblikovanje njihovih izbornih programa;
- bliska veza između prava glasovanja na parlamentarnim izborima i izravnog utjecaja zakona koje donesu izabrana politička tijela i
- legitimni interes da se ograniči utjecaj na izborima građana koji žive u inozemstvu o pitanjima koja, iako temeljna, prvenstveno utječu na osobe koje žive u zemlji.

Međutim, takva obrazloženja treba odmjeriti prema načelima na kojima počiva sudjelovanje u političkom životu. „Pravo glasovanja nije privilegija”, kako je istaknuo Europski sud za ljudska prava. U 21. stoljeću pretpostavka u demokratskoj državi mora biti u korist uključivanja [...] Svako opće, automatsko i nekontrolirano udaljavanje od načela općih izbora može ugroziti demokratsku vrijednost zakonodavnog tijela odabranog na taj način te zakona koje objavljuje.”²⁵

Prema Europskoj komisiji za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) ako je utvrđen rok za zadržavanje prava glasovanja nakon što se građanin iseli, preporučuje se da se

²⁰ Članak 1., 21. Zakon o o izmjeni saveznog zakona o izborima od 27. travnja 2013., Savezni službeni list I, str. 962. Taj zakon donesen je nakon presude njemačkog ustavnog suda koji je ocijenio prethodno mjerodavno nacionalno pravo i presudio da jedini kriterij prethodnog tromjesečnog boravka u bilo kojem trenutku u Njemačkoj kao uvjet da državljani bez stalnog boravka zadrže pravo glasovanja, sam po sebi nije primjeren dokaz da su dotične osobe upoznate s nacionalnim političkim stanjem i da se to stanje na njih odnosi. Umjesto toga, Sud je stavio naglasak na sljedeće: upoznatost osoba s političkim sustavom ne samo na temelju informacija dobivenih putem suvremenih medija, već na temelju informacija iz prve ruke, na primjer članstvom u udrugama ili strankama te mogućnost države da im porezima nametne obvezu; Presuda od 4. srpnja 2012. (2 BvC 1/11 i 2 BvC 2/11), stavci 44., 45., 47., 50., 52. i 56.

²¹ Članci 2. stavak 3. i 2.a. Zakona o popisu birača 1973.

²² Člankom 3. Protokola br. 1 jamči se pravo na slobodne izbore nametanjem obveze ugovornim strankama da „u razumnim razdobljima provodi slobodne izbore tajnim glasanjem u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja pri izboru zakonodavnih tijela”.

²³ Nedavno u prethodno navedenom predmetu *Shindler*.

²⁴ Vidi posebno presudu od 7. rujna 1999. *Hilbe protiv Lihtenštajna* i prethodno navedeni predmet *Shindler*, stavak 105.

²⁵ Prethodno navedeni predmet *Shindler*, stavak 103.

stanje „ponovno razmotri” nakon isteka razdoblja, a ne da se pravo na glasovanje jednostavno izgubi. Države članice mogle bi uvesti neka formalna ograničenja na pravo glasovanja za građane koji borave u inozemstvu, npr. zahtjev za ostanak u registru birača koji obično ostaje na snazi samo tijekom ograničenog razdoblja. Time bi se omogućilo isključivanje osoba koje nisu povezane s državom podrijetla poštujući načelo proporcionalnosti²⁶.

Osim toga, Europski sud za ljudska prava istaknuo je postojanje trenutačnog trenda kojim se državljanima bez stalnog boravka omogućuje glasovanje. Preispitivanjem zakona država koje su članice Vijeća Europe, Sud je odlučio da se „pojavom novih tehnologija i jeftinijim prijevozom pridonijelo boljoj povezanošću iseljenika s državom njihova državljanstva nego što bi to bilo moguće za većinu iseljenika prije četrdeset ili čak trideset godina. Stoga je nekoliko država [...] izmijenilo svoje zakonodavstvo kako bi se državljanima bez stalnog boravka prvi put omogućilo glasovanje na nacionalnim izborima.” Sud je stoga zaključio da postoji jasan trend u korist dopuštanja glasanja državljanima bez stalnog boravka iako zajednički pristup na europskoj razini još ne postoji²⁷.

4. OKVIR EU-A

Kako je Sud odlučio, ako je predmet u nadležnosti država članica, na primjer definicija sastava biračkog tijela za nacionalne izbore, države članice moraju izvršiti tu nadležnost u skladu s pravom EU-a, a posebno odredbama Ugovora koje se odnose na pravo svakog građanina EU-a na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, te tako izbjeci očitu ili tajnu diskriminaciju na temelju državljanstva²⁸.

U svjetlu toga Sud je primjerice u vezi s europskim izborima priznao da kriterij povezan s boravkom nije u načelu neprimjeren za određivanje tko ima pravo na glasovanje i kandidiranje, te pritom razjasnio da takav kriterij ne bi smio dovesti do kršenja općih načela prava EU-a, osobito načela nediskriminacije²⁹.

Nacionalna zakonodavstva o sastavu biračkog tijela za nacionalne izbore različita su. Trenutačno, nijedna država članica nema opću politiku kojom bi se državljanima drugih država članica koji borave na njezinom državnom području odobrilo pravo glasovanja na nacionalnim izborima³⁰, a građani Unije kojima je oduzeto glasačko pravo ostaju bez prava glasovanja na nacionalnim izborima u svim državama članicama. Međutim, budući da Unija još nije iskoristila mogućnost iz članka 25. UFEU-a da se dopuni popis prava koja uživaju građani Unije, zakonodavstvom EU-a ne može se jamčiti da promjena boravka građanina EU-a u drugu državu članicu neće imati nikakvih posljedica za njegovo pravo glasovanja na nacionalnim izborima.³¹

Tim se položajem ipak može dovesti do ometanja potpunog uživanja prava i koristi koje im građanstvo EU-a donosi u njihovu svakodnevnom životu.

²⁶ Izvješće o glasovanju iz inozemstva, 24. lipnja 2011. (CDL-AD (2011) 022), stavci 72. i 76.

²⁷ Prethodno navedeni predmet *Shindler*, stavci 110. i 115.

²⁸ Predmet C-403/03, *Schempp*, stavak 19.

²⁹ Predmet C-300/04, *Eman i Sevinger*, stavci 55. i 61.

³⁰ Iznimke su da irski državljani te državljani Cipra i Malte (smatraju se kao „kvalificirani državljani Commonwealtha”) mogu glasovati na nacionalnim parlamentarnim izborima u Ujedinjenoj Kraljevini, a državljani Ujedinjene Kraljevine na nacionalnim parlamentarnim izborima u Irskoj.

³¹ U skladu s člankom 25. stavkom 2. UFEU-a, Vijeće, odlučujući jednoglasno, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, može donijeti odredbe radi jačanja ili dopune prava koja građani uživaju u EU-u na temelju članka 20. stavka 2. UFEU-a. Te odredbe stupaju na snagu nakon što ih sve države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

Prvo, trenutačno se stanje može shvatiti kao neusklađeno s temeljnim načelom građanstva EU-a.

U skladu s člankom 20. UFEU-a, građanstvo Unije *dodaje se* nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga. Osnovna prava koja proizlaze iz građanstva EU-a moraju biti dodijeljena građanima EU-a *uz* ona dobivena njihovim nacionalnim državljanstvom. Ne očekuje se da se ostvarivanjem prava, koja proizlaze iz građanstva Unije, dovodi do gubitka prava glasovanja na nacionalnim izborima, koje je uglavnom povezano s nacionalnim državljanstvom.

Drugo, nacionalnim politikama oduzimanja glasačkih prava može se utjecati na način na koji građani Europske unije ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica.

Ti građani mogu na primjer odlučiti da promjenu mjesta boravka ne prijave upravnim tijelima kako bi osigurali da ne izgube politička prava u svojoj zemlji.

Treće, politikama oduzimanja glasačkog prava dovodi se do razlike u političkim pravima dotičnih građana EU-a što nije u skladu s naporima za promicanjem sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije.

Premda građani Unije kojima je oduzeto glasačko pravo zadržavaju pravo glasanja za izbor članova Europskog parlamenta, oni nemaju pravo sudjelovanja u nacionalnim postupcima na temelju kojih se sastavljaju nacionalne vlade, čiji su članovi sastavni dio Vijeća, drugog suzakonodavca Unije, a što je u suprotnosti s trenutačnim naporima za poboljšanjem uvjeta za sudjelovanje građana u nacionalnoj i europskoj javnoj sferi.

Iz tih razloga, Komisija predlaže neke opcije kojima bi se moglo pridonijeti smanjenju rizika od oduzimanja glasačkog prava građanima EU-a koji se koriste svojim pravom na slobodno kretanje.

Tim se opcijama ne dovodi u pitanje uloga Komisije kao čuvarice Ugovora i pravila iz Ugovora o pravu na slobodno kretanje građana EU-a, kako ih tumači Sud.

5. OPCIJE U ODNOSU NA PITANJE ODUZIMANJA GLASAČKOG PRAVA

5.1. Opcije koje su sa stajališta EU-a neprimjerene

Jedna od opcija koja je posljednjih nekoliko godina predlagana za nadomjestak gubitka političkih prava u zemlji podrijetla jest stjecanje državljanstva u zemlji boravka kojim se dovodi do stjecanja političkih prava u toj zemlji. Međutim, promicanje stjecanja državljanstva u zemlji domaćinu kao sredstva za povećavanje političkih prava ne bi bilo u skladu s ulogom građanstva EU-a kao primarnog instrumenta za promicanje poštovanja nacionalnog identiteta i raznolikosti, te osiguravanje jednakog postupanja bez obzira na državljanstvo. Osim toga, tom se opcijom ne uzima u obzir složenost mobilnosti unutar EU-a. Pojedinci mogu boraviti u nekoliko zemalja dulja ili kraća razdoblja i na koncu čak i vratiti se u svoju zemlju. Od njih se ne mora očekivati da steknu više ili nekoliko uzastopnih državljanstva, samo zato da bi zadržali politička prava.

Druga opcija, koju promiču akademski krugovi³², bila bi uspostava strukturiranog dijaloga ili otvorena metoda koordinacije za poticanje država članica da, na dvostranoj i višestranoj osnovi, osiguraju međusobno priznavanje prava glasovanja za svoje državljane koji žive u drugim državama članicama (posebno bliski susjedi ili države s kojima imaju snažne veze).

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

Međutim, takvim pristupom dovelo bi se do rascjepkanosti i asimetričnih glasačkih prava za građane EU-a diljem EU-a³³.

5.2. Primjerena rješenja u okviru EU-a

5.2.1. Kratkoročna razmjerna rješenja

Pravila koje se trenutačno primjenjuju u određenim državama članicama utemeljena su na pretpostavci da boravište u inozemstvu određenog trajanja znači da je poveznica s političkim postupkom u zemlji podrijetla izgubljena. Ta pretpostavka, međutim, nije točna u svakom pojedinačnom slučaju. Stoga bi bilo primjereno građanima kojima prijeti oduzimanje glasačkog prava dati mogućnost da dokažu svoje zanimanje za politički postupak države članice čiji su državljani.

Građani EU-a danas imaju mogućnost ostati povezani s političkom životom u zemlji podrijetla, a i sadašnji trendovi usmjereni su prema uključivijim pristupima političkom sudjelovanju. S obzirom na to da je pravo na slobodno kretanje u EU-u od ključne važnosti, moglo bi se zaključiti da razmjerna rješenja treba donijeti u kratkoročnom roku. Njima bi trebalo ovlastiti građane EU-a da sami određuju čvrstoću veza koje održavaju s matičnom zemljom.

Što se tiče odgovarajućih kriterija za osiguravanje dokaza takvih veza, pozitivan pristup pojedinaca poput njihova zahtjeva za ostanak u registru birača države članice podrijetla trebalo bi se smatrati dostatnim za tu svrhu, a čini se najlakšim i najelegantnijim rješenjem za same građane.

Države članice koje svojim državljanima ograničavaju pravo glasovanja na nacionalnim izborima isključivo na temelju mjesta boravka trebale bi omogućiti svojim državljanima koji se koriste pravom slobodnog kretanja i boravka u Europskoj Uniji da zadrže pravo glasovanja ako dokažu zanimanje za politički život u državi članici čiji su državljani, uključujući i podnošenjem zahtjeva za ostanak u registru birača.

Mogućnost da se od državljana zatraži zahtjev za ostanak u registru birača države članice podrijetla trebalo bi omogućiti ne dovodeći u pitanje mogućnost tih država članica da od svojih građana zatraže da obnove takve zahtjeve nakon određenog razdoblja te na taj način potvrde da zanimanje i dalje postoji.³⁴

U slučajevima u kojima države članice dopuste svojim građanima koji borave u drugoj državi članici da zadrže pravo glasovanja na nacionalnim izborima podnošenjem zahtjeva za ostanak u registru birača, te države članice mogle bi uvesti popratne mjere poput obveze ponovnog podnošenja zahtjeva nakon određenog razdoblja.

Kako bi se smanjilo opterećenje građana koji žive u inozemstvu, podnošenje zahtjeva za upis u registar ili zahtjeva za ostanak u registrima birača trebalo bi se omogućiti elektroničkim putem.

Države članice, koje dopuštaju svojim građanima koji borave u drugoj državi članici da zadrže pravo glasovanja na nacionalnim izborima podnošenjem zahtjeva ili obnavljanjem zahtjeva za ostanak u registru birača, trebale bi osigurati da se svi odgovarajući zahtjevi mogu podnijeti elektroničkim putem.

³³ Državljanima država članica u kojima se glasačka prava oduzimaju mogu steći pravo glasovanja u nekim ili svim drugim državama članicama, međutim to ne bi bilo zajamčeno državljanima 23 država članica u kojima se glasačko pravo ne oduzima.

³⁴ Takvim se sustavom služi Austrija u okviru kojeg ponovni zahtjev treba podnijeti svakih deset godina.

Naposljetku, važno je osigurati odgovarajuće informacije građanima koji se sele u drugu državu članicu ili ondje borave o uvjetima pod kojima mogu zadržati svoje glasačko pravo. Takve informacije mogle bi biti dostupne u obliku letaka, emitiranja i ciljanih informacija koje pružaju konzulati, veleposlanstva i iseljeničke organizacije.

Države članice koje predviđaju gubitak prava glasovanja na nacionalnim izborima svojim građanima koji borave u drugoj državi članici trebale bi odgovarajućim načinima i pravovremeno obavijestiti građane o praktičnim postupcima za zadržavanje prava glasovanja na nacionalnim izborima.

Dugoročna vizija

Tim razmišljanjem o poboljšanju političkog sudjelovanja građana EU-a o pitanju oduzimanja glasačkih prava ne bi se trebalo spriječiti dugoročnije razmišljanje o tome kako premostiti razliku u sudjelovanju građana EU-a koji žive u drugoj državi članici na nacionalnoj i, prema potrebi, regionalnoj razini. Doista, mogućnost prava glasovanja u zemlji domaćina dio je trenutačnih rasprava također kao doprinos poboljšanju političkog sudjelovanja građana EU-a kojima je oduzeto glasačko pravo i koji su bez prava glasovanja na nacionalnim izborima bilo gdje u EU-u.

Jasno, to je puno šire pitanje koje bi moglo pridonijeti ostvarivanju punog učinka prava svake osobe na sudjelovanje u demokratskom životu Unije, boljoj integraciji mobilnih građana EU-a u njihovim zemljama domaćinima i jačanju građanstva EU-a.

Kao što je navedeno u izvješću o građanstvu EU-a za 2013., primjereno je da se to pitanje prouči u okviru predstojećeg šireg razmatranja o budućnosti EU-a.

6. ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir politički dijalog o oduzimanju glasačkih prava sa svim relevantnim dionicima, institucijskim sudionicima i civilnim društvom i u skladu s očekivanjima građana EU-a, kako je izraženo u javnim savjetovanjima i dijalozima s građanima o budućnosti EU-a, Komisija predlaže odgovarajuća rješenja. U vidu trenutačnih socio-ekonomskih i tehnoloških stvarnosti, sadašnje trendove prema uključivom političkom sudjelovanju i trenutačnom stanju europske integracije trebalo bi ponovno razmotriti. U tom je pogledu ključna uloga građanstva EU-a omogućiti građanima da se smatraju jednakim i uvažanim članovima zajednice i u svojoj zemlji podrijetla i u državi u kojoj borave.

Ovom se Komunikacijom utvrđuju moguća konstruktivna rješenja koja se dotičnim državama članicama predlažu za istraživanje. U priloženoj Preporuci, Komisija predlaže uključive i razmjerne pristupe političkim pravima građana koji ostvaruju svoja prava slobodnog kretanja utemeljena na pretpostavci da bi ti građani trebali imati pravo da sami određuju žele li zadržati snažan interes u političkom životu njihove matične zemlje.

Komisija će ocijeniti napredak o pitanju oduzimanja glasačkog prava građana EU-a koji ostvaruju svoje pravo slobode kretanja pri izvješćivanju o napretku prema uspostavljanju građanstva EU-a u praksi.