



EVROPSKI PARLAMENT: VOLILNI POSTOPKI

Postopke za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta urejajo evropska zakonodaja, ki določa pravila, skupna vsem državam članicam, ter posebni nacionalni predpisi, ki se med državami članicami razlikujejo. Skupna pravila določajo načelo proporcionalne zastopanosti, pravila o pragu in nekatere nezdržljivosti z mandatom poslanca Evropskega parlamenta. Nacionalni zakoni urejajo številne druge pomembne vidike, na primer točno kakšen volilni sistem se uporablja in koliko je volilnih enot.

PРАВNA PODLAGA

Člen 14 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členi 20, 22 in 223 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Akt z dne 20. septembra 1976 o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami^[1], ki je bil nazadnje spremenjen s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994 z dne 13. julija 2018^[2].

SKUPNA PRAVILA

A. Načela

V ustanovnih pogodbah ([1.1.1.](#)) je bilo določeno, da poslance Evropskega parlamenta v začetku imenujejo nacionalni parlamenti, hkrati pa je bila predvidena možnost splošnih neposrednih volitev. Ta določba se je uresničila, ko je Svet pred prvimi neposrednimi volitvami leta 1979 sprejel Akt z dne 20. septembra 1976 o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami (akt o volitvah iz leta 1976). Ta je korenito spremenil institucionalni položaj Evropskega parlamenta in je temeljni dokument bolj demokratične Evropske unije.

Leta 1992 je bilo z Maastrichtsko pogodbo ([1.1.3.](#)) določeno, da morajo volitve v vseh državah članicah potekati po enotnem postopku in da bi moral Evropski parlament v ta namen pripraviti ustrezen predlog, ki bi ga moral Svet sprejeti soglasno. A ker v Svetu ni bilo mogoče doseči soglasja o nobenem od predlogov, je bila z Amsterdamsko pogodbo uvedena možnost sprejetja tako imenovanih skupnih načel. [Sklep Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002](#)^[3] je ustrezno spremenil akt

[1]UL L 278, 8.10.1976, str. 5.

[2]UL L 178, 16.7.2018, str. 1.

[3]UL L 283, 21.10.2002, str. 1.



o volitvah iz leta 1976 ter uvedel načelo sorazmerne zastopanosti ter nekatere primere nezdružljivosti nacionalnega in evropskega mandata.

Zadnje spremembe akta o volitvah iz leta 1976 so bile sprejete s [Sklepom Sveta \(EU, Euratom\) 2018/994 z dne 13. julija 2018](#), ki vključuje določbe o možnosti različnih načinov glasovanja (predhodno glasovanje, elektronsko glasovanje, spletno glasovanje in glasovanje po pošti); o pragovih; o varstvu osebnih podatkov; o kaznovanju „dvojnega glasovanja“ v nacionalni zakonodaji; o glasovanju v tretjih državah; in o možnosti, da bi bile evropske politične stranke vidne na glasovnici.

Z Lizbonsko pogodbo ([1.1.5.](#)) je pravica voliti in biti voljen postala temeljna pravica (člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah).

B. Uporaba: veljavni skupni predpisi

1. Pravica državljanov Unije, da volijo in so voljeni v državi članici, če nimajo njenega državljanstva

Člen 22(2) PDEU določa, da „ima vsak državljan Unije, ki prebiva v neki državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament“. Določbe za izvajanje te pravice so bile sprejete v okviru člena 6 Direktive Sveta 93/109/ES^[4], kot je bila nazadnje spremenjena z [Direktivo Sveta 2013/1/EU](#)^[5], ki v členu 6 določa, da „noben državljan Unije, ki prebiva v državi članici, ni pa njen državljan, in se mu je s posamično sodno odločbo ali upravno odločbo, če se za slednjo lahko uporabijo pravna sredstva, po zakonodaji države članice prebivanja ali po zakonodaji matične države članice odvzela pasivna volilna pravica, ne more uresničevati te pravice v državi članici prebivanja na volitvah v Evropski parlament“.

2. Volilni sistem

V skladu s spremenjenim volilnim aktom iz leta 1976 morajo evropske volitve temeljiti na proporcionalni zastopanosti, pri čemer se uporabi sistem list ali sistem enega prenosljivega glasu. Države članice lahko tudi omogočijo glasovanje na podlagi sistema preferencialnega seznama.

Nedavne spremembe volilnega akta iz leta 1976, sprejete s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994, poleg prostovoljnega volilnega praga v višini največ 5 % na nacionalni ravni določajo obvezni najnižji volilni prag od 2 % do 5 % za volilne enote (vključno z državami članicami z eno volilno enoto), ki imajo več kot 35 poslanskih mest, v državah članicah, v katerih se uporablja sistem list. Države članice bodo morale to zahtevo izpolniti najpozneje do volitev v Parlament leta 2024.

V skladu s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994 lahko države članice omogočijo predčasno glasovanje, glasovanje po pošti ter elektronsko glasovanje oziroma glasovanje prek interneta. V tem primeru morajo storiti vse, kar je potrebno, da se zagotovijo predvsem zanesljivost rezultatov, tajnost glasovanja in varstvo osebnih podatkov.

[4]UL L 329, 30.12.1993, str. 34.

[5]UL L 26, 26.1.2013, str. 27.



3. Nezdržljivost funkcij

V skladu s členom 7 akta o volitvah iz leta 1976, kot je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom, funkcija poslanca Evropskega parlamenta ni združljiva s funkcijo člana vlade države članice, člana Komisije, sodnika, generalnega pravobranilca ali sodnega tajnika Sodišča Evropske unije, člana Računskega sodišča, člana Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, člana odborov ali drugih teles, ustanovljenih na podlagi pogodb Unije za namen upravljanja skladov Unije ali opravljanja stalnih neposrednih administrativnih nalog, člana sveta direktorjev, upravnega odbora ali zaposlenih Evropske investicijske banke ali aktivnega uradnika oziroma uslužbenca institucij Evropske unije ali z njimi povezanih specializiranih organov. Nadaljnje nezdržljivosti so bile dodane leta 1997 (član Odbora regij) in 2002 (član sveta direktorjev Evropske centralne banke, varuh človekovih pravic Evropske unije in, kar je najbolj pomembno, član nacionalnega parlamenta).

PODROČJA, ZA KATERA VELJAJO NACIONALNI PREDPISI

Poleg teh skupnih pravil potek volitev urejajo tudi nacionalni predpisi, ki se lahko precej razlikujejo, zato lahko volilni sistem štejemo za polimorfne.

A. Volilni sistem in volilni prag

Vse države članice morajo uporabljati sistem volitev na podlagi proporcionalne zastopanosti. Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994 poleg prostovoljnega volilnega praga v višini največ 5 % na nacionalni ravni določa obvezni najnižji volilni prag od 2 % do 5 % za volilne enote (vključno z državami članicami z eno volilno enoto), ki imajo več kot 35 poslanskih mest. Ta obveznost se mora uveljaviti najpozneje do evropskih volitev leta 2024.

Trenutno volilni prag uporabljajo naslednje države članice: Francija, Belgija, Litva, Poljska, Slovaška, Češka, Romunija, Hrvaška, Latvija in Madžarska (5 %); Avstrija, Italija in Švedska (4 %); Grčija (3 %); in Ciper (1,8 %). V drugih državah članicah se volilni prag ne uporablja.

B. Volilne enote

Na evropskih volitvah se v večini držav članic nacionalno ozemlje šteje za eno volilno enoto. Pet držav članic (Belgija, Irska, Italija, Poljska in Združeno kraljestvo) pa je svoje nacionalno ozemlje razdelilo na več regionalnih volilnih enot.

C. Glasovalna pravica

V vseh državah članicah je najnižja starost za udeležbo na volitvah 18 let, razen v Avstriji in na Malti, kjer je 16 let, in v Grčiji, kjer je 17 let.

V petih državah članicah je udeležba na volitvah obvezna (Belgija, Bolgarija, Luksemburg, Ciper in Grčija): obvezna volilna udeležba velja tako za državljane kot za prijavljene državljane EU, ki niso državljani zadevne države.



1. Glasovanje državljanov, ki prebivajo v drugi državi članici, nimajo pa njenega državljanstva

Državljeni Unije, ki prebivajo v državi članici, nimajo pa njenega državljanstva, imajo pravico, da v tej državi volijo na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kot državljani te države (člen 22 PDEU). Vseeno pa se v različnih državah pojem prebivanja razume različno. Nekatere države zahtevajo, da imajo volivci na volilnem ozemlju stalno prebivališče (npr. Estonija, Francija, Nemčija, Poljska, Romunija in Slovenija), druge zahtevajo, da imajo volivci tam običajno prebivališče (npr. Ciper, Danska, Grčija, Irska, Luksemburg, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo) oziroma da so vpisani v register prebivalstva (npr. Belgija in Češka). Državljeni EU, ki želijo voliti v nekaterih državah (npr. v Luksemburgu in na Cipru), morajo izpolnjevati pogoj minimalnega obdobja prebivanja. V vseh državah članicah se morajo državljani drugih držav EU za evropske volitve predhodno registrirati. Roki za registracijo se med državami članicami razlikujejo.

2. Glasovanje državljanov v državi izvora, čeprav prebivajo v tujini

V skoraj vseh državah članicah je mogoče na evropskih volitvah glasovati iz tujine. V nekaterih državah članicah se morajo volivci registrirati pri nacionalnih volilnih organih, če želijo voliti iz tujine po pošti ali na veleposlaništvu ali konzulatu. V drugih državah članicah lahko glasovanje na daljavo poteka na veleposlaništvih ali konzulatih. V nekaterih državah članicah (npr. Bolgarija, Italija) imajo pravico voliti iz tujine le tisti državljani, ki živijo v drugi državi članici EU. Poleg tega ima večina držav članic posebno ureditev za diplomatsko in vojaško osebje, ki dela v tujini.

Ker imajo nekateri volivci možnost voliti v državi gostiteljici in v svoji državi izvora, bi lahko prišlo do zlorabe, predvsem do dvojnega glasovanja, ki je v nekaterih državah članicah kaznivo. V zvezi s tem se v najnovejši spremembi akta o volitvah iz 1976, sprejeti s Sklepom Sveta (EU, Euratom) 2018/994, od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se dvojno glasovanje na volitvah v Evropski parlament kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi.

D. Pravica biti voljen

S pravico biti voljen na volitvah v Evropski parlament v kateri koli državi članici, ki je država prebivališča, se uveljavlja tudi načelo prepovedi diskriminacije med državljani in nadržavljeni; omenjena pravica izhaja iz pravice do prostega gibanja in prebivanja kjerkoli v Evropski uniji. Vsak, ki je državljan Unije in ni državljan države članice prebivanja, a izpolnjuje enake pogoje glede pasivne volilne pravice, kakor jih ta država po zakonu nalaga svojim državljanom, ima pasivno volilno pravico na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja, razen če mu je ta pravica odvzeta (člen 3 Direktive Sveta 93/109/ES).

Vsem državam članicam je skupna zahteva po tem, da je oseba državljan ene izmed držav članic EU, drugi pogoji pa se razlikujejo od države do države. Nihče ne sme na istih volitvah kandidirati v več kot eni državi članici (člen 4 Direktive Sveta 93/109/ES). Najnižja starost kandidata v večini držav članic je 18 let, razen v Belgiji, Bolgariji, na Cipru, na Češkem, v Estoniji, na Irskem, v Latviji, Litvi ter na Poljskem in Slovaškem, kjer je najnižja starost 21 let, v Romuniji, kjer je 23 let, ter v Italiji in Grčiji, kjer je 25 let.



E. Kandidature

V nekaterih državah članicah lahko kandidature vložijo samo politične stranke in politične organizacije. V drugih državah članicah se lahko kandidature vložijo, če je bilo zanje zbrano zahtevano število podpisov ali volivcev, v nekaterih primerih pa je potreben tudi polog.

[Sklep Evropskega sveta \(EU\) 2018/937 z dne 28. junija 2018 o sestavi Evropskega parlamenta](#)^[6] določa, da se sedeži v Evropskem parlamentu iz člena 14(2) PEU porazdelijo po načelu upadajoče proporcionalnosti (1.3.3.).

F. Datum volitev

V skladu s členoma 10 in 11 spremenjenega akta o volitvah iz leta 1976 volitve v Evropski parlament potekajo v istem obdobju od četrta zjutraj do nedelje; točen datum in čas določi vsaka država članica posebej. Volilno obdobje za prve volitve, ki so potekale leta 1979, je leta 1976 soglasno določil Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Od leta 1979 volitve potekajo v ustreznem obdobju v zadnjem letu petletnega obdobja iz člena 5 akta o volitvah (1.3.1.).

Svet je v sklepu z dne 14. junija 2013 datum volitev leta 2014, ki je bil sprva načrtovan v juniju, prestavil na obdobje od 22. do 25. maja, da se volitve ne bi prekrivale z binškošnimi prazniki, pri čemer je uporabil naslednjo določbo iz člena 11: „Kadar volitev ni mogoče izvesti v tem obdobju, Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme sklep, s katerim najmanj eno leto pred koncem petletne dobe iz člena 5 določi drugo volilno obdobje, ki je lahko največ dva meseca pred obdobjem, določenim v skladu s prejšnjim podstavkom, ali največ mesec dni po njem“. Vse naslednje volitve potekajo v ustreznem obdobju v zadnjem letu petletnega obdobja (člen 11 akta iz leta 1976). V skladu s tem so volitve leta 2019 potekale od 23. do 26. maja.

G. Možnost volivcev, da spremenijo vrstni red kandidatov na listah

V večini držav članic lahko volivci oddajo preferenčne glasove za spremembo vrstnega reda kandidatov na listi. V sedmih državah članicah (Nemčija, Španija, Francija, Portugalska, Združeno kraljestvo, Madžarska in Romunija) pa so liste zaprte (brez preferenčnih glasov). Na Malti, na Irskem in v Severni Irski volivci glasujejo za kandidate po prednostnem vrstnem redu (sistem enega prenosljivega glasu).

H. Zapolnjevanje poslanskih mest, ki se sprostijo med zakonodajnim obdobjem

V nekaterih državah članicah se mesta, ki se sprostijo, dodelijo prvemu neizvoljenemu kandidatu na isti volilni listi (ponekod z uporabo postopka prilagoditve, ki odraža število dobljenih glasov različnih kandidatov). V drugih državah članicah se mesta, ki se sprostijo, dodelijo namestnikom, če pa ni namestnikov, se upošteva vrstni red kandidatov na listah. V nekaterih drugih državah članicah so poslanci upravičeni do vrnitve v Evropski parlament po tem, ko ni več razlogov, ki bi jim preprečevali opravljanje funkcije poslanca EP.

[6]UL L 165 I, 2.7.2018, str. 1.



VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja začel opozarjati na problematiko volilne zakonodaje. Oblikoval je več predlogov v skladu s členom 138 Pogodbe ES (sedaj člen 223 PDEU). Postopek za volitve v Evropski parlament ni resnično enoten, kar kaže, kako težko je poenotiti različne tradicije posameznih držav. Možnost sprejetja skupnih načel, ki je bila uvedena z Amsterdamsko pogodbo, je te težave samo delno odpravila. Cilj iz člena 223 PDEU o sprejetju enotnega postopka, za katerega je potrebna odobritev Evropskega parlamenta, še vedno ni izpolnjen. Zaradi nenehnih prizadevanj Parlamenta za posodobitev skupnega volilnega postopka in njegov bolj evropski značaj je bil leta 1997 pripravljen predlog enotnega volilnega postopka, njegova vsebina pa je bila vključena v sklep Sveta iz leta 2002. Evropski parlament je 11. novembra 2015 sprejel [resolucijo\[7\] na podlagi zakonodajnega samoiniciativnega poročila, ki ga je pripravil Odbor za ustavne zadeve o spremembi akta z dne 20. septembra 1976](#). Z zakonodajnim samoiniciativnim poročilom so bile predlagane spremembe akta o volitvah iz leta 1976, da bi se povečala demokratična razsežnost evropskih volitev ter povečalo sodelovanje državljanov v volilnem postopku. Spremembe, ki jih je predlagal Parlament, so bile delno sprejete in vključene v Sklep Sveta (EU, Euratom) 2018/994 z dne 13. julija 2018. Vendar se Svet ni mogel strinjati z oblikovanjem enotnega volilnega okrožja in vodilnimi kandidati, kar je predlagal Parlament.

Parlament je 7. februarja 2018 glasoval za zmanjšanje števila sedežev s 751 na 705 po izstopu Združenega kraljestva iz EU in za razdelitev nekaterih sedežev, ki se bodo sprostili, med države EU, ki so premalo zastopane^[8] (1.3.3.). Evropski parlament je 22. novembra 2012 sprejel [resolucijo](#), v kateri je pozval evropske politične stranke, naj imenujejo kandidate za položaj predsednika Komisije, da bi se okrepila politična legitimnost tako Parlamenta kot Komisije^[9]. Ta ureditev se je začela izvajati pred volitvami leta 2014 in vodilni kandidati so na njih prvič kandidirali. Na podlagi rezultatov volitev leta 2014 je Evropski parlament 22. oktobra 2014 izvolil enega od teh kandidatov, Jean-Clauda Junckerja, za predsednika Komisije. Parlament je v [sklepu z dne 7. februarja 2018 o spremembi okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo](#) izrazil namero, da bo zavrnil vsakega kandidata za predsednika Evropske komisije, ki ne bo imenovan kot [vodilni kandidat](#) („Spitzenkandidat“) evropske politične stranke pred evropskimi volitvami leta 2019.

Leta 2003 je bil vzpostavljen sistem za financiranje evropskih političnih strank, ki mogoča tudi ustanovitev političnih fundacij (1.3.3.) na ravni EU (Uredba (EU, Euratom) 2004/2003, ki jo je razveljavila in nadomestila [Uredba \(EU, Euratom\) št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij](#)^[10]). Da bi se spopadli z nekaterimi neustreznimi praksami so bila pred kratkim spremenjena pravila, s katerimi naj bi zagotovili primerno porabo javnih sredstev pri financiranju evropskih političnih strank in fundacij ([Uredba \(EU,](#)

[8]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. februarja 2018 o sestavi Evropskega parlamenta (UL C 463, 21.12.2018, str. 83–88)

[9]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. novembra 2012 o volitvah v Evropski parlament leta 2014 (UL C 419, 16.12.2015, str. 185–186).

[10]UL L 317, 4.11.2014, str. 1.



[Uredba \(EU, Euratom\) 2018/673 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe \(EU, Euratom\) št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij](#)^[11]).

Nedavni dogodki so pokazali na morebitna tveganja za volilni postopek in demokracijo pri spletnem komuniciranju (obdelava osebnih podatkov v volilnem procesu). Da bi se spopadli z morebitno nezakonito uporabo osebnih podatkov, so bila nedavno sprejete nove spremembe uredbe iz leta 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij ([Uredba \(EU, Euratom\) 2019/493 z dne 25. marca 2019 o spremembi Uredbe \(EU, Euratom\) št. 1141/2014, kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament](#))^[12]). Namen novih pravil, o katerih sta se dogovorila Parlament in Svet, je zaščititi volilni postopek pred dezinformacijskimi kampanjami na spletu s pomočjo zlorabe osebnih podatkov volivcev, hkrati pa omogoča izrekanje denarnih kazni evropskim političnim strankam in fundacijam, ki namerno vplivajo ali poskušajo vplivati na izid evropskih volitev z izkoriščanjem kršitev predpisov o varstvu podatkov ([1.3.3.](#)).

Roberta Panizza
05/2019

[11]UL L 114 I, 4.5.2018, str. 1.
[12]UL L 85 I, 27.3.2019, str. 7.

