



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.1.2014 r.
COM(2014) 33 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii
korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się**

1. WPROWADZENIE

Możliwość wyrażania politycznych przekonań przez obywateli w drodze wykonywania przysługujących im podstawowych praw politycznych, związanych z obywatelstwem, stanowi ośnowę demokracji. Sama Unia Europejska opiera się na szacunku dla demokracji¹. Każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii². Komisja uznaje za priorytet zachęcanie obywateli UE do udziału w życiu demokratycznym Unii³. Prawa polityczne obywateli UE były szeroko dyskutowane w trakcie Europejskiego Roku Obywateli w 2013 r. poświęconego upowszechnianiu debaty i podnoszeniu świadomości na temat praw i obowiązków wynikających z obywatelstwa.

Jedną z przeszkód, którą napotykają obywatele UE z pewnych państw członkowskich jako uczestnicy życia politycznego, określoną w sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2010 r.⁴, jest utrata prawa do głosowania (pozbawienie praw wyborczych) w wyborach krajowych w rodzimym kraju po pobycie za granicą przez określony okres, włącznie z pobytem w innym państwie członkowskim. W konsekwencji tacy obywatele nie mogą uczestniczyć w żadnych wyborach krajowych: ani w rodzimym państwie członkowskim, ani w państwie członkowskim, w którym przebywają.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia jest zobowiązana do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Każde państwo członkowskie decyduje więc samodzielnie o składzie elektoratu w wyborach krajowych, przy jednoczesnym poszanowaniu wspólnej dla wszystkich państw członkowskich wartości, jaką jest demokracja.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że polityki krajowe, które prowadzą do pozbawiania praw wyborczych obywateli mogą zostać uznane za ograniczające wykonywanie praw powiązanych z obywatelstwem UE, takich jak prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE, które jest podstawowym prawem każdego obywatela UE. Stoi to w sprzeczności z podstawowymi założeniami obywatelstwa Unii, zgodnie z którymi ma ono charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i ma zapewniać dodatkowe prawa, podczas gdy w danym przypadku korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się może prowadzić do utraty prawa do udziału w życiu politycznym.

Taka polityka jest niespójna z globalną tendencją, by zezwalać obywatelom, którzy nie przebywają w rodzimym kraju, na głosowanie⁵. Ponadto obywatele Unii mieszkający w innym państwie członkowskim mogą przez całe życie utrzymywać bliskie więzi ze swoim państwem pochodzenia, a akty prawne przyjmowane przez wybieranego tam prawodawcę mogą mieć na nich bezpośredni wpływ (np. uregulowania dotyczące podatków, uprawnienia emerytalne). W szczególności powszechny ponadgraniczny dostęp do programów telewizyjnych⁶ i do internetu oraz innych technologii komunikacji mobilnej i sieciowej, w

¹ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

² Artykuł 10 ust. 3 TUE.

³ Komunikat Komisji z dnia 12 marca 2013 r. „Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów” (COM(2013) 126) i zalecenie z dnia 12 marca 2013 r. dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego (C(2013) 1303).

⁴ COM(2010) 603.

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 110 i 115.

⁶ Ułatwione dzięki dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych).

tym mediów społecznościowych, sprawia że uważne śledzenie wydarzeń społecznych i politycznych w państwie członkowskim pochodzenia i udział w nich jest łatwiejszy niż kiedykolwiek dotąd.

Powtarzające się petycje, pytania ze strony członków Parlamentu Europejskiego i zdanie wyrażane przez opinię publiczną wskazują na obawy obywateli UE związane z tym, co postrzegają jako lukę w ich prawach politycznych. Ogólnie Europejczycy uważają, że obywatele UE nie powinni tracić prawa do głosowania w wyborach krajowych w ich rodzimym kraju tylko dlatego, że przenieśli się do innego państwa członkowskiego UE⁷.

Z tych właśnie powodów w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. Komisja ogłosiła, – że zainicjuje debatę mającą na celu określenie wariantów politycznych, by obywatele UE nie byli pozbawiani praw politycznych w konsekwencji skorzystania z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczenia się (działanie 20).

Jako działania następcze Komisja wystosowała pisma do niektórych państw członkowskich, wyjaśniając swoje stanowisko dotyczące negatywnego wpływu, jaki ma pozbawianie praw wyborczych na prawa UE. Jednocześnie zaprosiła te państwa do wspólnej refleksji na ten temat. Odpowiedzi zawierały wyjaśnienia dotyczące obowiązujących przepisów prawnych oraz polityki i debat na szczeblu krajowym.

W dniu 19 lutego 2013 r. Parlament Europejski i Komisja przeprowadziły wspólne przesłuchanie na temat obywatelstwa UE. Uczestnicy, w tym zainteresowani obywatele UE, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, członkowie Parlamentu Europejskiego i eksperci, podkreślili potrzebę ponownej oceny funkcjonujących polityk, które leżą u podstaw pozbawiania praw wyborczych obywateli, oraz uzasadnienia tych polityk w świetle bieżących tendencji ku zachęcaniu szerszych kręgów społeczeństwa do udziału w życiu demokratycznym w UE.

W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2013 r. „Obywatele UE: Twoje prawa – Twoja przyszłość”⁸ Komisja podkreśliła, że pełny udział obywateli Unii w jej życiu demokratycznym na wszystkich szczeblach stanowi trzon tego obywatelstwa. Zapowiedziała zatem, że zaproponuje konstruktywne sposoby umożliwiania obywatelom UE mieszkającym w innym państwie członkowskim pełnego uczestnictwa w demokratycznym życiu UE poprzez utrzymanie prawa do głosowania w wyborach krajowych w państwie pochodzenia (działanie 12).

Niniejszy komunikat ucieleśnia zobowiązanie Komisji. Opiera się on na wynikach trwającej jeszcze debaty na szczeblu krajowym i unijnym obejmującej społeczeństwo obywatelskie, środowisko akademickie i samych obywateli UE. Ma na celu przedstawienie propozycji konstruktywnych sposobów wzmocnienia prawa obywateli UE do udziału w życiu demokratycznym Unii i ich prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez ograniczenie skutków polityk, środków i praktyk administracyjnych prowadzących do pozbawienia praw wyborczych. Propozycje te powinny zostać przeanalizowane we współpracy z państwami członkowskimi. Do komunikatu załączono zalecenie, w którym proponuje się proporcjonalne rozwiązania o charakterze integracyjnym.

⁷ Prawie dwie trzecie (65 %) Europejczyków uważa pozbawianie prawa do głosowania w wyborach krajowych obywateli UE mieszkających w innym kraju niż kraj pochodzenia za niezasadne: Badanie Eurobarometru z 2012 r. nr 364 na temat praw wyborczych: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf. To zdanie było podtrzymane przez podobnie wysoki odsetek respondentów (62 %) w publicznych konsultacjach w trybie online na temat obywatelstwa UE: Badanie Eurobarometru z 2012 r. „Obywatele UE — twoje prawa, twoja przyszłość”: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

2. SYTUACJA W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

W większości państw członkowskich obowiązujące przepisy pozbawiają obywateli prawa do głosowania z powodu wyroków skazujących za poważne przestępstwa lub utraty zdolności prawnej związanej z problemami ze zdrowiem psychicznym lub niepełnosprawnością intelektualną.

Zgodnie z informacjami dostępnymi Komisji w pięciu państwach członkowskich obowiązujące obecnie systemy prawne mogą doprowadzić do sytuacji, w której obywatele Unii przebywający w innym państwie członkowskim mogą stracić prawo do głosowania tylko dlatego, że przebywają za granicą przez określony czas⁹. Główne cechy tych systemów zostały opisane poniżej w zarysie.

W Danii z rejestru wyborców nie wykreśla się obywateli duńskich opuszczających kraj, jeżeli zgłoszą zamiar powrotu w ciągu dwóch lat¹⁰ – przepis ten odzwierciedla zasadę zapisaną w konstytucji, zgodnie z którą warunkiem wstępnym prawa do głosowania w wyborach krajowych jest stały pobyt¹¹. Niektórych głosujących¹² uznaje się za osoby mające miejsce stałego pobytu w Danii niezależnie od tego, czy przebywają za granicą.

Podobnie obywatele irlandzcy opuszczający Irlandię nie są wykreślanii z rejestru wyborców, jedynie jeżeli zgłoszą zamiar powrotu w ciągu 18 miesięcy¹³. W perspektywie planowanej reformy konstytucyjnej irlandzki konwent ds. konstytucji zbadał jednak w 2013 r. kwestię usunięcia ograniczeń i zasugerował w swoim sprawozdaniu dla rządu irlandzkiego z dnia 25 listopada 2013 r.¹⁴ przyznanie obywatelom irlandzkim prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w ambasadach irlandzkich bez tego ograniczenia. Rząd irlandzki ma przedstawić odpowiedź na sprawozdanie w marcu 2014 r.

Obywatele cypryjscy tracą prawo do głosowania w wyborach krajowych, jeżeli nie przebywali na Cyprze przez sześć miesięcy poprzedzających bezpośrednio takie wybory, chyba że przebywają za granicą z powodu studiów, pracy tymczasowej czy też z powodów zdrowotnych¹⁵.

Na podstawie maltańskiej konstytucji obywatele maltańscy tracą prawo do głosowania, jeżeli nie przebywali w kraju przez okres co najmniej sześciu miesięcy w okresie osiemnastu miesięcy bezpośrednio poprzedzającym wpis do rejestru wyborców w wyborach krajowych¹⁶.

Obywatele brytyjscy tracą prawo do głosowania w wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie, jeżeli nie byli wpisani do rejestru wyborców jako mający miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie w dowolnym momencie w ciągu ostatnich 15 lat¹⁷. W ostatnich latach następujące po sobie rządy i kolejne kadencje parlamentu uznawały to ograniczenia, co do zasady, za niezbędne i zasadne. Ograniczenie to zostało zaskarżone przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który – zgodnie z utrwaloną linią

⁹ Cypr, Dania, Irlandia, Malta i Zjednoczone Królestwo.

¹⁰ Artykuł 2 ust. 3 rozdziału I, część I, ustawy o wyborach do parlamentu nr 271 z dnia 13 maja 1987 r., ostatnio zmienionej w 2009 r.

¹¹ § 29 części IV ustawy zasadniczej z dnia 5 czerwca 1953 r.

¹² Są to głównie dyplomaci, pracownicy organów publicznych lub przedsiębiorstw prywatnych, organizacje międzynarodowych lub duńskich organizacji udzielających pomocy, studenci studiujący za granicą lub osoby przebywające za granicą ze względów zdrowotnych.

¹³ Artykuł 11 ust. 3 lit a) część II ustawy o wyborach nr 23 z 1992 r.

¹⁴ Piąte sprawozdanie przedstawione Oireachtas jest dostępne na stronie internetowej <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

¹⁵ Artykuł 5 ustawy 72/1979 i art. 11 ustawy 40/1980 ostatnio zmienionej ustawą 4(i)/2003.

¹⁶ §57 konstytucji zmienionej ustawą LVIII.1974.23.

¹⁷ Sekcja 1(3) lit. c) ustawy o przedstawicielstwie narodu z 1985 r. zmienionej ustawą o partiach politycznych i referendum z 2000 r.

orzeczniczą – nie uznał go za sprzeczne z art. 3 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji praw człowieka¹⁸. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie stwierdził jak dotąd zgodności tej zasady z prawem UE¹⁹.

Kilka państw członkowskich wprowadziło pewne dodatkowe warunki utrzymania prawa do głosowania w wyborach krajowych.

Obywatele niemieccy przebywający za granicą mogą głosować w wyborach krajowych, jeśli zostanie spełniony jeden z poniższych warunków: i) przebywali w Niemczech przez nieprzerwany okres przynajmniej trzech miesięcy po osiągnięciu wieku czternastu lat i okres ten miał miejsce nie więcej niż 25 lat temu lub ii) są zaznajomieni z sytuacją polityczną w Niemczech, osobiście i bezpośrednio, a sytuacja ta ma na nich wpływ²⁰.

Zgodnie z prawem austriackim²¹ obywatele przed opuszczeniem kraju są zobowiązani do złożenia wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców i do składania ponownych wniosków co dziesięć lat – ponowny wniosek można składać drogą elektroniczną. Organy są zobowiązane do poinformowania obywateli przebywających za granicą o usunięciu ich z rejestru wyborców oraz zapewniają rozpowszechnianie informacji o prawie obywateli przebywających za granicą do wpisania się do rejestru wyborców.

3. Z PERSPEKTYWY RADY EUROPY

Państwa mają suwerenne prawo do określenia, zgodnie z normami międzynarodowymi, którymi są związane, warunków wykonywania przez ich obywateli prawa do głosowania w wyborach krajowych, w tym warunków dotyczących wymogu pobytu w kraju. Europejski Trybunał Praw Człowieka zbadał takie warunki dotyczące pobytu w świetle art. 3 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji praw człowieka²² i uznał, we wszystkich sprawach, które jak dotąd przeanalizował, że nie są one co do zasady arbitralnym ograniczeniem prawa do głosowania²³. Trybunał przedstawił czynniki, które mogą uzasadniać takie warunki:²⁴

- założenie, że obywatel, który nie przebywa w kraju, jest mniej bezpośrednio lub nieprzerwanie zainteresowany bieżącymi problemami kraju i ma mniejszą wiedzę na ten temat;

¹⁸ Sprawa *Shindler*, cytowana powyżej.

¹⁹ Zasada ta została zaskarżona przez obywateli w sądach krajowych; skargi te nie zakończyły się powodzeniem. Jak dotąd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie zostało jednak skierowane żadne pytanie prejudycjalne.

²⁰ Artykuł 1, 21. ustawa zmieniająca ustawę o wyborach federalnych z 27 kwietnia 2013 r., federalny dziennik ustaw I, s. 962. Ustawa ta została przyjęta po wydaniu wyroku przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny, który, badając wcześniej obowiązującą ustawę, uznał, że stosowanie wyłącznego kryterium, jakim jest wcześniejszy trzymiesięczny pobyt w Niemczech, jako warunku utrzymania prawa do głosowania przez obywateli nieprzebywających w kraju jest samo w sobie nieodpowiednie, by wykazać, że dane osoby są zaznajomione z krajową sytuacją polityczną i że ma ona na nich wpływ. Trybunał odniósł się szczególnie do znajomości systemu politycznego tych osób nie tylko za pośrednictwem nowoczesnych mediów, ale także bezpośrednio, na przykład poprzez członkostwo w stowarzyszeniach lub partiach, oraz do tego, czy państwo może nakładać na nie podatki; wyrok z 4 lipca 2012 r. (2 BvC 1/11 i 2 BvC 2/11), pkt 44, 45, 47, 50, 52, 56.

²¹ Artykuły 2 ust. 3 i 2a ust. 1 ustawy o rejestrach wyborców z 1973 r.

²² Artykuł 3 protokołu nr 1 przyznaje prawo do wolnych wyborów poprzez nałożenie na umawiające się strony zobowiązania do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.

²³ Ostatnio w sprawie *Shindler*, cytowanej powyżej.

²⁴ Zob. w szczególności wyrok z 7 września 1999 r., *Hilbe przeciwko Liechtensteinowi*, oraz sprawa *Shindler*, cytowana powyżej, pkt 105.

- fakt, że dla kandydatów przedstawianie zagadnień obywatelom przebywającym za granicą jest niewykonalne w praktyce, zaś ci ostatni nie mają wpływu na wybór kandydatów lub też na przygotowanie ich programów wyborczych;
- ścisły związek między prawem do głosowania w wyborach parlamentarnych i tym, że akty przyjmowane przez organy polityczne wybrane w ten sposób mogą mieć na dane osoby bezpośredni wpływ; oraz
- uzasadniony interes, by ograniczyć w wyborach wpływ obywateli przebywających za granicą w sprawach, które, jakkolwiek istotne, dotyczą głównie osób mieszkających w kraju.

Takie czynniki uzasadniające należy analizować pod kątem zasad leżących u podstaw uczestnictwa w życiu politycznym. Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka, „prawo do głosowania nie jest przywilejem. W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie przemawiające za objęciem takim prawem [...] Każde ogólne, automatyczne i bezkrytyczne odejście od zasady powszechnego głosowania rodzi ryzyko osłabienia demokratycznego mandatu wybranego w ten sposób ciała ustawodawczego oraz uchwalanych przez nie praw”²⁵.

Zdaniem Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), jeżeli ustalony jest termin zachowania prawa do głosowania po tym, jak obywatel wyemigrował, pożądane jest raczej, by taką sytuację „ponownie rozważyć” w chwili wygaśnięcia okresu, a nie by prawo do głosowania zostało po prostu utracone. Państwa mogłyby nałożyć określone formalne ograniczenia dotyczące prawa do głosowania obywateli mieszkających za granicą, takie jak wymóg złożenia wniosku o wpisanie do rejestru wyborców, który zwykle zachowuje ważność jedynie przez ograniczony okres. Pozwoliłoby to wykluczyć osoby niemające związków z krajem pochodzenia i jednocześnie uszanować zasadę proporcjonalności.²⁶

Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę na obecną tendencję polegającą na tym, że obywatelom niebędącym rezydentami zezwala się na udział w głosowaniu. Po dokonaniu przeglądu ustawodawstwa państw będących członkami Rady Europy, Trybunał stwierdził, że „pojawienie się nowych technologii i tańszego transportu umożliwia migrantom utrzymanie wyższego stopnia kontaktu z państwem, którego są obywatelami niż byłoby to możliwe dla większości migrantów czterdzieści czy nawet trzydzieści lat temu. W rezultacie wiele państw [...] zmieniło swoje przepisy prawne, by po raz pierwszy umożliwić nierezydentom udział w wyborach krajowych.” Trybunał stwierdził w związku z powyższym, że istnieje wyraźna tendencja do zezwalania obywatelom niebędącym rezydentami na głosowanie, chociaż nie wypracowano jeszcze wspólnego podejścia w Europie²⁷.

4. KONTEKST UE

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości, jeśli dana kwestia – taka jak określenie składu elektoratu w wyborach krajowych – wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich państwa członkowskie są tym niemniej zobowiązane do wykonywania tych kompetencji z poszanowaniem prawa UE, w szczególności postanowień Traktatu dotyczących przyznanego każdemu obywatelowi UE prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, a w związku z tym do unikania

²⁵ Sprawa *Shindler*, cytowana powyżej, pkt 103.

²⁶ Sprawozdanie na temat głosowania poza granicami kraju, 24 czerwca 2011 r. (CDL-AD (2011) 022), pkt 72 i 76.

²⁷ Sprawa *Shindler*, cytowana powyżej, pkt 110 i 115.

wszelkich ukrytych lub jawnych form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową²⁸.

W tym samym duchu Trybunał uznał na przykład, w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, że kryterium związane z miejscem zamieszkania nie jest co do zasady niewłaściwe do określenia, kto ma prawo do głosowania i kandydowania w wyborach, jednocześnie stwierdzając ponad wszelką wątpliwość, że takie kryterium nie powinno prowadzić do naruszenia ogólnych zasad prawa UE, w szczególności zasady niedyskryminacji²⁹.

Krajowe przepisy w zakresie składu elektoratu w wyborach krajowych się różnią. Jako że obecnie żadne państwo członkowskie nie ma ogólnej polityki przyznawania obywatelom innych państw członkowskich zamieszkujących na jego terytorium prawa do głosowania w wyborach krajowych³⁰, obywatele UE pozbawieni praw wyborczych nie mają najczęściej prawa do głosowania w wyborach krajowych w żadnym z państw członkowskich. W związku z tym, że Unia nie skorzystała jeszcze z przewidzianej w art. 25 TFUE możliwości uzupełnienia wykazu praw, z których korzystają obywatele Unii, prawo UE nie może zagwarantować żadnemu obywatelowi UE, że przeniesienie jego miejsca zamieszkania do innego państwa członkowskiego będzie całkowicie neutralne wobec jego prawa do głosowania w wyborach krajowych.³¹

Sytuacja ta może jednak sprawić, że pełne korzystanie z praw i korzyści, jakie przynosi im obywatelstwo UE na co dzień, będzie utrudnione.

Po pierwsze, obecną sytuację można postrzegać jako niezgodną z fundamentalnym założeniem obywatelstwa UE.

Na mocy art. 20 TFUE obywatelstwo Unii ma charakter *dodatkowy w stosunku do* obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak. Podstawowe prawa związane z obywatelstwem UE mają być przyznane obywatelom UE *dodatkowo do* praw wynikających z ich obywatelstwa krajowego. Nie zakłada się, że korzystanie z praw związanych z obywatelstwem Unii skutkuje utratą prawa do głosowania w wyborach krajowych, które jest zwykle związane z obywatelstwem krajowym.

Po drugie, krajowe polityki, w ramach których obywatele pozbawiani są prawa wyborczego, mogą wpływać na to, jak obywatele UE korzystają ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Na przykład tacy obywatele mogą podjąć decyzję o niezgłoszeniu organom administracyjnym faktu przemieszczenia się, tak aby mieć pewność, że nie utracą swoich praw politycznych w kraju pochodzenia.

Po trzecie, polityka, w ramach której obywatele pozbawiani są prawa wyborczego, prowadzi do powstania luki w prawach politycznych obywateli UE, których ona

²⁸ Sprawa C-403/03, *Schempp*, pkt 19.

²⁹ Sprawa C-300/04, *Eman i Sevinger*, pkt 55 i 61.

³⁰ Jedynym wyjątkiem jest umożliwienie obywatelom Irlandii oraz obywatelom Cypru i Malty (traktowanym jako obywatele Wspólnoty Narodów spełniający określone kryteria) głosowanie w krajowych wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie oraz umożliwienie obywatelom Zjednoczonego Królestwa głosowanie w krajowych wyborach parlamentarnych w Irlandii.

³¹ Zgodnie z art. 25 ust. 2 TFUE Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może uchylać przepisy w celu wzmocnienia lub dodania praw, z których obywatele Unii korzystają na mocy art. 20 ust. 2 TFUE. Postanowienia te wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

dotyczy, co stoi w sprzeczności z działaniami na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym Unii.

Chociaż obywatele UE pozbawieni praw wyborczych zachowują prawo wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, nie mają oni prawa uczestniczyć w krajowych procesach wyborczych prowadzących do formowania rządów krajowych, których członkowie wchodzi w skład Rady, innego współprawodawcy UE, co jest sprzeczne z obecnymi działaniami mającymi na celu poprawę warunków, na jakich obywatele biorą udział w krajowym i europejskim życiu publicznym.

Z tych powodów Komisja sugeruje pewne rozwiązania, które pomogłyby zmniejszyć ryzyko pozbawienia praw wyborczych obywateli UE, którzy po prostu korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się.

Rozwiązania te pozostają bez uszczerbku dla roli Komisji jako strażnika traktatów i dla przepisów Traktatu dotyczących prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się, interpretowanych zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości.

5. ROZWIĄZANIA MAJĄCE ZARADZIĆ KONSEKWENCJOM POZBAWIANIA PRAW WYBORCZYCH

5.1. Rozwiązania niewłaściwe z punktu widzenia UE

Jednym z zaproponowanych w ostatnich latach rozwiązań mających zaradzić utracie praw politycznych w kraju pochodzenia jest naturalizacja w kraju zamieszkania, która prowadzi do nabycia praw politycznych w tym kraju. Promowanie naturalizacji w kraju przyjmującym jako sposobu na zwiększenie praw politycznych byłoby sprzeczne z ideą obywatelstwa UE jako głównego narzędzia szerzenia szacunku dla tożsamości narodowej i różnorodności oraz zapewnienia równego traktowania bez względu na obywatelstwo. Ponadto w przypadku takiego rozwiązania lekceważona jest złożoność mobilności wewnątrz UE. Osoby fizyczne mogą przebywać w kilku krajach przez dłuższy lub krótszy okres, a ostatecznie mogą nawet powrócić do kraju pochodzenia. Nie można oczekiwać od nich, że będą ubiegać się o więcej obywatelstw – równocześnie lub sukcesywnie – wyłącznie w celu zachowania praw politycznych.

Innym rozwiązaniem, popieranym zwłaszcza w kręgach akademickich³², byłoby ustanowienie usystematyzowanego dialogu lub otwartej metody koordynacji, by zachęcić państwa członkowskie do zapewnienia wzajemnego uznawania — na zasadzie dwustronnej lub wielostronnej — praw do głosowania dla swoich obywateli zamieszkałych w innych państwach członkowskich (chodzi tu przede wszystkim o bliskie państwa sąsiedzkie lub państwa, które łączą silne więzi). Takie podejście prowadziłoby jednak do rozdrobnienia praw do głosowania i asymetrii w przypadku obywateli w całej UE.³³

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

³³ Obywatele państw członkowskich, które pozbawiają praw wyborczych, mogą nabyć prawo do głosowania w niektórych lub wszystkich innych państwach członkowskich, ale nie byłoby gwarancji uzyskania takiego prawa przez obywateli 23 państw członkowskich, które nie pozbawiają praw wyborczych.

5.2. ROZWIĄZANIA WŁAŚCIWE W RAMACH UREGULOWAŃ UE

5.2.1. Krótkoterminowe proporcjonalne rozwiązania

Przepisy obowiązujące obecnie w niektórych państwach członkowskich opierają się na założeniu, że posiadanie miejsca zamieszkania za granicą przez określony czas oznacza utratę kontaktu z procesem politycznym w kraju pochodzenia. Założenie to nie jest jednak słuszne we wszystkich indywidualnych przypadkach. W związku z tym stosowne byłoby umożliwienie obywatelom, w przypadku których powstaje ryzyko utracenia praw wyborczych, wykazania, że w dalszym ciągu są zainteresowani życiem politycznym w państwie członkowskim, którego są obywatelami.

Obecnie obywatele UE mają możliwość stałego kontaktu z życiem politycznym swojego kraju pochodzenia, a ponadto utrzymuje się tendencja, by w życie polityczne włączać jak najwięcej osób. Mając na uwadze zasadnicze znaczenie prawa do swobodnego przemieszczania się w UE, oznaczałoby to konieczność wprowadzenia krótkoterminowych i proporcjonalnych rozwiązań. Powinny one wzmocnić pozycję obywateli UE, tak by mogli samodzielnie zdecydować o sile więzi z ich krajem pochodzenia.

Jeśli chodzi o odpowiednie kryteria przekazywania dowodów na istnienie takich więzi, aktywnym działaniem ze strony obywateli byłoby złożenie wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców; takie rozwiązanie należy uznać za wystarczające i wydaje się, że jest ono najprostsze i najmniej uciążliwe dla samych obywateli.

Państwa członkowskie, które ograniczają prawa swoich obywateli do głosowania w wyborach krajowych wyłącznie na podstawie warunku zamieszkania, powinny umożliwić swoim obywatelom korzystającym z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na terytorium Unii Europejskiej zachowanie prawa do głosowania, jeśli okazują oni dalsze zainteresowanie życiem politycznym w państwie członkowskim, którego są obywatelami, w tym poprzez złożenie wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców.

Możliwość zobowiązania obywateli do złożenia wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców powinna pozostać bez uszczerbku dla możliwości polegającej na tym, że państwa członkowskie zobowiązują swoich obywateli do ponowienia takiego wniosku w odpowiednich odstępach czasu, co stanowi potwierdzenie, że obywatele podtrzymują swoje zainteresowanie³⁴.

W przypadku, gdy państwa członkowskie zezwalają swoim obywatelom mieszkającym w innym państwie członkowskim na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych poprzez złożenie wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców, takie państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowe proporcjonalne uregulowania, na przykład dotyczące ponawiania wniosku w odpowiednich odstępach czasu.

By zminimalizować ciężar po stronie obywateli mieszkających za granicą, należałoby umożliwić składanie wniosków o wpis do rejestru wyborców lub o pozostawienie w rejestrze drogą elektroniczną.

Państwa członkowskie, które zezwalają swoim obywatelom zamieszkującym w innym państwie członkowskim na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych poprzez złożenie wniosku lub powtórnego wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców, powinny zadbać o to, aby wszystkie odpowiednie wnioski można było składać drogą elektroniczną.

³⁴ Taki system funkcjonuje w Austrii: co dziesięć lat obywatel ma obowiązek ponawiać wniosek.

Ponadto ważne jest, aby zapewnić odpowiednie informacje obywatelom przemieszczającym się lub zamieszkającym w innym państwie członkowskim na temat warunków, na jakich mogą oni zachować swoje prawo do głosowania. Informacje te mogłyby być rozpowszechniane za pomocą ulotek, audycji lub ukierunkowanych kampanii informacyjnych prowadzonych przez konsulaty, ambasady i organizacje expatriantów.

Państwa członkowskie, które przewidują utratę prawa do głosowania w wyborach krajowych przez swoich obywateli zamieszkujących w innym państwie członkowskim, powinny ich w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie informować o warunkach i praktycznych ustaleniach dotyczących zachowania prawa do głosowania w wyborach krajowych.

Długoterminowa wizja

Powyższe przemyślenia na temat wzmocnienia politycznego uczestnictwa obywateli UE poprzez zaradzenie skutkom pozbawienia praw wyborczych nie powinny uniemożliwiać długofalowej refleksji na temat sposobów usunięcia luki, jaką da się zauważyć w uczestnictwie obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim w odniesieniu do krajowego, i w stosownych przypadkach, regionalnego życia politycznego. W toczących się obecnie debatach faktycznie proponuje się nadawanie praw wyborczych w kraju przyjmującym jako rozwiązanie mające pomóc wzmocnić udział w życiu politycznym obywateli UE pozbawionych takich praw, którzy są pozostawieni bez żadnego prawa do głosowania w wyborach krajowych w całej UE.

Nie ulega wątpliwości, że jest to o wiele szersza kwestia, która mogłaby przyczynić się do nadania pełnej skuteczności prawu każdego obywatela do udziału w życiu demokratycznym Unii, umożliwić mobilnym obywatelom UE lepszą integrację w państwie przyjmującym i wzmocnić obywatelstwo UE.

Jak zapowiedziano w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2013 r., należy zbadać tę kwestię w kontekście zbliżającej się szerszej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej.

6. WNIOSEK

Biorąc pod uwagę dialog polityczny dotyczący pozbawiania praw wyborczych prowadzony ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, podmiotami instytucjonalnymi i społeczeństwem obywatelskim oraz w reakcji na oczekiwania samych obywateli UE, wyrażone w trakcie konsultacji społecznych i w dialogach z obywatelami na temat przyszłości UE, Komisja proponuje odpowiednie rozwiązania. Założenia polityki, w ramach której obywatele pozbawiani są praw wyborczych, powinny być poddane ponownej ocenie w świetle bieżących realiów społeczno-gospodarczych i technologicznych, obecnego stanu integracji europejskiej i utrzymującej się tendencji, by w życie polityczne włączać jak najwięcej osób. Znaczenie w tym względzie ma zasadnicza rola, jaką obywatelstwo UE odgrywa w kontekście traktowania obywateli UE jako równorzędnych i wartościowych członków wspólnoty, zarówno w ich kraju pochodzenia, jak i kraju zamieszkania.

W niniejszym komunikacie przedstawione zostały ewentualne konstruktywne rozwiązania, jakie zainteresowane państwa członkowskie mogą rozważyć. W załączonym zaleceniu Komisja proponuje proporcjonalne i integracyjne podejście do praw politycznych obywateli, którzy korzystają ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, na podstawie założenia, że tacy obywatele powinni mieć prawo do samodzielnego decydowania o tym, czy utrzymują silne zainteresowanie życiem politycznym swojego kraju pochodzenia.

Przy okazji sprawozdania w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa UE Komisja oceni postępy w zakresie zapobiegania konsekwencjom pozbawiania praw

wyborczych obywateli UE, którzy korzystają ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się.