KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.12.2006
KOM(2006) 790 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.
Sprawozdanie Komisji na temat udziału w wyborach obywateli innego państwa członkowskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE) i na temat zasad przeprowadzania wyborów (decyzja 76/787/WE zmieniona decyzją 2002/772/WE, Euratom)

{SEC(2006) 1645}
{SEC(2006) 1646}
{SEC(2006) 1647}

KOMUNIKAT KOMISJI

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.
Sprawozdanie Komisji na temat udziału w wyborach obywateli innego państwa członkowskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE) i na temat zasad przeprowadzania wyborów (decyzja 76/787/WE zmieniona decyzją 2002/772/WE, Euratom)

1. WPROWADZENIE

Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania jest zasadniczym elementem przepisów regulujących kwestię obywatelstwa Unii Europejskiej. Prawo to zapisane jest w art. 19 ust. 2 Traktatu WE i zostało wprowadzone w życie dyrektywą Rady 93/109/WE[1].

W 2004 r., tuż po rozszerzeniu Unii do 25 państw członkowskich, odbyły się szóste bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. Liczba mandatów posłów w tych wyborach została zwiększona do 735.

Dziesięć państw członkowskich, które przystąpiło do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., w stosownym czasie dopełniło obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. Dotychczas nie zostały wszczęte żadne postępowania w sprawie naruszenia przepisów[2].

Komisja, pragnąc ocenić udział w wyborach obywateli innego państwa członkowskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania i uzyskać pełny obraz stanu wdrożenia dyrektywy, zwróciła się do państw członkowskich o dostarczenie danych statystycznych i jakościowych na temat przebiegu wyborów. W tym celu państwa członkowskie zostały poproszone o wypełnienie szczegółowego i kompleksowego kwestionariusza[3].

Niniejsze sprawozdanie zostało opracowane głównie w oparciu o informacje, dostarczone przez państwa członkowskie w tych kwestionariuszach.

Celem niniejszego sprawozdania jest ocena stanu wdrożenia dyrektywy. Opierając się na wnioskach z tej oceny, Komisja przedstawia propozycje wprowadzenia zmian do dyrektywy, dotyczące wymiany informacji między państwami członkowskimi, której celem jest zapobieżenie przypadkom podwójnego głosowania lub zgłaszania kandydatur w dwóch państwach członkowskich, oraz formalności administracyjnych, jakich muszą dopełnić osoby, składające wniosek o kandydowanie w wyborach.

---

1 Dz.U. L 329 z 30.12.1993, str. 34.

2 Postępowanie o naruszenie przepisów przeciwko Niemcom, o którym mowa w poprzednim sprawozdaniu, zostało zamknięte w grudniu 2000 r., po zmianie odnośnych przepisów przez władze niemieckie.

3 Kwestionariusz została przesłany państwom członkowskim dnia 18 listopada 2004 r.; Komisja otrzymała odpowiedzi między 8 grudnia 2004 r. i 25 stycznia 2006 r. Szczegóły dotyczące kwestionariusza znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji (w załączniku).

Komisja jest w pełni świadoma, że poza odnośnymi zasadami administracyjnymi, wiele innych czynników ma istotny wpływ na udział obywateli w wyborach do PE, wśród których wymienić można poziom świadomości obywateli o procesie politycznym na szczeblu europejskim, stopień mobilizacji sił politycznych czy stosowane metody komunikacji.

Komisja zamierza uwzględnić te kwestie w późniejszym czasie i przed następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, licząc na współpracę ze strony Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich i zainteresowanych stron.

Akt z 1976 r. dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich[4], zmieniony decyzją Rady 2002/772[5]/WE, nie nakłada na Komisję obowiązku przedstawiania sprawozdania dotyczącego wykonywania jego przepisów, w niniejszym sprawozdaniu Komisja pragnie jednakże zwrócić uwagę Parlamentu Europejskiego i Rady na napotykane przez niektóre państwa członkowskie problemy przy wykonywaniu przepisów tego Aktu.

2. PRZYGOTOWANIA DO WYBORÓW W 2004 R.

2.1. Spotkania z krajowymi ekspertami w zakresie prawa wyborczego

Komisja zorganizowała, w 2002 i 2003 r., dwa spotkania z krajowymi ekspertami w zakresie prawa wyborczego na temat wykonania przepisów art. 13 dyrektywy, w którym określone są metody zapobiegania przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania. Celem spotkań była dyskusja nad sposobami usprawnienia funkcjonowania i podniesienia skuteczności systemu wymiany informacji między państwami członkowskimi, utworzonego na mocy art. 13.

2.2. Komunikat Komisji w sprawie środków, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w celu umożliwienia wszystkim obywatelom UE udziału w wyborach w 2004 r.

Mając na uwadze fakt, iż wybory te miały odbyć się niedługo po rozszerzeniu UE o dziesięć nowych państw i pragnąc zagwarantować wszystkim obywatelom UE możliwość udziału w wyborach, Komisja wydała komunikat[6] w kwietniu 2003 r. Celem komunikatu było przyspieszenie tempa wdrażania odnośnych przepisów prawa wspólnotowego oraz zapewnienie terminowego wpisu na listy wyborców wszystkich osób posiadających takie prawo, zarówno w państwach należących wtedy do Unii, jak i w tych, które miały do niej przystąpić.

2.3. Odstępstwo przyznane Luksemburgowi

W styczniu 2003 r., zgodnie z przepisami art. 14 ust. 3 dyrektywy, Komisja przedstawiła sprawozdanie[7] na temat udzielania odstępstw na mocy art. 19 ust. 2

---

4 Akt dołączony jest do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r., Dz. U. L 278 z 8.10.1976 r., str. 5.

5 Dz.U. L 283 z 21.10.2002.

6 COM (2003) 174

7 COM (2003) 31

Traktatu WE. Na mocy art. 14 państwo członkowskie ma prawo przyznać prawo głosowania wyłącznie tym wyborcom Wspólnoty uprawnionym do głosowania, którzy w tym państwie członkowskim mają miejsce zamieszkania przez pewien okres minimalny, który nie może być ustalony na dłużej niż pięć lat. Odstępstwo udzielane jest jeżeli w danym państwie członkowskim odsetek obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, mających miejsce zamieszkania w tym państwie, ale niebędących jego obywatelami, przekracza 20 % ogólnej liczby obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, którzy mają miejsce zamieszkania w tym państwie. W sprawozdaniu Komisja stwierdziła, że przyczyny uzasadniające udzielenie odstępstwa Luksemburgowi nadal istnieją, nie ma więc potrzeby przedstawiania propozycji zmian.

2.4. Cypr: decyzja 2004/511/WE z dnia 10 czerwca 2004 r.[8]

Na mocy protokołu 10 w sprawie Cypru, załączonego do Aktu o Przystąpieniu z 2003 r.[9], który przewiduje, że stosowanie przepisów prawa wspólnotowego zawieszone jest na tych obszarach Cypru, nad którymi Rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje faktycznej kontroli, wybory posłów do Parlamentu Europejskiego na kadencję 2004–2009 nie odbyły się na tych obszarach, mimo, że na mocy przepisów krajowych także obywatele Republiki Cypryjskiej zamieszkujący na obszarach, nad którymi rząd Republiki Cypryjskiej nie sprawuje rzeczywistej kontroli, są uprawnieni do udziału w wyborach.

Decyzja 2004/511/WE przewiduje, że w przypadku wejścia w życie kompleksowego porozumienia w sprawie problemu cypryjskiego, na całym terytorium Cypru zostaną przeprowadzone nadzwyczajne wybory przedstawicieli narodu cypryjskiego do Parlamentu Europejskiego na pozostałą część kadencji 2004-2009 lub na każdą następną kadencję.

2.5. Środki podjęte w celu zapewnienia jednolitej interpretacji przepisów art. 9 ust. 2 Aktu z 1976 r. dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, zmienionego decyzją Rady 2002/772/WE w odniesieniu do daty ogłoszenia wyników wyborów

Decyzja Rady 2002/772/**WE** zmieniająca Akt z 1976 r. dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego weszła w życie dnia 1 kwietnia 2004 r. Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. odbyły się więc zgodnie z nowymi zmienionymi przepisami. Zmieniony art. 9 ust. 2 dokładnie określa harmonogram ogłaszania wyników, którego podstawą jest założenie, że żadne państwo członkowskie nie może oficjalnie ogłosić wyników wyborów dopóki nie zakończy się głosowanie w ostatnim z państw członkowskich.

Komisja zwróciła uwagę państw członkowskich[10] na sposób, w jaki interpretuje ona art. 9 ust. 2, i poprosiła, aby ogłoszenie wyników wyborów odbyło się nie wcześniej

---

8 Decyzja Rady 2004/511/WE z dnia 10 czerwca 2004 r. w sprawie reprezentacji narodu cypryjskiego w Parlamencie Europejskim w przypadku osiągnięcia porozumienia odnośnie do problemu cypryjskiego, Dz. U. L 211 z 12.6.2004, str. 22-23.

9 Dz.U. L 236 z 23.9.2003, str. 955.

10 Dwa pisma zostały przekazane państwom członkowskim dnia 4 maja i 7 czerwca 2004 r. przez Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa.

niż 13 czerwca, o godz. 22 czasu środkowoeuropejskiego (kiedy głosowanie zakończy się w ostatnich państwach członkowskich – we Włoszech, w Polsce i na Słowacji) oraz podkreśliła, że do tego czasu ani wstępne ani częściowe wyniki nie powinny być podawane do wiadomości publicznej przez krajowe organy wyborcze.

2.6. Pierwsze wybory do PE zorganizowane na Gibraltarze i istotne zmiany orzecznictwa

W 2004 r., na mocy Aktu z 1976 r., Zjednoczone Królestwo po raz pierwszy zorganizowało wybory do PE na Gibraltarze, zgodnie z przyjętymi w tym celu przepisami krajowymi, uprawniającymi wyborców zamieszkujących na terytorium wyspy do udziału w wyborach do PE[11].

W orzeczeniu z dnia 12 września 2006 r.[12] Trybunał Sprawiedliwości potwierdził stanowisko Komisji, że przepisy przyjęte przez Zjednoczone Królestwo, na mocy których zamieszkujący na terytorium Gibraltaru obywatele Wspólnoty Narodów spełniający określone kryteria („*qualified Commonwealth citizens*" – QCC), wśród których część nie jest obywatelami brytyjskimi lecz obywatelami krajów trzecich, otrzymali prawo do głosowania, są rozszerzeniem praw wyborczych i nie wykraczają poza pozostawiony państwom członkowskim margines swobody. Ponadto w tym oraz w drugim, przyjętym tego dnia orzeczeniu dotyczącym prawa do głosowania obywateli niderlandzkich zamieszkujących na Arubie[13], Trybunał podkreślił, iż określenie nieuregulowanych na szczeblu Wspólnoty elementów procedury wyborczej do PE, a w szczególności określenie kategorii osób uprawnionych do głosowania i kandydowania w wyborach, należy do państw członkowskich. Jednakże muszą one przestrzegać prawa wspólnotowego, w tym ogólnych zasad, i podlegają nadzorowi Trybunału.

3. UDZIAŁ W WYBORACH DO PE W 2004 R. – ZASTOSOWANIE PRZEPISÓW DYREKTYWY 93/109/WE

3.1. Informacje ogólne

Jak określono w Planie D na rzecz demokracji, dialogu i debaty[14], niższy udział w wyborach przyczynił się do wzrostu braku zaufania do procesu politycznego. Komisja jest bardzo zaniepokojona spadkową tendencją ogólnej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, która nasiliła się w trakcie ostatnich wyborów. Frekwencja wyborcza w tych wyborach, w których do głosowania uprawnionych było znacznie więcej wyborców w następstwie rozszerzenia, wyniosła 45,6 %.

Frekwencja wyborcza – tendencje

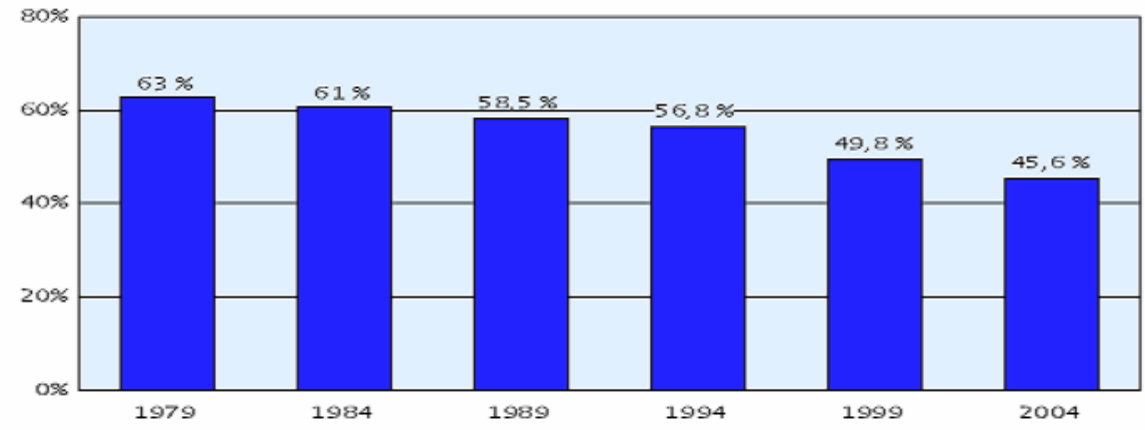
---

11 Zjednoczone Królestwo przyjęło odnośne przepisy w następstwie wyroku w sprawie „Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu", w której Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł przeciwko Zjednoczonemu Królestwu za nieprzeprowadzenie wyborów do PE na Gibraltarze – wyrok z dnia 18 lutego 1999 r.

12 Sprawa C-145/04, Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

13 C-300/04 Eman oraz Sevinger (wybory do PE na Arubie).

14 Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość (COM 2005) 494 wersja ostateczna



Udział obywateli w procedurach demokratycznych ma zasadnicze znaczenie i powinien w dalszym ciągu otrzymywać należyte wsparcie wszystkich zainteresowanych stron – instytucji europejskich, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście Komisja z uwagą obserwuje i jest gotowa w każdej chwili włączyć się do badań nad możliwościami zwiększenia udziału w wyborach i podniesienia frekwencji wyborczej, prowadzonych przez Parlament Europejski we współpracy z parlamentami państw członkowskich.

W 2004 r. niektóre z państw członkowskich odnotowały wzrost liczby głosujących, natomiast w innych frekwencja wyborcza usytuowała się na bardzo niskim poziomie. Frekwencja wyborcza w krajach Piętnastki wyniosła 49,1 %, czyli poniżej poziomu z 1999 r. (49,8 %). Frekwencja wyborcza w nowych państwach członkowskich wyniosła 26,9 %.

Należy zauważyć, że w niektórych państwach członkowskich głosowanie jest obowiązkowe.

Ogólna frekwencja w 2004 r.

AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
42.43	**90.81**	**71.19**	**28.32**	**43**	**47.9**	**26.83**	**63.4**	**45.1**	**39.4**	**42.76**	**38.5**	**58.8**
IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	*UE*
73.1	**48.38**	**89**	**41.34**	**82.37**	**39.3**	**20.87**	**38.6**	**37.8**	**28.3**	**16.96**	**38.83**	*45.6*

3.2. Udział w wyborach w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywateli innego państwa członkowskiego – głosowanie

Nie wszystkie państwa członkowskie dostarczyły dane dotyczące obywateli innego państwa członkowskiego, wpisanych na krajowe listy wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach do PE, a jeszcze mniej państw członkowskich mogło dostarczyć dane pozwalające stwierdzić czy wyborcy ci rzeczywiście głosowali w tych wyborach.

Zważywszy na fakt, iż na mocy art. 8 i 9 dyrektywy, obywatele tacy występują z wnioskiem o wpisanie na listy wyborców, można uznać, iż dane dotyczące liczby obywateli wpisanych stanowią wiarygodny wskaźnik udziału tych obywateli w wyborach.

Odsetek obywateli innego państwa członkowskiego wpisanych na listy wyborców państwa miejsca zamieszkania[15]

Państwo	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
1994	**7.9**	**5.1**	**-**	**-**	**6.7**	**24.9**	**-**	**1.6**	**12.6**	**22**	**3.4**	**-**	**44.1**
1999	**15.1**	**7.7**	**-**	**-**	**2.1**	**26.6**	**-**	**1.8**	**22.4**	**28**	**4.9**	**-**	**43.9**
2004	**16**	**11.5**	**4.4**	**-**	**6.1**	**26.7**	**12.2**	**3.9**	**18.5**	**18.3**	**13.1**	**11**	**39**

Państwo	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	*UE*
1994	**1.8**	**-**	**6.6**	**-**	**-**	**-**	**-**	**2.3**	**24**	**-**	**-**	**1.96**	*5.9*
1999	**9.2**	**-**	**8.8**	**-**	**-**	**16.9**	**-**	**13.6**	**27.2**	**-**	**-**	**23.1**	*9*
2004	**10.9**	**17.5**	**10.3**	**14.4**	**12.8**	**-**	**-**	**-**	**25.1**	**7.2**	**8.6**	**-**	*11.9*

Nawet mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, można stwierdzić, że odsetek obywateli innego państwa członkowskiego wpisanych na listy wyborców w państwie miejsca zamieszkania był niski w 2004 r.

O ile obserwuje się tendencję spadkową ogólnej frekwencji w wyborach, liczba obywateli innego państwa członkowskiego wpisanych na listy wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach do PE uległa zwiększeniu w stosunku do poprzednich wyborów: 5,9% w 1994 r., 9% w 1999 r., 11,9% w 2004 r. Wzrost ten mógłby być wynikiem zwiększającej się świadomości obywateli UE w zakresie przysługujących im praw, wysiłków państw członkowskich zmierzających do zachęcenia do udziału w wyborach oraz zwiększonej mobilności obywateli UE.

3.3. Udział w wyborach w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywateli innego państwa członkowskiego – kandydowanie

Dane statystyczne dotyczące liczby kandydatur, składanych przez obywateli innego państwa członkowskiego, wskazują na słabe zaangażowanie tej grupy obywateli w życie polityczne państwa miejsca zamieszkania.

Nastąpił nieznaczny spadek liczby obywateli innego państwa członkowskiego, kandydujących w wyborach w państwie miejsca zamieszkania, w stosunku do wyborów z 1999 r., w których kandydatury złożyły 62 osoby.

15 Dane obliczone na podstawie liczby obywateli innego państwa członkowskiego w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkujących w danym państwie członkowskim oraz liczby obywateli innego państwa członkowskiego wpisanych na listę wyborców w tym państwie – jeśli takie dane zostały dostarczone w odpowiedzi na kwestionariusz.

Państwo	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
Kandydatów	**1**	**8**	**0**	**5**	**13**	**0**	**0**	**4**	**1**	**0**	**8**	**0**	**0**
Wybrano	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**

Państwo	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	*UE*
Kandydatów	**0**	**0**	**8**	**0**	**0**	**2**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**2**	*57*
Wybrano	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**-**	**0**	**0**	**0**	**0**	*3*

Przyczyny tendencji spadkowej mogą być wielorakie.

Niektóre państwa członkowskie przedstawiły krytyczne uwagi na temat uciążliwości procedur administracyjnych, jakich muszą dopełnić obywatele, składający wniosek o kandydowanie w wyborach. Artykuł 10 ust. 2 dyrektywy ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa kandydowania stanowi między innymi, iż wyborca Wspólnoty uprawniony do kandydowania w wyborach przedkłada wydane przez właściwy organ administracyjny państwa członkowskiego jego pochodzenia zaświadczenie potwierdzające, że nie pozbawiono go prawa kandydowania w wyborach w tym państwie członkowskim, względnie, że organowi temu nic nie wiadomo o pozbawieniu go takiego prawa. Doniesiono o przypadkach, gdy obywatele innego państwa członkowskiego, pragnący kandydować w wyborach w państwie miejsca zamieszkania mieli trudności z identyfikacją organów odpowiedzialnych za wydawanie takich zaświadczeń w państwie członkowskim pochodzenia.

Inna potencjalna przyczyna niskiego udziału w wyborach związana jest z prawem obywateli innego państwa członkowskiego do udziału w życiu politycznym państwa miejsca zamieszkania.

Zgodnie z informacjami zawartymi w opinii Sieci Niezależnych Ekspertów do spraw Praw Podstawowych dotyczącej przynależności do partii politycznych obywateli innego państwa członkowskiego w państwie miejsca zamieszkania (*Opinion of the EU network of independent experts on fundamental rights regarding participation of EU citizens in the political parties of the Member State of residence*)[16], szesnaście państw członkowskich uprawnia obywateli innego państwa członkowskiego, zamieszkujących na ich terytorium, do wstępowania do istniejących partii politycznych oraz do zakładania nowych partii politycznych. Dwa państwa członkowskie wprowadzają rozróżnienie między prawem do zakładania partii politycznej a prawem do wstępowania do partii politycznych, gwarantując obywatelom innego państwa członkowskiego jedynie prawo do wstępowania do istniejących partii. W siedmiu pozostałych państwach członkowskich, obywatele innego państwa członkowskiego nie mogą ani stać się członkiem istniejącej partii politycznej, ani założyć takiej partii.

16 Nr ref.: CFR-CDF. Opinia 1.2005: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf

Ze względu na fakt, iż w praktyce większość kandydatur wysuwana jest przez partie polityczne, obywatele innego państwa członkowskiego mogą zatem zostać pozbawieni możliwości wykonywania przysługującego im prawa do kandydowania. Komisja zachęca państwa członkowskie do zagwarantowania obywatelom innego państwa członkowskiego zamieszkującym na ich terytorium prawa do wstępowania do krajowych partii politycznych na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Przyczyniłoby się to w znaczny sposób do wzrostu zaangażowania tych obywateli w życie polityczne państwa ich miejsca zamieszkania, a tym samym ułatwiłoby integrację w społeczeństwie. Skutkiem byłoby także wzbogacenie życia politycznego i wzmocnienie demokracji.

Także i europejskie partie polityczne mogą odegrać znaczącą rolę w promowaniu większego zaangażowania obywateli UE w demokratyczny proces na poziomie europejskim i krajowym.

Komisja zamierza dokładniej zbadać zgodność wyżej wymienionych przepisów krajowych z przepisami dyrektywy.

3.4. Informowanie obywateli europejskich o przysługującym im prawie do głosowania i kandydowania

Wyniki sondażu Eurobarometru przeprowadzonego w 2002 r.[17] wskazują, że obywatele Unii wiedzą o przysługujących im prawie do głosowania i kandydowania w wyborach do PE w państwie miejsca zamieszkania.

Jednakże, aby móc bez przeszkód korzystać z przysługujących mu praw, każdy wyborca powinien być odpowiednio poinformowany o praktycznych zasadach wykonywania tych praw. Dlatego właśnie na mocy art. 12 dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są informować w odpowiedniej formie i we właściwym terminie wyborców Wspólnoty uprawnionych do kandydowania w wyborach o warunkach i szczegółowych zasadach wykonywania przysługujących im praw.

Komisja ponownie podkreśla swoje przekonanie o konieczności informowania przez państwo członkowskie obywateli innego państwa członkowskiego zamieszkujących na jego terytorium o zasadach wykonywania przysługujących im praw wyborczych. Informacje powinny być dostosowane do potrzeb takich obywateli.

Metody używane w tym celu przez władze państw członkowskich były bardzo różne. Najbardziej rozpowszechnione metody to: dystrybucja broszur i ulotek, ogłoszenia w różnych środkach przekazu oraz pisma skierowane bezpośrednio do obywateli. W kilku państwach członkowskich informacje dostarczane były obywatelom innych państw członkowskich nie tylko w oficjalnym języku lub językach tego kraju, ale także w innych językach Unii.

W trzech państwach członkowskich, w których udział w wyborach przekroczył pułap 25%, pisma skierowane do obywateli innego państwa członkowskiego informujące o przysługującym im prawie do głosowania, zawierały także formularz wniosku o rejestrację.

---

17 Flash Eurobarometer nr 133.

W Danii pisma takie zostały wysłane zarówno do obywateli innych państw członkowskich, już wpisanych na listy wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach do PE, jak i do tych, którzy jeszcze nie zostali uwzględnieni. Do pism załączone były odpowiednie formularze wniosku o rejestrację.

W Irlandii pisma takie zostały przesłane obywatelom innych państw członkowskich, których dane znajdowały się w posiadaniu irlandzkich organów wyborczych od czasu wyborów z 1999 r., do listu załączony był odpowiedni formularz wniosku o rejestrację. Ponadto przeprowadzono kampanię informacyjną, zachęcającą obywateli do sprawdzenia, czy znajdują się na listach wyborców. W 2004 r. przeprowadzono kampanię informacyjną w gazetach, której celem było poinformowanie obywateli innych państw członkowskich, w tym kandydujących państw członkowskich, o przysługującym im prawie wpisu na listy wyborców.

W Szwecji szwedzka komisja wyborcza przesłała wszystkim obywatelom innych państw członkowskich imienne pismo, zawierające informacje o procedurach wyborczych, do którego załączony był specjalny formularz wniosku o wpis na listę wyborców lub o skreślenie z tej listy. Do pisma załączona była broszurka o sposobie wypełniania formularza, sporządzona w ośmiu językach.

Imienne pisma wysyłane do obywateli innych państw członkowskich wydają się być skuteczną metodą informacji, w szczególności jeśli zawierają dostosowane do potrzeb odbiorcy informacje w kilku językach oraz jeśli załączony jest do nich opatrzony instrukcjami formularz wniosku o rejestrację, który należy odesłać właściwemu organowi krajowemu. Komisja gorąco zachęca wszystkie państwa członkowskie do stosowania tej metody, która w istotny sposób promuje korzystanie z przysługujących praw wyborczych.

Kilka państw członkowskich poinformowało, że informacje dostarczane były obywatelom różnymi kanałami, jak np. poprzez organy administracji publicznej, które mają regularne i intensywne kontakty z obywatelami.

Partie polityczne mogą także odgrywać istotną rolę w tym procesie, w szczególności zachęcając do kandydowania w wyborach. Także i instytucje europejskie powinny brać aktywny udział w procesie informowania obywateli o przysługujących im prawach do głosowania i kandydowania.

3.5. Zapobieganie przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania

Artykuł 4 dyrektywy zakazuje obywatelom UE głosowanie lub kandydowanie w więcej niż jednym państwie członkowskim w tych samych wyborach. Aby zapobiec przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania, na mocy art. 13 państwa członkowskie zobowiązane są wymieniać informacje dotyczące obywateli innych państw członkowskich, którzy zostali wpisani na krajowe listy wyborców lub zgłosili swoją kandydaturę w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. W celu stosowania przepisów art. 13 utworzony został system wymiany informacji, który przewiduje, że państwo członkowskie pochodzenia, na podstawie informacji dostarczonych przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania, wykreśla z listy wyborców osobę, zamieszkującą w innym państwie członkowskim, która została tam wpisana na listę wyborców.

Począwszy od wyborów w 1994 r. Komisja zaobserwowała niewydolność stosowanego systemu[18]. Państwa członkowskie podjęły wtedy serię praktycznych działań, mających na celu usprawnienie funkcjonowania i podniesienie skuteczności systemu – wprowadzono standardowy formularz i ujednolicono format danych, przesyłanych do państwa członkowskiego pochodzenia; określono praktyczne zasady wymiany informacji (w formie dyskietek, oraz/lub pocztą elektroniczną) oraz do wiadomości państw członkowskich podano wykaz krajowych organów, do których kierować należy takie dane.

System wymiany informacji – obraz wyłaniający się z odpowiedzi na kwestionariusz

Pomimo podjętych działań, wszystkie państwa członkowskie stwierdziły, że istniejący system wymiany informacji nadal nie jest wystarczająco sprawny, a przyczyn braku skuteczności jest kilka.

Prawie wszystkie państwa członkowskie stwierdziły, że napotkały poważne trudności przy wymianie danych. Niektóre z państw członkowskich nie dostarczały niezbędnych innym państwom członkowskim danych takich jak nazwisko rodowe, miejsce lub data urodzenia, uniemożliwiając tym samym odnalezienie tych osób na listach wyborców i ich wykreślenie. Niektóre państwa członkowskie dostarczyły dane liczbowe dotyczące tego problemu: Hiszpania określiła, że była w stanie zidentyfikować około 53 % zgłoszonych osób; polskie organy wyborcze były w stanie odnaleźć około 69 % takich osób; odsetek identyfikowanych osób na Łotwie wynosił 73 %; w Republice Czeskiej i Szwecji – 75 %, a na Litwie – 85 %.

Większość państw członkowskich podawała także jako inną przyczynę braku skuteczności systemu zbyt późne dostarczanie danych, tj. w momencie, gdy ich przetworzenie wymagałoby podjęcia dodatkowych środków natychmiastowych, lub, w wielu przypadkach, zupełnie uniemożliwiając przetworzenie.

Transliteracja nazwisk i adresów okazała się bardzo poważnym problemem dla władz greckich, które, ze względu na odmienny alfabet, nie były w stanie zidentyfikować osób, zgłoszonych w ramach systemu.

Kilka państw członkowskich poinformowało także o negatywnych doświadczeniach w wymianie informacji z państwami członkowskimi posługującymi się zdecentralizowanymi listami wyborców – odnotowano praktyczne trudności wynikające z ogromnej liczby przekazów informacji, często nienajlepszej jakości, otrzymywanych od organów odpowiedzialnych za zarządzanie zdecentralizowanymi listami.

Do przekazu informacji państwa członkowskie wykorzystywały różne środki (poczta elektroniczna, dyskietki itd.), co mogło dodatkowo utrudnić sytuację. Odnotowano nawet przypadki, gdy jedno państwo stosowało różne formy przekazu.

Można stwierdzić, że wszystkie dotychczasowe wysiłki Komisji i państw członkowskich mające na celu usprawnienie funkcjonowania i podniesienie

18 COM(1997) 731 wersja ostateczna, str. 23 oraz COM(2000)843 wersja ostateczna, str. 10.

skuteczności systemu, miały jedynie ograniczony skutek i nie spełniły oczekiwań. Jedynie pięć państw członkowskich uznało obecny system za wystarczająco skuteczny w zapobieganiu przypadkom podwójnego głosowania i podwójnego kandydowania i niewymagający wprowadzenia dodatkowych zmian.

Odnotowano także kilka przypadków osób, które na skutek wymiany informacji w ramach opisanego systemu, zostały pozbawione prawa do głosowania w wyborach w państwie członkowskim pochodzenia, ponieważ omyłkowo uznano, że mają one wciąż zamiar głosować w państwie członkowskim, w którym poprzednio mieszkały, podczas gdy powróciły one już do państwa członkowskiego pochodzenia i korzystały np. z prawa politycznego do głosowania w wyborach lokalnych[19].

Ponieważ celem systemu jest jedynie zapobieżenie przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania, nie pozwala on odnotować ewentualnych prób podwójnego głosowania lub kandydowania. Informacje dostarczone przez państwa członkowskie wskazują, iż liczba odnotowanych faktycznych przypadków podwójnej rejestracji lub podwójnego głosowania w państwie miejsca zamieszkania obywateli innego państwa członkowskiego jest niska[20], ponadto, przypadki te nie wynikają z chęci umyślnego nadużycia, ale z błędów lub braku znajomości procedur legislacyjnych lub z faktu, iż informacje przesłane zostały dwukrotnie, tj. zarówno przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania jak i państwo pochodzenia.

4. ZASTOSOWANIE AKTU Z 1976 R. DOTYCZĄCEGO WYBORÓW PRZEDSTAWICIELI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, ZMIENIONEGO DECYZJĄ RADY 2002/772/WE

4.1. Ogłaszanie wyników wyborów

W ramach prac przygotowawczych do wyborów do PE w 2004 r., Komisja zwróciła uwagę państw członkowskich na konieczność jednolitej interpretacji art. 9 ust. 2 w odniesieniu do harmonogramu ogłaszania wyników wyborów.

Większość państw członkowskich nie ogłosiła wyników wyborów do chwili zakończenia głosowania w ostatnich państwach. Jednakże niektóre z państw członkowskich nie dochowały tego terminu. Komisja pragnie podkreślić, iż jej zdaniem przepisy art. 9 ust. 2 mają na celu zapewnienie, aby podanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących wyników wyborów w jednym państwie członkowskim nie wpłynęło w żaden sposób na przebieg wyborów w innym państwie członkowskim, w którym wybory jeszcze trwają. Pozwala to zagwarantować wolne wybory, co oznacza także prawo wyborcy do formułowania własnych opinii. Wolne wybory są podstawową zasadą demokracji, której należy przestrzegać w wyborach do Parlamentu Europejskiego, na mocy art. 1 ust. 3 Aktu z 1976 r.

19 Patrz petycja nr 592/2004.

20 Jedynie Niemcy i Luksemburg zgłosiły przypadki podwójnego głosowania w wyborach w 2004 r. (odpowiednio: 120 i 4).

4.2. Kwestia podwójnego lub wielokrotnego obywatelstwa

Kilka państw członkowskich zgłosiło, że w przypadku osób posiadających obywatelstwo dwóch lub kilku państw członkowskich niemożliwe jest zapobieżenie przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania.

Chociaż kwestia podwójnego obywatelstwa nie wchodzi w zakres dyrektywy, Komisja pragnie zwrócić uwagę na ten problem jako potencjalną przyczynę podwójnego głosowania, które zakazane jest również na mocy art. 8 Aktu z 1976 r.

5. WNIOSKI

5.1. Propozycje zmian w dyrektywie 93/109/WE

Obecny system wymiany informacji, którego celem było zapobieżenie przypadkom podwójnego głosowania lub podwójnego kandydowania okazał się nieskuteczny. Głównym powodem tej sytuacji jest fakt, iż niektóre państwa członkowskie nie były w stanie dostarczyć państwu członkowskiemu pochodzenia niezbędnych danych dotyczących obywateli tego państwa umieszczonych na listach wyborców, umożliwiających usunięcie ich nazwisk z listów wyborców w państwie członkowskim pochodzenia. Procedura jest długa i uciążliwa.

Komisja we współpracy z państwami członkowskimi podejmowała próby usprawnienia systemu i podniesienia jego skuteczności. Mimo mniejszych lub większych sukcesów w tej dziedzinie, niektóre problemy wciąż pozostają nierozwiązane. Obecnie zastosowanie systemu wymaga większego nakładu pracy ze względu na ostatnie rozszerzenie i zwiększoną mobilność obywateli UE.

Drugi odnotowany problem dotyczy kandydowania w wyborach. Procedury administracyjne wynikające z obowiązujących zasad składania wniosku o kandydowanie w wyborach przez obywateli innego państwa członkowskiego w państwie miejsca zamieszkania są uciążliwe i mogą być przyczyną niskiej liczby kandydatur.

Mając na uwadze wymienione problemy, Komisja przeprowadziła ocenę wpływu i przedstawiła propozycję zmian w dyrektywie.

5.2. Zaobserwowane problemy wykonania przepisów Aktu z 1976 r. dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, zmienionego decyzją Rady 2002/772

Komisja odnotowała, że w przypadku wyborów w 2004 r., sposób, w jaki niektóre państwa członkowskie zinterpretowały przepisy art. 9 ust. 2 dotyczące harmonogramu ogłaszania wyników wyborów spowodował zbyt wczesne ich ogłoszenie przez niektóre z nich. Inny problem związany był z udziałem w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywateli posiadających podwójne lub wielokrotne obywatelstwo, w odniesieniu do których istnieje ryzyko podwójnego głosowania.

Komisja pragnie zwrócić uwagę Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej na wyżej wymienione problemy, które mogą prowadzić do złamania podstawowych zasad demokracji zapisanych w przepisach prawa wspólnotowego.