



Strasburg, dnia 12.3.2013  
COM(2013) 126 final

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

**Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie  
demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów**

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

**Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie  
demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów**

**1. WPROWADZENIE**

Zaplanowane na 2014 r. wybory europejskie będą pierwszymi wyborami od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Mają one ogromne znaczenie również z uwagi na fakt, że Unia Europejska podejmuje obecnie istotne działania, aby urzeczywistnić prawdziwą unię gospodarczą i walutową, której podstawą jest legitymacja demokratyczna.

Traktat lizboński wzmacnia demokratyczne fundamenty Unii. Zwiększa rolę obywateli UE jako aktywnych uczestników życia politycznego w UE<sup>1</sup>, ustanawiając silny związek między obywatelami, ich prawami politycznymi i życiem demokratycznym Unii<sup>2</sup>. Podkreśla też rolę Parlamentu Europejskiego jako demokratycznego zgromadzenia reprezentującego obywateli Unii. Poprzez wprowadzenie inicjatywy obywatelskiej Traktat z Lizbony umożliwia ponadto obywatelom UE udział w życiu demokratycznym Unii w bardziej bezpośredni i pełny sposób<sup>3</sup>.

Komisja Europejska dokłada wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać istniejące postanowienia traktatu lizbońskiego do dalszego zwiększenia przejrzystości i europejskiego wymiaru wyborów europejskich. Pozwoli to wzmocnić legitymację demokratyczną procesu decyzyjnego w UE i zbliżyć system do obywateli. Ma to szczególne znaczenie w świetle działań, jakie należy podjąć na szczeblu UE w celu zaradzenia kryzysowi finansowemu i zadłużeniowemu. Może to być również kolejny krok w kierunku dalszych zmian traktatowych ukierunkowanych na poszerzenie demokratycznych podstaw Unii.

Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim<sup>4</sup>. Przyjęcie perspektywy obywatelskiej znalazło ponadto odzwierciedlenie w określeniu członków Parlamentu Europejskiego mianem „przedstawicieli obywateli Unii”<sup>5</sup>, a nie tylko „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty”<sup>6</sup>. W tym samym duchu traktat lizboński zwiększa uprawnienia Parlamentu Europejskiego, konsolidując jego rolę jako pełnoprawnego współprawodawcy na równi z Radą. Parlament Europejski decyduje obecnie o większości unijnych przepisów, posiada uprawnienia dotyczące całego budżetu UE, na równi z Radą, a jego zgoda jest wymagana do przyjęcia wieloletnich ram finansowych.

---

<sup>1</sup> Art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, co następuje: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”.

<sup>2</sup> W Tytule II TUE uwzględniono kwestię obywatelstwa w postanowieniach o zasadach demokratycznych (art. 9 TUE) oraz związek pomiędzy obywatelstwem i demokracją (art. 10 i 11 TUE).

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE „obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

<sup>4</sup> Artykuł 10 ust. 2 TUE.

<sup>5</sup> Artykuł 14 ust. 2 TUE.

<sup>6</sup> Artykuł 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

W 2010 r. w sprawozdaniu dotyczącym wyborów z 2009 r.<sup>7</sup> Komisja oceniła wdrażanie prawa UE, udział obywateli w wyborach, wiedzę na ich temat oraz znajomość odnośnych praw wyborczych. W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”<sup>8</sup> podkreślono potrzebę podniesienia poziomu świadomości obywateli UE w zakresie wyborów europejskich i przysługujących im praw oraz pogłębienia wiedzy na temat wpływu unijnej polityki na ich codzienne życie. Podkreślono ponadto potrzebę wyeliminowania niespójności w stosowaniu wspólnych zasad demokracji odnoszących się do wyborów europejskich, jak również usunięcia przeszkód uniemożliwiających obywatelom skuteczne korzystanie z przysługujących im praw wyborczych.

Z uwagi na zwiększoną rolę i rozszerzone uprawnienia Parlamentu Europejskiego należy położyć większy nacisk na proces wyboru jego członków.

Wzywając do dokończenia projektu budowania głębokiej i prawdziwej unii gospodarczej, mającej za podstawę unię polityczną, w swoim orędziu o stanie Unii w 2012 r.<sup>9</sup> przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso podkreślił: „wiarygodność i trwałość unii gospodarczej i walutowej zależy od instytucji i politycznej konstrukcji, leżącej u ich podstaw. To dlatego unia gospodarcza i walutowa pociąga za sobą kwestię unii politycznej oraz europejskiej demokracji, które muszą być jej fundamentem”. Wskazując unię polityczną jako punkt docelowy, przewodniczący José Manuel Barroso oświadczył, że Komisja zobowiązała się podjąć konkretne działania zmierzające do utworzenia europejskiej przestrzeni publicznej, jak również przedstawić dalsze pomysły dotyczące tego, w jaki sposób uczynić Unię Europejską bardziej otwartą i demokratyczną na czas debaty poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

W swoim komunikacie z dnia 28 listopada 2012 r. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”<sup>10</sup> Komisja zaproponowała „wzmocnioną legitymację i rozliczalność demokratyczną” jako niezbędny element jakiegokolwiek reformy Unii Europejskiej. Jak podkreślono w sprawozdaniu „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, przygotowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej w ścisłej współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego<sup>11</sup>, legitymacja i rozliczalność demokratyczna są niezbędne do utworzenia prawdziwej unii gospodarczej i walutowej.

Debata polityczna nad przyszłością Europy toczy się na całym jej obszarze i na wszystkich szczeblach. Obejmuje ona dialog obywatelski z udziałem polityków europejskich i krajowych oraz obywateli, prowadzony w ramach Europejskiego Roku Obywateli<sup>12</sup>. Wiele pomysłów zebranych w jej trakcie zrodziło się z potrzeby zacieśnienia więzi między UE i jej obywatelami.

Integracja i legitymacja muszą iść w parze. Wzmocnienie demokracji jest następstwem większej integracji instytucjonalnej, która jest konieczna, aby Unia Europejska mogła

---

<sup>7</sup> COM(2010) 605 final – Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 roku zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE).

<sup>8</sup> COM(2010) 603 final.

<sup>9</sup> 12 września 2012 r., sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, Strasburg, dostępna na stronie <http://ec.europa.eu/soteu2012/>.

<sup>10</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>11</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/european-debate/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/european-debate/index_pl.htm).

sprościć bieżącym globalnym wyzwaniom. W związku z tym istnieje pilna potrzeba silniejszego powiązania obywateli UE z jej procesem demokratycznym.

W niniejszym komunikacie przedstawiono inicjatywy Komisji mające ułatwić udział obywateli w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i zagwarantować przestrzeganie w ich trakcie zasad demokratycznych. Inicjatywy te stanowią realizację złożonego przez przewodniczącego Barroso zobowiązania do pogłębienia, w pierwszym rządzie, ogólnoeuropejskiej debaty i wzmocnienia europejskiego wymiaru wyborów do Parlamentu Europejskiego. Niniejszemu komunikatowi towarzyszy zalecenie dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>13</sup>.

## 2. DALSZE USPRAWNIENIE DEMOKRATYCZNEGO PRZEBIEGU WYBORÓW EUROPEJSKICH

Ogólnie rzecz biorąc, obywatele UE są świadomi znaczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego i wiedzą, że jest to środek umożliwiający im udział w życiu demokratycznym Unii. Nie zdają sobie jednak sprawy z tego, jaki wpływ mają te wybory na ich życie codzienne, ani nie znają opcji politycznych, na które mogą głosować, co negatywnie wpływa na frekwencję w wyborach europejskich.

- *Niemal 6 na 10 obywateli UE uważa, że prawo głosu w wyborach europejskich stanowi najlepszy sposób na zagwarantowanie możliwości bycia wysłuchanym przez unijnych decydentów<sup>14</sup>.*
- *Więcej niż 7 na 10 obywateli UE sądzi, że gdyby partie polityczne we wszystkich swoich materiałach wyborczych informowały jasno o tym, do jakiej partii europejskiej przynależą, frekwencja wyborcza byłaby wyższa<sup>15</sup>.*
- *Więcej niż 8 na 10 obywateli UE twierdzi, że gdyby otrzymywali więcej informacji na temat programów i celów kandydatów do Parlamentu Europejskiego i zasiadających w nim partii, na temat wpływu UE na ich własne życie oraz na temat samych wyborów, byłiby bardziej zmotywowani do udziału w wyborach europejskich<sup>16</sup>.*
- *6 na 10 obywateli UE, którzy wzięli udział w konsultacjach społecznych, miałoby motywację do głosowania na program polityczny, który przyczyniłby się do poprawy ich codziennego życia, a w drugiej kolejności – na program mający na celu wzmocnienie gospodarki UE, a także program na rzecz wyrównania nierówności społecznych w UE<sup>17</sup>.*

Powyższe badania wskazują na wyraźne zainteresowanie obywateli UE możliwością wyboru konkretnych rozwiązań politycznych dotyczących tych zagadnień europejskich, które wywierają bezpośredni wpływ na ich życie. W tym zakresie wydaje się, że przewaga kwestii krajowych, które przesłaniają kwestie unijne, negatywnie wpływa na frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Debata polityczna zbyt często przyjmuje taką formę, jakby toczyła się wyłącznie między krajowymi partiami politycznymi, co podkreślił

<sup>13</sup> C (2013)1303 final.

<sup>14</sup> Eurobarometr dla Parlamentu Europejskiego (EB/PE 77.4), „Europejczycy na dwa lata przed wyborami europejskimi w 2014 r.” Bruksela, dnia 20 sierpnia 2012 r.

<sup>15</sup> Badanie Flash Eurobarometr 364 dotyczące praw wyborczych obywateli UE, badanie w terenie – listopad 2012 r.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> Konsultacje publiczne „Obywatele UE: Twoje prawa – Twoja przyszłość” prowadzone przez Komisję w okresie od maja do września 2012 r. na potrzeby Sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2013 r.

przewodniczący Barroso w swoim orędziu o stanie Unii w 2012 r. Właśnie dlatego często istnieje prawdziwy rozdzźwięk między krajowymi i europejskimi partiami politycznymi.

Aby lepiej pokazywać związek między procesami politycznymi na szczeblu krajowym i unijnym, powiązania między głównymi zaangażowanymi podmiotami muszą być bardziej widoczne dla obywateli. Bezpośrednim sposobem osiągnięcia tego zamierzenia jest wzmocnienie europejskich partii politycznych i ich wizerunku.

Europejskie partie polityczne, jako ponadnarodowe podmioty reprezentujące interesy obywateli na szczeblu europejskim, są najlepiej przygotowane do tego, aby zbliżyć obywateli do unijnej polityki. Traktat lizboński przypisuje europejskim partiom politycznym kluczową rolę w tym zakresie, powierzając im zadanie „kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”<sup>18</sup>.

Aby europejskie partie polityczne mogły w pełni zrealizować swą misję, Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych<sup>19</sup>. Celem wniosku jest zapewnienie tym partiom lepszej widoczności i bardziej elastycznych, przejrzystych i skutecznych ram finansowania.

We wniosku ujęto również wymóg, by w trakcie wyborów europejskie partie polityczne podejmowały wszelkie stosowne środki w celu poinformowania obywateli Unii o powiązaniach między krajowymi partiami politycznymi i ich kandydatami a europejskimi partiami politycznymi<sup>20</sup>.

**Aby jeszcze bardziej podkreślić zależność pomiędzy partiami na szczeblu krajowym i europejskim, Komisja zaleca, aby również partie krajowe jasno deklarowały swoje powiązania z partiami europejskimi.**

Wskazanie wyraźnego związku między krajowymi partiami politycznymi, na które obywatele oddają swe głosy, i europejskimi partiami politycznymi, z którymi te pierwsze są powiązane, miałoby duży wpływ na przejrzystość procesów decyzyjnych w UE. Zwiększenie widoczności europejskich partii politycznych w trakcie całego procesu wyborczego, od kampanii wyborczej po głosowanie, doprowadziłoby do zwiększenia odpowiedzialności uczestniczących w nim partii oraz pogłębienia zaufania wyborców do tego procesu. Dzięki temu obywatele, oddając głos na daną partię krajową, mieliby większą świadomość potencjalnych skutków swoich decyzji na politykę europejską.

**Ważne jest, aby system wyborczy państw członkowskich zachęcał do informowania wyborców o powiązaniach między poszczególnymi partiami krajowymi i europejskimi oraz ułatwiał przekazywanie takich informacji. Jednocześnie uczestniczące w wyborach europejskich partie krajowe powinny przed wyborami podać do wiadomości publicznej swoje powiązania z partiami europejskimi.**

Obecnie wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzane są w poszczególnych państwach członkowskich w różnych terminach. Taka ich organizacja wzmocnia przekonanie, że są one przede wszystkim wyborami krajowymi, i ogranicza wrażenie, że są one przecież wspólnym przedsięwzięciem. Europejski dzień wyborów, w którym lokale wyborcze zamykane byłyby o tej samej porze, lepiej odzwierciedlałby ideę wspólnego udziału obywateli z całej Unii w wyborach oraz ideę demokracji przedstawicielskiej, stanowiącej podstawę UE.

<sup>18</sup> Artykuł 10 ust. 4 TUE i art. 12 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

<sup>19</sup> COM(2012) 499 final.

<sup>20</sup> Zob. art. 17 ust. 3 wspomnianego wniosku w sprawie rozporządzenia.

**Państwa członkowskie powinny uzgodnić wspólną datę wyborów do Parlamentu Europejskiego, a lokale wyborcze powinny być zamykane o tej samej porze.**

### **3. WIĘKSZA ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY GŁOSAMI OBYWATELI UE ORAZ WYBOREM PRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI**

Traktat lizboński wzmacnia rolę Parlamentu Europejskiego i jego odpowiedzialność w odniesieniu do Komisji: Parlament Europejski wybiera przewodniczącego Komisji, na podstawie wniosku Rady Europejskiej, która jest zobowiązana uwzględnić wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>21</sup>.

Przewodniczący Komisji jest symbolicznym przywódcą unijnej władzy wykonawczej, więc powinien być wybierany w ramach przejrzystego procesu. W trakcie procesu wyborczego każda partia polityczna powinna zatem ujawnić, kto jest jej kandydatem na przewodniczącego Komisji

Zgodnie z Traktatem wyniki wyborów europejskich powinny być kluczowym kryterium dla ustalenia, który spośród zgłoszonych kandydatów zostanie przewodniczącym Komisji<sup>22</sup>.

*Co drugi obywatel UE byłby bardziej skłonny głosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., gdyby najważniejsze sojusze polityczne na szczeblu europejskim ujawniły swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej, wybranych na podstawie wspólnego programu<sup>23</sup>.*

Jak podkreślił przewodniczący Barroso w swoim orędziu o stanie Unii w 2012 r., „jednym z ważnych środków pozwalających na pogłębienie ogólnoeuropejskiej debaty politycznej będzie przedstawienie przez europejskie partie polityczne swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego już w 2014 r. [...] Będzie to decydujący krok w kierunku tego, by jeszcze bardziej uświadomić obywatelom możliwość, jaką dają te wybory, by opowiedzieć się za Europą”.

W rezolucji Parlamentu z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.<sup>24</sup> wezwano europejskie partie polityczne do mianowania kandydatów na przewodniczącego Komisji, z zaznaczeniem, że od kandydatów oczekuje się, że odegrają oni wiodącą rolę w kampanii wyborczej do Parlamentu, w szczególności przez osobiste przedstawianie swoich programów we wszystkich państwach członkowskich Unii. Parlament Europejski podkreślił również znaczenie wzmocnienia legitymacji politycznej zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Komisji poprzez powiązanie w bardziej bezpośredni sposób wyborów do tych instytucji z decyzją głosujących.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 7 TUE: „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład”. Deklaracja nr 11 odnosząca się do art. 17 ust. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Parlament Europejski i Rada Europejska wspólnie ponoszą odpowiedzialność za sprawny przebieg procesu wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, oraz dostarcza wskazówek co do niezbędnych konsultacji w tym zakresie.

<sup>22</sup> Zob. przypis 21.

<sup>23</sup> Badanie Eurobarometru EB/PE 77.4 z dnia 20 sierpnia 2012 r., przywołane powyżej.

<sup>24</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. (2012/2829 (RDS)).

W swoim komunikacie z dnia 28 listopada 2012 r. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”<sup>25</sup> Komisja wskazuje, że mianowanie kandydatów na urząd przewodniczącego Komisji przez partie polityczne w kontekście wyborów europejskich w 2014 r. jest jednym z ważnych możliwych działań promujących powstanie rzeczywistej europejskiej sfery politycznej.

**Gdyby europejskie i krajowe partie polityczne przedstawiały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji oraz ich odnośne programy w kontekście wyborów europejskich, uwidoczniloby to konkretną zależność pomiędzy indywidualnym głosem obywatela oddanym na danego kandydata do Parlamentu Europejskiego a kandydaturą na przewodniczącego Komisji wspieraną przez partię, z ramienia której startuje osoba, na którą obywatel oddał głos.**

Dzięki temu obywatele mogliby łatwiej zrozumieć, którego kandydata na przewodniczącego Komisji ostatecznie wspierają, głosując w wyborach. Sytuacja ta zwiększyłaby zarówno legitymację przewodniczącego Komisji, jaki i – w szerszym kontekście – legitymację demokratyczną całego procesu decyzyjnego UE. Mogłoby się to również przyczynić do zwiększenia frekwencji w wyborach europejskich poprzez wzmocnienie związku między wyborami reprezentantów obywateli a wyborem szefa europejskiego organu wykonawczego. W Stanach Zjednoczonych daje się zauważyć następującą prawidłowość: w latach, kiedy zbiegają się w czasie wybory do Kongresu i wybory prezydenckie, frekwencja wyborcza jest wyższa niż w pozostałych latach, kiedy to do urn idzie zaledwie około 40 % wyborców.

Audycje polityczne w mediach umożliwiają wyborcom dokonywanie świadomych wyborów. Krajowe partie polityczne powinny stosować podobne środki, aby informować o poszczególnych kandydatach i programach, w warunkach sprzyjających pluralizmowi mediów i otwartej debacie demokratycznej oraz z poszanowaniem postanowień art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

#### **4. DALSZA POPRAWA SKUTECZNEGO SPOSOBU PRZEPROWADZANIA WYBORÓW EUROPEJSKICH PRZY JEDNOCZESNYM ZMNIEJSZENIU OBCIĄŻEŃ ADMINISTRACYJNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

Unijne przepisy uprawniają obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim niż ich własne do głosowania i kandydowania w wyborach europejskich, na takich samych warunkach, na jakich biorą w nich udział obywatele tego państwa<sup>26</sup>.

W celu zabezpieczenia legalności wyborów europejskich dyrektywa 93/109/WE ustanawia procedury gwarantujące, że w trakcie tych samych wyborów obywatele UE nie będą ani głosować, ani kandydować jednocześnie w państwie członkowskim pochodzenia i w państwie pobytu<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>26</sup> Artykuł 22 ust. 2 TFUE oraz dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34).

<sup>27</sup> Mechanizm ten polega na wymianie między państwami członkowskimi danych dotyczących osób zarejestrowanych jako uprawnione do głosowania lub kandydowania w wyborach w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania. Na podstawie danych dostarczonych przez państwo członkowskie zamieszkania państwo członkowskie pochodzenia zobowiązane jest usunąć z list wyborczych osoby, których to dotyczy (lub w inny sposób zapobiec możliwości, by takie osoby oddały głos lub kandydowały w wyborach).

W sprawozdaniu dotyczącym wyborów europejskich w 2009 r.<sup>28</sup> Komisja zwróciła uwagę na problemy w zakresie funkcjonowania tych procedur. Jak wskazano również w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r.<sup>29</sup>, procedury te mogą często skutkować nadmiernym obciążeniem administracji krajowych, które jest nieproporcjonalne do rzeczywistej skali problemu podwójnego głosowania i wielokrotnego przedstawiania kandydatury. W związku z powyższym Komisja ogłosiła zamiar usprawnienia tych procedur (działanie 19 sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2010 r.).

Na podstawie konsultacji ze specjalistami w zakresie prawa wyborczego z państw członkowskich Komisja przygotowała zalecenia skierowane do krajowych organów wyborczych, dotyczące poszczególnych aspektów mechanizmu zapobiegania wielokrotnemu głosowaniu. Dzięki nim mechanizm ten zostanie uproszczony i będzie bardziej skutecznie zapobiegał możliwym nadużyciom.

**W zaleceniu przyjętym wraz z niniejszym komunikatem postuluje się, by państwa członkowskie podjęły w szczególności następujące działania:**

- ustanowienie pojedynczego organu kontaktowego w każdym państwie członkowskim dla sprawniejszej wymiany danych z innymi państwami członkowskimi;
- uwzględnienie różnic w kalendarzach wyborczych poszczególnych państw członkowskich przy wymianie danych;
- udostępnienie dodatkowych danych osobowych, niezbędnych do skutecznej identyfikacji unijnych wyborców zarejestrowanych na listach wyborczych w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania.

Zalecenia te, wydane na długo przed kolejnymi wyborami europejskimi, mogą się zatem przyczynić do znaczącej poprawy funkcjonowania mechanizmu zapobiegania nadużyciom, dzięki zwiększeniu jego skuteczności i ograniczeniu obciążeń administracyjnych.

## **5. USUWANIE PRZESZKÓD W ZAKRESIE PRAW WYBORCZYCH OBYWATELI UE ORAZ ZAPEWNIENIE POSZANOWANIA WSPÓLNYCH UNIJNYCH ZASAD**

### **5.1. Egzekwowanie praw wyborczych obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim niż ich własne**

W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r.<sup>30</sup> Komisja podkreśliła potrzebę zagwarantowania obywatelom UE mieszkającym w innym państwie członkowskim niż ich własne możliwości pełnego korzystania z praw wyborczych (działanie 18).

Komisja zauważyła, że niektóre państwa członkowskie wymagają od obywateli UE z innych państw członkowskich spełnienia warunków rejestracji w wyborach, które wykraczają poza wymogi określone w dyrektywie 93/109/WE dotyczącej wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Takie dodatkowe warunki obejmują, przykładowo, posiadanie krajowego dokumentu tożsamości i obowiązek ponownej rejestracji przed każdymi wyborami europejskimi. Komisja odnotowała również, że niektóre państwa członkowskie wydają się nie informować w wystarczającym stopniu obywateli UE z

---

<sup>28</sup> COM(2010) 605 final.

<sup>29</sup> COM(2010) 603 final.

<sup>30</sup> COM(2010) 603 final.



innych państw członkowskich o przysługującym im prawie do udziału w wyborach europejskich.

W następstwie sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2010 r. Komisja podjęła dialog z zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu zagwarantowania obywatelom UE mieszkającym w innym państwie członkowskim niż ich własne możliwości uczestnictwa w wyborach europejskich na takich samych warunkach, jakie mają zastosowanie do obywateli danego kraju, zgodnie z prawem UE.

W wyniku tego dialogu w szeregu państw członkowskich wprowadzono lub zapowiedziano zmiany w prawodawstwie mające na celu dostosowanie przepisów krajowych do wymogów prawa UE<sup>31</sup>. Komisja pozostaje w stałym kontakcie z tymi państwami w celu dopilnowania, by prawa wyborcze obywateli były skutecznie egzekwowane w całej UE. W związku z tym Komisja przewiduje w odpowiednich przypadkach możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

## **5.2. Zapewnienie poszanowania wspólnych zasad w wyborach europejskich**

Organizując wybory europejskie, wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są przestrzegać wspólnych zasad: wybory muszą być wolne, tajne, bezpośrednie i powszechne<sup>32</sup>. Zasady te, określone w prawie UE, zabraniają między innymi publikowania wyników wyborów w jednym państwie członkowskim przed zamknięciem głosowania w innych państwach członkowskich. Ma to zapobiec sytuacji, w której na decyzje wyborców mają wpływ wyniki uzyskane w innych państwach członkowskich, gdzie zakończono już podliczanie głosów, a tym samym – zapewnić zgodność z podstawową zasadą wolnych wyborów.

Zgodnie z zapowiedzią przedstawioną w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. (działanie 17) Komisja podjęła działania mające zapewnić poszanowanie wspomnianej zasady demokracji w całej UE w kolejnych wyborach europejskich. W rezultacie państwa członkowskie podjęły środki niezbędne do rozwiązania ujawnionych problemów<sup>33</sup>.

Komisja będzie ściśle monitorowała wdrażanie odnośnych środków w trakcie wyborów europejskich w 2014 r., by upewnić się, że są one wystarczające oraz że oficjalna publikacja wyników wyborczych odbywa się w pełnej zgodności z wymienioną podstawową zasadą demokracji.

## **5.3. Zgoda na odstępstwo na mocy art. 22 ust. 2 TFUE**

Artykuł 22 ust. 2 TFUE stanowi, że obywatele UE mieszkający w innym państwie członkowskim niż ich własne mają prawo do udziału w wyborach europejskich na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego. Przepis ten umożliwia również odstępstwo od tej zasady, w przypadku gdy jest to uzasadnione specyficzną sytuacją danego państwa członkowskiego.

<sup>31</sup> Cypr, Polska i Rumunia przyjęły nowe przepisy. Republika Czeska, Węgry, Litwa, Słowacja i Słowenia zadeklarowały wprowadzenie zmian w przepisach krajowych, które mają wejść w życie jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Bułgaria i Malta przyjęły niedawno nowe regulacje prawne, które są obecnie analizowane. Estonia i Łotwa przedstawiły wystarczające wyjaśnienia dotyczące zgodności ich przepisów z prawem UE.

<sup>32</sup> Wspólne zasady zostały określone w akcie z 1976 r. dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonym do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r., ostatnio zmienionym decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom (Dz.U. L 283 z 21.10.2002, s 1).

<sup>33</sup> Niderlandy wydały w tym celu instrukcje skierowane do władz gminnych.

Takie odstępstwo zostało szczegółowo określone w art. 14 ust. 1 dyrektywy 93/109/WE, który przewiduje, że państwa członkowskie mogą wymagać zarówno od wyborców, jak i od kandydatów minimalnego okresu zamieszkania, jeżeli odsetek mieszkańców w wieku uprawniającym do głosowania będących obywatelami innych państw członkowskich przekracza 20 % ogółu wyborców.

Luksemburg jest jedynym państwem członkowskim, które spełnia warunki umożliwiające stosowanie tego odstępstwa. Skorzystano z tego odstępstwa w poprzednich wyborach, ograniczając prawo do głosowania oraz kandydowania obywateli innych państw UE do osób, które mieszkały w Luksemburgu przez okres co najmniej, odpowiednio, dwóch i pięciu lat przed rejestracją.

Zgodnie z informacją przekazaną Komisji przez Luksemburg w dniu 31 sierpnia 2012 r. ogólna liczba obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania, mających miejsce zamieszkania w tym kraju, wynosi 383 485, z czego 151 126 osób to obywatele innych państw członkowskich UE. Odsetek obywateli innych państw członkowskich wynosi zatem 39,41 % i jest wyższy od wymaganego progu 20 %. W związku z tym wydaje się, że podstawy uzasadniające odstępstwo na mocy art. 22 ust. 2 TFUE mają nadal zastosowanie.

## **6. ZWIĘKSZANIE UDZIAŁU W WYBORACH EUROPEJSKICH KANDYDATÓW Z INNYCH PAŃSTW CZŁONOWSKICH: ZMIANY DO DYREKTYWY 93/109/WE**

W swoim sprawozdaniu dotyczącym wyborów europejskich w 2009 r. Komisja zwróciła uwagę na różne przyczyny niskiej frekwencji w wyborach, m.in. na fakt, że jedynie niewielka liczba obywateli UE zamieszkałych w innym państwie członkowskim niż ich własne korzysta z przysługującego im prawa do kandydowania w wyborach w państwie zamieszkania. W 2009 r. zaledwie 81 osób skorzystało z tego prawa.

Komisja odnotowała, że obywatele UE, którzy chcieliby kandydować w wyborach europejskich w państwie członkowskim, do którego się przeprowadzili, muszą przejść kosztowne i uciążliwe procedury administracyjne. W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. Komisja zapowiedziała zatem, że zamierza rozpocząć ponowne negocjacje w sprawie zmiany dyrektywy 93/109/WE w celu uproszczenia procedur, jakim podlegają obecnie obywatele kandydujący w wyborach europejskich, przy jednoczesnym zagwarantowaniu legalności wyborów.

W następstwie ponownego otwarcia negocjacji przez Komisję Rada przyjęła w dniu 20 grudnia 2012 r. dyrektywę 2013/1/UE<sup>34</sup> zmieniającą dyrektywę 93/109/WE, która przewiduje między innymi, że kandydaci nie będą już musieli dostarczać dowodu na to, że nie pozbawiono ich praw wyborczych w państwie członkowskim pochodzenia. Będą musieli natomiast złożyć formalne oświadczenie w tej sprawie, które podlegać będzie weryfikacji przez organy wyborcze w państwie członkowskim zamieszkania. Ta uproszczona procedura będzie miała zastosowanie w wyborach europejskich w 2014 r.

## **7. WNIOSKI**

Bieżący rok 2013 jest Europejskim Rokiem Obywateli. Przypada w nim 20. rocznica ustanowienia obywatelstwa UE na mocy traktatu z Maastricht. Z tej okazji w całej Europie organizowanych jest wiele imprez, konferencji i debat publicznych na szczeblu unijnym,

<sup>34</sup> Dz.U. L 26 z 26.1.2013, s. 28.

krajowym, regionalnym i lokalnym. Mają one na celu pogłębienie wiedzy obywateli UE na temat praw przysługujących im na mocy unijnych przepisów, m.in. prawa do udziału w życiu demokratycznym Unii, oraz zachęcenie ich do aktywnego udziału w debatach obywatelskich dotyczących unijnej polityki i związanych z nią kwestii.

Europejski Rok Obywateli stanowi dobrą okazję, by przede wszystkim poznać obawy obywateli, a także by uświadomić im, że polityka UE ma konkretny wpływ na ich życie, podkreślić znaczenie ich udziału w jej kształtowaniu oraz rozpocząć z nimi debatę polityczną poświęconą zagadnieniom europejskim. Europejski Rok Obywateli daje obywatelom Unii możliwość zabrania głosu. Główną okazją, by to zrobić, są wybory do Parlamentu Europejskiego.

Biorąc pod uwagę wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., Komisja uważa, że:

- należy informować wyborców o powiązaniach między krajowymi i europejskimi partiami politycznym przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i podczas tych wyborów;
- państwa członkowskie powinny uzgodnić wspólną datę wyborów do Parlamentu Europejskiego, a lokale wyborcze powinny być zamykane o tej samej porze;
- każda partia europejska powinna wyznaczyć swojego kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej;
- partie krajowe powinny dopilnować, by informacje polityczne podawane w mediach w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego obejmowały informacje o tym, którego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej popierają, oraz jaki jest jego program.

Komisja uważa, że te praktyczne rekomendacje, wprowadzające pewne zmiany, choć nie zmiany rewolucyjne, mogą zostać wdrożone na czas, tj. jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Dzięki nim prowadzenie europejskiej debaty oraz utworzenie europejskiej przestrzeni publicznej będzie łatwiejsze, a problematyka europejska stanie się przedmiotem debat krajowych w całej UE. To z kolei zapewni podstawy dla kolejnych etapów integracji europejskiej.