



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. november 2024*

»Traktatbrud – artikel 20 TEUF – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF – ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – artikel 22 TEUF – valgret og valgbarhed ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i bopælsmedlemsstaten på samme betingelser som statsborgerne i den nævnte stat – unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér – manglende ret til at være medlem af et politisk parti – artikel 2 TEU og 10 TEU – det demokratiske princip – artikel 4, stk. 2, TEU – respekt for medlemsstaternes nationale identitet – artikel 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – de politiske partiers rolle i udtrykket af unionsborgernes vilje«

I sag C-814/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. december 2021,

Europa-Kommissionen ved A. Szmytkowska og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska og A. Siwek-Ślusarek, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, M.L. Arastey Sahún, A. Kumin, og D. Gratsias samt dommerne E. Regan, I. Ziemele (refererende dommer), Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

* Processprog: polsk.

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. september 2023,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. januar 2024,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF, idet den nægter de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, men som har bopæl i Polen, retten til at være medlem af et politisk parti.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 2 Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), bestemmer følgende i artikel 11 med overskriften »Forsamlings- og foreningsfrihed«:

»1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller [sædeligheden] eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder.«
- 3 EMRK's artikel 16, der har overskriften »Indskrænkninger i udlændinges politiske virke«, fastsætter:

»Ingen bestemmelse i [artikel] 10, 11 og 14 må anses som værende til hinder for, at de høje kontraherende parter fastsætter indskrænkninger i fremmede statsborgeres politiske virksomhed.«
- 4 Artikel 3 i tillægsprotokollen til EMRK, der blev undertegnet i Paris den 20. marts 1952, og som har overskriften »Ret til frie valg«, har følgende ordlyd:

»De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.«

EU-retten

EU-traktaten og EUF-traktaten

5 Artikel 2 TEU bestemmer:

»[Den Europæiske Union] bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.«

6 Artikel 4, stk. 1 og 2, TEU er sålydende:

»1. I overensstemmelse med artikel 5 forbliver beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, hos medlemsstaterne.

2. Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Navnlig forbliver den nationale sikkerhed den enkelte medlemsstats eneansvar.«

7 Artikel 5, stk. 1 og 2, TEU fastsætter:

»1. Afgrænsningen af Unionens beføjelser er underlagt princippet om kompetencetildeling. Udøvelsen af Unionens beføjelser er underlagt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

2. I medfør af princippet om kompetencetildeling handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne.«

8 Artikel 10 TEU bestemmer:

»1. Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati.

2. Borgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet.

Medlemsstaterne repræsenteres i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet [for Den Europæiske Union] af deres regeringer, der selv er demokratisk ansvarlige enten over for deres nationale parlamenter eller over for deres borgere.

3. Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

4. Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes vilje.«

9 Artikel 18, stk. 1, TEUF er affattet således:

»Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

10 Artikel 20 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

[...]

b) [D]e har valgret og er valgbare ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat[.]

[...]

Disse rettigheder udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse.«

11 Artikel 21, stk. 1, TEUF fastsætter:

»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

12 Artikel 22 TEUF bestemmer:

»1. Enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.

2. Med forbehold af artikel 223, stk. 1, og gennemførelsesbestemmelserne hertil, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.«

Chartret

- 13 Artikel 12 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Forsamlings- og foreningsfrihed« er sålydende:

»1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammenslutninger og medborgersammenslutninger, hvilket indebærer, at enhver har ret til sammen med andre at oprette fagforeninger og at slutte sig hertil for at beskytte sine interesser.

2. Politiske partier på unionsplan bidrager til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje.«

- 14 Chartrets artikel 39, der har overskriften »Stemmeret og valgbarhed til Europa-Parlamentet«, fastsætter:

»1. Enhver unionsborger har valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.

2. Medlemmerne af Europa-Parlamentet vælges ved almindelige direkte, frie og hemmelige valg.«

- 15 Chartrets artikel 40 med overskriften »Stemmeret og valgbarhed til kommunale valg« bestemmer:

»Enhver unionsborger har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat.«

Direktiv 93/109/EF

- 16 Tredje til syvende samt tiende betragtning til Rådets direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT 1993, L 329, s. 34), som ændret ved Rådets direktiv 2013/1/EU af 20. december 2012 (EUT 2013, L 26, s. 27) (herefter »direktiv 93/109«), er affattet på følgende måde:

»[D]en valgret og valgbarhed i bopælslandet ved valg til Europa-Parlamentet, der fastsættes ved artikel 8 B, stk. 2, [EF], er en udmøntning af forbuddet mod forskelsbehandling mellem et lands statsborgere og statsborgere fra andre EF-lande samt en logisk følge af retten til at færdes og opholde sig frit på andre medlemsstaters område i henhold til [...] artikel 8 A [EF].

[A]rtikel 8 B, stk. 2, [EF] omhandler kun muligheden for at stemme og lade sig opstille ved valg til Europa-Parlamentet og foregriber på ingen måde, at der i henhold til [...] artikel 138, stk. 3, [EF] skal fastsættes en ensartet valg måde i alle medlemsstater; bestemmelsen har hovedsagelig til formål at ophæve det krav om indfødsret i landet, der for øjeblikket stilles i de fleste medlemsstater for at kunne udøve disse rettigheder[.]

[A]nvendelsen af [...] artikel 8 B, stk. 2, [EF] forudsætter ikke en harmonisering af medlemsstaternes valgordninger, og under hensyn til [proportionalitetsprincippet] i [...] artikel 3 B, stk. 3, [EF] bør Fællesskabets lovgivning på dette område ikke omfatte mere, end hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre målet i [...] artikel 8 B, stk. 2, [EF].

[A]rtikel 8 B, stk. 2, [EF] tilsigter, at alle unionsborgere ved valg til Europa-Parlamentet skal kunne udøve deres valgret og valgbarhed på samme vilkår i bopælslandet, uanset om de er statsborgere i det pågældende land eller ej; de krav, bl.a. med hensyn til varighed af bopæl i landet samt bevis herfor, der stilles til statsborgere fra andre EF-lande, må derfor være de samme som dem, der i givet fald stilles til landets egne statsborgere[.]

[D]en valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet i bopælslandet, som fastsættes for EF-borgere i [...] artikel 8 B, stk. 2, [EF,] træder dog ikke i stedet for deres valgret og valgbarhed i deres hjemland; det er vigtigt at respektere unionsborgernes frihed til at vælge, i hvilken medlemsstat de ønsker at deltage i EF-valg, idet der dog må drages omsorg for, at denne frihed ikke misbruges til at stemme eller lade sig opstille i flere lande samtidig[.]

[...]

[F]ormålet med unionsborgerskabet er at fremme unionsborgernes integrering i deres værtsland, og det stemmer i den sammenhæng overens med traktatens intentioner om at undgå enhver polarisering mellem nationale og ikke-nationale kandidatlist[er].«

17 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 93/109 fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes bestemmelserne for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere.«

18 Direktivets artikel 10, stk. 1, bestemmer:

»Ved sin anmeldelse som kandidat skal en EF-valgbar føre samme beviser som en kandidat med statsborgerskab i landet. Vedkommende skal desuden fremlægge en formel erklæring med angivelse af:

- a) nationalitet, fødselsdato og fødested, seneste adresse i hjemlandet og adresse i valgområdet i bopælslandet
- b) at vedkommende ikke samtidig opstiller til valg til Europa-Parlamentet i en anden medlemsstat
- c) i hvilken valgkreds eller i hvilket afstemningsområde vedkommende eventuelt senest var optaget på valglisten i hjemlandet[...]
- d) at vedkommende ikke har fortabt retten til at opstille i hjemlandet gennem en individuel retslig eller administrativ afgørelse, forudsat at sidstnævnte kan gøres til genstand for retslig prøvelse.«

19 Det nævnte direktivs artikel 11, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Unionsborgere, som i bopælslandet har fået afslag på anmodning om optagelse på valglisten, eller hvis opstilling er blevet afvist, har samme klageadgang, som vælgere og valgbare med statsborgerskab i bopælslandet har i tilsvarende tilfælde i henhold til landets lovgivning.«

Direktiv 94/80/EF

- 20 Fjerde, femte og fjortende betragtning til Rådets direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EFT 1994, L 368, s. 38), er sålydende:

»[A]nvendelsen af [...] artikel 8 B, stk. 1, [EF] forudsætter ikke en global harmonisering af medlemsstaternes valgordninger, men har hovedsagelig til formål at ophæve det krav om statsborgerskab, der for øjeblikket i de fleste medlemsstater stilles for udøvelse af valgret og valgbarhed; i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i [...] artikel 3 B, stk. 3, [EF] bør Fællesskabets lovgivning på dette område desuden ikke omfatte mere, end hvad der er nødvendigt for at nå målet i [...] artikel 8 B, stk. 1[, EF.]

[A]rtikel 8 B, stk. 1, [EF] tilsigter, at alle unionsborgere skal kunne udøve deres valgret og valgbarhed ved kommunale valg i deres bopælsland på samme vilkår, uanset om de er statsborgere i det pågældende land; de krav, bl.a. med hensyn til varighed af bopæl i landet samt bevis herfor, der stilles til statsborgere fra andre medlemsstater, må derfor være de samme som dem, der i givet fald stilles til landets egne statsborgere; der bør ikke gælde særlige betingelser for udenlandske statsborgere, medmindre det i særlige tilfælde er berettiget at behandle dem anderledes end landets egne statsborgere, fordi de befinder sig i en anden situation end landets egne statsborgere[.]

[...]

[F]ormålet med unionsborgerskabet er at fremme unionsborgernes integrering i deres bopælsland, og det stemmer i den sammenhæng overens med traktatens intentioner, nemlig at undgå enhver polarisering mellem nationale og ikke-nationale kandidatlist[er].«

- 21 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 94/80 fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes de nærmere bestemmelser om valgret og valgbarhed ved kommunale valg i bopælslandet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere.«

- 22 Direktivets artikel 8, stk. 3, er affattet på følgende måde:

»De [...] vælgere, der er blevet optaget på valglisten i bopælslandet, fortsætter med at være optaget på denne på samme vilkår som vælgere med statsborgerskab i landet, indtil de automatisk slettes, fordi de ikke længere opfylder de betingelser, der kræves opfyldt for udøvelse af valgretten.

Vælgere, der er blevet optaget på valglisten efter egen anmodning, kan også blive slettet af den, hvis de anmoder om det.

Hvis de flytter til et andet primært forvaltningsområde i samme medlemsstat, optages de på valglisten her på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

- 23 Det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»Ved deres anmeldelse som kandidater skal de i artikel 3 omhandlede valgbare personer fremlægge samme beviser som kandidater med statsborgerskab i landet. Bopælslandet kan forlange, at de fremlægger en formel erklæring med oplysning om deres nationalitet og adresse i bopælslandet.«

24 Direktivets artikel 10, stk. 2, fastsætter:

»Unionsborgere, som ikke er blevet optaget på valglisten, eller som har fået afslag på anmodningen om optagelse på valglisten, eller hvis opstilling er blevet afvist, har den samme klageadgang, som bopælslandets egne statsborgere har i tilsvarende tilfælde i henhold til landets lovgivning.«

Polsk ret

25 Artikel 2, stk. 1, i ustawa o partiach politycznych (lov om politiske partier) af 27. april 1997 (Dz. U. af 1997, nr. 98, pos. 604), som ændret, bestemmer:

»Statsborgere i Republikken Polen, som er fyldt 18 år, kan være medlemmer af et politisk parti.«

26 Artikel 5 i lov om politiske partier har følgende ordlyd:

»Politiske partier skal have adgang til offentlige radio- og TV-kanaler i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i særlige love.«

27 Lovens artikel 24 fastsætter:

»1. Politiske partiers økonomiske midler stammer fra medlemskontingenter, donationer, arvemidler eller legater, formueindkomst samt bevillinger og tilskud, der er fastsat ved lov.

2. Politiske partiers økonomiske midler må kun anvendes til de formål, der er angivet i vedtægterne, eller til velgørende formål.

[...]

4. Et politisk parti må kun modtage formueindkomst i forbindelse med:

1) renter af indeståender på bankkonti og af aftaleindskud

2) handel med obligationer fra Skarbu Państwa [(statskassen, Polen)] og skatkammerbeviser

3) afhændelse af aktiver

[...]«

28 Den nævnte lovs artikel 28, stk. 1, bestemmer:

»Et politisk parti, der

1) har nedsat sin egen valgkomité med henblik på valg til Sejmen [(underhuset, Polen)], og hvis kredsliste over kandidater til hvervet som medlem af underhuset har opnået mindst 3% af de gyldigt afgivne stemmer på landsplan, eller

2) er indgået i et valgforbund med henblik på valg til Sejmen, hvis kredsliste over kandidater til hvervet som medlem af underhuset har opnået mindst 6% af de gyldigt afgivne stemmer på landsplan,

har ret til i valgperioden og i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser og regler, der er fastsat i denne lov, at modtage et økonomisk tilskud fra statsbudgettet [...] til udøvelsen af sine vedtægtsmæssige aktiviteter.«

29 Lovens artikel 36, stk. 1, er affattet på følgende måde:

»Det politiske partis valgfonds midler består af indbetalinger fra partiet samt af donationer, arvemidler og legater.«

30 Artikel 84 i ustawa Kodeks wyborczy (lov om valgregler) af 5. januar 2011 (Dz. U. af 2011, nr. 21, pos. 112) er i den affattelse, som finder anvendelse på det foreliggende søgsmål (herefter »valgloven«), sålydende:

»1. Retten til at opstille kandidater til et valg tilkommer valgkomitéerne. Valgkomitéerne udøver ligeledes andre valgaktiviteter og fører bl.a. valgkampagnen for kandidaterne baseret på eksklusivitetsprincippet.

2. Ved valg til Sejmen og senatet og ved valg til Europa-Parlamentet, som afholdes i Polen, kan politiske partier, forbund mellem politiske partier og vælgere nedsætte valgkomitéer.

[...]

4. Ved valg til lokale og regionale myndigheders repræsentative organer og valg af borgmestre kan politiske partier, forbund mellem politiske partier, foreninger og sociale organisationer (herefter »organisationer«) og vælgere nedsætte valgkomitéer.«

31 Valglovens artikel 87 fastsætter:

»1. Politiske partier kan danne valgforbund med henblik på at opstille kandidater i fællesskab. Et politisk parti må kun deltage i ét valgforbund.

2. Et valgforbunds valgaktiviteter udføres af en valgkomité for forbundet, som nedsættes af de organer i de politiske partier, der har fået til opgave at repræsentere de enkelte partier udadtil.

[...]«

32 Lovens artikel 89, stk. 1, har følgende ordlyd:

»En gruppe på mindst 15 stemmeberettigede statsborgere kan danne en valgkomité for vælgergruppen.«

33 Den nævnte lovs artikel 117, stk. 1, bestemmer:

»Valgkomitéer, hvis kandidater er blevet registreret, har fra den 15. dag før valgdatoen og indtil datoen for valgkampagnens afslutning ret til at præsentere deres valgprogrammer gratis på offentlige radio- og TV-kanaler for radio- og TV-selskabernes regning.«

34 Lovens artikel 119, stk. 1, fastsætter:

»Uanset den i artikel 117, stk. 1, omhandlede ret kan enhver valgkomité fra den dato, hvor den kompetente valgmyndighed underrettes om dens oprettelse og indtil datoen for valgkampagnens afslutning præsentere sit valgprogram på offentlige og private radio- og TV-kanaler mod betaling.«

35 Valglovens artikel 126 bestemmer:

»Valgkomitéerne dækker de udgifter, der afholdes i forbindelse med et valg, med deres egne midler.«

36 Lovens artikel 130 fastsætter:

»1. Ansvar for valgkomitéens økonomiske forpligtelser påhviler den økonomiansvarlige.

2. Der må ikke indgås økonomiske forpligtelser for og på vegne af valgkomitéen uden skriftligt samtykke fra den økonomiansvarlige.

3. Når de midler, som den økonomiansvarlige råder over, ikke er tilstrækkelige til at dække fordringer mod valgkomitéen, gælder følgende:

1) Ansvar for økonomiske forpligtelser, der er indgået af et politisk partis eller en organisations valgkomité, bæres af det politiske parti eller den organisation, der har nedsat komitéen.

2) Ansvar for økonomiske forpligtelser, der er indgået af et valgforbunds valgkomité, bæres solidarisk af de politiske partier, der indgår i dette forbund.

3) Ansvar for økonomiske forpligtelser, der er indgået af en vælgergruppes valgkomité, bæres solidarisk af komitéens medlemmer.

[...]«

37 Den nævnte lovs artikel 132 er affattet således:

»1. Et politisk partis valgkomités økonomiske midler må udelukkende komme fra dette partis valgfond, som oprettes i overensstemmelse med bestemmelserne i [lov om politiske partier].

2. Et valgforbunds valgkomités økonomiske midler må udelukkende komme fra valgfondene for de partier, der indgår i forbundet.

3. Økonomiske midler til

1) en organisations valgkomité

2) en vælgergruppes valgkomité

må kun komme fra bidrag fra polske statsborgere, der har fast bopæl på Republikken Polens område, og fra banklån, der alene optages til valgformål.

[...]«

- 38 Lovens artikel 133 bestemmer, at under valgkampagnen kan et politisk partis eller et valgforbunds valgkomité, en vælgergruppes valgkomité og en organisations valgkomité gratis anvende henholdsvis det politiske partis lokaler, lokaler, der tilhører et medlem af vælgerkomitéen, og den nævnte organisations lokaler samt det kontorudstyr, som tilhører disse enheder.
- 39 Valglovens afsnit VI, der vedrører valg til Europa-Parlamentet, indeholder bl.a. lovens artikel 341 og 343. I henhold til den nævnte lovs artikel 341 påhviler retten til at opstille kandidater til disse valg et politisk partis valgkomité, et forbunds valgkomité og en vælgergruppes valgkomité. I overensstemmelse med lovens artikel 343 skal kandidatlisten støttes af underskrifter fra mindst 10 000 vælgere, der har fast bopæl i den pågældende valgkreds.
- 40 Valglovens afsnit VII, der vedrører valg af repræsentanter for lokale og regionale myndigheder, indeholder bl.a. lovens artikel 399-403.
- 41 Lovens artikel 399 fastsætter, at retten til at opstille kandidater til posten som medlem af byrådet og regionsrådet tilkommer valgkomitéer for politiske partier, valgkomitéer for forbund, valgkomitéer for organisationer og valgkomitéer for vælgergrupper.
- 42 Det fremgår af den nævnte lovs artikel 400, stk. 1, at et politisk partis valgkomité skal underrette den nationale valgkommission om komitéens oprettelse i perioden fra datoen for offentliggørelse af bekendtgørelsen om afholdelse af valg indtil den 55. dag før valgdatoen.
- 43 Lovens artikel 401, stk. 1, bestemmer, at et valgforbund kan nedsætte en valgkomité i perioden fra datoen for offentliggørelse af bekendtgørelsen om afholdelse af valg indtil den 55. dag før valgdatoen, hvilket den valgansvarlige i forbundets valgkomité skal underrette den nationale valgkommission om senest 55 dage før valgdatoen.
- 44 I henhold til valglovens artikel 402, stk. 1, skal en organisations valgkomité underrette valgkommissæren på det sted, hvor organisationen har sæde, om komitéens oprettelse fra og med offentliggørelse af bekendtgørelsen om afholdelse af valg indtil den 55. dag før valgdatoen.
- 45 Den nævnte lovs artikel 403 fastsætter:
- »1. En gruppe på mindst 15 stemmeberettigede statsborgere kan danne en valgkomité for vælgergruppen.
2. Efter at have indsamlet mindst 1 000 underskrifter fra stemmeberettigede statsborgere, der støtter oprettelsen af en valgkomité for en vælgergruppe, underretter den valgansvarlige den nationale valgkommission om komitéens oprettelse, jf. dog bestemmelserne i stk. 3. Underretning skal ske senest 55 dage før valgdatoen.
3. Hvis der er nedsat en valgkomité for en vælgergruppe med henblik på at opstille kandidater i en enkelt provins
- 1) skal det i stk. 1 nævnte antal statsborgere være 5
- 2) skal det i stk. 2 nævnte antal underskrifter være 20, og den i stk. 2 nævnte underretning stiles til den kompetente valgkommissær på det sted, hvor komitéen har sæde.«

- 46 Artikel 23, stk. 1, i ustawa o radiofonii i telewizji (lov om radio- og TV-spredning) af 29. december 1992 (Dz. U. af 1993, nr. 7, pos. 34) bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse på det foreliggende søgsmål, at offentlige radio- og TV-kanaler skal give politiske partier mulighed for at udtale sig om vigtige spørgsmål vedrørende offentlige anliggender.
- 47 Ifølge artikel 4, stk. 1, i ustawa Prawo o stowarzyszeniach (lov om foreninger) af 7. april 1989 (Dz. U. af 1989, nr. 20, pos. 104) kan udlændinge, der bor i Polen, indlemmes i foreninger.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

- 48 Efter frugtesløse udvekslinger, der fandt sted inden for rammerne af EU Pilot-systemet, sendte Kommissionen den 26. april 2013 en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvori den henledte de polske myndigheders opmærksomhed på, at denne medlemsstats lovgivning, hvorefter denne medlemsstat forbeholder sine statsborgere alene retten til at danne et politisk parti og blive medlemmer af et sådant parti, efter Kommissionens opfattelse er uforenelig med EU-retten. Medlemsstaten besvarede skrivelsen den 24. juli 2013 og bestred herved enhver tilsidesættelse af EU-retten.
- 49 Den 22. april 2014 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at Republikken Polen havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF ved at nægte de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, men som har fast bopæl på Republikken Polens område, ret til at stifte et politisk parti og ret til at blive medlemmer af et sådant parti. Følgelig opfordrede denne institution Republikken Polen til at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den nævnte begrundede udtalelse, senest to måneder fra modtagelsen af denne.
- 50 I sit svar af 16. juni 2014 gjorde Republikken Polen gældende, at artikel 22 TEUF ikke giver de unionsborgere, som ikke er statsborgere i den medlemsstat, hvor de har bopæl, ret til i bopælsmedlemsstaten at stifte et politisk parti og blive medlemmer af et politisk parti.
- 51 Ved skrivelse af 2. december 2020 anmodede EU-kommissæren for retlige anliggender Republikken Polen om oplysninger om, hvorvidt medlemsstaten eventuelt havde ændret sin opfattelse, eller om, hvorvidt der eventuelt var blevet indført lovændringer med henblik på at sikre de pågældende rettigheder for de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, og som har bopæl på denne medlemsstats område.
- 52 Da de polske myndigheder ved skrivelse af 26. januar 2021 gentog deres tidligere standpunkt, hvorefter polsk ret ikke er uforenelig med artikel 22 TEUF, har Kommissionen besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål, idet den har begrænset søgsmålets genstand til kun at vedrøre den nævnte medlemsstats tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til den nævnte bestemmelse som følge af den omstændighed, at medlemsstaten forbeholder status som medlem af et politisk parti til polske statsborgere alene.
- 53 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. maj 2022 har Den Tjekkiske Republik fået tilladelse til at intervenere i tvisten til støtte for Republikken Polens påstande.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumentation

- 54 Den Tjekkiske Republik har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at Kommissionens søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom stævningen ikke klart angiver de retlige forhold, som søgsmålet støttes på, og ikke er formuleret på en sådan måde, at det forhindrer Domstolen i at træffe afgørelse ultra petita. Kommissionen har nemlig, samtidig med at den har støttet sit søgsmål på artikel 22 TEUF, ligeledes påberåbt sig en tilsidesættelse af andre EU-retlige bestemmelser, bl.a. af chartrets artikel 11 og artikel 12, stk. 1, samt artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF, som ikke er gengivet i påstandene i stævningen.
- 55 Kommissionen har gjort gældende, at denne argumentation er ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 56 I henhold til artikel 40, stk. 4, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande.
- 57 Republikken Polen, som er sagsøgt, til støtte for hvis påstande Den Tjekkiske Republik har fået tilladelse til at intervenere, har imidlertid ikke rejst nogen formalitetsindsigelse mod Kommissionens søgsmål.
- 58 Heraf følger, at Den Tjekkiske Republik, som er intervenient, ikke kan fremsætte en formalitetsindsigelse (jf. analogt dom af 8.11.2007, Spanien mod Rådet, C-141/05, EU:C:2007:653, præmis 27 og 28).
- 59 Domstolen kan imidlertid af egen drift prøve, om de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt (jf. i denne retning dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene, C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 43, og af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse skal stævningen angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af disse anbringender. Sådanne angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 188 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den

hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 189 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 190 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at det af påstandene i stævningen klart fremgår, at Kommissionen foreholder Republikken Polen en tilsidesættelse af artikel 22 TEUF, for så vidt som denne medlemsstat nægter de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, men som har bopæl på medlemsstatens område, retten til at være medlemmer af et politisk parti. Stævningen indeholder en sammenhængende og præcis fremstilling af grundene til, at den nævnte institution er af den opfattelse, at denne nægtelse forhindrer disse unionsborgere i at udøve deres ret til at være valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som polske statsborgere.
- 64 Navnlig, og således som generaladvokaten har anført i punkt 48 i forslaget til afgørelse, fremgår det klart af begrundelsen for stævningen, at artikel 22 TEUF ifølge Kommissionen skal fortolkes i den sammenhæng, der bl.a. er fastlagt ved artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF, og under hensyntagen til forbindelserne mellem nævnte artikel 22 TEUF og chartrets artikel 11 og 12, uden at det heraf kan udledes, at Kommissionen søger at godtgøre en selvstændig tilsidesættelse af disse bestemmelser. Den i visse punkter i stævningen foretagne henvisning til artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og chartrets artikel 11 og 12 bevirker derfor ikke, at denne stævnings ordlyd bliver tvetydig.
- 65 Følgelig er de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål opfyldt, og Kommissionens søgsmål skal antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumentation

- 66 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 22 TEUF sikrer enhver unionsborger, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborger dér, valgret og valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som statsborgere i denne stat. Følgelig har Republikken Polen tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF, idet denne medlemsstat i henhold til artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier forbeholder polske statsborgere alene status som medlemmer af et politisk parti og således forhindrer de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, i at udøve valgrettighederne ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som polske statsborgere.
- 67 Artikel 22 TEUF fastsætter et generelt ligebehandlingsprincip og indebærer afskaffelse af kravet om statsborgerskab som betingelse for at stemme ved og stille op til disse valg samt af alle foranstaltninger, der kan forhindre de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, i at udøve deres ret til at være valgbare på samme betingelser som

statsborgerne i den medlemsstat, på hvis område de har bopæl. Disse unionsborgere bør således have adgang til alle de midler, der findes i den nationale retsorden, og som er til rådighed for de nationale kandidater ved de nævnte valg.

- 68 For det første spiller politiske partier en grundlæggende rolle i medlemsstaternes valgsystemer, eftersom de udgør den væsentligste form for deltagelse i det politiske liv og det hyppigst anvendte middel til at deltage i valgene som kandidater. Under disse omstændigheder er den omstændighed, at de unionsborgere, der har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, ikke kan være medlemmer af et politisk parti og dermed nyde godt af de mange fordele – navnlig med hensyn til genkendelse, menneskelige og finansielle ressourcer, organisatoriske infrastrukturer samt adgang til medierne – som en sådan status som medlem indebærer, en hindring for deres mulighed for med succes og effektivt at stille op til valg på samme betingelser som polske statsborgere.
- 69 Selv hvis en sådan unionsborger ved en individuel aftale kunne opstille på et politisk partis valgkomité's kandidatliste, ville vedkommende ikke desto mindre befinde sig i en mindre gunstig position end de valgkandidater, der er medlemmer af det pågældende parti. En unionsborger, som har bopæl i Polen uden at være statsborger dér, ville nemlig ikke have de samme chancer for at indtage en fordelagtig plads på den nævnte liste og ville skulle tilslutte sig et program, hvis udarbejdelse vedkommende som udgangspunkt ikke ville have deltaget i. Selve den omstændighed, at den pågældende kun ville kunne opstille på den nævnte liste som kandidat, der ikke er medlem af det parti, som har forelagt listen, mens polske statsborgere kan gøre det som medlemmer af dette parti, vidner i sig selv om, at de unionsborgere, der har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, ikke kan stille op som kandidater til valg på samme betingelser som polske statsborgere.
- 70 For det andet har Kommissionen anført, at selv om det på nuværende tidspunkt tilkommer medlemsstaterne at regulere de aspekter vedrørende kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, der ikke er harmoniseret på EU-plan, skal disse stater udøve deres beføjelser under iagttagelse af EU-retten. En national foranstaltning, som kan begrænse udøvelsen af en af de rettigheder, der følger af status som unionsborger, såsom retten til at være valgbar ved disse valg, kan kun begrundes i almene hensyn, hvis denne foranstaltning er forenelig med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU-retten, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 71 Den fortolkning af artikel 22 TEUF, hvorefter EU-lovgivers hensigt alene var at afskaffe de formelle krav, der pålægges unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, afspejler sig hverken i denne bestemmelses ordlyd eller i ordlyden af direktiv 93/109 og 94/80 og fratager artikel 22 TEUF dens effektive virkning. Denne bestemmelses indhold og materielle anvendelsesområde kan ikke indskrænkes til kun at omfatte de formelle aspekter, der er reguleret ved disse direktiver, og den af artikel 22 TEUF følgende forpligtelse til at sikre ligebehandling drages ikke i tvivl af den omstændighed, at denne bestemmelse ikke indeholder en udtømmende liste over de betingelser, som skal være opfyldt med henblik herpå.
- 72 For det tredje har Republikken Polen ved vedtagelsen af bestemmelserne om valgbarhed ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet gennemført EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, og er derfor forpligtet til at overholde chartrets bestemmelser. Anvendelsesområdet for og kravene i artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF skal således fortolkes under hensyntagen til disse bestemmelser i chartret, og navnlig chartrets artikel 12, stk. 1, hvis ordlyd svarer til ordlyden af EMRK's artikel 11.

- 73 Fratagelse af retten til at være medlem af et politisk parti er en begrænsning af den grundlæggende ret til foreningsfrihed og kan i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, ikke gå videre end de begrænsninger, der er fastsat i EMRK. De grunde, der er fastsat i EMRK's artikel 11, stk. 2, og som kan begrunde en indskrænkning i retten til foreningsfrihed, finder ikke anvendelse i den foreliggende sag. Desuden har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 27. april 1995, *Piermont mod Frankrig* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), fastslået, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig EMRK's artikel 16 over for de statsborgere fra andre medlemsstater, der gør de rettigheder gældende, som de er tillagt ved traktaterne.
- 74 Forbuddet mod at være medlem af et politisk parti kan ikke begrundes i målet om at undgå, at unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, kan deltage i det politiske liv i deres bopælsstat og bl.a. påvirke resultatet af parlaments- eller præsidentvalg, som henhører under medlemsstaternes enekompetence.
- 75 For det første har Kommissionen – uden at gøre gældende, at EU-retten indrømmer de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, en ret til at deltage i denne medlemsstats politiske liv uden begrænsninger – anført, at de politiske rettigheder er blevet indføjet i EUF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab med det formål at sikre, at de nævnte borgere kan integrere sig og spille en aktiv politisk rolle i deres bopælsmedlemsstat for så vidt angår kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, hvilket ligeledes bekræftes af tiende betragtning til direktiv 93/109 og fjortende betragtning til direktiv 94/80. For det andet står det medlemsstaterne frit for at forbeholde deres statsborgere retten til valgbarhed ved nationale valg eller, i visse tilfælde, regionale valg eller at vedtage særlige regler, der indebærer en begrænsning af de rettigheder, som er tillagt de unionsborgere, der har bopæl i disse medlemsstater uden at være statsborgere dér, i deres egenskab af medlemmer af et politisk parti, navnlig ved at nægte dem ret til at deltage i det pågældende partis beslutninger vedrørende opstilling af kandidater til de nationale parlamentsvalg.
- 76 Den af Kommissionen anlagte fortolkning af artikel 22 TEUF er ikke i strid med princippet om respekt for den nationale identitet, for så vidt som artikel 4, stk. 2, TEU for det første skal fortolkes i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser i traktaterne, herunder artikel 22 TEUF, og sidstnævnte artikel for det andet kun finder anvendelse på kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet og ikke på nationale parlamentsvalg.
- 77 Under alle omstændigheder har Republikken Polen ikke fremlagt noget bevis for, at det ville udgøre en trussel mod denne medlemsstats nationale identitet, hvis det var muligt for de unionsborgere, der har bopæl i den nævnte medlemsstat uden at være statsborgere dér, og som ønsker at stille op som kandidater til kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i denne medlemsstat, at blive medlemmer af et politisk parti.
- 78 Republikken Polen, støttet af Den Tjekkiske Republik, har for det første gjort gældende, at artikel 22 TEUF ikke finder direkte anvendelse og kræver, at Rådet vedtager yderligere lovgivningsmæssige retsakter. De nærmere regler for udøvelsen af de rettigheder, der er omhandlet i artikel 22 TEUF, er fastsat i direktiv 94/80 og 93/109, og betragtningerne til disse direktiver henviser udtrykkeligt til hovedformålet med og omstændighederne omkring indførelsen af artikel 8 B, stk. 1 og 2, EF, som svarer til den nuværende artikel 22 TEUF. Det fremgår af fjerde betragtning til direktiv 94/80 og af femte betragtning til direktiv 93/109, at artikel 22 TEUF ikke forudsætter en global harmonisering af medlemsstaternes valgordninger. EU-lovgivers hensigt var at afskaffe de formelle krav, der forhindrer de unionsborgere, som har

bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, i at udøve deres valgret og valgbarhed, eller som begrænser denne ret som følge af yderligere betingelser, som medlemsstaterne uden tilstrækkelig begrundelse udelukkende pålægger disse personer.

- 79 For det andet har Republikken Polen, støttet af Den Tjekkiske Republik, anført, at polsk ret gennemfører de garantier, der følger af artikel 22 TEUF. Navnlig gør den nævnte ret ikke muligheden for de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, for at stille op som kandidater til kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet betinget af medlemskab af et politisk parti. Desuden giver polsk ret de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, mulighed for at benytte sig af alle tilgængelige former for opstilling, herunder en opstilling på en liste foreslået af et politisk parti eller en koalition af politiske partier, for så vidt som opstilling på en sådan liste ikke er betinget af, at denne person er medlem af noget politisk parti.
- 80 For det tredje har Republikken Polen, støttet af Den Tjekkiske Republik, gjort gældende, at artikel 22 TEUF ikke indrømmer de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, ret til at blive medlemmer af politiske partier og til uden begrænsninger at deltage i det politiske liv i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og at bestemmelsen ikke forpligter medlemsstaterne til at give disse borgere mulighed for at udøve en sådan ret og via partisystemet have indflydelse på resultatet af de nationale parlaments- og præsidentvalg. Medlemskab af et politisk parti gør det muligt at deltage i valget af partiets interne organer, som beslutter, hvorledes partiets handlinger skal målrettes på alle niveauer og ikke kun for så vidt angår kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.
- 81 Fastsættelsen af reglerne for funktion, struktur og formål for de politiske partier, der er aktive i medlemsstaterne, henhører principielt under den enkelte medlemsstats enekompetence. Den af Kommissionen foreslåede fortolkning af artikel 22 TEUF er i strid med denne bestemmelses formål og rækkevidde samt med det i artikel 5, stk. 2, TEU fastsatte princip om kompetencetildeling. En sådan fortolkning ville føre til anvendelsen af traktaternes bestemmelser på et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence, hvilket ville være i strid med artikel 4, stk. 1 og 2, TEU.
- 82 Eftersom artikel 22 TEUF ikke giver unionsborgere ret til at blive medlemmer af politiske partier, finder chartrets artikel 12 ikke anvendelse. Polsk ret overholder derimod fuldt ud den i EMRK's artikel 11 omhandlede foreningsfrihed under hensyntagen til denne konventions artikel 16, der tillader indførelse af restriktioner for udlændinges politiske virke.
- 83 For det fjerde har Republikken Polen, støttet af Den Tjekkiske Republik, gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort sin påstand om, at det forbud mod at blive medlemmer af et politisk parti, som de unionsborgere, der har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, er pålagt, begrænser deres mulighed for at udøve deres ret til at være valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, idet denne påstand er rent hypotetisk og ikke er underbygget af konkrete oplysninger eller beviser.
- 84 Republikken Polen har bestridt Kommissionens argumentation om, at medlemskab af et politisk parti indebærer mange fordele for valgkandidater, som uafhængige kandidater ikke kan nyde godt af. For det første har Kommissionen ikke godtgjort, at et sådant medlemskab er relevant for det image, som kandidaterne ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet har i vælernes

bevidsthed. Dette image afhænger snarere af kandidaternes aktiviteter og er ikke knyttet til medlemskab af et parti. Medlemskabet har derfor ingen indvirkning på deres chancer for at blive valgt.

- 85 Endvidere har Kommissionen heller ikke taget hensyn til de mekanismer, der findes i polsk ret, og med hvilke det tilsigtes at forhindre særbehandling af partiernes og koalitionerens valgkomitéer i forhold til vælgergruppernes og organisationernes valgkomitéer, navnlig den grænse for udgifterne til valgpropaganda, der gælder for alle valgkomitéer, de regler for brug af lokaler og materiale, som finder anvendelse på valgkomitéerne, samt den nationale lovgivning om adgang til medierne, der sikrer denne adgang for alle valgkomitéer på lignende vilkår. I øvrigt er den omstændighed, at de politiske partier er sikret ret til uden for valgkampagneperioden at udtale sig på offentlige radio- og TV-kanaler om grundlæggende spørgsmål vedrørende offentlige anliggender, en følge af deres rolle i statens politiske system og henhører under sidstnævntes kompetence. Desuden har alle kandidater lige adgang til sociale medier.
- 86 Endelig er Kommissionens påstand om, at de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, er mindre kendte, og at de fordele, der følger af status som medlem af et politisk parti, derfor er så meget desto større for dem, ligeledes baseret på en forudfattet mening, som ikke bekræftes af de faktiske forhold. Hvor kendt en person er i samfundet, afhænger udelukkende af personens initiativer og af vedkommendes engagement og har intet at gøre med den pågældendes nationalitet. De unionsborgere, der stiller op som kandidater til kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i Polen uden at være statsborgere dér, vækker vælgerens interesse alene af den grund, at de kommer fra en anden medlemsstat, og at deres erfaring kan bidrage med noget nyt til det polske offentlige liv. Republikken Polen har under henvisning til en undersøgelsesrapport udarbejdet af Centrum Badania Opinii Społecznej (center for offentlige meningsmålinger, Polen) godtgjort, at kandidatens personlighed som følge af den særlige karakter af kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet er af afgørende betydning for det image, som den pågældende har hos vælgerne, og vedkommendes medlemskab af et politisk parti er i denne henseende af sekundær betydning.
- 87 Den Tjekkiske Republik har yderligere anført, at Kommissionen ikke har godtgjort, at der er en direkte forbindelse mellem medlemskab af et politisk parti og muligheden for en effektiv og virkningsfuld opstilling til et kommunalt valg eller et valg til Europa-Parlamentet. Denne medlemsstat er i øvrigt af den opfattelse, at Kommissionen har støttet sit søgsmål på et forkert retsgrundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning, der forhindrer de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, i at blive medlemmer af et politisk parti, er forenelig med EU-retten, skal ikke undersøges i lyset af artikel 22 TEUF, men i lyset af det i artikel 18 TEUF indeholdte generelle forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. For så vidt som den blotte omstændighed, at en sådan borger er medlem af et politisk parti, ikke i sig selv giver den pågældende status som kandidat til et kommunalt valg eller et valg til Europa-Parlamentet, kan en sådan national lovgivning ikke anses for at være uforenelig med det generelle forbud mod forskelsbehandling, der er omhandlet i artikel 18 TEUF, eller med nogen anden bestemmelse i den primære ret, som fastsætter et specifikt forbud mod forskelsbehandling.

Domstolens bemærkninger

- 88 Kommissionen har med sit søgsmål nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF, idet denne medlemsstat nægter de unionsborgere, der har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, retten til at være medlemmer af et politisk parti.

- 89 Med henblik på at undersøge grundlaget for dette søgsmål skal rækkevidden af artikel 22 TEUF fastlægges, inden det vurderes, om den forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der således er indført ved den polske lovgivning med hensyn til muligheden for at blive medlem af et politisk parti, er forbudt i henhold til denne bestemmelse eller eventuelt kan begrundes i hensynet til respekten for en medlemsstats nationale identitet.

– *Om rækkevidden af artikel 22 TEUF*

- 90 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd og de mål, som forfølges med den, men også til den sammenhæng, hvori den indgår. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (dom af 14.7.2022, Italien og Comune di Milano mod Rådet (Hjemstedet for Det Europæiske Lægemeddelagentur), C-59/18 og C-182/18, EU:C:2022:567, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 For det første fremgår det af ordlyden af artikel 22 TEUF, at de unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, har valgret og er valgbare ved kommunale valg og ved valg til Europa-Parlamentet på samme betingelser som statsborgerne i denne medlemsstat, og at disse rettigheder udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet har vedtaget.
- 92 Ordlyden af artikel 22 TEUF indeholder ikke nogen henvisning til betingelserne vedrørende opnåelse af status som medlem af et politisk parti.
- 93 Det fremgår derimod indledningsvis af den nævnte ordlyd, at den valgret og den valgbarhed, som de unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, er tillagt, vedrører kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i denne medlemsstat.
- 94 Det følger dernæst heraf, at disse unionsborgere har denne ret »på samme betingelser« som statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har bopæl. Ved at henvise til de betingelser for valgret og valgbarhed, der finder anvendelse på statsborgere i en sådan unionsborgers bopælsmedlemsstat, indfører artikel 22 TEUF et forbud for denne medlemsstat mod at underlægge denne unionsborgers udøvelse af denne ret andre betingelser end dem, som finder anvendelse på dens egne statsborgere.
- 95 Ved den nævnte bestemmelse er der således indført en specifik regel om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der finder anvendelse på udøvelsen af valgretten og valgbarheden ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet (jf. i denne retning domme af 12.9.2006, Spanien mod Det Forenede Kongerige, C-145/04, EU:C:2006:543, præmis 66, samt Eman og Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, præmis 53, og dom af 6.10.2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 42), og bestemmelsen finder følgelig anvendelse på enhver national foranstaltning, som medfører en forskelsbehandling, der kan skade den effektive udøvelse af disse rettigheder.
- 96 Det skal desuden bemærkes, at den nævnte regel om forbud mod forskelsbehandling blot er det konkrete udtryk for det almindelige lighedsprincip, som er et af EU-rettens grundlæggende principper (jf. analogt dom af 20.2.2024, X (Ingen opsigelsesgrund), C-715/20, EU:C:2024:139, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 97 I overensstemmelse med fast retspraksis kan artikel 18, stk. 1, TEUF kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 65).
- 98 Den Tjekkiske Republik kan derfor ikke med rette hævde til støtte for Republikken Polen, at den nationale lovgivning, der er omhandlet i Kommissionens stævning, er omfattet af artikel 18, stk. 1, TEUF og ikke af artikel 22 TEUF.
- 99 Endelig fremgår det af ordlyden af artikel 22 TEUF, at denne valgret og denne ret til at være valgbar udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet har vedtaget.
- 100 I denne henseende fastsætter direktiv 93/109 og 94/80, som er blevet vedtaget på grundlag af artikel 8 B EF, nu artikel 22 TEUF, de nærmere regler for udøvelsen af valgret og valgbarhed ved henholdsvis valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg.
- 101 Disse direktiver, hvorved der – således som det fremgår af femte betragtning til direktiv 93/109 og fjerde betragtning til direktiv 94/80 – ikke er foretaget en udtømmende harmonisering af medlemsstaternes valgordninger, indeholder ganske vist ikke bestemmelser om betingelserne for, at unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, kan opnå status som medlemmer af et politisk parti.
- 102 Anvendelsesområdet for disse direktiver kan imidlertid ikke, end ikke implicit, begrænse rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der følger af artikel 22 TEUF. I sidstnævnte henseende skal det nemlig bemærkes, at den specifikke regel om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er indeholdt i denne bestemmelse, heri er formuleret i generelle vendinger, og at det ifølge selve ordlyden af artikel 22 TEUF kun er udøvelsen af den herved sikrede valgret og valgbarhed, som er underlagt de nærmere bestemmelser, som Rådet har vedtaget. Selv om disse nærmere bestemmelser ganske vist kan »omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette«, må de derimod ikke uden for dette særlige tilfælde bevirke, at disse rettigheders effektive virkning generelt bringes i fare.
- 103 Selv om det i mangel af specifikke bestemmelser vedrørende betingelserne for, at unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, kan blive medlemmer af politiske partier eller politiske bevægelser i denne medlemsstat, forholder sig således, at fastsættelsen af disse betingelser henhører under medlemsstaternes kompetence, skal det i denne henseende bemærkes, at medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence er forpligtet til at overholde de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til EU-retten (jf. analogt dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, af 14.12.2021, *Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo«*, C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 38, af 5.6.2023, *Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)*, C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 63, og af 5.9.2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab)*, C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 Selv om en medlemsstat overholder de nærmere bestemmelser, der er fastsat i de nævnte direktiver, kan den således ikke uden for de ved disse direktiver regulerede områder underlægge en unionsborger, som har bopæl i denne medlemsstat uden at være statsborger dér, nationale bestemmelser, hvorved der er indført en forskelsbehandling i forbindelse med udøvelsen af de rettigheder, som den pågældende er tillagt ved artikel 22 TEUF, idet der ellers ville blive rejst tvivl om den effektive virkning af den regel om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af

nationalitet, som er fastsat i den nævnte artikel (jf. analogt for så vidt angår artikel 21, stk. 1, TEUF dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 54, og af 27.6.2018, Altiner og Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, præmis 26).

- 105 Følgelig gør hverken den omstændighed, at direktiv 93/109 og 94/80 ikke indeholder nogen bestemmelser vedrørende betingelserne for, at unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, kan blive medlemmer af politiske partier i denne medlemsstat, eller det i artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, TEU fastsatte princip om, at enhver beføjelse, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne, det muligt at konkludere, at fastsættelsen af betingelserne for opnåelse af status som medlem af et politisk parti falder uden for anvendelsesområdet for artikel 22 TEUF.
- 106 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori artikel 22 TEUF indgår, skal der henvises såvel til de øvrige bestemmelser i EUF-traktaten som til de bestemmelser med samme rang, der bl.a. er indeholdt i EU-traktaten og chartret.
- 107 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 22 TEUF findes i EUF-traktatens anden del, der indeholder bestemmelserne om ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab.
- 108 Artikel 20 TEUF tillægger enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvis formål i henhold til fast retspraksis er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31, af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 49).
- 109 Artikel 22 TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, TEUF, knytter valgret og valgbarhed ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet til status som unionsborger (jf. i denne retning dom af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 49-51 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.4.2024, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-716/22, EU:C:2024:339, præmis 40 og 41).
- 110 I henhold til artikel 20, stk. 2, TEUF og artikel 21 TEUF giver unionsborgerskabet i øvrigt enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i EUF-traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 50).
- 111 Der er således en forbindelse mellem på den ene side retten til fri bevægelighed og ophold og på den anden side valgretten og valgbarheden ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet for de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér. Således som generaladvokaten har anført i punkt 94 og 95 i forslaget til afgørelse, blev denne forbindelse etableret, straks da nævnte valgret og valgbarhed blev knæsat ved Maastrichttraktaten, idet de nævnte rettigheder blev knyttet til retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

- 112 For det andet fremgår det af artikel 10, stk. 1, TEU, at Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati, som konkretiserer værdien demokrati. Denne værdi udgør i medfør af artikel 2 TEU en af de værdier, Unionen bygger på (jf. i denne retning domme af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 64, og Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 63).
- 113 Artikel 10, stk. 2 og 3, TEU anerkender unionsborgernes ret til at være direkte repræsenteret i Europa-Parlamentet og til at deltage i Unionens demokratiske liv.
- 114 Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 101 i forslaget til afgørelse, tydeliggør nævnte artikel 10 TEU for så vidt angår valg til Europa-Parlamentet forbindelsen mellem på den ene side princippet om repræsentativt demokrati i Unionen og på den anden side den ved artikel 22, stk. 2, TEUF sikrede valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet, der er knyttet til unionsborgerskabet.
- 115 For det tredje fastsætter chartrets artikel 12, stk. 1, enhver ret til foreningsfrihed på alle niveauer, navnlig i forbindelse med politiske og faglige sammenslutninger og medborgersammenslutninger.
- 116 Denne ret svarer til den, der er sikret ved EMRK's artikel 11, stk. 1, og skal derfor tillægges samme betydning og omfang som sidstnævnte i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 111), hvilket ikke er til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse (dom af 22.6.2023, K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område), C-660/21, EU:C:2023:498, præmis 41).
- 117 I denne sammenhæng fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at retten til foreningsfrihed udgør en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, idet den gør det muligt for borgerne at handle kollektivt inden for områder af fælles interesse og derved bidrage til et velfungerende offentligt liv (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.2.2004, Gorzelik m.fl. mod Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 og 92).
- 118 De politiske partiers afgørende rolle med hensyn til at udtrykke unionsborgernes vilje er for så vidt angår politiske partier på europæisk plan anerkendt i artikel 10, stk. 4, TEU og chartrets artikel 12, stk. 2.
- 119 Politiske partier, hvis funktion bl.a. er at opstille kandidater til valg (jf. analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.2008, Parti travailliste géorgien mod Georgien, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, § 142), varetager således en væsentlig funktion i det system med repræsentativt demokrati, som Unionens funktionsmåde i henhold til artikel 10, stk. 1, TEU bygger på.
- 120 Det følger heraf, at status som medlem af et politisk parti i væsentlig grad bidrager til den effektive udøvelse af retten til at være valgbar, således som denne ret er tillagt ved artikel 22 TEUF.
- 121 Hvad for det tredje angår formålet med artikel 22 TEUF tilsigter denne artikel for det første at tillægge de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, ret til at deltage i denne medlemsstats demokratiske valgproces. Denne ret omfatter, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 93, deltagelse i denne proces gennem valgret og valgbarhed på europæisk og lokalt plan.

- 122 For det andet har den nævnte artikel til formål at sikre ligebehandling af unionsborgerne, hvilket med henblik på en effektiv udøvelse af retten til at være valgbar for de unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, indebærer en lige adgang til de midler, der findes i den nationale retsorden, og som statsborgerne i den nævnte medlemsstat har adgang til med henblik på udøvelsen af denne ret for så vidt angår kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.
- 123 For det tredje følger det af den i nærværende doms præmis 111 anførte forbindelse mellem på den ene side retten til fri bevægelighed og ophold og på den anden side valgret og valgbarhed ved de nævnte valg, at de sidstnævnte rettigheder bl.a. har til formål at fremme den pågældende unionsborgers progressive integration i værtsmedlemsstatens samfund (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 56, og af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 42).
- 124 Som generaladvokaten har anført i punkt 101 og 102 i forslaget til afgørelse, har artikel 22 TEUF således til formål at sikre repræsentativitet for de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, idet denne repræsentativitet er en naturlig følge af deres integration i værtsmedlemsstatens samfund.
- 125 Følgelig skal det fastslås, at artikel 22 TEUF – fortolket i lyset af artikel 20 TEUF og 21 TEUF, artikel 10 TEU samt chartrets artikel 12 – kræver, at for at de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, effektivt skal kunne udøve deres valgret og ret til at være valgbar ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i denne medlemsstat, skal de have lige adgang til de midler, som den nævnte medlemsstats statsborgere råder over med henblik på en effektiv udøvelse af disse rettigheder.
- *Hvorvidt der foreligger en forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til artikel 22 TEUF*
- 126 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 89, er der ved den polske lovgivning indført en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet med hensyn til muligheden for at blive medlem af et politisk parti.
- 127 Republikken Polen, støttet af Den Tjekkiske Republik, er imidlertid subsidiært af den opfattelse, at denne forskelsbehandling ikke er i strid med artikel 22 TEUF, for så vidt som polsk ret for det første giver de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, mulighed for at benytte sig af alle tilgængelige former for opstilling til valg, herunder en opstilling på en liste foreslået af et politisk parti eller en koalition af politiske partier, idet opstillingen på en sådan liste ikke er betinget af, at denne person er medlem af noget politisk parti.
- 128 For det andet har Kommissionen ikke godtgjort, at forbuddet for sådanne unionsborgere mod at blive medlemmer af et politisk parti begrænser udøvelsen af deres ret til at være valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.
- 129 I sidstnævnte henseende skal det bemærkes, at det efter Domstolens faste praksis påhviler Kommissionen at godtgøre, at de hævdede traktatbrud foreligger, og at Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 130 Eksistensen af et traktatbrud kan imidlertid, såfremt det udspringer af vedtagelsen af lovgivning, hvis eksistens og anvendelse ikke bestrides, imidlertid bevises ved hjælp af en juridisk analyse af bestemmelserne i denne lovgivning (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 106).
- 131 I den foreliggende sag finder det traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt Republikken Polen, sit udspring i vedtagelsen af lovgivning – navnlig artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier – hvis eksistens og anvendelse denne medlemsstat ikke har bestridt, og hvis bestemmelser er genstand for en juridisk analyse i stævningen.
- 132 Det skal derfor efterprøves, om den nævnte analyse er velbegrundet, idet det skal undersøges, om den forskelsbehandling, der er indført ved artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier, medfører, at de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, i strid med artikel 22 TEUF ikke har lige adgang til de midler, som denne medlemsstats statsborgere råder over med henblik på den effektive udøvelse af deres valgbarhed.
- 133 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til valglovens artikel 84, stk. 1, tilkommer retten til at opstille kandidater til et valg valgkomitéerne, som fører valgkampagnen for disse kandidater baseret på eksklusivitetsprincippet. Det fremgår af den nævnte lovs artikel 84, stk. 2 og 4, at ved valg til Europa-Parlamentet, som afholdes i Polen, nedsættes valgkomitéerne af politiske partier, forbund mellem politiske partier og vælgere, og at valgkomitéerne ved valg til lokale og regionale myndigheders repræsentative organer og valg af borgmestre desuden nedsættes af sociale organisationer.
- 134 Således som Republikken Polen har gjort gældende, er det derfor i princippet muligt, at en uafhængig kandidat, der ikke er medlem af et politisk parti, kan udpeges af et politisk partis valgkomité eller af en koalition af politiske partiers valgkomité.
- 135 For det første medfører den omstændighed, at en person ikke er medlem af et politisk parti i henhold til artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier, imidlertid i princippet, at en unionsborger, som har bopæl i Polen uden at være statsborger dér, udelukkes fra deltagelse i dette partis beslutningstagning med hensyn til partiets valgkomités opstilling af vedkommende, eller medfører i det mindste, at denne deltagelse begrænses. Republikken Polens argumenter, hvorved det tilsigtes at begrunde det over for disse unionsborgere pålagte forbud mod at blive medlemmer af politiske partier med nødvendigheden af at fjerne sådanne unionsborgeres indflydelse på bl.a. et politisk partis interne organer, der træffer beslutninger om partiets handlinger, vidner netop om betydningen af at have status som medlem af et politisk parti for at deltage i partiets beslutninger.
- 136 For så vidt angår de potentielle kandidater, der deler et politisk partis politiske idéer, forholder det sig således, at selv om et forbud mod at blive medlemmer af dette parti ikke gør det umuligt for dem at blive udnævnt af et politisk partis valgkomité eller af en koalition af politiske partiers valgkomité, gør forbuddet som minimum denne udnævnelse mere vanskelig, eftersom det principielt er medlemmerne af et politisk parti, der vælger de kandidater, som skal opstilles, samt den plads, som de skal indtage på partiernes lister, og som kan have en indflydelse på deres chancer for at blive valgt.

- 137 Denne omstændighed stiller de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, i en mindre gunstig position end polske statsborgere, som er medlemmer af et politisk parti, for så vidt angår muligheden for ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet at blive opstillet som kandidat på et politisk partis liste.
- 138 For det andet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 119 i forslaget til afgørelse, viser den omstændighed, at polske statsborgere kan vælge at være kandidater enten som medlemmer af et politisk parti eller som uafhængige kandidater, mens de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, kun har sidstnævnte mulighed, at disse unionsborgere ikke kan udøve deres ret til at være valgbare ved disse valg på samme betingelser som polske statsborgere.
- 139 Den forskelsbehandling, der er indført ved artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier, medfører derfor, at de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, ikke har lige adgang til de midler, som denne medlemsstats statsborgere råder over med henblik på den effektive udøvelse af deres ret til at være valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.
- 140 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af Republikken Polens argumenter om, at medlemskab af et politisk parti for det første ikke har nogen indvirkning på kandidaternes chancer for at blive valgt, idet disse chancer reelt afgøres af deres aktiviteter og personlighed, og at de unionsborgere, som har bopæl i denne medlemsstat uden at være statsborgere dér, for det andet har mulighed for at stille op som kandidater til kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet på de lister, der opstilles af andre valgkomitéer end de politiske partiers valgkomitéer.
- 141 For det første spiller politiske partier, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 117-119, en afgørende rolle i valgsystemet og følgelig for et velfungerende europæisk demokratisk system. Republikken Polen har selv anerkendt denne rolle for så vidt angår nationale valg, idet den har gjort gældende, at de politiske partiers stiftelse og funktion hovedsageligt har til formål at fremme deres medlemmers adgang til magten i den pågældende medlemsstat. En sådan konstatering gælder imidlertid også for kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet.
- 142 Selv om den virkning, som valgkandidaternes personlighed og deres aktiviteter har på vælgerne, ikke må undervurderes, kan deres medlemskab af et politisk parti, som i sagens natur søger at opnå et gunstigt resultat for sine kandidater ved valget, og hvis organisatoriske strukturer samt menneskelige, administrative og økonomiske ressourcer er afsat til at nå dette mål, øge deres chancer for at blive valgt. De undersøgelsesrapporter, som Republikken Polen har fremlagt, vidner i øvrigt om, at medlemskab af et politisk parti udgør et af de kriterier, der styrer vælgernes valg.
- 143 Hvad for det andet angår muligheden for, at de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, kan stille op som kandidater til valget på anden vis end på en liste, der forelægges af et politisk partis valgkomité, dvs. ved at blive udpeget af en vælgergruppes eller en organisations valgkomité, ved valg til lokale og regionale myndigheders repræsentative organer og valg af borgmestre, skal det bemærkes, at den omstændighed, at disse unionsborgere tilskyndes til at benytte andre midler end optagelse på en liste forelagt af et politisk parti, kan føre til en polarisering mellem lister med nationale og ikke-nationale kandidater, en opsplitning af den politiske debat og en marginalisering af disse kandidater, hvilket ville være i strid med det med artikel 22 TEUF forfulgte integrationsmål.

- 144 Hvad for det tredje angår Republikken Polens argument om, at polsk ret fastsætter mekanismer, som har til formål at undgå, at de politiske partiers og de politiske partikoalitioners valgkomitéer opnår gunstigere vilkår end de øvrige kategorier af valgkomitéer, skal det indledningsvis bemærkes, at valgkomitéerne i henhold til valglovens artikel 126 dækker de udgifter, der afholdes i forbindelse med et valg, med deres egne midler.
- 145 I denne henseende fastsætter den nævnte lovs artikel 132, stk. 1, at et politisk partis valgkomités økonomiske midler udelukkende må komme fra dette partis valgfond, som oprettes i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om politiske partier. I henhold til sidstnævnte lovs artikel 24 og 28 udgøres et politisk partis midler af medlemskontingenter, af indtægter fra donationer, arvemidler eller legater, af formueindkomst, af bevillinger og tilskud, der er fastsat ved lov, af indtægter, som bl.a. hidrører fra bankrenter, handel med obligationer eller afhændelse af visse af partiets aktiver, og, såfremt partiet opnår et vist antal stemmer ved valg til Sejmen, af bevillinger i valgperioden. I henhold til artikel 36, stk. 1, i lov om politiske partier består det politiske partis valgfonds midler af indbetalinger fra partiet samt af donationer, arvemidler og legater.
- 146 Derimod er finansieringskilderne for vælgergrupper eller organisationers valgkomitéer i henhold til den nævnte lovs artikel 132, stk. 3, begrænset til bidrag, der betales af polske statsborgere, som har fast bopæl i Polen, og til banklån, der alene optages til valgformål.
- 147 Selv om der i de gældende nationale bestemmelser er fastsat udgiftslofter, som samtlige valgkomitéer ikke må overstige, forholder det sig følgelig ikke desto mindre således, at de politiske partier råder over flere og dermed principielt mere omfattende finansieringskilder med henblik på at finansiere deres valgkampagne.
- 148 Dernæst bestemmer valglovens artikel 133, at under valgkampagnen kan et politisk partis eller et valgforbunds valgkomité, en vælgergruppes valgkomité og en organisations valgkomité gratis anvende henholdsvis det politiske partis lokaler, lokaler, der tilhører et medlem af vælgerkomitéen, og den nævnte organisations lokaler samt det kontorudstyr, som tilhører disse enheder. Den omstændighed, at de politiske partier råder over adskillige finansieringskilder, således som det fremgår af nærværende doms præmis 145, navnlig med henblik på erhvervelse eller leje af deres lokaler og kontorudstyr, har imidlertid den logiske konsekvens, at de politiske partiers valgkomitéer – i forhold til de øvrige typer af valgkomitéer – principielt har større kapacitet med hensyn til lokaler og kontorudstyr til at fremme deres valgkampagne.
- 149 Endelig har de politiske partiers eller de politiske partikoalitioners valgkomitéer af de samme grunde principielt flere midler til at afholde andre udgifter til politisk kommunikation end dem, der er omhandlet i valglovens artikel 117, stk. 1, vedrørende gratis præsentation af valgprogrammer på offentlige radio- og TV-kanaler for radio- og TV-selskabernes regning, herunder reklamer på sociale medier.
- 150 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at den forskelsbehandling, der er indført ved artikel 2, stk. 1, i lov om politiske partier, medfører, at de unionsborgere, som har bopæl i Polen uden at være statsborgere dér, ikke har lige adgang til de midler, som denne medlemsstats statsborgere råder over med henblik på den effektive udøvelse af deres ret til at være valgbare ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, og derfor udgør en forskelsbehandling, der principielt er forbudt i henhold til artikel 22 TEUF.

– *Respekt for den nationale identitet*

- 151 Der skal endvidere foretages en undersøgelse af Republikken Polens argumenter om, at en fortolkning af artikel 22 TEUF, hvorefter medlemsstaterne med henblik på at sikre, at det ved artiklen fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling overholdes i forbindelse med udøvelsen af valgretten og retten til at være valgbar ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet, skal gøre det muligt for de unionsborgere, som har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, at blive medlemmer af et politisk parti i denne medlemsstat, er i strid med artikel 4, stk. 2, TEU, der bestemmer, at Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.
- 152 Republikken Polen har gjort gældende, at en medlemsstat ikke kan være forpligtet til at tillade sådanne unionsborgere at deltage permanent og uden begrænsninger i det politiske liv i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og via systemet med politiske partier at have indflydelse på resultatet af de nationale parlaments- og præsidentvalg, hvilket ville være tilfældet, såfremt disse borgere havde ret til at blive medlem af et politisk parti.
- 153 I denne henseende bemærkes for det første, at den tilrettelæggelse af det nationale politiske liv, som de politiske partier bidrager til, udgør en del af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU.
- 154 For det andet forholder det sig imidlertid således, at for så vidt som den valgret og valgbarhed, som de unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, er tillagt i henhold til artikel 22 TEUF, vedrører kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i den nævnte medlemsstat, indebærer denne bestemmelse hverken en forpligtelse for denne medlemsstat til at give disse borgere valgret og valgbarhed ved nationale valg eller et forbud for medlemsstaten mod at vedtage særlige regler, der vedrører beslutningstagningen i et politisk parti med hensyn til udnævnelsen af kandidaterne til nationale valg, og som udelukker de medlemmer af partiet, der ikke er statsborgere i den pågældende stat, fra at deltage i en sådan beslutningstagning.
- 155 For det tredje skal artikel 4, stk. 2, TEU læses under hensyntagen til bestemmelserne af samme rang – bl.a. artikel 2 TEU og 10 TEU – og kan derfor ikke fritage medlemsstaterne for overholdelsen af de krav, der følger heraf (jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 72).
- 156 I denne henseende skal det bemærkes, at demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet i henhold til artikel 2 TEU udgør værdier, som Unionen bygger på (jf. i denne retning dom af 3.6.2021, Ungarn mod Parlamentet, C-650/18, EU:C:2021:426, præmis 94).
- 157 Artikel 2 TEU fastlægger ikke blot retningslinjer eller hensigter af politisk art, men indeholder de værdier, der udgør selve Unionens identitet som fælles retsorden, hvilke værdier udmøntes i principper, der indebærer juridisk bindende forpligtelser for medlemsstaterne (domme af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, EU:C:2022:97, præmis 232, og Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, EU:C:2022:98, præmis 264).

- 158 Endvidere, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 112, bygger Unionens funktionsmåde i henhold til artikel 10, stk. 1, TEU på princippet om repræsentativt demokrati, der konkretiserer værdien demokrati som nævnt i artikel 2 TEU (dom af 19.12.2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 159 Ved at sikre de unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat uden at være statsborgere dér, valgt og valgbarhed ved kommunale valg og valg til Europa-Parlamentet i denne medlemsstat, og dette på samme betingelser som for denne medlemsstats egne statsborgere, konkretiserer artikel 22 TEUF de demokratiske principper og – som anført i nærværende doms præmis 96 – princippet om ligebehandling af unionsborgere, hvilke principper henhører under Unionens identitet og fælles værdier, som medlemsstaterne tilslutter sig, og som de skal sikre overholdelsen af på deres område.
- 160 Den omstændighed, at sådanne unionsborgere gives adgang til at blive medlemmer af et politisk parti i deres bopælsmedlemsstat med henblik på at gennemføre demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet fuldt ud, kan følgelig ikke anses for at udgøre et indgreb i denne medlemsstats nationale identitet.
- 161 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF, idet denne medlemsstat nægter de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, men som har bopæl i Polen, retten til at være medlemmer af et politisk parti.

Sagsomkostninger

- 162 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Polen har tabt sagen, bør den pålægges at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, som Kommissionen har afholdt, i overensstemmelse med sidstnævntes påstand.
- 163 I henhold til det nævnte procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Tjekkiske Republik bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 TEUF, idet denne medlemsstat nægter de unionsborgere, der ikke er polske statsborgere, men som har bopæl i Polen, retten til at være medlemmer af et politisk parti.**
- 2) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter