

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 605 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

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)

{KOM(2010) 603 wersja ostateczna}

SPRAWOZDANIE KOMISJI

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)

1. WPROWADZENIE

Prawa polityczne przyznane obywatelom UE wzmacniają ich tożsamość europejską. Prawo obywateli UE do udziału w wyborach samorządowych lub europejskich niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim zdecydują się oni zamieszkać, jest podstawą uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.

Wybory europejskie są uregulowane aktem z 1976 roku¹ dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich zmienionym decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom², ustanawiającym pewne wspólne zasady dla wszystkich państw członkowskich, takie jak obowiązek stosowania zasady proporcjonalnej reprezentacji oraz dopilnowania, aby dzień głosowania w poszczególnych państwach członkowskich wypadł w tym samym okresie rozpoczynającym się w czwartek, a kończącym się w następującą po nim niedzielę. Szczegółowe zasady umożliwiające obywatelom UE udział w wyborach europejskich w państwie członkowskim, które wybiorą oni jako miejsce zamieszkania³, ustanowione są w dyrektywie 93/109/WE⁴. Oprócz przepisów określających zasady wpisania na listę wyborców oraz procedury zapobiegające podwójnemu głosowaniu i kandydowaniu w wyborach, dyrektywa przewiduje możliwość odstępstwa od ogólnych zasad w przypadku państwa członkowskiego, w którym odsetek obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, mających miejsce zamieszkania w tym państwie, lecz niebędących jego obywatelami przekracza 20 % ogółu wyborców⁵. Komisja przedstawia sprawozdanie o odstępstwach, które zostaną zastosowane, każdorazowo w terminie osiemnastu miesięcy przed wyborami europejskimi. Ostatnie sprawozdanie Komisji przyjęto dnia 20 grudnia 2007 r.⁶

Ostatnie wybory europejskie odbyły się w czerwcu 2009 r., a liczba mandatów w Parlamencie Europejskim wyniosła według postanowień traktatu z Nicei 736. Tym samym w wyborach w 2009 r. wyłoniono 736 przedstawicieli do Parlamentu

¹ Akt dołączony jest do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. L 278 z 8.10.1976).

² Dz.U. L 283 z 21.10.2002.

³ Na mocy art. 22 TFUE obywatelom UE przyznaje się prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, ale którego nie są obywatelami, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

⁴ Dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. (Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34).

⁵ Przed przyznaniem prawa głosowania lub kandydowania w wyborach te państwa członkowskie mogą nałożyć na obywateli UE obowiązek zamieszkania na ich terytorium przez pewien okres minimalny.

⁶ Zob. sprawozdanie COM(2007) 846.

Europejskiego. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony dnia 1 grudnia 2009 r. liczba mandatów w kolejnych wyborach wzrosła do 751. Dnia 23 czerwca 2010 r. podjęto konieczne środki przygotowawcze.⁷ w celu wdrożenia tych przepisów. W traktacie z Lizbony wprowadzono również zmianę definicji składu Parlamentu Europejskiego. W traktacie określa się, że w skład Parlamentu Europejskiego wchodzi „przedstawiciele obywateli Unii”⁸ zamiast „przedstawiciele narodów państw należących do Wspólnoty”⁹.

Niniejsze sprawozdanie w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. jest przedstawiane razem ze „Sprawozdaniem w sprawie obywatelstwa Unii Europejskiej w 2010 r.: zniesienie przeszkód w zakresie praw obywateli UE” i dostarcza informacji, które zostały wykorzystane w tym sprawozdaniu. W drugim wspomnianym dokumencie skupiono się na problemach, których nadal doświadczają obywatele, w szczególności przy próbie pozyskania towarów i usług przez granice wewnętrzne oraz na możliwościach ich rozwiązania.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu ocenę wykonania prawa wyborczego obywateli UE w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Po pierwsze dokonano oceny poziomu wiedzy o wyborach i związanych z nimi prawach oraz działań podjętych w tym zakresie przez państwa członkowskie i instytucje unijne, jak również oceny rzeczywistego udziału w wyborach. Po drugie w sprawozdaniu przeanalizowano, w jaki sposób państwa członkowskie dokonały transpozycji i wdrożenia prawa UE w tej dziedzinie. Ponadto w dokumencie przedstawiono działania, które należy podjąć w celu poprawy frekwencji w wyborach oraz zagwarantowania wykonania praw wyborczych obywateli UE.

W sprawozdaniu oparto się na ostatnich badaniach Eurobarometru, wyniku konsultacji społecznej przeprowadzonej dnia 15 czerwca 2010 r., danych z konferencji „Prawa obywateli UE – droga naprzód”, która odbyła się w dniach 1 i 2 lipca 2010 r., informacjach pochodzących od ekspertów ds. wyborów z poszczególnych państw członkowskich oraz na przeprowadzonej przez Komisję ocenie transpozycji i wdrożenia aktu z 1976 roku oraz dyrektywy 93/109/WE przez państwa członkowskie.

2. STAN WIEDZY I UDZIAŁ W WYBORACH

2.1. Ogólna frekwencja oraz działania promujące udział w wyborach

Od czasu pierwszych bezpośrednich wyborów europejskich w 1979 r. frekwencja wyborcza stale się obniżała. Na początku 2009 r. dane Eurobarometru wykazały, iż jedynie 34% obywateli UE było pewnych, że weźmie udział w wyborach.

W obliczu możliwej niskiej frekwencji Parlament Europejski, Rada Europejska oraz Komisja uznały kwestię wyborów za priorytet w komunikacji międzyinstytucjonalnej na rok 2009 i postanowiły wspólnie szerzyć wiedzę o wyborach europejskich w duchu porozumienia politycznego „Partnerski proces

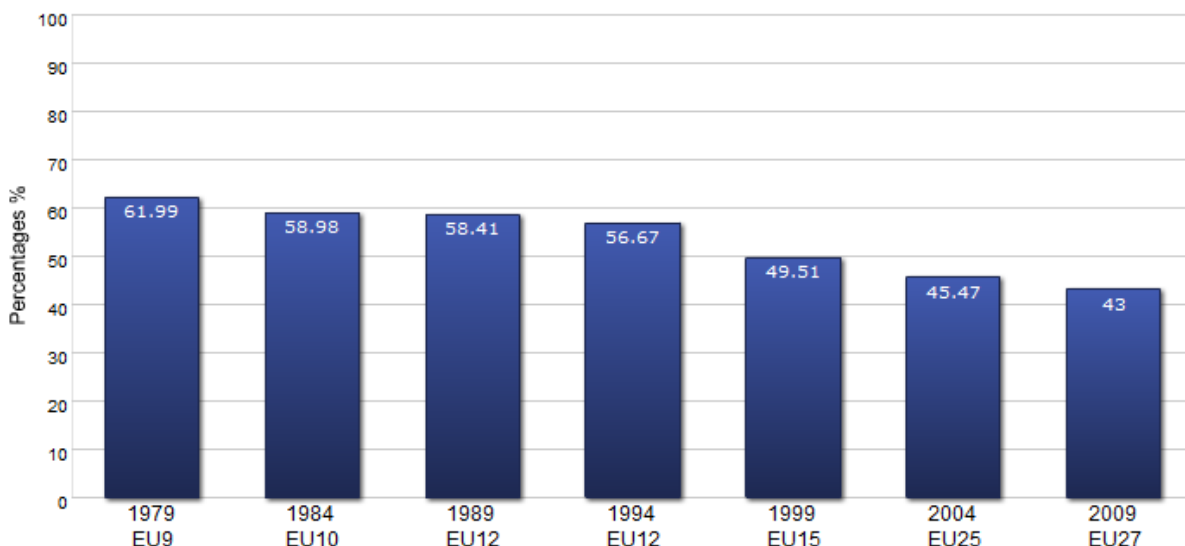
⁷ Zob. dokument 11192/10 Rady Unii Europejskiej.

⁸ Artykuł 14.2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁹ Artykuł 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

komunikowania na temat Europy”¹⁰. Komisja aktywnie uczestniczyła w działaniach podkreślających znaczenie wyborów europejskich w 2009 r.¹¹. Wsparała kampanię Parlamentu Europejskiego, organizując ponad tysiąc imprez i wydarzeń towarzyszących i wykorzystując w tym celu wszystkie dostępne platformy komunikacyjne. Szczególnie skupiono się na dotarciu do kobiet, ludzi młodych oraz osób głosujących po raz pierwszy, jako że według badań opinii publicznej przeprowadzonych w czasie kampanii, te właśnie grupy były najmniej skłonne wziąć udział w wyborach europejskich. W czasie kampanii Komisja wykorzystwała środki audiowizualne i nowe media, włączając w to „kampanię MTV” oraz projekt dotyczący pisania blogów „POMYŚL O TYM!” (*THINK ABOUT IT*). Rozdano różnego rodzaju ulotki, takie jak „Europa dla kobiet”, w których opisano, w jaki sposób UE jest zaangażowana w dziedziny mające wpływ na życie codzienne obywateli oraz wydano specjalną publikację pt. „Dlaczego należy głosować w wyborach europejskich”. W kampanii wykorzystano również istniejące imprezy i akcje o charakterze publicznym oraz zwrócono się także ku działającym już stowarzyszeniom, takim jak Stowarzyszenie Kobiet przy Izbach Europejskich. Dzięki tym działaniom oraz debatom i imprezom publicznym, organizowanym dla ogółu społeczeństwa przez przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, społeczne postrzeganie UE zmieniło się na korzyść.

Kampania przeprowadzona przez UE zachęcająca do głosowania wydaje się mieć jedynie ograniczony wpływ na frekwencję wyborczą, mimo że 67% ogółu społeczeństwa posiadało wiedzę na ten temat. Ogólna frekwencja wyniosła 43%, w porównaniu z 45% w 2004 r., co stanowi potwierdzenie spadkowej tendencji w zakresie udziału w wyborach. Spadek frekwencji w wyborach w 2009 r. był jednak stosunkowo niewielki.



¹⁰ Porozumienie polityczne „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” zostało podpisane 22 października 2008 r.

¹¹ Sprawozdanie – Działania Komisji Europejskiej mające na celu szerzenie wiedzy o wyborach europejskich w 2009 r. (European Elections 2009 Awareness Raising Activities of the European Commission):

http://www.cc.cec/home/dgserv/comm/european_elections/report_european_elections_2009.html.

W celu określenia możliwych zmiennych mogących zwiększyć frekwencję wyborczą Komisja przeprowadziła również powyborcze badania opinii publicznej¹². Trzy główne działania mogące zwiększyć motywację obywateli do udziału w głosowaniu to: bardziej szczegółowe informowanie obywateli o wpływie Unii Europejskiej na ich życie codzienne (84%), zwiększenie informacji na temat programów politycznych i celów kandydatów i partii w Parlamencie Europejskim (83%) oraz informacji na temat samych wyborów (80%). Większość respondentów we wszystkich państwach członkowskich poparła te trzy najbardziej popularne propozycje. 61% respondentów przyznało, że byliby bardziej skłonni wziąć udział w wyborach, jeżeli odbywałyby się one w tym samym dniu w całej Unii Europejskiej.

2.2. Wiedza o wyborach i frekwencja wyborcza obywateli UE w państwie zamieszkania innym niż państwo, którego są obywatelami

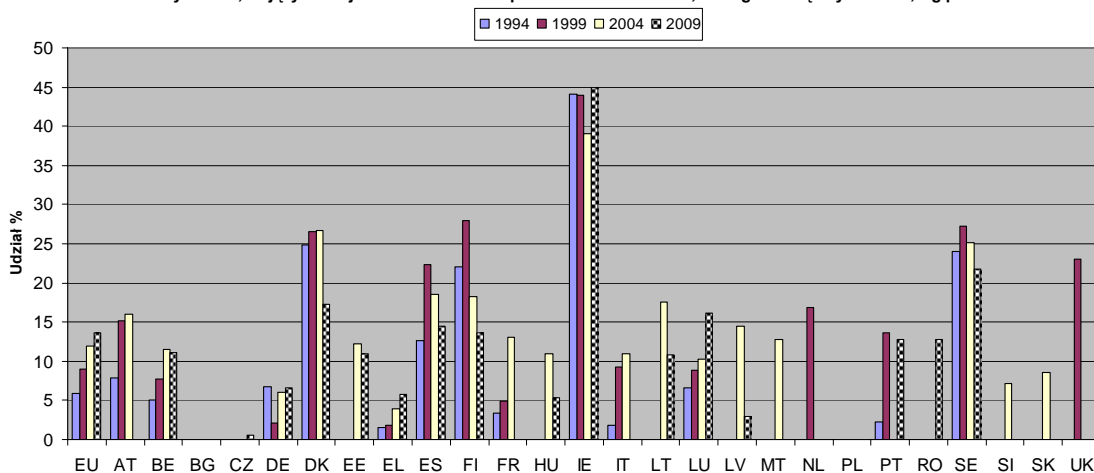
Według statystyk wzrasta liczba obywateli UE będących w wieku uprawniającym do głosowania, żyjących w innym państwie członkowskim, niż państwo członkowskie, którego są obywatelami. Na przykład w Hiszpanii liczba obywateli UE uprawnionych do głosowania, będących obywatelami innych państw członkowskich, wzrosła z 700 000 w 2004 r. do prawie 2 milionów w 2009 r., a na Cyprze - z 45 000 do 77 000. W świetle tych statystyk można wywnioskować, że prawa polityczne obywateli UE mają coraz większe znaczenie, a jednocześnie obywatele coraz częściej korzystają z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Wzrost liczby wyborców potwierdzają również dane dotyczące zapisywania się na listy wyborców w państwach zamieszkania, którego wyborcy nie są obywatelami. W 2009 r. liczba osób zarejestrowanych na listach wyborców w państwach swojego miejsca zamieszkania wzrosła prawie wszędzie w porównaniu do ostatnich wyborów. Na przykład we Francji liczba takich obywateli wzrosła z 145 000 w 2004 r. do ponad 200 000 w 2009 r.; w Hiszpanii – ze 130 000 do 284 000; w Republice Czeskiej – z 99 wyborców do 703 w 2009 r. Opierając się na danych przekazywanych przez państwa członkowskie udział obywateli żyjących w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, i w którym byli wpisani na listy wyborców w wyborach z 2009 r. wyniósł 11,6%¹³, w porównaniu z 5,9% w 1994 r., kiedy to po raz pierwszy zastosowano dyrektywę.

¹² Flash Eurobarometer nr 292.

¹³ Te dane liczbowe pochodzą z informacji udostępnionych przez większość państw członkowskich. Komisja nie dysponuje jednak wystarczającymi informacjami na temat liczby obywateli Unii w Bułgarii, Francji, na Malcie, w Niderlandach, Polsce, Słowenii, Słowacji, we Włoszech i Zjednoczonym Królestwie.

Udział w wyborach europejskich obywateli UE, którzy przeprowadzili się do innego państwa członkowskiego - odsetek wyborców, mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wg państw*



*Niektóre państwa członkowskie nie dostarczyły danych.
Frekwencja w Irlandii w 2009 r. wyniosła 61%

Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich, mimo wzrostu liczby osób uprawnionych do głosowania zamieszkujących terytorium państwa, którego nie są obywatelami, w 2009 r. odsetek tych osób wpisanych na listy wyborców nie wzrósł proporcjonalnie w porównaniu z 2004 r. Na przykład liczba obywateli UE będących obywatelami innego państwa członkowskiego uprawnionych do głosowania i zamieszkujących terytorium Danii wzrosła z 58 148 w 2004 r. do 96 783 w 2009 r. (wzrost o 66%). Jednak liczba osób, które wpisały się na listę wyborców, wzrosła jedynie z 15 572 do 16 776 (o 7%). Na Litwie liczba osób uprawnionych do głosowania będących obywatelami innego państwa i mających miejsce zamieszkania na Litwie wzrosła o niemal 80% w latach 2004-2009, podczas gdy liczba osób, które wpisały się także na listę wyborców wzrosła jedynie o 10%.

Istnieje wiele powodów, dla których obywatele UE żyjący w innym państwie członkowskim mają tendencję do niekorzystania ze swojego prawa do głosowania w wyborach europejskich, mimo że liczba tych osób stale rośnie. Po pierwsze, ogólnie mniej osób bierze udział w wyborach, w tym również obywatele UE mieszkający w państwie członkowskim swojego pochodzenia, co jest tendencją mającą szczególne przyczyny. Innym czynnikiem jest poziom wiedzy wyborców na temat ich praw politycznych, co jest warunkiem koniecznym do zaangażowania się w życie polityczne w państwie członkowskim, w którym żyją. Przeprowadzone w 2010 r. badanie Eurobarometru wykazało, że poziom tej wiedzy wzrósł w porównaniu z poprzednimi latami¹⁴, lecz nadal istnieją kwestie wymagające poprawy. Podczas gdy w 2007 r. jedynie 54% uczestników badania wiedziało, że obywatele UE są uprawnieni do głosowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym mieszkają, a którego nie są obywatelami, w 2010 r. poziom tej wiedzy wzrósł do 69%. Jeżeli chodzi o poszczególne państwa członkowskie, to 79% Irlandczyków, 76% Hiszpanów i 75% Łotyszy posiadało wiedzę na temat tego prawa; są to najwyższe wskaźniki ze wszystkich państw członkowskich.

Na wskaźniki udziału w wyborach europejskich może mieć także wpływ fakt, że jako że zabronione jest podwójne głosowanie, obywatele UE muszą wybrać, czy

¹⁴ Poprzednie badanie przeprowadzono w 2007 r. — Flash Eurobarometr nr 213.

chcą głosować w państwie pochodzenia czy też w państwie, do którego się przeprowadzili (tj. z powodu różnych list kandydatów). Badanie Eurobarometru wykazało, że respondenci mają bardzo zróżnicowane opinie, jeżeli chodzi o preferencje dotyczące kandydatów i list, na które chcą głosować w wyborach europejskich. Ponad 44% respondentów podało, że jeżeli żyłoby w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wolełoby głosować na listę z tego państwa członkowskiego, podczas gdy podobna liczba respondentów (46%) stwierdziła, że wolałoby wykorzystać swoje prawo wyborcze w państwie członkowskim, który jest ich państwem pochodzenia.

Dostępne statystyki oparte na rzeczywistych danych, dotyczące udziału w wyborach europejskich w 2009 r., wydają się potwierdzać wyniki tego badania opinii społecznej. W niektórych przypadkach większość obywateli danego państwa członkowskiego zamieszkująca inne państwo członkowskie wolała głosować na listy w państwie członkowskim będącym ich państwem pochodzenia. W przypadku obywateli Hiszpanii 36 294 osób zostało wpisanych na listy wyborców w innych państwach członkowskich, lecz 68 008 obywateli Hiszpanii mieszkających w innych państwach członkowskich wolało głosować na listy dostępne w Hiszpanii. W innych przypadkach większość takich obywateli wolała wpisać się na listy wyborców w państwie zamieszkania. Na przykład jeżeli chodzi o Polskę, 51 344 obywateli Polski wpisało się na listy wyborców w państwach zamieszkania, a jedynie 10 093 zdecydowało się głosować na listy polskie.

Prawo UE pozwala obywatelom UE niebędącym obywatelami państwa członkowskiego, w którym żyją, nie tylko głosować w wyborach europejskich, lecz także kandydować w tych wyborach na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa członkowskiego. Wydaje się, że jedynie niewielka liczba obywateli korzysta z tego prawa, gdyż w wyborach w 2009 r. jedynie 81 osób kandydowało w wyborach do Parlamentu Europejskiego w swoich państwach zamieszkania, (w 1999 r. kandydowały 62 osoby niebędące obywatelami państw swojego zamieszkania, a w 2004 r. – 57 osób). W rozdziale 3.2 niniejszego sprawozdania dokonano oceny pewnych przeszkód w wykonywaniu tego prawa.

2.3. Działania informacyjne promujące udział obywateli UE w wyborach w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do poinformowania obywateli innych państw członkowskich, w jaki sposób mogą oni wykonywać swoje prawo głosu i kandydować w wyborach.

Przegląd środków podjętych przez państwa członkowskie w celu poinformowania obywateli UE z innych państw członkowskich wykazuje różnice w podejściu do tej kwestii. Niektóre państwa członkowskie przygotowują informacje właściwie dostosowane do specyficznych potrzeb obywateli UE z innych państw członkowskich, podczas gdy inne państwa członkowskie prowadzą jedynie ogólne kampanie informacyjne na temat wyborów europejskich, skierowane do wszystkich wyborców.

Najlepsze praktyki w tym obszarze obejmują wysyłanie indywidualnych pism do obywateli UE będących obywatelami innego państwa członkowskiego informując ich o sposobie, w jaki mogą wykonać swoje prawa wyborcze. Od czasu ostatnich

wyborów zastosowanie tej praktyki rozszerzyło się i obecnie wykorzystuje ją dziesięć państw członkowskich¹⁵.

Państwa członkowskie stosują również w dużym zakresie inne sposoby, takie jak reklamę w gazetach, radiu i telewizji jak również umieszczanie informacji na stronach internetowych władz krajowych.

Komisja przywiązuje wagę do informowania obywateli UE o przysługujących im prawach oraz o działaniach podjętych w celu zachęcenia obywateli do udziału w wyborach. W ramach programu sztokholmskiego¹⁶ instytucje unijne, z myślą o wyborach w 2014 r., muszą wnikliwie rozważyć, jak zachęcić obywateli do głosowania. W tym kontekście, w ramach Szczegółowego programu w zakresie obywatelstwa i praw podstawowych, Komisja umożliwi organizacjom pozarządowym i innym uzyskanie środków na projekty związane z działalnością mającą na celu poszerzenie wiedzy w tej dziedzinie. Komisja zamierza promować takie możliwości finansowania oraz pokrywać koszty działań wspierających udział kobiet w procesie wyborczym, zarówno jako wyborców jak i jako kandydatki. Ponadto, w celu poprawy równowagi płci w Parlamencie Europejskim, Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2010-2015 zawiera działania wspierające udział kobiet jako kandydatek w wyborach europejskich.

3. TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE PRAWA UE REGULUJĄCEGO WYBORY W 2009 R.

3.1. Podsumowanie praw obywateli UE – transpozycja dyrektywy 93/109/WE

Dyrektywa Rady 93/109/WE przewiduje, że w celu wykonania prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, w którym dany obywatel UE ma miejsce zamieszkania, musi on złożyć wniosek o wpisanie na listę wyborczą danego państwa członkowskiego. Jako że nie jest dozwolone głosowanie i kandydowanie jednocześnie w państwie członkowskim, który jest państwem pochodzenia i państwie członkowskim, które jest miejscem zamieszkania danego obywatela, obywatele UE będący obywatelami innego państwa członkowskiego muszą złożyć oświadczenie, że będą głosowali lub kandydowali jedynie w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania. Aby zapobiec podwójnemu głosowaniu i podwójnemu kandydowaniu, państwa członkowskie wymieniają między sobą dane odnośnie kandydatów i wyborców wpisanych na listy w państwie członkowskim, którego są oni obywatelami i w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Kandydaci muszą także przedłożyć zaświadczenie wydane przez władze państwa członkowskiego, którego są obywatelami, potwierdzające, że nie są oni pozbawieni prawa do kandydowania. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawienia obywatelom UE z innych państw członkowskich zamieszkujących ich terytorium informacji na temat szczegółowych zasad dotyczących wykonania ich prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach, jak również informacji na temat wniosku dotyczącego wpisania ich na listę wyborców lub kandydowania w wyborach.

¹⁵ Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Węgry i Włochy.

¹⁶ Dokument Rady UE nr 17024/09 z dnia 2 grudnia 2009 r.

Komisja dokonała już oceny zgodności przepisów krajowych z dyrektywą w państwach będących członkami Unii od dnia 1 maja 2004 r. i podejmowała niezbędne działania od momentu wejścia w życie dyrektywy w 1994 r. W poprzednich sprawozdaniach dotyczących wdrożenia dyrektywy, opublikowanych w 1998 r.¹⁷ i w 2000 r.¹⁸, dokonano przeglądu aktualnej sytuacji i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętych w celu zapewnienia właściwej transpozycji i wdrożenia dyrektywy. Na skutek takich postępowań dane państwa członkowskie prawidłowo transponowały i wdrożyły dyrektywę¹⁹.

Ostatnio przeprowadzona przez Komisję ocena transpozycji dyrektywy w państwach, które zostały członkami Unii po dniu 1 maja 2004 r., wskazuje, że ogólnie spełniono warunki prawne pozwalające obywatelom UE wykonywać prawo głosu i prawo kandydowania w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Podczas wyborów w 2009 r. w dziesięciu państwach członkowskich nie istniały żadne bezpośrednie przeszkody mające wpływ na udział obywateli UE w wyborach europejskich. Jednak w dwóch państwach członkowskich, w Słowenii i na Malcie, nałożone na obywateli UE warunki wydawały się stanowić znaczną przeszkodę w wykonywaniu tego prawa. W Słowenii obywatelom UE z innych państw członkowskich przyznano prawo głosu oraz kandydowania jedynie w przypadku, gdy mieszkali oni na terytorium tego państwa członkowskiego co najmniej pięć lat.

Przepisy na Malcie nadal wymagają, aby obywatele UE z innych państw członkowskich przedstawili „maltański dowód tożsamości” w celu wpisania na listę wyborców²⁰. Ponadto organy wyborcze, „kiedy tylko uznają to za niezbędne”, mogą wymagać od obywateli UE ponownego złożenia oświadczenia, które już raz składali w celu wpisania na listę wyborców. W wyniku tego obywatele UE z innych państw członkowskich mogą zostać wyłączeni z udziału w wyborach na Malcie, nawet jeżeli już byli wpisani na listę wyborców.

Ponadto w kilku państwach członkowskich²¹ przepisy krajowe nakładają dodatkowe wymogi na obywateli UE, którzy chcą zostać wpisani na listę wyborców lub listę kandydatów, takie jak wymóg przedłożenia dokumentu zameldowania potwierdzającego miejsce zamieszkania lub obowiązek odnowienia rejestracji przed każdymi wyborami europejskimi. Wymogi te są również sprzeczne z dyrektywą.

Ponadto wydaje się, że kilka państw członkowskich nie transponowało prawidłowo wymogu informowania obywateli o szczegółowych zasadach dotyczących wykonania ich prawa głosu i prawa kandydowania w wyborach²². Niewystarczające informowanie obywateli jest jedną z przyczyn niskiej frekwencji wyborczej.

¹⁷ COM(97) 731.

¹⁸ COM(2000) 843.

¹⁹ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały przeprowadzone przeciwko Austrii, Belgii, Hiszpanii, Luksemburgowi, Niderlandom, Niemcom, Szwecji i Włochom.

²⁰ Dyrektywa 2004/38 WE zniosła dokumenty pobytowe dla obywateli UE i zastąpiła je świadectwami rejestracji.

²¹ Bułgaria, Czechy, Cypr, Estonia, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowenia i Węgry.

²² Jeżeli chodzi o państwa UE-12 wymóg ten został prawidłowo transponowany jedynie na Cyprze, w Estonii, na Litwie i w Republice Czeskiej.

3.2. Przeszkody dla obywateli UE, którzy pragną założyć partię polityczną lub zostać członkiem takiej partii w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania, lecz którego nie są obywatelami

Kolejna przeszkoda dla obywateli UE w wykonywaniu ich prawa do udziału w wyborach europejskich związana jest z ograniczeniami dotyczącymi ich członkostwa w partiach politycznych oraz z warunkami zakładania takich partii.

Wykonywanie prawa kandydowania w wyborach jest ściśle powiązane z członkostwem w partiach politycznych. W większości przypadków kandydaci umieszczani są na listach przedstawianych przez partie polityczne i składających się z członków tych partii. Przepisy państw członkowskich ograniczające możliwość członkostwa w partiach politycznych tylko do obywateli danego państwa uniemożliwiają innym obywatelom UE kandydowanie w wyborach europejskich z ramienia partii politycznych. W wyniku tego obywatele UE będący obywatelami innych państw członkowskich mogą startować w wyborach jedynie jako kandydaci niezależni lub jako kandydaci wystawieni przez organizacje inne niż partie polityczne, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. Takie przepisy oznaczają, że warunki wykonania tego prawa nie są takie same dla obywateli danego państwa i obywateli innego państwa członkowskiego.

Ponadto w przypadku, gdy obywatele UE z innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej, lecz mogą zostać członkami partii już istniejącej, pozbawieni są oni możliwości przedstawienia innych programów politycznych niż programy istniejących partii.

Z oceny prawodawstwa krajowego wynika, że w Republice Czeskiej, na Litwie i w Polsce obywatele innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej lub nie mogą zostać członkami istniejących partii. Należy zauważyć, że mimo tego ograniczenia, obywatele UE z innych państw członkowskich nie są całkowicie wyłączeni z kandydowania w wyborach. W Republice Czeskiej i na Litwie partie polityczne mogą także umieszczać na swoich listach kandydatów niezależnych. W Polsce, poza partiami politycznymi, również grupy wyborców mają prawo wystawiać swoich kandydatów. Niemniej jednak na mocy takich przepisów obywatele UE z innych państw członkowskich pozbawieni są możliwości wykonania swojego prawa kandydowania na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa.

W Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, na Łotwie i w Słowacji obywatele UE z innych państw członkowskich mają prawo stać się członkami istniejących partii, ale nie mogą zakładać swoich partii. W Niemczech i Finlandii ustalono kwoty obywateli tych państw, wymagane przy zakładaniu nowej partii politycznej i dlatego obywatele UE z innych państw członkowskich mogą założyć nową partię polityczną tylko wtedy, gdy działają razem z obywatelami tych dwóch państw członkowskich.

3.3. Opublikowanie wyników wyborów – transpozycja i wdrożenie aktu z 1976 roku

Akt z 1976 roku dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego został po raz ostatni zmieniony decyzją 2002/772/WE, która wprowadziła obecnie stosowane wspólne zasady organizowania wyborów. Od czasu zmiany aktu w 2002 r. nie sporządzono jeszcze sprawozdania w sprawie jego transpozycji.

Według oceny Komisji ogólny proces transpozycji aktu zbliża się ku końcowi w większości państw członkowskich. Należy jedynie zaznaczyć, że nie dokonano jeszcze transpozycji art. 10 ust. 2 zabraniającego wczesnego publikowania wyników wyborów, tj. jeszcze przed zamknięciem lokali wyborczych we wszystkich państwach członkowskich. Wydaje się, że dwanaście państw członkowskich²³ nie dokonało prawidłowej transpozycji tego wymogu. Poza Niderlandami żadne z tych państw członkowskich nie opublikowało wyników zbyt wcześnie. Niemniej jednak nie ma gwarancji prawnej, że państwa te nie uczynią tego w czasie przyszłych wyborów.

Artykuł ten ma zapewnić, aby wcześniejsze opublikowanie wyników w jednym państwie członkowskim nie wpłynęło w żaden sposób na wynik głosowania w innych państwach członkowskich, w których nadal trwają wybory. Ma to zagwarantować wolne wybory, będące podstawową zasadą demokracji, której należy przestrzegać w europejskich wyborach parlamentarnych zgodnie z art. 1 ust. 3 aktu z 1976 roku.

3.4. Zmiany w orzecznictwie UE

W dwóch ostatnich orzeczeniach dotyczących wyborów europejskich, w sprawie Gibraltar (C-145/04, *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*) oraz w sprawie Aruba (C-300/04, *Eman i Sevinger*), Europejski Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę na ważną kwestię, a mianowicie na fakt, że mimo iż regulacja tych aspektów procedury dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego, które nie są zharmonizowane na szczeblu unijnym, leży w gestii państw członkowskich, to państwa te muszą, pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości, przestrzegać ogólnych zasad prawodawstwa UE. W orzeczeniu w sprawie Gibraltar Trybunał wyjaśnił, że przepisy UE nie zabraniają państwu członkowskiemu rozszerzenia prawa głosu i prawa kandydowania, które przysługuje jego obywatelom i obywatelom UE żyjącym na jego terytorium, na inne określone kategorie osób mających ścisłe powiązania z tym państwem. Podobnie w sprawie Aruba Trybunał stwierdził, że przepisy UE nie zabraniają państwu członkowskiemu pozbawienia prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywatela tego państwa, jeżeli nie mieszka on na jego terytorium. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do przestrzegania prawa UE, łącznie z jego ogólnymi zasadami. Dotyczy to w szczególności zasady równego traktowania i niedyskryminacji.

4. DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU ZAGWARANTOWANIE OBYWATELOM UE PRAWA DO AKTYWNEGO UDZIAŁU W ŻYCIU DEMOKRATYCZNYM UNII

4.1. Transpozycja dyrektywy 93/109/WE i aktu z 1976 roku

Komisja zwiększyła swoje starania mające na celu zapewnienie transpozycji i prawidłowe wdrożenie dyrektywy 93/109/WE. W oparciu o wnioski z oceny prawodawstwa krajowego Komisja podejmuje działania niezbędne do usunięcia przeszkód w wykonaniu praw wyborczych oraz dba o to, aby obowiązek informowania obywateli o przysługujących im prawach był w pełni przestrzegany

²³ Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Grecja, Niderlandy, Polska, Rumunia, Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

we wszystkich państwach członkowskich. Komisja w pierwszej kolejności zajęła się przeszkodami uniemożliwiającymi obywatelom pełne korzystanie z przysługującego im prawa kandydowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania i w związku z tym podejmuje ona działania niezbędne do tego, aby obywatele ci mogli swobodnie przyłączać się do partii politycznych w państwie członkowskim, które jest ich miejscem zamieszkania. Jeżeli chodzi o transpozycję aktu z 1976 roku, Komisja podejmuje działania niezbędne do zapewnienia wdrożenia art. 10 ust. 2.

4.2. Zapobieganie podwójnemu głosowaniu – działania ulepszające obecny mechanizm

Jako że obecny system zapobiegania podwójnemu głosowaniu i podwójnemu kandydowaniu²⁴ ma pewne braki, Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy z 2006 r. Zmiana miała na celu uproszczenie systemu i zwiększenie jego skuteczności – zakładała ona w szczególności zastąpienie obecnego mechanizmu *ex ante* kontrolami *ex post* w połączeniu z nałożeniem surowszych kar. Jako że w 2008 r. zawieszono dyskusje nad tym wnioskiem, nadal czeka on na rozpatrzenie w Radzie.

Dlatego też w wyborach w 2009 r. ponownie wykorzystano obecny mechanizm. Mimo prac przygotowawczych przeprowadzonych przed tymi wyborami, nie odnotowano żadnej znaczącej poprawy. Problemy, jakie wystąpiły przy zastosowaniu tego mechanizmu, były takie same jak podczas poprzednich wyborów. Z powodu niejednorodnych harmonogramów wyborczych oraz różnic w danych wykorzystywanych w państwach członkowskich w celu identyfikacji wyborców bardzo często nie można było korzystać z informacji na temat obywateli UE przekazanych przez państwa członkowskie. Dlatego też niemożliwe jest pełne osiągnięcie celu mechanizmu, tj. usunięcie z list wyborców w państwach członkowskich pochodzenia, osób wpisanych na listę wyborców w państwach członkowskich będących ich miejscem zamieszkania.

Z powodu tych trudności identyfikacja znacznej liczby obywateli UE z innych państw członkowskich nie była możliwa w ramach mechanizmu wymiany informacji. Na przykład władze czeskie zidentyfikowały jedynie 2500 z 3800 obywateli Czech, na temat których przekazano im informacje z innych państw członkowskich, ponieważ dostępne dane były niewystarczające; w Irlandii zidentyfikowano jedynie 208 obywateli na 4795, o których otrzymano informacje; Portugalia zidentyfikowała jedynie 38619 obywateli na 83556, o których otrzymano informacje.

Na mocy dyrektywy dane, które należy zarejestrować w momencie wpisywania obywatela UE z innego państwa członkowskiego na listę wyborców, są dosyć

²⁴ Mechanizm ten obejmuje wymianę danych między państwami członkowskimi dotyczących obywateli UE wpisanych na listę wyborców w państwach członkowskich będących ich miejscem zamieszkania. W oparciu o dane przekazane przez państwa członkowskie będące miejscem zamieszkania państwo członkowskie, którego obywatelem jest dany wyborca, musi usunąć go ze swojej listy wyborców (lub zapobiec w inny sposób oddaniu przez niego głosu).

ograniczone²⁵. Dyrektywa nie wymaga podania daty urodzenia, która w większości państw członkowskich wydaje się być niezbędna do identyfikacji obywateli na listach wyborców. Wynika z tego, że obecny wykaz danych wymaganych na mocy dyrektywy nie jest wystarczający dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu.

Jeżeli chodzi o termin przekazania danych, w dyrektywie ustalono jedynie, że muszą one być przesłane „w odpowiednim terminie przed dniem wyborów”. Niemniej jednak przegląd aktualnego stanu rzeczy pokazuje, że w wielu przypadkach państwa członkowskie otrzymują informacje z innego państwa członkowskiego zbyt późno, żeby je wykorzystać²⁶. Na przykład władze w Grecji nie wykorzystały żadnych informacji przesłanych przez inne państwa członkowskie, będące miejscem zamieszkania obywateli greckich, jako że wszystkie informacje otrzymano po dniu 3 marca 2009 r., kiedy to listy wyborców w tym państwie członkowskim były już zamknięte i nie można było ich modyfikować. Brak wspólnych ram czasowych dla wpisywania na listy wyborców i przesyłania danych można uważać za utrudnienie w funkcjonowaniu mechanizmu.

Dalsze przeszkody stwierdzone przez państwa członkowskie to między innymi: fakt, że informacje są przesyłane przez szereg zdecentralizowanych organów zamiast przez jeden punkt kontaktowy; problemy w dostępie do danych przesyłanych drogą elektroniczną i chronionych różnymi zabezpieczeniami; konieczność przetworzenia dużej ilości powiadomień przesyłanych w formie papierowej.

W świetle trudności w funkcjonowaniu mechanizmu, jakie wystąpiły ponownie w trakcie wyborów 2009 r., Komisja analizuje różne sposoby jego ulepszenia, łącznie z możliwością wycofania wniosku z 2006 r. i zastąpienia go zmienioną wersją. Konieczne jest spełnienie dwóch wymogów: poprawy skuteczności wykrywania przypadków podwójnego głosowania w celu zapewnienia legalności wyborów oraz stworzenia prostszego systemu, niestanowiącego nieproporcjonalnie dużego obciążenia administracyjnego w porównaniu do skali problemu i częstości występowania przypadków podwójnego głosowania. Wydaje się, że w celu stworzenia bardziej skutecznego mechanizmu należy określić kolejne wspólne zasady, np. dotyczące harmonogramu wyborów i danych, które należy zebrać. Przy podejmowaniu kolejnych kroków trzeba będzie wziąć pod uwagę harmonogram reformy Parlamentu Europejskiego, która może mieć wpływ na przepisy zawarte w dyrektywie 93/109/WE.

4.3. Zmiana aktu z 1976 r. (zainicjowana przez PE) – udział Komisji w inicjatywie PE

Od 2007 r. Parlament Europejski aktywnie podejmuje działania mające na celu zwiększenie udziału obywateli UE w wyborach europejskich²⁷. W celu przybliżenia obywatelom procesu decyzyjnego oraz w celu wzmocnienia europejskiego wymiaru wyborów podjęto dyskusje nad wprowadzeniem nowych wspólnych zasad dotyczących procedur wyborczych. Ten cel ma być osiągnięty dzięki nowym

²⁵ Według art. 9 te dane to: imię i nazwisko, obywatelstwo, adres oraz miejsce zamieszkania w państwie członkowskim pochodzenia, w którym obywatel był ostatnio zarejestrowany.

²⁶ Taki problem odnotowano na Litwie, Węgrzech, w Republice Czeskiej, Danii, Estonii, Grecji, Francji i Irlandii.

²⁷ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu z 1976 roku (2007/2207(INI)).

elementom w wyborach europejskich, takim jak lista obejmująca całą UE, w przypadku której całe terytorium Unii stanowiłoby jeden okręg wyborczy, w którym wybierano by określoną liczbę przedstawicieli do PE, jako uzupełnienie do 751 przedstawicieli – liczby obecnie ustalonej przez Traktat. Listy transnarodowe mają zwiększyć znaczenie partii politycznych na szczeblu europejskim i doprowadzić do rozpoczęcia działań skupiających się na kwestiach, które wykraczają poza interesy narodowe i zwracają uwagę na sprawy europejskie i debaty dotyczące Europy. Okręgi regionalne, które miałyby być utworzone w państwach członkowskich o liczbie mieszkańców przekraczającej 20 milionów, miałyby przybliżyć wyborcom działalność przedstawicieli PE. Niektóre partie europejskie promują programy polityczne (platformy), a celem innych jest wystawienie swojego kandydata, startującego w wyborach z listy danej europejskiej partii politycznej, na urząd Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Sam Parlament Europejski jest uprawniony do inicjowania zmian procedury wyborczej stosowanej we wszystkich państwach członkowskich²⁸. Mimo że Komisja nie posiada formalnych uprawnień w tym zakresie, to jednak zamierza ona przyczynić się do tego procesu poprzez przedstawienie analizy porównawczej sporządzonej w 2010 r. W analizie określono aspekty procesu wyborczego, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu kolejnych wspólnych zasad. Obejmują one między innymi zorganizowanie lokali wyborczych dla ekspatriantów przebywających poza granicami kraju, aby umożliwić im zagłosowanie na listę z państwa członkowskiego, którego są obywatelami; zlikwidowanie obecnej możliwości stosowania progu wyborczego, aby zwiększyć szanse mniejszych partii na uzyskanie mandatów wyborczych; zniesienie depozytów pieniężnych wymaganych w szeregu państw członkowskich, zanim zezwolą one partii politycznej lub kandydatowi niezależnemu na startowanie w wyborach; ustalenie terminu rejestracji wyborców, aby ułatwić państwom członkowskim weryfikację danych dotyczących zarejestrowanych wyborców.

5. WNIOSKI

Coraz więcej obywateli UE korzysta z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i może zechcieć również wykonywać swoje prawa głosu w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania. Wydaje się jednak, że liczba obywateli, którzy wpisali się na listę wyborców w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania, jest niższa niż potencjalny elektorat, tj. liczba obywateli UE uprawnionych do głosowania, żyjących w innym państwie członkowskim niż państwo, którego są obywatelami. Oznacza to, że nadal należy uświadamiać obywateli na temat przysługujących im praw wyborczych i zachęcać ich do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.

Obywatele UE, którzy są właściwie poinformowani, dużo częściej biorą udział w życiu politycznym. W następstwie wyborów do Parlamentu Europejskiego Komisja określiła najlepsze praktyki, które należy stosować z myślą o wyborach w 2014 r. Także z myślą o poszerzeniu wiedzy na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, Komisja złoży wniosek o ogłoszenie roku 2013 Europejskim Rokiem Obywateli. Oczekuje się, że bardziej zmobilizuje to elektorat do udziału w wyborach w 2014 r.

²⁸

Artykuł 223 ust. 1 TFUE.

Aby poszerzać wiedzę obywateli na temat ich praw wyborczych oraz zachęcić ich do korzystania z tych praw, Komisja zamierza także kontynuować finansowanie działalności organizacji pozarządowych i innych organizacji.

Poza informowaniem obywateli o ich prawach wyborczych, istotnym warunkiem, koniecznym do wykonywania tych praw, jest również określenie stosownych warunków prawnych. Komisja dokładnie analizuje sposób, w jaki państwa członkowskie transponowały i wdrożyły właściwe przepisy UE i, w koniecznych przypadkach, podejmie kroki niezbędne do usunięcia wszelkich niedociągnięć.

W 2009 r. nadal występowały trudności z funkcjonowaniem mechanizmu zapobiegającemu głosowaniu w dwóch państwach członkowskich podczas tych samych wyborów, mimo że trudności te zostały już zidentyfikowane przez Komisję podczas poprzednich wyborów i zajęto się nimi w 2006 r., składając wniosek o dokonanie stosownej zmiany. Komisja sprawdza obecnie, czy istnieje potrzeba zastąpienia wniosku z 2006 r. kolejną zmianą dyrektywy 93/109/WE. Wydaje się, że w celu stworzenia bardziej skutecznego mechanizmu należy określić kolejne wspólne zasady. Jednocześnie wszelkie zmiany powinny być proporcjonalne do skali problemu i częstości występowania przypadków podwójnego głosowania.

Komisja śledzi także i, w ramach swoich uprawnień, wnosi wkład do toczącej się w Parlamencie Europejskim wymiany poglądów, w jaki sposób zwiększyć zainteresowanie wyborami wśród obywateli. Komisja będzie nadal wspierać starania podejmowane w celu poprawy europejskiego wymiaru wyborów i zreformowania sposobu, w jaki wybiera się przedstawiciele do Parlamentu Europejskiego tak, aby przybliżyć obywatelom partie polityczne i proces decyzyjny, a także aby wzmocnić demokratyczne podstawy funkcjonowania Parlamentu Europejskiego.