

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 29 stycznia 2014 r.

w sprawie zapobiegania konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się

(2014/53/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Traktat z Lizbony wzmacnia rolę obywateli Unii Europejskiej jako uczestników życia politycznego, ustanawiając wyraźną zależność między obywatelami, korzystaniem z praw politycznych i życiem demokratycznym Unii. Art. 10 ust. 1 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska oraz że każdy obywatel Unii ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Art. 10 ust. 2 TUE, będący wyrazem tych zasad, stanowi, że obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, a szefowie państw i rządów oraz rządy, którzy reprezentują państwa członkowskie w Radzie Europejskiej i w Radzie, odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.
- (2) Zgodnie z art. 20 TFUE obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego.
- (3) W art. 21 TFUE i art. 45 Karty praw podstawowych UE obywatelom Unii udziela się prawa podstawowego do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii Europejskiej.
- (4) Celem niniejszego zalecenia jest zwiększenie prawa do udziału w demokratycznym życiu Unii oraz państw członkowskich obywateli UE korzystających ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii.
- (5) Jak podkreślono w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2010 r. ⁽¹⁾, jednym z problemów, z jakim konfrontowani są obywatele z niektórych państw członkowskich jako uczestnicy życia politycznego w Unii, jest utrata prawa do głosowania (pozbawienie praw wyborczych) w wyborach krajowych ich rodzimego państwa członkowskiego. Dzieje się tak, w przypadku gdy mieszkają przez określony czas w innym państwie członkowskim.
- (6) Obecnie żadne państwo członkowskie nie stosuje ogólnej polityki przyznawania obywatelom Unii z innych państw członkowskich zamieszkujących na jego terytorium prawa do głosowania w wyborach krajowych. W konsekwencji obywatele Unii pozbawieni prawa wyborczego w swoim kraju nie mają najczęściej prawa do głosowania

w wyborach krajowych w żadnym z państw członkowskich.

- (7) Obecna sytuacja może być postrzegana jako odejście od podstawowych założeń obywatelstwa Unii, zgodnie z którymi ma ono charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i ma zapewniać dodatkowe prawa, podczas gdy w danym przypadku korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się może prowadzić do utraty prawa do udziału w życiu politycznym.
- (8) Ponadto, mimo iż obywatele Unii pozbawieni w ten sposób praw wyborczych zachowują prawo do wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego, nie mają prawa uczestniczyć w krajowych procesach wyborczych prowadzących do formowania rządów krajowych, których członkowie wchodzi w skład Rady, drugiego współprawodawcy Unii.
- (9) Ta utrata prawa do głosowania w wyborach krajowych w państwie, którego obywatelstwo posiadają, z powodu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczenia się do innych państw UE, jest postrzegana przez obywateli Unii jako luka w ich prawach politycznych.
- (10) W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2013 r. „Obywatele UE: Twoje prawa – Twoja przyszłość” ⁽²⁾ Komisja podkreśliła, że pełny udział obywateli Unii w jej życiu demokratycznym na wszystkich szczeblach stanowi trzon tego obywatelstwa. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje konstruktywne sposoby umożliwiania obywatelom UE mieszkającym w innym państwie członkowskim pełnego uczestnictwa w demokratycznym życiu UE poprzez utrzymanie prawa do głosowania w wyborach krajowych w państwie pochodzenia.
- (11) Prawo do głosowania jest podstawowym prawem obywatelskim. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest ono przywilejem. Wszelkie ogólne, automatyczne i bezkrytyczne odejście od zasady powszechnych wyborów może podważyć demokratyczne umocowanie wybranego w ten sposób prawodawcy i uchwalonych przez niego aktów prawnych ⁽³⁾. W demokratycznym państwie domyślnie podejście powinno mieć

⁽¹⁾ COM(2010) 603.

⁽²⁾ COM(2013) 269.

⁽³⁾ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie Shindler.

- zatem charakter integracyjny. Trybunał stwierdził ponadto, że pomimo braku wspólnego europejskiego podejścia istnieje wyraźna tendencja na korzyść umożliwienia udziału w wyborach obywatelem mieszkającym za granicą.
- (12) Przepisy stosowane obecnie w niektórych państwach członkowskich mogą doprowadzić do sytuacji, w której obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich tracą prawo do głosowania tylko dlatego, że przez określony czas mieszkają za granicą. Opiera się to na założeniu, że pobyt za granicą określonej długości oznacza, że powiązania z procesem politycznym w kraju rodzimym zostały utracone. Założenie to nie jest jednak prawidłowe we wszystkich poszczególnych przypadkach. W związku z tym stosowne byłoby umożliwienie obywatelom, w przypadku których powstaje ryzyko utraty praw wyborczych, wykazania, że w dalszym ciągu są zainteresowani życiem politycznym w państwie członkowskim, którego są obywatelami.
- (13) Obywatele Unii mieszkający w innym państwie członkowskim mogą przez całe życie utrzymywać bliskie więzi ze swoim państwem pochodzenia, a akty prawne przyjmowane przez wybieranego tam prawodawcę mogą mieć na nich bezpośredni wpływ. Powszechny ponadgraniczny dostęp do programów telewizyjnych i do internetu oraz innych technologii komunikacji mobilnej i sieciowej sprawia, że uważne śledzenie wydarzeń społecznych i politycznych w państwie członkowskim pochodzenia i udział w nich jest łatwiejszy niż kiedykolwiek wcześniej.
- (14) Założenia polityki, w ramach której obywatele pozbawiani są prawa wyborczego, powinny być poddane ponownej ocenie w świetle bieżących realiów społeczno-gospodarczych i technologicznych, utrzymującej się tendencji, by w życie polityczne włączać jak najwięcej osób, obecnego stanu integracji europejskiej, jak również zasadniczego znaczenia, jakie mają prawo do udziału w demokratycznym życiu Unii i prawo do swobodnego przemieszczania się.
- (15) Bardziej integracyjne i wyważone podejście polegałoby na zagwarantowaniu obywatelom, którzy korzystają ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii, możliwości zachowania prawa do głosowania w wyborach krajowych, jeżeli nadal wykazują zainteresowanie życiem politycznym w państwie członkowskim, którego są obywatelami.
- (16) Należy uznać, że aktywne działanie, takie jak wniosek o pozostawienie w rejestrze wyborców w państwie członkowskim pochodzenia, stanowi odpowiednie kryterium oraz najprostszy środek do celów wykazania ciągłego zainteresowania życiem politycznym w kraju; jednocześnie nie wpływa to na możliwość żądania przez państwa członkowskie, by obywatel ponawiał takie wnioski w odpowiednich odstępach czasu na potwierdzenie ciągłego zainteresowania.
- (17) W celu zminimalizowania obciążeń obywateli za granicą składanie wniosków o wpis do rejestru wyborców lub pozostawienia w takim rejestrze powinno być możliwe drogą elektroniczną.
- (18) Ważne jest również zagwarantowanie terminowego i odpowiedniego informowania obywateli wyprowadzających się do innego państwa członkowskiego lub mieszkających w innym państwie członkowskim o warunkach zachowania prawa do głosowania i o odpowiednich ustaleniach praktycznych,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. W przypadku gdy polityka państw członkowskich ogranicza prawo obywateli do głosowania w wyborach krajowych wyłącznie w oparciu o kryterium zamieszkania, państwa członkowskie powinny zapewnić swoim obywatelom, którzy korzystają należnego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii, możliwość wykazania się ciągłym zainteresowaniem życiem politycznym w państwie członkowskim, którego są obywatelami, m.in. za pomocą wniosku o pozostawienie rejestru wyborców, oraz utrzymania w ten sposób swojego prawa do głosowania.
 2. W przypadku gdy państwa członkowskie zezwalają swoim obywatelom mieszkającym w innym państwie członkowskim na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych poprzez złożenie wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców, powinno to pozostawać bez uszczerbku dla możliwości wprowadzenia przez te państwa proporcjonalnych środków towarzyszących, takich jak wymóg ponawiania wniosku w odpowiednich odstępach czasu.
 3. Państwa członkowskie, które zezwalają swoim obywatelom zamieszkującym w innym państwie członkowskim na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych poprzez złożenie wniosku lub powtórnego wniosku o pozostawienie w rejestrze wyborców, powinny zadbać o to, aby wszystkie odpowiednie wnioski można było składać drogą elektroniczną.
 4. Państwa członkowskie, które przewidują utratę prawa do głosowania w wyborach krajowych przez swoich obywateli zamieszkujących w innym państwie członkowskim, powinny ich w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie poinformować o warunkach i praktycznych ustaleniach dotyczących zachowania prawa do głosowania w wyborach krajowych.
- Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 29 stycznia 2014 r.

W imieniu Komisji
Viviane REDING
Wiceprzewodniczący