

Marek DANIKOWSKI*

Prawo obywateli Unii Europejskiej do czynnego i biernego udziału w wyborach parlamentarnych w kraju członkowskim miejsca pobytu

Obywatelstwo europejskie jako źródło praw obywateli państw członkowskich

Zarys planu utworzenia instytucji zbliżonej do obecnie funkcjonującego obywatelstwa europejskiego został sformułowany już w roku 1974, kiedy to na paryskim szczycie państw lub rządów Wspólnoty zaproponowano uniformizację paszportów obywateli krajów Wspólnoty. Pomysł ten został również wyrażony w słynnym raporcie Leo Tindemansa z 1975 r., który z kolei wykorzystano do zdefiniowania obywatelstwa europejskiego przez Parlament Europejski w zarysie Traktatu ustanawiającego Unię Europejską¹. Sama idea obywatelstwa europejskiego kształtowała się jednak już w latach 60. ubiegłego wieku². Ze względu na jej bezprecedensowy charakter nie od razu znajdowała orędowników, a głosy sceptyczne lub wręcz przeciwne takiej instytucji nie należały do rzadkości, co bez wątpienia wynikało z obawy o naruszenie obowiązujących uregulowań prawnomiędzynarodowych³.

* Uniwersytet Opolski, e-mail: mdanikowski@uni.opole.pl.

¹ F. Rossi dal Pozzo, *Citizenship rights and freedom of movement in the European Union*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 1.

² Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej: Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa, 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html (11.06.2016).

³ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – próba określenia pozycji jednostki. Geneza – terażniejszość – przyszłość*, „Studia Europejskie” 2006, z. 1, s. 23 i n.

W 1990 r. Parlament Europejski uczynił kolejny krok w kierunku powołania instytucji obywatelstwa europejskiego, wydając odpowiednią rezolucję⁴. Wraz z wejściem w życie 1 listopada 1993 r. traktatu z Maastricht wprowadzono instytucję obywatelstwa Unii Europejskiej. Celem przyjętego rozwiązania było podkreślenie roli jednostki w jednoczącej się Europie, wzmocnienie poczucia przynależności wykraczającej poza granice państwowe i solidarności z krajami członkowskimi, pogłębiające integrację europejską. Tym samym realnie i znacząco poprawiono sytuację obywateli państw członkowskich, którzy przebywają w innym kraju Wspólnoty, uatrakcyjniono rynek wewnętrzny pod względem ekonomicznym i ułatwiono tym samym aktywność gospodarczą, przyczyniając się również do wzmocniania poczucia tożsamości europejskiej⁵.

Obywatelstwo odnoszone jest przede wszystkim do osób fizycznych i ich obecności w przestrzeni europejskiej (administracyjnoprawnej, politycznej *etc.*), nie ma natomiast zastosowania w kontekście osób prawnych, czyli np. przedsiębiorstw⁶. Definiowane w ujęciu bardzo minimalistycznym, może być przedstawiane jako udział w pewnej wspólnocie politycznej⁷. Udział ten nakłada na obie strony – jednostkę oraz państwo – prawa i obowiązki. Po stronie państwa pozostaje, w uproszczeniu, sprawowanie opieki nad jednostką oraz egzekwowanie zobowiązań, do jakich jest ona zobligowana. Obywatel, będąc słabszą stroną takiej relacji prawnej, oczekuje realizacji przynależnych mu praw podstawowych w zamian za określone powinności względem całej wspólnoty. Uprawnienia te dotyczą np. sfery sądownictwa, praw politycznych lub socjalnych⁸. W takim sensie obywatelstwo można określić jako więź z państwem znajdującą swoje źródło w umowie społecznej, a więc nie mające charakteru naturalnego, a stanowiony. Skoro zatem przedstawiamy obywatelstwo jako umowę, to jej podstawą są wspomniane powyżej prawa i obowiązki stron⁹. Jak bywa jednak często wskazywane w źródłach, zobowiązania te nie zawsze muszą być skodyfikowane i znajdować swoje umocowanie w przepisach prawa¹⁰. Obywatelstwo unijne w podobny sposób tworzy więź po-

⁴ S.M. Grochalski, *Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej w świetle pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego – unijnego*, Opole 2011, s. 73.

⁵ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo...*, s. 27–28.

⁶ F. Rossi dal Pozzo, *op. cit.*, s. 5.

⁷ I.P. Karolewski, *Citizenship and collective identity in Europe*, London–New York 2010, s. 8.

⁸ *Ibidem*, s. 10.

⁹ W. Maas, *Creating European citizens*, Lanham 2007, s. 3.

¹⁰ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. G. Baranowska, A. Bodnar, A. Giszczyńska-Grabias, Warszawa 2015, s. 26.

między obywatelem a samą Unią, która w literaturze przedmiotu określana jest jako personalna, wzajemna, akcydentalna, zależna i pozorna¹¹. W wymiarze europejskim więź ta znajduje również odniesienie zarówno do praw, jak i obowiązków – w tym wypadku pomiędzy osobą fizyczną a Unią¹².

Elementem podstawowym dla funkcjonowania Unii Europejskiej jest demokracja przedstawicielska¹³. Przejawem tejże jest m.in. możliwość wyboru reprezentantów Parlamentu Europejskiego. Zalety bycia obywatelem Unii Europejskiej i współdecydowania o dalszym rozwoju Unii wciąż nie są w pełni dostrzegane przez uprawnionych do tego członków Wspólnoty. Problemem nadal pozostaje niska świadomość obywateli co do dostępu do instrumentów wpływających na rządzących i niektóre z kluczowych instytucji unijnych. Do instrumentów tych zalicza się następujące prawa: do swobodnego przemieszczania się i przebywania obywateli na terytorium państw członkowskich; do korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa; do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego; do odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

Wszystkie z wyżej wymienionych praw wynikają z obywatelstwa Unii Europejskiej ustanowionego w przepisach art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnego art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)¹⁴. Wydaje się, że kolejność, w jakiej prawa te wymieniane są w przywoływanym art. 20, nie jest przypadkowa. Potwierdzenie powyższej tezy można odnaleźć również w publikacjach poświęconych omawianym zagadnieniom. Niektóre z nich wskazują wprost, iż najważniejszym celem czy wynikiem ustanowienia obywatelstwa europejskiego jest swoboda przepływu osób¹⁵. Powodem powyższego jest bezpo-

¹¹ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo...*, s. 30.

¹² S.M. Grochalski, *Obywatel Unii Europejskiej w przestrzeni schengenńskiej*, [w:] *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014, s. 97.

¹³ O. Hołub-Śniadach, *Obywatel Unii Europejskiej w europejskiej przestrzeni publicznej*, [w:] *Ochrona praw...*, s. 82.

¹⁴ Dz.Urz. UE, C 326/1 z 26.10.2011.

¹⁵ R. Scartezzini, *European citizenship, citizens and civil society*, [w:] P. Foradori, S. Piattoni, R. Scartezzini, *European citizenship: Theories, arenas, levels*, Baden-Baden 2007, s. 137.

średni wpływ ustanowienia zasady swobodnego przepływu osób na liczne prawa jednostek. Zasada ta ma zatem szeroki wymiar społeczny i tym samym znaczny zakres oddziaływania na sposób życia i funkcjonowania obywateli państw członkowskich. Trudno się więc nie zgodzić, że swoboda przepływu osób jest w sposób ścisły związana z prawem do pobytu, co z kolei jest fundamentalne dla ustanowienia obywatelstwa europejskiego¹⁶.

Zauważyć przy tym należy, że wszystkie z ustanowionych uprawnień i zasad stosowane są często w połączeniu ze sobą, pozwalając uprawnionym na jeszcze korzystniejsze lub bardziej efektywne ich wykorzystywanie. Dobrym tego przykładem może być zasada niedyskryminacji, która będąc stosowana w połączeniu z prawem do przemieszczania się i pobytu, niejako wymusza na państwach należących do Unii Europejskiej, aby pozostałych obywateli państw członkowskich traktowały w dokładnie taki sam sposób jak własnych¹⁷. Przyjmując zatem pogląd, iż prawo do korzystania ze swobodnego przekraczania granic i pobytu w obrębie tych państw należy do najważniejszych, które determinują sposób funkcjonowania jednostki i korzystania z przywileju bycia obywatelem unijnym, to tym bardziej pozwala ono na stałe zamieszkiwanie w danym kraju¹⁸.

Kolejnym przykładem jest połączenie zasad równości i niedyskryminacji. Obie zasady mieszczą się w zakresie praw podstawowych przynależnych obywatelom Unii Europejskiej. Ze względu na swoją charakterystykę w sposób znaczący oddziałują na urzeczywistnianie wielu praw obywatelskich państw członkowskich. Równość, uznawana jako jednako- we traktowanie podobnych lub takich samych podmiotów, umożliwia korzystanie z innych praw obywatelskich, w tym uczestniczenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wyborach samorządowych w kraju członkowskim przez obywatela innego kraju Unii Europejskiej¹⁹.

W literaturze przedmiotowej często wskazuje się, iż obywatelstwo definiowane jest w dużej mierze poprzez tożsamość, więzi z krajem i poczucie przynależności do wspólnoty mieszkańców²⁰. Jest to element bardzo pożądaný, który powinien być warunkiem *sine qua non* posiadanego obywatelstwa, wydaje się jednak, że choć w wielu przypadkach faktycznie występuje, to nierzadko bywa marginalizowany. Bez wątpienia ma to

¹⁶ S.M. Grochalski, *Obywatelstwo...*, s. 25.

¹⁷ A. Czaplńska, *Znaczenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową dla kształtowania koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej w zakresie praw i wolności osobistych*, [w:] *Ochrona praw...*, s. 211.

¹⁸ *Ibidem*, s. 198.

¹⁹ A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „*Studia BAS*” 2011, nr 2(26), s. 42.

²⁰ *Ibidem*, s. 70.

znaczenie dla aktywności obywatelskiej w granicach Unii Europejskiej, nie stanowi jednak o ewentualnym fiasku tejże instytucji obywatelskiej.

Prawo obywateli państw członkowskich do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kraju pobytu jako urzeczywistnienie praw jednostek

Parlament Europejski – będąc m.in. współodpowiedzialny (współ z Radą Europejską) za uchwalanie przepisów prawa europejskiego, podejmując działania w zakresie zawierania umów międzynarodowych, ustanawiając budżet i zatwierdzając prawidłowość wykonania planu budżetowego, czy choćby rozpatrując petycje obywateli unijnych – ma realny i znaczny wpływ na życie i funkcjonowanie milionów obywateli unijnych. Przy takim zakresie uprawnień i rodzaju obowiązków istotna jest również możliwość bezpośredniego wybierania przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, a także samodzielnego kandydowania i udziału w wyborach. Tym bardziej, iż PE stanowi przykład właściwie jedynej instytucji europejskiej, która jest bezpośrednim reprezentantem obywateli. Pomimo tego wskazuje się, że obywatele unijni niechętnie korzystają z powyższych uprawnień, a frekwencja wyborcza sukcesywnie maleje, odwrotnie proporcjonalnie do działań instytucji unijnych mających na celu zahamowanie tej tendencji²¹.

Do roku 1993 posłowie Parlamentu Europejskiego byli jedynie delegowani przez parlamenty krajowe, a więc można było mówić wyłącznie o pośrednim wpływie wyborców poszczególnych krajów na to, kto reprezentuje ich państwo w zjednoczonej Europie. Jednak wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht miało ulec wzmocnieniu nie tylko poczucie przynależności do „rodziny europejskiej”, ale i docelowo rola poszczególnych obywateli w procesie integracji i współpracy na rzecz Unii Europejskiej²². Tak też m.in. należałoby traktować uczestnictwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Badania i statystyki wskazują jednak, że ogólna frekwencja wyborcza paradoksalnie była wyższa w roku 1979, wynosząc 61,99%, w porównaniu z wyborami 2014 r., gdy zatrzymała się na 42,61%²³. Przy tego rodzaju porównaniu trzeba mieć jednak na uwadze, że w pierwszych bezpośrednich wyborach z 1979 r. krajów Wspólno-

²¹ M. Poboży, *Obywatelstwo i obywatelskość w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 1(31), s. 61.

²² *Electoral rights of EU citizens*, „Flash Eurobarometer” 2010, No 292, s. 4.

²³ Report on the 2014 European Parliament elections, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_european_parliament_elections_2014_en.pdf (11.06.2016).

ty było zaledwie 9 przy 28 w głosowaniu z 2014 r. Analizując powyższe kwestie, należy nadmienić, że w krajach takich jak: Belgia, Cypr, Grecja i Luksemburg uczestnictwo i głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego są obowiązkowe. Pomimo przymusu głosowania nawet w niektórych spośród tych państw frekwencja nie zawsze jest zgodna z oczekiwaniami euroentuzjastów. W 2009 r. w Grecji wynosiła zaledwie 52,7%, a na Cyprze 59,4%. Wybory do Parlamentu Europejskiego z roku 2014 przyniosły wyższą, bo 60-procentową frekwencję w Grecji. Na Cyprze natomiast zanotowano tendencję odwrotną i spadek liczby głosujących do ledwie 44%²⁴. Zauważyć jednak można, że zasada obowiązkowego udziału w głosowaniu sprawdza się w Belgii i Luksemburgu. W obu wymienionych krajach wskaźnik ten stabilnie utrzymuje się na poziomie mniej więcej 90% (91,1% w 1999 r., 90,8% w 2004, 90,4% w 2009 i 89,6% w 2014). Podobnie jest też w Luksemburgu (87,3% w 1999 r., 91,4% w 2004, 90,8% w 2009 i 85,6% w 2014)²⁵. Nawet jednak tym państwom nie udało się uchronić przed nieznacznym, ale jednak obniżeniem frekwencji wyborczej. Nieco zaskakujący może być fakt, iż najniższy procentowy udział w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego miały państwa takie jak Czechy (18,20%) oraz Słowacja (13,05%), które ze względu na swój niedługi staż w ramach Unii Europejskiej przynajmniej teoretycznie powinny przystępować do wyborów europejskich z większym zaangażowaniem²⁶.

Niska frekwencja wyborcza w poszczególnych krajach członkowskich przekłada się także na obniżenie frekwencji dla całej Unii Europejskiej. Jeszcze w wyborach z 1999 r. wynosiła blisko 50% (49,5%), w 2004 r. – 45,5%, w 2009 – 43%²⁷. Jak już wspomniano powyżej, w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. głosowało 42,61% spośród uprawnionych obywateli unijnych.

Pomimo wielu ku temu możliwości zaangażowanie obywateli państw członkowskich w mechanizm funkcjonowania UE jest niskie. Oprócz intencjonalnego braku zaangażowania niektórych uprawnionych do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub wyborach samorządowych zauważalny jest też problem ograniczonej świadomości takich osób co do tychże możliwości w kraju innym niż ojczysty. Według badań przeprowadzonych przez Flash Eurobarometer (Gallups Organization) w 2007 r. tylko 37% uprawnionych miało wiedzę o tym, iż nie będąc obywatelami

²⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdgo310&language=en> (11.06.2016).

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Report on the 2014..., s. 11.

²⁷ <http://ec.europa.eu/...>

kraju, w którym aktualnie przebywają, mogą zarówno startować w wyborach municypalnych oraz do Parlamentu Europejskiego, jak również brać udział w głosowaniu. Sytuacja ta uległa znacznej poprawie po 2010 r., a więc już po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i licznych informacjach medialnych o tym wydarzeniu²⁸. Świadomość praw nie zawsze przekłada się jednak na zaangażowanie w udział w wyborach. Badania przeprowadzone w 2012 r. wskazują, że tylko 48% uprawnionych do głosowania spośród zamieszkujących w innym państwie zdecydowałoby się na oddanie głosu w kraju przyjmującym. Tak więc 42% nadal chciałoby zagłosować w kraju pochodzenia²⁹. Z powyższego wynika, że powodem mniejszego zainteresowania wyborami obywateli unijnych zamieszkujących w innych krajach członkowskich może być np. niedostateczna wiedza na temat sceny politycznej kraju pobytu, w tym samych kandydatów, jak również osłabiony związek z polityką państwa pochodzenia.

Odnotowania wymaga także fakt, iż zwiększeniu uległa ogólna liczba w wyborach kandydatów niebędących obywatelami kraju pobytu. W 2009 r. było to jedynie 81 osób, przy 170 w 2014 r.³⁰

Prawne aspekty udziału w wyborach europejskich

Prawo obywateli państw unijnych do udziału w wyborach (zarówno w formie czynnej, jak i biernej) wywodzi się przede wszystkim z dwóch najważniejszych w prawodawstwie unijnym aktów prawnych. Pierwszym z nich jest wspomniany już wcześniej Traktat o Unii Europejskiej, który w tytule II „Postanowienia o zasadach demokratycznych” podkreśla w art. 10 ust. 1, iż „Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”³¹. Istotniejszy z punktu widzenia niniejszej pracy jest jednak ust. 2 tego samego artykułu, który *expressis verbis* mówi o reprezentacji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w Parlamencie Europejskim („Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim”), oraz ust. 3 – „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”³².

Z owego prawa każdego obywatela państwa unijnego do aktywności politycznej wywodzi się prawo do wybierania swoich przedstawicieli do

²⁸ *Electoral rights...*, s. 6.

²⁹ Report on the 2014..., s. 12.

³⁰ *Ibidem*, s. 13.

³¹ Dz.Urz. UE, C 202/1 z 7.06.2016.

³² *Ibidem*.

Parlamentu Europejskiego jak również prawo do bycia wybieranym. Oba uprawnienia mają charakter fundamentalny w warunkach demokracji przedstawicielskiej i jako takie spełniają w niej niezwykle istotną rolę.

Drugim istotnym aktem prawnym jest również wcześniej przywoływany Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W części II Traktatu znajduje się art. 22 (dawny art. 19 TWE), gdzie w ust. 2 znaleźć można zapis określający uprawnienie obywatela Unii Europejskiej do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego³³. Trudno się przy tym nie zgodzić z twierdzeniem, iż wspomniany przepis jest w pewnym sensie emanacją zasad demokratycznych i podstawową wartością w procesie integracyjnym w ramach Unii Europejskiej³⁴. Stawia bowiem na równi obywatele wszystkich państw członkowskich w kwestii tak ważnej jak wybór reprezentantów do Parlamentu Europejskiego. Przytaczany przepis odnosi się do sytuacji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy mają miejsce zamieszkania w innym kraju członkowskim, a chcą skorzystać z wyżej wymienionych uprawnień wyborczych niezależnie od tego, czy jest to forma czynna, czy bierna. Przepis nie precyzuje, jak długo osoba taka powinna mieszkać w innym kraju, ani też nie czyni ograniczeń w zakresie długości zamieszkiwania poza krajem pochodzenia i nie uzależnia wprowadzonego uprawnienia od takiego czynnika. Wystarczy zatem sam fakt legalnego zamieszkiwania na terytorium innego państwa unijnego, aby w oparciu o art. 22 TFUE³⁵ móc korzystać z prawa wyboru bądź kandydowania w wyborach.

Podkreślenia wymaga przy tym zwłaszcza zapis mówiący, iż wobec obywatela innego kraju unijnego stosuje się dokładnie takie same zasady jak w przypadku obywatela kraju zamieszkania. Tym samym jeśli dana osoba, będąc obywatelem innego kraju członkowskiego, spełnia warunek legalnego zamieszkiwania w kraju przyjmującym, to może uczestniczyć w wyborach parlamentarnych dokładnie na takich samych zasadach, jakie obowiązują wszystkich uprawnionych mieszkańców kraju aktualnego zamieszkiwania. Jednocześnie trzeba zauważyć, że nie wszystkie państwa unijne mają jednakowe uregulowania prawne dotyczące pobytu lub definiujące pobyt. Także ze względu na to dopuszczalność do głosowania obywateli innych państw Unii Europejskiej wymaga np. stałego miejsca zamieszkania lub zwyczajowego miejsca pobytu na obszarze, na którym przeprowadzane jest głosowanie. Z rozwiązaniem takim spotkać się można m.in. w Polsce, ale także i w: Estonii, Finlandii, Francji, Rumunii

³³ *Ibidem.*

³⁴ Za: F. Rossi dal Pozzo, *op. cit.*, s. 22.

³⁵ Dz.Urz. UE, C 202/1, 7.06.2016.

oraz Słowenii. W krajach takich jak: Cypr, Dania, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Słowacja, Szwecja i Wielka Brytania wymaga się wykazania miejsca stałego pobytu w tym państwie. O wiele rzadszym warunkiem, przyjętym tylko w Czechach i Belgii, jest występowanie zainteresowanego w rejestrze ludności. W pierwszym z tych dwóch krajów dodatkowo konieczne jest zamieszkiwanie przez ustalony okres minimalny (podobnie zresztą jak na Cyprze i w Luksemburgu)³⁶. Jak widać, podobne rozwiązania prawne występują zarówno w krajach „starej” jak i „nowej” Unii Europejskiej.

Szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, określa także w sposób bardziej kazuistyczny Dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. Celem jej uchwalenia, podobnie jak i cytowanych powyżej artykułów, było stopniowe zbliżanie do siebie krajów członkowskich oraz tych dopiero aspirujących do wejścia w skład Unii Europejskiej. Słusznie zatem uznano, iż cel taki może zostać osiągnięty również poprzez zrównywanie sytuacji politycznej i prawnej obywateli unijnych – to z kolei jest możliwe dzięki ustabilizowaniu i wzmocnieniu oraz ochronie praw obywatelskich. Zostało to zresztą *expressis verbis* wyrażone w preambule Dyrektywy 93/109/WE³⁷. Równie słusznym założeniem pozostaje, iż prawo do głosowania w wyborach parlamentarnych stanowi wartość fundamentalną w demokracji i jako takie zasługuje na szczególnie podkreślenie i ochronę. Wszystkie wymienione elementy dały efekt m.in. w postaci uchwalenia wspomnianej dyrektywy.

Dyrektywa 93/109/WE nie jest obszernym dokumentem, składa się z jedynie dziesięciu artykułów. Znajdujące się w niej zapisy precyzują jednakże i określają dokładnie warunki, jakie musi spełniać obywatel kraju członkowskiego Unii Europejskiej, aby mógł wykonywać prawo do głosowania lub kandydowania.

Artykuł 3 dyrektywy określa, iż z omawianych uprawnień skorzystać może osoba, która ma status obywatela Unii Europejskiej, a więc jej krajem pochodzenia bezwzględnie musi być jedno z państw członkowskich. Osoba ta musi ponadto mieć miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, jednak nie dowolnego, a tego, w którym zamierza

³⁶ Fact Sheets on the European Union – 2016, *The European Parliament: Electoral procedures*, s. 3, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.4.pdf (11.06.2016).

³⁷ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.Urz. WE, L 329 z 31.12.1993, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:31993L0109> (11.06.2016).

głosować lub kandydować. Warunkiem trzecim jest spełnianie tych samych wymogów, jakie obowiązują obywateli kraju przyjmującego, włącznie z posiadaniem pełnych uprawnień wyborczych. Wymagania te są logiczne i spójne z przepisami cytowanymi powyżej, jest bowiem oczywiste, zwłaszcza w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, że głosujący lub kandydat posiada stosowne uprawnienie, jeżeli jest obywatelem jednego z krajów unijnych, ponieważ wybory te odnoszą się *stricte* do spraw wewnątrzspółnotowych. Trudno sobie również wyobrazić, by kandydat nie był związany z miejscem, z którego planuje wystartować w wyborach. Stąd też nie powinno budzić zastrzeżeń, że musi zamieszkiwać na danym terenie. Spełnianie tych samych warunków, jakie obowiązują obywateli kraju przyjmującego, odpowiada wymogom dotyczącym równości w prawach i nie dopuszcza do różnicowania obywateli poszczególnych państw Unii Europejskiej.

Artykuł 4 omawianej dyrektywy definitywnie rozstrzyga, iż zarówno kandydowanie, jak i głosowanie osób uprawnionych możliwe jest tylko raz³⁸. W świetle tego przepisu niedopuszczalna jest sytuacja, w której uprawniony głosuje w kraju pochodzenia, by następnie wrócić do państwa miejsca zamieszkania i tam dokonać wyboru ponownie. Przeciwnie rozwiązanie po pierwsze faworyzowałoby niektórych obywateli unijnych, po wtóre kłóciło się z jedną z podstawowych zasad demokracji, w której jednemu uprawnionemu przysługuje tylko jeden głos.

Znaczącego, aczkolwiek uzasadnionego ograniczenia w kwestii wyborów dokonuje art. 6 omawianej dyrektywy: „1. Żaden obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, oraz który na mocy indywidualnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu został pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach na podstawie prawa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania albo państwa członkowskiego pochodzenia, nie może wykonywać tego prawa w państwie członkowskim zamieszkania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”.

Przepis ten niejako transponuje rozwiązania krajowe na grunt prawa unijnego. Posługując się przykładem zaczerpniętym z prawa polskiego, art. 39 Kodeksu karnego wskazuje jako jeden ze środków karnych możliwość sądowego pozbawienia praw publicznych, co związane jest z utratą czynnego i biernego prawa wyborczego. Tak więc pozostając w zgodzie z prawodawstwami krajowymi i przyjmując uzasadnienie niepodważalności wyroków sądów krajowych, ustawodawca unijny uznaje, że w niektórych sytuacjach pozbawienie możliwości udziału w wyborach jest konieczne. W ślad za powyższym rozwiązaniem idzie ustęp 2 tego samego

³⁸ *Ibidem*.

artykułu, z którego wynika, że weryfikacja nie odbywa się na zasadzie dowolności, a powinna być przeprowadzana przez państwo miejsca zamieszkania³⁹. Przepis ten stanowi zatem zobowiązanie państwa przyjmującego do rzetelnego sprawdzenia statusu zainteresowanego udziałem w głosowaniu. Wskazuje na to również kolejny ustęp, zobowiązując państwo członkowskie miejsca zamieszkania do przesłania stosownych informacji w terminie do 5 dni roboczych⁴⁰. W świetle aktualnych sposobów gromadzenia danych i szybkości ich przekazywania termin 5-dniowy wydaje się wystarczający do dokonania wzmiankowanych danych. Co istotne, na wypadek gdyby jednak państwo miejsca zamieszkania zainteresowanego nie uzyskało dotyczących go informacji, czynny udział w wyborach i tak będzie możliwy. Przyjęto zatem rozwiązanie pozytywne dla zainteresowanego, słusznie nie chcąc takiej osoby „karać” odmową skorzystania z uprawnienia jedynie z powodu od niego niezależnego i niezawinionego, a wynikającego np. z opieszałości administracyjnej. Umożliwienie kandydowania jest w takim wypadku o tyle łatwiejsze, iż ewentualne niespełnianie warunków uczestnictwa w wyborach, stwierdzone nawet po upływie terminu 5 dni, powoduje, że odpowiednie organy są w stanie zmienić swoją decyzję.

Tak więc kraje unijne podejmuje niezbędną współpracę i wymieniają między sobą informacje, które pozwalają m.in. na ustalenie statusu osoby, która ma zamiar skorzystać z uprawnienia lub kandydowania w wyborach. W ich interesie, ale także całej Wspólnoty jest, aby przepływ informacji następował w sposób zorganizowany i możliwie szybki. Powyższe kwestie regulują zapisy art. 13 dyrektywy.

Zmiany wprowadzone Dyrektywą 93/109/WE zdejmują z obywateli państwa pochodzenia obowiązek przedstawiania zaświadczeń dowodzących, że nie zostali w nim pozbawieni czynnego lub biernego prawa wyborczego. Jak wspomniano, nie oznacza to jednak zniesienia kontroli w tym zakresie. Ustawodawca unijny zdecydował się zmniejszyć stopień obciążenia zainteresowanego dodatkowymi wymogami administracyjnymi, zastępując je oświadczeniem⁴¹. Wszelkie działania sprawdzające status zainteresowanego podejmowane zarówno przez kraj pochodzenia, jak i kraj pobytu obywatela unijnego mają na celu uniknięcie sytuacji, w której mogłoby dojść do podwójnego głosowania lub kandydowania.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, w większości krajów Unii Europejskiej głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowi

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Unijne ramy prawne wyborów do PE 2014, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/informacja_oide/inofrmacja_oide_2.pdf, s. 12 (11.02.2016).

uprawnienie obywateli, z którego mogą skorzystać, lecz nie muszą, jeśli taka jest ich wola. Nasuwa się tu jednak uzasadnione pytanie, w jaki sposób powinien się zachować obywatel państwa pochodzenia zamieszkujący w jednym z pozostałych państw, gdzie uprawnienie to przeradza się w obowiązek. Czy zatem będąc mieszkańcem takiego kraju, podlega w pełni jego ustawodawstwu, również i w tym zakresie? Wydawać by się mogło, iż w związku z dążeniem do zrównywania praw i obowiązków obywateli unijnych uprawniony do udziału w wyborach będzie zmuszony do wzięcia udziału w głosowaniu. Wątpliwości te rozstrzyga art. 8 dyrektywy, który wskazuje, że zależy to od wyrażonej wcześniej woli uprawnionego⁴². Tak więc do tego momentu obywatel pochodzący z innego kraju unijnego jest tylko uprawnionym do głosowania. Po wyrażeniu takiej woli staje się już jednak zobligowany.

Podkreślenia wymaga także fakt, iż państwa członkowskie na mocy omawianej dyrektywy są zobowiązane do takiego sposobu działania, który umożliwi wyborcy lub kandydatowi z innego kraju członkowskiego skorzystanie ze swojego uprawnienia. W związku z tym, jak wynika z art. 9: „1. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie niezbędne działania w celu wpisania wyborcy Wspólnoty uprawnionego do głosowania, który wyraził chęć udziału w wyborach, na listę wyborców w odpowiednim terminie przed dniem wyborów”.

Wejście w życie traktatu reformującego, czyli Traktatu z Lizbony, sprawiło, iż prawo obywatela Unii Europejskiej do kandydowania w wyborach (prawo bierne) oraz do głosowania wyborczego (prawo czynne) otrzymało status prawa podstawowego poprzez umieszczenie stosownych zapisów w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁴³. Wyraża je art. 39, który stwierdza prawo obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴⁴. Jest to zatem nic innego, jak potwierdzenie uprawnień wyrażonych w opisywanych wcześniej traktatach i dyrektywach. Nie ma więc znaczenia miejsce zamieszkania uprawnionego do głosowania, jeśli tylko znajduje się ono w kraju należącym do Unii Europejskiej.

*Europe must be built with the participation of Europeans. It is essential that citizens have their say as the European Union develops and moves forward. Every EU citizen has the right to vote or stand as a candidate in European elections, whether they live in their own country or in another EU Member State. This right must be effective across the Union*⁴⁵

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Dz.Urz. UE, C 326/391 z 26.10.2012.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Za: European Commission, press release, *European Parliament elections: Citizens should be able to stand as candidates in another EU country more easily*, Brussels 2014, s. 1.

– słowa Viviane Reding, byłej komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, można potraktować jako wciąż aktualne oraz wyznaczające kierunek i zadania, jakie stoją przed instytucjami europejskimi oraz politykami. Jak wynika z przedmiotowej analizy, pomimo podejmowanych starań w celu uświadomienia obywatelom unijnym wagi praw, jakimi dysponują w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, efekt nadal może być lepszy. Politykom unijnym należy zaliczyć in plus każde działanie zmierzające do osiągnięcia sytuacji, w której przeważająca większość obywateli państw członkowskich będzie wiedziała o swoich uprawnieniach oraz zdawała sobie sprawę z tego, jak ważna jest ich aktywność w tym zakresie dla demokracji i ich własnych praw. Dobrym przykładem takiej aktywności była kampania informacyjna, jaką przeprowadziły Parlament Europejski oraz Komisja Europejska przed wyborami z roku 2014. Kampania nastawiona była na dotarcie jak największej ilości informacji do możliwie dużej liczby uprawnionych do udziału w wyborach mieszkańców Unii Europejskiej. W związku z tym zdecydowano się położyć silny nacisk na dialog z obywatelami unijnymi oraz uświadomienie roli Parlamentu Europejskiego⁴⁶. Dodatkowo organizowano szereg debat i regionalnych forów dyskusyjnych oraz spotkań z dziennikarzami. W świetle danych statystycznych dotyczących tych kwestii wydaje się jednak, że praca ta winna być kontynuowana.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz.Urz. WE, L 329 z 31.12.1993.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 326/391 z 26.10.2012.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 326/1 z 26.10.2011.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 202/1 z 7.06.2016.

Materiały źródłowe

Electoral rights of EU citizens, „Flash Eurobarometer” 2010, No 292.

European Commission, press release, *European Parliament elections: Citizens should be able to stand as candidates in another EU country more easily*, Brussels 2014.

⁴⁶ D. Adamiec, R. Wąsowicz, *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2014. Nowe regulacje, debaty, kampania informacyjna*, Informacja OIDE Nr 02, lipiec 2014, s. 20.

Opracowania

- Adamiec D., Wąsowicz R., *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2014. Nowe regulacje, debaty, kampania informacyjna*, „Informacja OIDE” 2014, lipiec, nr 02.
- Czaplińska A., *Znaczenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową dla kształtowania koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej w zakresie praw i wolności osobistych*, [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. G. Baranowska, A. Bodnar, A. Giszczyńska-Grabias, Warszawa 2015.
- Grochalski S.M., *Institucja obywatelstwa Unii Europejskiej w świetle pierwotnych źródeł prawa wspólnotowego – unijnego*, Opole 2011.
- Grochalski S.M., *Obywatel Unii Europejskiej w przestrzeni schengenńskiej*, [w:] *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.
- Grochalski S.M., *Obywatelstwo Unii Europejskiej – próba określenia pozycji jednostki. Geneza – terażniejszość – przyszłość*, „Studia Europejskie” 2006, z. 1.
- Hołub-Śniadach O., *Obywatel Unii Europejskiej w europejskiej przestrzeni publicznej*, [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. G. Baranowska, A. Bodnar, A. Giszczyńska-Grabias, Warszawa 2015.
- Karolewski I.P., *Citizenship and collective identity in Europe*, London–New York 2010.
- Maas W., *Creating European citizens*, Lanham 2007.
- Poboży M., *Obywatelstwo i obywatelskość w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 1(31).
- Rossi dal Pozzo F., *Citizenship rights and freedom of movement in the European Union*, Alphen aan den Rijn 2013.
- Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, red. G. Baranowska, A. Bodnar, A. Giszczyńska-Grabias, Warszawa 2015.
- Scartezzini R., *European citizenship, citizens and civil society*, [w:] P. Foradori, S. Piattoni, R. Scartezzini, *European citizenship: Theories, arenas, levels*, Baden-Baden 2007.
- Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 2(26).

Źródła internetowe

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:31993L0109> (11.06.2016).
- Fact Sheets on the European Union – 2016, *The European Parliament: Electoral procedures* http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.4.pdf (11.06.2016).
- Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa, 2015, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html (11.06.2016).
- Report on the 2014 European Parliament elections, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_european_parliament_elections_2014_en.pdf (11.06.2016).
- <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdgo310&language=en> (11.06.2016).
- Unijne ramy prawne wyborów do PE 2014, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/informacja_oide/inofrmacja_oide_2.pdf, s. 12 (11.02.2016).

THE RIGHT OF EU CITIZENS TO VOTE AND STAND
IN PARLIAMENTARY ELECTIONS
IN THE MEMBER STATE OF THEIR RESIDENCE

Abstract: The right of EU citizens residing in another Member State, to vote and stand in elections to the European Parliament is a major achievement of the European democracy. In the light of EU citizens' still insufficient knowledge concerning the opportunities and benefits brought in by this right, it is worth making this institution more familiar to them in a straightforward way, at the same time balancing criticism towards the idea of the EU.

Keywords: EUROPEAN UNION CITIZEN RIGHTS, EUROPEAN UNION CITIZENSHIP, ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT