

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się”

COM(2014) 33 final

(2014/C 311/09)

Samodzielny sprawozdawca: **Andris GOBIŅŠ**

Dnia 7 marca 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się”

COM(2014) 33 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 203 do 5 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zdanie Komitetu

1.1 Obywatele UE zajmują poczesne miejsce w Traktacie o Unii Europejskiej, którego art. 10 ust. 3 stanowi, że „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”. Z natury rzeczy musi to także obejmować prawo do uczestnictwa w wyborach, które jest istotnym elementem demokracji i podstawowym prawem człowieka.

1.2 Jednym z podstawowych praw każdego obywatela UE jest prawo do swobodnego przemieszczania się. Obywatele UE mogą mieszkać i pracować w każdym z 28 państw członkowskich.

1.3 W art. 39 i 40 Karty praw podstawowych UE – która ma taką samą moc prawną jak traktaty – stwierdza się, że obywatele UE korzystający z prawa do swobodnego przemieszczania się mają prawo do udziału w wyborach europejskich i lokalnych na takich samych warunkach jak obywatele państwa, w którym przebywają. W Karcie nie mówi się jednak o udziale w wyborach krajowych.

1.4 23 państwa członkowskie pozwalają swym obywatelom zamieszkałym w innym państwie UE na głosowanie w wyborach krajowych. W nieoficjalnej ankiecie przeprowadzonej na potrzeby niniejszej opinii przez organizację Europeans Throughout the World (ETTW) organizacje expatriantów w Europie wymieniły m.in. następujące argumenty za zachowaniem prawa do głosowania:

- głosowanie w wyborach – czy to lokalnych, regionalnych, krajowych czy europejskich – to fundamentalne prawo demokratyczne, które trzeba wspierać i chronić;
- aby wybory krajowe były w pełni demokratyczne, trzeba w nich dopuścić do głosu wszystkich obywateli, także tych, którzy postanowili żyć i pracować za granicą;

- prawo do głosowania w wyborach krajowych daje ekspatriantom możliwość pielęgnowania ważnych więzi z krajem ojczystym oraz utrzymywania odpowiedzialnej postawy obywatelskiej w stosunku do swojego państwa i do Europy;
- ekspatrianci z definicji są „ambasadorami” swego kraju pochodzenia i często muszą stawiać czoła konsekwencjom decyzji politycznych podejmowanych przez te państwa;
- głosowanie za granicą w innym państwie UE jest postrzegane jako wcielenie w życie europejskiego hasła „zjednoczeni w różnorodności”.

1.5 Pięć państw członkowskich UE (Cypr, Dania, Irlandia, Malta i Zjednoczone Królestwo) nie zezwala swoim obywatelom zamieszkałym w innym państwie UE na głosowanie w wyborach krajowych – bądź bezpośrednio po wyjeździe z rodzimego kraju, bądź po upływie pewnego czasu. Nie ma pewności, ilu obywateli UE dotyczy lub potencjalnie dotyczy tego rodzaju pozbawienie praw wyborczych, szacuje się jednak, że ok. 3 mln obywateli UE z tych pięciu krajów mieszka w innym państwie członkowskim ⁽¹⁾.

1.6 Większość obywateli pozbawionych w wyniku takiej polityki praw wyborczych nie może także uczestniczyć w wyborach krajowych w państwie, w którym mieszka ⁽²⁾. Wskutek tych praktyk powstała grupa „utraconego elektoratu”, tzn. osób, które nie mają prawa do głosowania w żadnych wyborach krajowych.

1.7 Jednym z argumentów przytaczanych często na poparcie pozbawiania praw wyborczych jest ten, jakoby obywatele stale mieszkający za granicą tracili kontakt ze swoim krajem pochodzenia. Być może było tak w przeszłości, jednak w dzisiejszych czasach, dzięki nowoczesnym technologiom komunikacyjnym, obywatele UE przebywający za granicą mogą z łatwością utrzymywać bliskie więzi z ojczyzną. Mogą śledzić aktualną sytuację w swoim kraju za pośrednictwem telewizji, radia i internetu – szczególnie internet jest powszechnym medium umożliwiającym interakcję i uczestnictwo. Obywatele mogą podróżować do domu szybko i tanio. Ponadto w wielu przypadkach płacą oni nawet podatki lub pobierają emerytury w swoich państwach pochodzenia. Trudno uznać fizyczne miejsce zamieszkania za współmierny wskaźnik uzasadniający utratę praw wyborczych.

1.8 W zaleceniu z 29 stycznia 2014 r. Komisja wzywa owe pięć państw członkowskich, by zezwoliły swoim obywatelom na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych, jeżeli wykazują oni ciągłe zainteresowanie życiem politycznym kraju rodzinnym, m.in. za pomocą wniosku o pozostawienie rejestrze wyborców. Komitet przyjąłby z zadowoleniem ogólne wezwanie skierowane do wszystkich państw członkowskich, aby zapewniły obywatelom zamieszkałym za granicą możliwość równie łatwego głosowania jak w wypadku osób, które mieszkają w kraju rodzinnym.

1.9 Komitet zdecydowanie popiera zalecenie towarzyszące komunikatowi, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.10 Na mocy art. 20 TFUE obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego. Osobliwe wydaje się zatem, że niektórzy obywatele są pozbawiani jednego z podstawowych praw – prawa do głosowania – w przypadku, kiedy korzystają z innego podstawowego prawa – prawa do swobodnego przemieszczania się. Trudno się dziwić wielu głosom twierdzącym, że jest to sprzeczne z całą filozofią obywatelstwa UE.

1.11 Przepisy dotyczące prawa do głosowania w wyborach krajowych należą oczywiście do kompetencji krajowych, a nie do kompetencji UE. Unia nie może kwestionować tej istotnej zasady i też bynajmniej jej nie kwestionuje. Jednak z punktu widzenia obywatela w kwestii tej musi dokonać się postęp. Obywatele muszą mieć możliwość korzystania z podstawowych praw, które uznały wszystkie państwa członkowskie na mocy traktatów UE, i nie być z tego powodu pozbawiani praw wyborczych przez prawo krajowe.

⁽¹⁾ Według danych Eurostatu w 2013 r. za granicą mieszkało 1,17 mln obywateli UE z wymienionych pięciu krajów. Liczba ta nie obejmuje jednak cudzoziemców będących obywatelami z innego państwa UE mieszkających w Grecji, Francji, Chorwacji, na Cyprze, na Litwie, w Luksemburgu, na Malcie i w Zjednoczonym Królestwie (choć uwzględnia obywateli Irlandii mieszkających w Zjednoczonym Królestwie).

⁽²⁾ Według Komisji żadne państwo członkowskie nie ma ogólnej polityki przyznawania obywatelom innych państw członkowskich zamieszkujących na jego terytorium prawa do głosowania w wyborach krajowych. Są jednak wyjątki: „obywatele Wspólnoty Narodów spełniający określone kryteria” mogą głosować w krajowych wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie, a obywatele Zjednoczonego Królestwa mają prawo do głosowania w krajowych wyborach parlamentarnych w Irlandii.

1.12 Komitet zachęca pięć wymienionych wcześniej państw członkowskich, by znalazły sposób na wykazanie większej elastyczności. Rozwiązania będą rzecz jasna różne w różnych krajach. Kluczową kwestią jest to, że każdy obywatel UE powinien zachować prawo do głosowania w wyborach krajowych w swoim kraju pochodzenia. Komitet zachęca owe pięć państw członkowskich, by rozważyły pogląd Komisji, zgodnie z którym zamiast ograniczać prawo wyborcze na podstawie warunku zamieszkania, powinno się dać ekspatriantom możliwość okazania dalszego zainteresowania życiem politycznym w kraju pochodzenia. Ograniczenia okresu, w którym zachowuje się prawa wyborcze, z samej swej natury będą raczej arbitralne.

1.13 Ponadto Komitet pragnie podkreślić znaczenie zapewnienia ekspatriantom jasnych informacji na temat przysługujących im praw i sposobu, w jaki mogą z nich korzystać.

1.14 Komitet wzywa właściwe organy krajowe do zapewnienia, by procedury wpisywania do rejestru wyborców i głosowania były tak proste i przejrzyste, jak to możliwe.

1.15 Ponadto Komitet podkreśla, że pozbawienie prawa do głosowania w wyborach krajowych to tylko jeden z przykładów naruszenia praw obywatelskich, z jakim spotykają się obywatele mieszkający w innym państwie UE. Wzywa Komisję, by rozpoznała i wskazała wszystkie takie naruszenia, tak by powstał pełen obraz obecnej sytuacji w tym zakresie w Europie, a jednocześnie by poświęciła szczególną uwagę możliwościom aktywnego obywatelstwa i uczestnictwa w bieżącym procesie decyzyjnym.

2. Dodatkowe informacje ogólne

2.1 Zalecenie Komisji przedstawia dobry przegląd sytuacji prawnej w każdym z pięciu wymienionych państw członkowskich. Komitet chciałby jednak dodać do tekstu Komisji kilka komentarzy w oparciu o informacje uzyskane od ETTW.

2.2 *Cypr*: około 480 tys. obywateli Cypru mieszka w innych państwach UE, w większości w Zjednoczonym Królestwie. Mimo tego, co napisano, obywatele ci faktycznie mogli głosować w wyborach krajowych w ubiegłym roku. Innymi słowy, wydaje się, że występuje tutaj rozbieżność między sytuacją prawną a praktyką.

2.3 *Dania*: około 140 tys. obywateli Danii mieszka w innym państwie UE. Zgodnie z duńską konstytucją obywatel Danii ma prawo do głosowania w wyborach do duńskiego parlamentu, jeżeli jego miejsce stałego pobytu jest w Danii. Wprowadzono jednak szereg wyjątków. W pewnych okolicznościach obywatele zachowują prawo do głosowania przez 12 lat, a w niektórych przypadkach nawet dłużej. Wyjątki te skłaniają do podania w wątpliwość opartego na konstytucji argumentu o stałym „ogólnym” pozbawieniu praw wyborczych obywateli Danii zamieszkałych za granicą.

2.4 *Irlandia*: liczba obywateli Irlandii, którzy mieszkają za granicą, jest bardzo duża – zgodnie z niedawnymi oficjalnymi szacunkami jest ich ok. 3 mln, z czego pół miliona mieszka w innym państwie członkowskim UE. Jednym z argumentów przeciwko prawom wyborczym dla ekspatriantów było to, że mogliby oni stać się siłą dominującą w irlandzkiej polityce. Najnowszy rozwój sytuacji wskazuje jednak, że obywatele Irlandii zamieszkali za granicą mogliby stopniowo uzyskać prawa wyborcze. 78 % przedstawicieli zasiadających w irlandzkim konwencie ds. konstytucji opowiada się za przyznaniem ekspatriantom prawa do głosowania w wyborach prezydenckich. W projekcie ustawy reformującej Seanad (izbę wyższą parlamentu) zaproponowano nawet, by ekspatrianci mieli także prawo do głosowania w wyborach do tej izby. Wprawdzie rząd nie opublikował jeszcze odpowiedzi na sprawozdanie konwentu ds. konstytucji, w Irlandii wydaje się jednak panować duch reformy także w kwestii praw wyborczych dla ekspatriantów.

2.5 *Malta*: 101 700 obywateli Malty mieszka w innym państwie członkowskim UE, przeważająca większość w Zjednoczonym Królestwie ⁽³⁾. Zgodnie z maltańską konstytucją obywatel Malty ma prawo do głosowania, jeżeli jego miejsce pobytu znajduje się na Malcie oraz jeżeli w okresie osiemnastu miesięcy bezpośrednio poprzedzającym jego wpis do rejestru wyborców był rezydentem Malty przez nieprzerwany okres sześciu miesięcy lub przez krótsze okresy, które sumują się do sześciu miesięcy. W precedensowej sprawie z 2003 r. sąd maltański orzekł, że zapisane w konstytucji określenie „miejsce pobytu” należy interpretować jako „miejsce zwykłego pobytu”, gdyż bardziej restrykcyjna interpretacja tego terminu jako „fizyczne miejsce pobytu” naruszałaby europejską konwencję praw człowieka. W ślad za tym orzeczeniem nie poszło jednak wniesienie poprawki do konstytucji.

2.6 *Zjednoczone Królestwo*: prawie 2,2 mln obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszka w innym państwie członkowskim UE. Przepisy dotyczące ich prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie zmieniły się trzy razy w ciągu ostatnich 30 lat. Do 1985 r. expatrianci w ogóle nie mogli głosować. W 1985 r. zdecydowano, że utracą prawa wyborcze dopiero po pięciu latach pobytu za granicą. W 1989 r. okres ten wydłużono do 20 lat, a następnie w 2000 r. znowu skrócono do 15 lat, który to przepis obowiązuje obecnie. Ostatnio partia Liberalnych Demokratów, która wchodzi w skład rządu koalicyjnego, uznała na partyjnym kongresie w dniach 1–2 marca 2014 r., że obywatele Zjednoczonego Królestwa mieszkający w Europie powinni mieć prawo do głosowania w wyborach krajowych.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Dane rządu Malty.