Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
JEAN RICHARD DE LA TOUR IŠVADA,
pateikta 2024 m. sausio 11 d.[1]

Byla C-814/21

Europos Komisija
prieš

Lenkijos Respubliką

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – Sąjungos pilietybė – SESV 22 straipsnis – Teisė balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos rinkimus ir Europos Parlamento rinkimus gyvenamosios vietos valstybėje narėje tomis pačiomis sąlygomis kaip šios valstybės piliečiams – Sąjungos piliečiai, gyvenantys Lenkijoje ir neturintys jos pilietybės – Teisės įstoti į politinę partiją nebuvimas – Kandidatavimas per vietos savivaldos rinkimus arba Europos Parlamento rinkimus kitokiomis nei numatytosios valstybės piliečiams sąlygomis – ESS 10 straipsnis – Demokratijos principas – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – 12, 39 ir 40 straipsnis – Pateisinimas – ESS 4 straipsnio 2 dalis“

Turinys

I. Įvadas . . . 3

II. Teisinis pagrindas . . . 4

A. Sąjungos teisė . . . 4

1. SESV . . . 4

2. Chartija . . . 5

3. Direktyva 93/109/EB . . . 5

4. Direktyva 94/80/EB . . . 5

B. Lenkijos teisė . . . 6

1. Politinių partijų įstatymas . . . 6

[1] Originalo kalba: prancūzų.

2. Rinkimų kodeksas . . . 7

3. Radijo ir televizijos įstatymas . . . 10

4. Asociacijų įstatymas . . . 10

III. Ikiteisminė procedūra . . . 10

IV. Šalių reikalavimai . . . 11

V. Analizė . . . 12

A. Dėl Čekijos Respublikos pareikšto nepriimtinumu grindžiamo prieštaravimo . . . 12

1. Šalių argumentai . . . 12

2. Vertinimas . . . 12

B. Dėl esmės . . . 13

1. Šalių argumentai . . . 13

a) Komisija . . . 13

1) Dėl ieškinio pagrindo dėl įsipareigojimų neįvykdymo . . . 13

2) Dėl valstybių narių kompetencijos įgyvendinimo . . . 15

b) Lenkijos Respublika . . . 16

1) SESV 22 straipsnio formuluotė nesuteikia teisės įstoti į politinę partiją . . . 16

2) Narystės politinėje partijoje apribojimas pateisinamas siekiu apriboti „judžių“ ES piliečių įtakos nacionaliniam politiniam gyvenimui sferą. . . . 16

3) Kandidatai, kurie nėra politinės partijos nariai, nėra ypač nepalankioje padėtyje, palyginti su partijos nariais . . . 17

c) Konkretūs į bylą įstojusios Čekijos Respublikos argumentai ir Komisijos pastabos, kuriomis į juos atsakoma . . . 18

1) Dėl SESV 22 straipsnio taikymo srities . . . 18

i) Čekijos Respublikos argumentai . . . 18

ii) Komisijos pastabos . . . 18

2) Dėl taikytino teisinio pagrindo . . . 18

i) Čekijos Respublikos argumentai . . . 18

ii) Komisijos pastabos . . . 18

3) Dėl tariamo pažeidimo įrodymo . . . 19
i) Čekijos Respublikos argumentai . . . 19
ii) Komisijos pastabos . . . 19
4) Dėl pagal SESV 22 straipsnį suteikiamų teisių įgyvendinimo ribojimo . . . 19
i) Čekijos Respublikos argumentai . . . 19
ii) Komisijos pastabos . . . 19
5) Dėl padėties kitose valstybėse narėse . . . 20
i) Čekijos Respublikos argumentai . . . 20
ii) Komisijos pastabos . . . 20
2. Vertinimas . . . 20
a) Dėl SESV 22 straipsnio taikymo srities . . . 21
b) Dėl naudojimosi rinkimų teisėmis apribojimo buvimo . . . 25
c) Dėl narystės politinėje partijoje apribojimo pagrįstumo . . . 26
VI. Dėl bylinėjimosi išlaidų . . . 27
VII. Išvada . . . 27

I. Įvadas

1. Pagal SESV 258 straipsnį pareikštu ir SESV 22 straipsniu grindžiamu ieškiniu Europos Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų, jai tenkančių pagal SESV 22 straipsnį, iš esmės dėl to, kad nesuteikus Europos Sąjungos piliečiams, kurie nėra Lenkijos piliečiai, bet gyvena jos teritorijoje[2], teisės būti politinės partijos nariais, jų galimybės būti kandidatais per Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimus yra mažesnės nei Lenkijos piliečių[3].

2. Šioje išvadoje paaiškinsiu, dėl kokių priežasčių negalima sutikti su Lenkijos Respublikos nuomone, kad SESV 22 straipsnis turi būti aiškinamas pažodžiui, t. y. kad juo reglamentuojamos tik teisės būti kandidatu teisinės sąlygos, ir kodėl, atvirkščiai, iš šios nuostatos kylančių pareigų kontekstinės ir teleologinės analizės galima daryti išvadą, kad dėl veiksmingo naudojimosi teise būti kandidatu per rinkimus pažeidimo pareikštas ieškinio pagrindas, kurio laikosi Komisija, yra pagrįstas.

[2] Toliau tekste – „judūs“ ES piliečiai.

[3] Komisija pareiškė identišką ieškinį Čekijos Respublikai (byla C-808/21), jis nagrinėjamas koordinuotai. 2023 m. rugsėjo 12 d. įvyko teismo posėdis, jame išnagrinėtos abi šios bylos.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. SESV

3. SESV 20 straipsnyje nustatyta:

„1. Įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybę, o ją papildo.

2. Sąjungos piliečiai turi Sutartyse numatytas teises ir pareigas. Jie, be kita ko, turi:

<…>

b) teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai;

<…>

Naudojimosi šiomis teisėmis sąlygas ir ribas nustato Sutartys ir joms įgyvendinti skirtos priemonės.“

4. SESV 22 straipsnyje nustatyta:

„1. Kiekvienas Sąjungos pilietis, gyvendamas valstybėje narėje ir nebūdamas jos pilietis, turi teisę balsuoti ir būti kandidatu per vietos savivaldos rinkimus valstybėje narėje, kurioje gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Šia teise naudojamasi atsižvelgiant į išsamias nuostatas, kurias, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, spręsdama pagal specialią teisėkūros procedūrą, vieningai priima Taryba; šios nuostatos gali numatyti nukrypimus, kai jie yra pateisinami dėl valstybei narei būdingų problemų.

2. Nepažeidžiant 223 straipsnio 1 dalies ir jai įgyvendinti priimtų nuostatų, kiekvienas Sąjungos pilietis, gyvendamas valstybėje narėje ir nebūdamas jos pilietis, turi teisę balsuoti ir būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus valstybėje narėje, kurioje gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Šia teise naudojamasi atsižvelgiant į išsamias nuostatas, kurias, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, spręsdama pagal specialią teisėkūros procedūrą, vieningai priima Taryba; šios nuostatos gali numatyti nukrypimus, kai jie yra pateisinami dėl valstybei narei būdingų problemų.“

2. Chartija

5. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos[4] 12 straipsnis „Susirinkimų ir asociacijų laisvė“ suformuluotas taip:

„1. Kiekvienas turi teisę laisvai rinktis į taikius susirinkimus, taip pat laisvę jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas ginti savo interesų.

2. Politinės partijos Sąjungos lygiu prisideda reiškiant Sąjungos piliečių politinę valią.“

3. Direktyva 93/109/EB

6. 1993 m. gruodžio 6 d. Tarybos direktyvos 93/109/EB, nustatančios išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus[5], ketvirtojoje konstatuojamojoje dalyje nurodyta:

„kadangi EB sutarties 8b straipsnio 2 dalis yra susijusi tik su galimybe naudotis teise balsuoti ir būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus, nepažeidžiant EB sutarties 138 straipsnio 3 dalies, numatančios, kad visose valstybėse narėse bus nustatyta vienoda tų rinkimų tvarka; kadangi tuo iš esmės siekiama panaikinti valstybės narės pilietybės reikalavimą, kuris šiuo metu turi būti tenkinamas daugumoje valstybių narių norint naudotis tomis teisėmis.“

7. Šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Ši direktyva nustato išsamias priemones, kuriomis [Šia direktyva nustatoma išsami tvarka, kuria] vadovaudamiesi Sąjungos piliečiai, gyvenantys valstybėje narėje ir nesantys jos piliečiais, gali ten naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per rinkimus į Europos Parlamentą.“

4. Direktyva 94/80/EB

8. 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyvos 94/80/EB, nustatančios išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus[6], penktojoje konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„kadangi Sutarties 8b straipsnio 1 dalies tikslas yra užtikrinti, kad visi Sąjungos piliečiai, būdami ar nebūdami valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečiais, galėtų toje valstybėje tomis pačiomis sąlygomis naudotis balsavimo teise ir teise būti kandidatais savivaldybių rinkimuose; kadangi dėl to ne valstybės narės piliečiams taikomi reikalavimai, įskaitant tuos, kurie yra susiję su gyvenamojo laikotarpio trukme ir jos įrodymu, turėtų būti tokie patys, jei jie apskritai yra, kaip ir tie, kurie taikomi atitinkamos valstybės narės piliečiams; kadangi ne valstybės narės piliečiams

4 Toliau – Chartija.

5 OL L 329, 1993, p. 34, taip pat *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* specialusis leidimas lenkų kalba, 20 sk., 1 t., p. 7.

6 OL L 368, 1994, p. 38, taip pat *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* specialusis leidimas lenkų kalba, 20 sk., 1 t., p. 7.

neturi būti keliami jokie specialūs reikalavimai, jeigu išimtiniais atvejais skirtingų reikalavimų taikymas valstybės narės piliečiams ir ne piliečiams nėra pateisinamas konkrečiomis aplinkybėmis, dėl kurių juos reikia skirti.“

9. Šios direktyvos 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Ši direktyva nustato išsamias priemones, kuriomis [Šia direktyva nustatoma išsami tvarka, kuria] vadovaudamiesi Sąjungos piliečiai, gyvenantys valstybėje narėje ir nesantys jos piliečiais, gali ten naudotis teise balsuoti ir būti kandidatais vietos savivaldos rinkimuose.“

B. Lenkijos teisė

1. Politinių partijų įstatymas

10. 1997 m. birželio 27 d. *Ustawa o partiach politycznych* (Politinių partijų įstatymas)[7] 2 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Politinės partijos nariais gali būti Lenkijos Respublikos piliečiai, kurie yra ne jaunesni kaip 18 metų amžiaus.“

11. Šio įstatymo 5 straipsnyje nustatyta:

„Politinėms partijoms suteikiama prieiga prie visuomeninių radijo ir televizijos kanalų pagal atskiruose įstatymuose nustatytas taisykles.“

12. Minėto įstatymo 24 straipsnyje nurodyta:

„1. Politinių partijų finansiniai ištekliai gaunami iš jų narių mokamų nario mokesčių, aukų, paveldėjimo ar palikimo, pajamų iš turto, taip pat dotacijų bei įstatymuose numatytų subsidijų.

2. Politinių partijų finansiniai ištekliai gali būti naudojami tik įstatuose nustatytais tikslais arba labdaros tikslais.

<…>

4. Politinė partija gali gauti pajamų iš savo turto, susijusių tik su:

1) palūkanomis, gaunamomis už banko sąskaitose ir terminuotuose indėliuose laikomas lėšas;

2) prekyba *Skarbu Państwa* [Valstybės iždas, Lenkija] obligacijomis ir vekseliais;

3) turto perleidimu;

<…>“

[7] *Dz. U.*, Nr. 98, 1997, 604 pozicija, su pakeitimais (*Dz. U.*, 2022, 372 pozicija).

13. Šio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Politinė partija, kuri:

1) yra įsteigusi savo rinkimų komitetą *Sejm* [Seimas, Lenkija] rinkimuose ir nacionaliniu lygmeniu surinko ne mažiau kaip 3 % teisėtai atiduotų balsų už savo apygardos kandidatų į Parlamento nario pareigas sąrašą arba

2) prisijungė prie Seimo rinkimų koalicijos, kurios kandidatų į parlamento nario pareigas sąrašai šalies mastu surinko ne mažiau kaip 6 % teisėtai atiduotų balsų,

turi teisę kadencijos laikotarpiu ir laikydamasi šiame įstatyme nustatytų sąlygų bei taisyklių, gauti iš valstybės biudžeto finansuojamą dotaciją, <…>, kad galėtų vykdyti savo įstatuose numatytą veiklą.

<…>“

14. Politinių partijų įstatymo 36 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Politinės partijos rinkimų fondą gali sudaryti jos perverstos sumos, taip pat dovanos, paveldimas turtas ir palikimas.“

2. Rinkimų kodeksas

15. 2011 m. sausio 5 d. *Ustawa Kodeks wyborczy* (Rinkimų kodekso įstatymas) (toliau – Rinkimų kodeksas)[8] 84 straipsnyje nustatyta:

„1. Teisė kelti kandidatus dalyvauti rinkimuose priklauso rinkimų komitetams. Rinkimų komitetai taip pat vykdo kitą rinkimų veiklą, o visų pirma, remdamiesi išimtinumo principu, kandidatų vardu veda rinkimų kampaniją.

2. Per rinkimus į Seimą ir Senatą bei Lenkijos Respublikoje vykstančius Europos Parlamento rinkimus politinės partijos ir politinių partijų koalicijos, taip pat rinkėjai gali sudaryti rinkimų komitetus.

<…>

4. Per rinkimus į vietos ir regionų valdžios institucijoms atstovaujančias institucijas ir merų rinkimus rinkimų komitetus gali sudaryti politinės partijos ir politinių partijų koalicijos, asociacijos ir visuomeninės organizacijos (toliau – organizacijos), taip pat rinkėjai.“

16. Šio kodekso 87 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Politinės partijos gali sudaryti rinkiminę koaliciją siekdamos kelti bendrus kandidatus. Politinė partija gali priklausyti tik vienai rinkimų koalicijai.

2. Rinkimų koalicijos vardu rinkimų veiklą vykdo koalicijos rinkimų komitetas, kurį sudaro politinių partijų organai, įgalioti visuomenės atžvilgiu atstovauti kiekvienai partijai.“

[8] *Dz. U.*, Nr. 21, 2011, 112 pozicija, su pakeitimais (*Dz. U.*, 2020, 1319 pozicija).

17. Minėto kodekso 89 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Rinkimų komitetą iš rinkėjų gali sudaryti ne mažiau kaip penkiolika rinkimų teisę turinčių piliečių“.

18. To paties kodekso 117 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Rinkimų komitetai, kurių kandidatai buvo registruoti, turi teisę nuo 15-tos dienos iki rinkimų datos ir iki rinkimų kampanijos pabaigos datos transliuotojų sąskaita nemokamai skelbti rinkimų programas per visuomeninius radijo ir televizijos kanalus.“

19. Rinkimų kodekso 119 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Nepaisant 117 straipsnio 1 dalyje nurodytos teisės, kiekvienas rinkimų komitetas gali nuo tos dienos, kai kompetentinga rinkimų institucija gauna pranešimą apie jo įsteigimą, iki rinkimų kampanijos pabaigos dienos už užmokestį pristatyti savo rinkimų programą per valstybinius ir privačius radijo ir televizijos kanalus.“

20. Šio kodekso 126 straipsnyje nurodyta:

„Rinkimų komitetai rinkimų tikslais patirtas išlaidas padengia iš savo lėšų.“

21. Minėto kodekso 130 straipsnyje nustatyta:

„1. Įgaliotinis finansiniams reikalams yra atsakingas už rinkimų komiteto finansinius įsipareigojimus.

2. Rinkimų komiteto vardu ir jo naudai be raštiško įgaliotinio finansiniams reikalams sutikimo negali būti prisiimama jokių finansinių įsipareigojimų.

3. Jei įgaliotinio finansiniams reikalams valdomo turto nepakanka rinkimų komitetui pareikštiems reikalavimams padengti:

1) atsakomybė už politinės partijos ar organizacijos rinkimų komiteto finansinius įsipareigojimus tenka šį komitetą įsteigusiai politinei partijai ar organizacijai;

2) atsakomybė už koalicijos rinkimų komiteto finansinius įsipareigojimus solidariai tenka šiai koalicijai priklausančioms politinėms partijoms;

3) atsakomybė už rinkėjų rinkimų komiteto finansinius įsipareigojimus solidariai tenka komiteto nariams.

<…>“

22. To paties kodekso 132 straipsnyje nurodyta:

„1. Politinės partijos rinkimų komiteto finansiniai ištekliai gali būti gaunami tik iš šios partijos rinkimų fondo, sudaromo pagal [Politinių partijų įstatymo] nuostatas.

2. Koalicijos rinkimų komiteto finansiniai ištekliai gali būti gaunami tik iš jį sudarančių partijų rinkimų fondo.

3. Finansinius išteklius, kuriuos gauna:

1) organizacijos rinkimų komitetas;

2) rinkėjų rinkimų komitetas,

gali sudaryti tiktai Lenkijos piliečių, turinčių nuolatinę gyvenamąją vietą Lenkijos Respublikos teritorijoje, įnašai ir banko paskolos, paimtos tik rinkimų tikslams.

<…>“

23. Rinkimų kodekso 133 straipsnyje numatyta:

„1. Politinės partijos ar koalicijos rinkimų komitetas gali rinkimų kampanijos metu nemokamai naudotis politinės partijos patalpomis ir biuro įranga.

2. Rinkėjų rinkimų komitetas gali rinkimų kampanijos metu nemokamai naudotis šio komiteto nario patalpomis ir biuro įranga.

3. Organizacijos rinkimų komitetas gali rinkimų kampanijos metu nemokamai naudotis šios organizacijos patalpomis.“

24. Šio kodekso 341 straipsnyje nurodyta:

„Teisę siūlyti kandidatus rinkimams į Europos Parlamentą turi:

1) politinės partijos rinkimų komitetas;

2) koalicijos rinkimų komitetas;

3) rinkėjų rinkimų komitetas.“

25. Pagal minėto kodekso 343 straipsnį kandidatų sąrašas turi būti patvirtintas mažiausiai 10 000 rinkėjų, nuolat gyvenančių atitinkamoje rinkimų apygardoje, parašais.

26. Kalbant apie vietos ir regionų valdžios institucijų atstovų rinkimus, to paties kodekso 399 straipsnyje numatoma, kad teisę kelti kandidatus į tarybos narius turi politinių partijų rinkimų komitetai, koalicijų rinkimų komitetai, organizacijų rinkimų komitetai ir rinkėjų rinkimų komitetai.

27. Pagal Rinkimų kodekso 400 straipsnio 1 dalį politinės partijos rinkimų komitetas privalo pranešti *Państwowa Komisja Wyborcza* (nacionalinei rinkimų komisijai) apie savo įsteigimą nuo rinkimų organizavimo nuostatų paskelbimo dienos iki 55-tos dienos iki balsavimo dienos.

28. Šio kodekso 401 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad laikotarpiu nuo rinkimų organizavimo nuostatų paskelbimo dienos iki 55-tos dienos iki balsavimo dienos gali būti sudarytas koalicinis rinkimų komitetas, apie kurį koalicinio rinkimų komiteto atstovas informuoja nacionalinę rinkimų komisiją ne vėliau kaip 55-tą dieną iki balsavimo dienos.

29. Pagal minėto kodekso 402 straipsnio 1 dalį organizacijos rinkimų komitetas privalo pranešti apie jo įsteigimą rinkimų komisijos nariui, kompetentingam pagal šios organizacijos buveinę, nuo rinkimų organizavimo nuostatų paskelbimo dienos iki 55-tos dienos iki balsavimo dienos.

30. To paties kodekso 403 straipsnio 1–3 dalyse numatyta:

„1. Rinkėjų rinkimų komitetą gali sudaryti ne mažiau kaip penkiolika balsavimo teisę turinčių piliečių.

2. Surinkęs ne mažiau kaip 1 000 balsavimo teisę turinčių piliečių, kurie remia rinkimų komiteto įsteigimą, parašų, įgaliotinis rinkimų reikalams informuoja Nacionalinę rinkimų komisiją apie šio komiteto įsteigimą, vadovaudamasis 3 dalies nuostatomis. Pranešimas gali būti pateiktas ne vėliau kaip 55-tą dieną iki balsavimo.

3. Jei rinkėjų rinkimų komitetas buvo įsteigtas kandidatų iškėlimui tik vienoje vaivadijoje:

1) 1 dalyje nurodytų piliečių skaičius yra 5;

2) 2 dalyje nurodytas parašų skaičius yra 20, o 2 dalyje nurodytas pranešimas siunčiamas pagal komiteto buveinės vietą kompetentingam rinkimų komisarui.“

3. Radijo ir televizijos įstatymas

31. 1992 m. gruodžio 29 d. *Ustawa o radiofonii i telewizji* (Radijo ir televizijos įstatymas)[9] 23 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad visuomeniniai radijo ir televizijos transliuotojai turi suteikti politinėms partijoms galimybę išreikšti savo nuomonę esminiais visuomenės gyvenimo klausimais.

4. Asociacijų įstatymas

32. Pagal 1989 m. balandžio 7 d. *Ustawa Prawo o stowarzyszeniach* (Asociacijų įstatymas)[10] 4 straipsnio 1 dalį Lenkijoje gyvenantys užsieniečiai taip pat gali steigti asociacijas.

III. Ikiteisminė procedūra

33. 2012 m. balandžio 16 d. Komisija, vykdydama projektą „EU Pilot“, pateikė Lenkijos valdžios institucijoms preliminarią nuomonę dėl Lenkijos teisės aktų, kuriais Lenkijos piliečiams paliekama teisė steigti politinę partiją ir teisė įstoti į politinę partiją, nesuderinamumo su SESV 22 straipsniu.

[9] *Dz. U.*, Nr. 7, 1993, 34 pozicija, su pakeitimais (*Dz. U.*, 2020, 805 pozicija).

[10] *Dz. U.*, Nr. 20, 1989, 104 pozicija, su pakeitimais (*Dz. U.*, 2020, 2261 pozicija).

34. Nesulaukusi atsakymo, 2013 m. balandžio 26 d. Komisija išsiuntė Lenkijos Respublikai oficialų pranešimą tuo pačiu klausimu. 2013 m. liepos 24 d. atsakyme ši valstybė narė užginčijo bet kokį Sąjungos teisės pažeidimą.

35. 2014 m. balandžio 22 d. Komisija pateikė pagrįstą nuomonę, joje tvirtino, kad Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 22 straipsnį, nes atsisakė suteikti „judiems“ ES piliečiams teisę įsteigti politinę partiją ir teisę įstoti į politinę partiją.

36. 2014 m. birželio 16 d. atsakyme Lenkijos Respublika teigė, kad SESV 22 straipsnis nesuteikia „judiems“ ES piliečiams teisės gyvenamosios vietos valstybėje narėje įsteigti politinę partiją ir įstoti į politinę partiją.

37. 2020 m. gruodžio 2 d. raštu už teisingumą atsakingas Europos Komisijos narys paprašė Lenkijos Respublikos informuoti jį apie bet kokius savo pozicijos pasikeitimus ar teisės aktų pakeitimus, priimtus siekiant užtikrinti aptariamas teises „judiems“ ES piliečiams.

38. Kai Lenkijos valdžios institucijos 2021 m. sausio 26 d. raštu informavo Komisiją apie tai, kad pakartoja savo nuomonę, Komisija nusprendė pareikšti nagrinėjamą ieškinį, kurio dalykas yra politinės partijos nario statuso suteikimas tik Lenkijos piliečiams. Komisija patikslino, kad, kiek tai susiję su „judžių“ ES piliečių teisės įsteigti politinę partiją klausimu, kuris buvo iškeltas ankstesniais procedūros etapais, ji pasiliko galimybę jį iškelti vykstant atskiram procesui.

IV. Šalių reikalavimai

39. Savo ieškinyje Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– konstatuoti, kad „atsisakydama Europos Sąjungos piliečiams, kurie neturi Lenkijos pilietybės, tačiau kurių gyvenamoji vieta yra Lenkijos Respublikos teritorijoje, suteikti teisę būti politinių partijų nariais Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal [SESV] 22 straipsnį“ ir

– priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

40. Lenkijos Respublika prašo atmesti ieškinį kaip nepagrįstą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

41. 2022 m. gegužės 10 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Čekijos Respublikai buvo leista įstoti į bylą palaikyti Lenkijos Respublikos reikalavimų.

42. Savo įstojimo į bylą paaiškinime Čekijos Respublika pateikė nepriimtinumu grindžiamą prieštaravimą, išplėtojo tam tikrus Lenkijos Respublikos argumentus ir atsakė į tam tikrus Komisijos pateiktus argumentus.

43. Savo pastabas dėl šio pareiškimo dėl įstojimo į bylą ši institucija baigia nagrinėdama tik naujus klausimus, nes palaiko savo ieškinyje išdėstytas išvadas.

V. Analizė

A. Dėl Čekijos Respublikos pareikšto nepriimtinumu grindžiamo prieštaravimo

1. Šalių argumentai

44. Priešingai nei Lenkijos Respublika, Čekijos Respublika savo įstojimo į bylą pareiškime teigia, kad ieškinys dėl įsipareigojimų nevykdymo yra nepriimtinas, nes nuostatos, kuriomis jis grindžiamas, neaiškios. Ši valstybė narė pažymi, kad nors Komisija nustatė SESV 22 straipsnio pažeidimą, savo ieškinio motyvuose ji taip pat remiasi SESV 20 straipsnio 2 dalies b punktu ir Chartijos 11 bei 12 straipsniais.

45. Komisija mano, kad akivaizdu, jog draudimas „judiems“ ES piliečiams įstoti į partiją yra nesuderinamas su SESV 22 straipsniu. Lenkijos Respublika tai gerai suprato ir tuo rėmėsi gindamasi savo pareiškimuose. Komisija nurodo, kad, pirma, norint teisingai išaiškinti jos ieškinio pagrindą, reikėjo sistemiškai atsižvelgti į kitas pirminės teisės nuostatas. Toliau ji taip pat rėmėsi Chartija, kad primintų, jog valstybės narės, nustatydamos taisykles, reglamentuojančias naudojimąsi SESV 22 straipsniu suteiktomis politinėmis teisėmis, įgyvendina Sąjungos teisę ir dėl to privalo gerbti pagrindines teises. Galiausiai dėl to negalima abejoti šios bylos apimtimi, atsispindinčia ieškinio reikalavimuose, pagal kuriuos nagrinėjami nacionalinės teisės aktai, kuriais tiesiogiai diskriminuojama dėl pilietybės, turi būti laikomi SESV 22 straipsnio pažeidimu.

2. Vertinimas

46. Pagal Teisingumo Teismo statuto 40 straipsnio ketvirtą pastraipą „prašyme įstoti į bylą nurodomi reikalavimai gali būti pateikiami tik vienos iš šalių reikalavimams paremti“ [11]. Vadinasi, Čekijos Respublikos pareikštas prieštaravimas yra nepriimtinas [12], nes Lenkijos Respublika nepateikė ieškinio nepriimtinumu grindžiamo prieštaravimo.

47. Vis dėlto, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo procedūros 120 straipsnio c punkte suformuluotus reikalavimus ir jo jurisprudenciją [13], reikia išnagrinėti, ar Komisijos ieškinyje prieštaravimai išdėstyti nuosekliai ir tiksliai, siekiant sudaryti Lenkijos Respublikai ir Teisingumo Teismui sąlygas tiksliai įvertinti nurodyto Sąjungos teisės pažeidimo apimtį, o tai yra būtina sąlyga, kad ši valstybė narė galėtų tinkamai pateikti savo gynybos argumentus, o Teisingumo Teismas – patikrinti, ar nurodytas įsipareigojimų nevykdymas egzistuoja.

48. Nagrinėjamu atveju, kaip teigia Komisija, iš ieškinio motyvų matyti, kad SESV 22 straipsnis, kuriuo jis grindžiamas, turi būti aiškinamas atsižvelgiant į SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkte apibrėžtą kontekstą bei sąsajas su Chartijos 11 ir 12 straipsniais. Taigi negalima teigti, kad Komisija remiasi šių nuostatų pažeidimu [14].

[11] Žr. Teisingumo Teismo Procedūros reglamento 129 straipsnį.

[12] Žr. 1993 m. kovo 24 d. Sprendimą *CIRFS ir kt. / Komisija* (C-313/90, EU:C:1993:111, 22 punktas) ir 2007 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Ispanija / Taryba* (C-141/05, EU:C:2007:653, 27 ir 28 punktai).

[13] Dėl Teisingumo Teismo vykdomos kontrolės žr., be kita ko, 2016 m. birželio 2 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai* (C-233/14, EU:C:2016:396, 43 punktas) ir 2016 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Komisija / Čekijos Respublika* (C-525/14, EU:C:2016:714, 14 punktas), taip pat dėl sąlygų, kurios turi būti tenkinamos, 2023 m. birželio 5 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatus gyvenimas)* (C-204/21, EU:C:2023:442, 188–190 punktai ir jame nurodyta jurisprudencija).

[14] Pagal analogiją žr. 2010 m. rugsėjo 30 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-132/09, EU:C:2010:562, 40 ir 41 punktai).

B. Dėl esmės

1. Šalių argumentai

a) Komisija

1) Dėl ieškinio pagrindo dėl įsipareigojimų neįvykdymo

49. Komisija savo prašymą pagrindė SESV 22 straipsniu, remdamasi šiais argumentais:

– juo „judiems“ ES piliečiams suteikiama teisė naudotis rinkimų teisėmis savivaldos ir Europos Parlamento rinkimuose tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečiams,

– jame įtvirtintas bendras ir universalus vienodo požiūrio principas, kuris neapsiriboja vien praktinėmis, administracinėmis ir procedūrinėmis taisyklėmis, visų pirma nustatytomis direktyvose 93/109 ir 94/80, ir kurio nereikalaujama detalizuoti visais konkrečiais galimybės dalyvauti rinkimuose aspektais,

– taigi draudžiama bet kokia pilietybės kriterijumi grindžiama priemonė, kuria užkertamas kelias „judiems“ ES piliečiams pasinaudoti teise būti kandidatais tomis pačiomis sąlygomis kaip ir valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečiams, ir

– nesuteikiant „judiems“ ES piliečiams galimybės įstoti į politinę partiją, kaip numatyta Politinių partijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje, kuria iš jų atimta galimybė patekti į svarbiausią dalyvavimui rinkimuose organą, jiems suteikiamos prastesnės galimybės būti išrinktiems, palyginti su Lenkijos piliečiais. Taigi iš šių piliečių atimama galimybė patirti poveikį, kurio siekiama Sutartimi suteiktomis teisėmis, grindžiamomis jų integracija gyvenamosios vietos valstybėje narėje [15].

50. Ji tvirtina, kad neteigia, jog Sąjungos teisėje pripažįstama „judžių“ ES piliečių *teisė dalyvauti politiniame gyvenime*. Kita vertus, ji pabrėžia esminį politinių partijų vaidmenį rinkimų sistemose, valstybių narių politiniame gyvenime ir apskritai jų indėlį į atstovaujamąją demokratiją. Šiuo klausimu ji remiasi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika [16] bei Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) politinių partijų reglamentavimo gairėmis [17].

51. Dėl to ji mano, kad „judus“ Sąjungos pilietis negali būti kandidatas per valstybėje narėje, kurioje jis gyvena, vykstančius rinkimus *tomis pačiomis sąlygomis* kaip ir šios valstybės piliečiai, jeigu jis negali būti kandidatas šiuose rinkimuose kaip šalies politinės partijos narys.

[15] Komisija remiasi Direktyvos 93/109 dešimta konstatuojamąja dalimi ir Direktyvos 94/80 keturiolikta konstatuojamąja dalimi.

[16] Komisija cituoja 1998 m. sausio 30 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimą *Turkijos jungtinė komunistų partija ir kiti prieš Turkiją* (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, 44 punktas), o dėl politinių partijų svarbos kaip pavyzdį nurodo 1998 m. gegužės 25 d. Sprendimą *Socialistų partija ir kiti prieš Turkiją* (CE:ECHR:1998:0525JUD002123793, 41 punktas) ir 2003 m. vasario 13 d. Sprendimą *Refah Partisi (Gerovės partija) ir kiti prieš Turkiją* (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, 86–89 punktai).

[17] Toliau – Venecijos komisijos gairės. Žr. 2-ąjį šių gairių leidimą (tyrimas Nr. 881/2017). Komisija remiasi minėtų gairių 1 punktu (p. 5), taip pat 17 ir 18 punktais (p. 9). Kalbant apie partijas kaip ryšį tarp piliečių ir valstybines pareigas einančių asmenų, ši institucija minima 18 punkte (p. 9).

52. Šiuo klausimu ji tvirtina, kad kandidatui per rinkimus narystė politinėje partijoje suteikia daug specifinių pranašumų, kurie neturi atitikmens už šios partijos ribų, priešingai, nei teigia Lenkijos Respublika, remdamasi tam tikromis nacionalinės teisės nuostatomis dėl organizacijų[18]. Šie pranašumai yra tokie:

– viešas partijos pavadinimo žinomumas, jos istorinės šaknys ir reputacija, taip pat jos ryšiai su visuomeninėmis ir organizacinėmis struktūromis (pavyzdžiui, profesinėmis sąjungomis, kurios istoriškai galėjo būti susijusios su tam tikra partija, jaunimo organizacijomis ir t. t.),

– politinės partijos rinkimų aparato ir žmogiškųjų bei finansinių išteklių naudojimas ir

– pagal nacionalinę teisę suteikiamos specifinės prerogatyvos, susijusios su galimybėmis gauti finansavimą arba naudotis žiniasklaidos priemonėmis ir su mokesčiais.

53. Dėl finansavimo Lenkijoje Komisija pažymi, kad pagal Politinių partijų įstatymo 28 straipsnį politinės partijos, gavusios tam tikrą balsų skaičių per Seimo rinkimus, jo kadencijos metu turi teisę į subsidiją. Pagal minėto įstatymo 24 straipsnį jos turi galimybę naudotis finansavimo šaltiniais, kurių yra daug daugiau nei rinkimų ir organizacinių komitetų atveju, ir tokie šaltiniai, be kita ko, gali būti naudojami rinkimų kampanijai finansuoti per rinkimų fondus, kurie taip pat finansuojami iš aukų, paveldėto turto ir palikimo, kaip numatyta minėto įstatymo 36 straipsnyje.

54. Šiuo klausimu Komisija atkreipia dėmesį į du kitus rinkimų komitetams būdingus apribojimus, konkrečiai:

– pagal Rinkimų kodekso 403 straipsnį savivaldos rinkimų metu rinkėjai, norintys sudaryti rinkimų komitetą, turi surinkti ne mažiau kaip 1000 parašų, o

– iš kandidatų, kurie nėra lenkai, atimama teisė finansiškai prisidėti prie organizacijų ar rinkėjų rinkimų komitetų, todėl jie negali pervesti lėšų komitetui, net jeigu jas skiria savo rinkimų kampanijai; dėl šio apribojimo prarandama daugiau galimybių būti išrinktam[19].

55. Dėl žiniasklaidos priemonių Komisija pabrėžia, kad politinės partijos paprastai turi daugiau finansinių išteklių, kuriuos gali skirti veiklai, skirtai savo kandidatams reklamuoti arba net reklaminiams puslapiams privačiuose kanaluose pirkti ar aktyviai veiklai socialiniuose tinkluose. Be to, pagal Politinių partijų įstatymo 5 straipsnį bei Radijo ir televizijos įstatymo 23 straipsnį politinėms partijoms garantuojama nuolatinė prieiga prie visuomeninės žiniasklaidos, taigi jos gali reikšti savo nuomonę esminiais viešųjų reikalų klausimais per visuomeninį radiją ir televiziją, net jeigu ji nesusijusi su konkrečia rinkimų kampanija. Komisijos nuomone, visos šios priemonės didina partijos narių galimybes būti žinomiems ir plačiai skleisti savo rinkimų programos turinį.

56. Be to, Komisija mano, kad remiantis keliomis apklausomis, iš kurių atrodo, kad rinkėjai dažniau balsuoja atsižvelgdami į kandidato asmenybę, o ne į jo narystę politinėje partijoje, negalima paneigti išvados, kad, pagal Lenkijos įstatymus „judūs“ ES piliečiai, norintys

[18] Žr. šios išvados 72 ir 73 punktus. Be to, Komisija mano, kad Lenkijos Respublika nepagrindžia, kad narystė politinėje partijoje rinkėjams yra mažiau svarbi už kandidato asmenybę.

[19] Komisija remiasi Komisijos Teisių, lygybės ir pilietiškumo programos (2014–2020 m.) lėšomis finansuota ataskaita „Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Poland“ („Judžių ES piliečių dalyvavimo politikoje ataskaita: Lenkija“), 2018 m. spalio mėn., p. 14, skelbiama internete šiuo adresu: https://faireu.ecas.org/wp-content/uploads/2019/02/FAIREU_Poland.pdf?msclkid=2da146edac3e11ec9e63cccc876888d9.

kandidatuoti savivaldybių rinkimuose arba rinkimuose į Europos Parlamentą, yra tiesiogiai diskriminuojami dėl pilietybės. Konkrečiai kalbant, taip pat reikia atsižvelgti į tai, kad šie piliečiai priimančiojoje šalyje gali būti mažiau žinomi.

2) Dėl valstybių narių kompetencijos įgyvendinimo

57. Komisija primena, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją:

– valstybės narės turi įgyvendinti savo įgaliojimus laikydamosi Sąjungos teisės [20] ir

– nacionalinės priemonės, galinčios trukdyti naudotis Sutartimi garantuojamomis pagrindinėmis laisvėmis, taikymas gali būti pateisinamas pagal Sąjungos teisę tik tuo atveju, jei dėl šios priemonės taikymo nepažeidžiamos Sąjungos teisės sistemoje saugomos pagrindinės teisės [21].

58. Šiuo klausimu ji teigia, kad priimdama nuostatas dėl teisės būti kandidatu savivaldybių rinkimuose ir rinkimuose į Europos Parlamentą, Lenkijos Respublika turi atsižvelgti į pareigas, kylančias iš SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkto ir 22 straipsnio, kad būtų taikoma Sąjungos teisė, kaip tai suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį [22].

59. Narystė politinėje partijoje yra naudojimosi asociacijų laisve ir saviraiškos laisve, įtvirtintomis atitinkamai Chartijos 12 straipsnio 1 dalyje ir 11 straipsnyje [23], išraiška. Komisijos nuomone, SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkto ir 22 straipsnio taikymo sritis ir reikalavimai turi būti aiškinami atsižvelgiant į šias Chartijos nuostatas [24].

60. Taigi Komisija teigia, kad teisės įstoti į politinę partiją atėmimas yra akivaizdus pagrindinės teisės jungtis į asociacijas suvaržymas. Pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį toks suvaržymas negali viršyti EŽTK leidžiamo apribojimo. Ji taip pat pažymi, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje pripažįstamas Sąjungos valstybių narių savitumas [25].

61. Be to, Komisija primena, kad įtraukiant politines teises į SESV nuostatas, susijusias su pilietybe, siekiama užtikrinti, kad „judūs“ ES piliečiai galėtų integruotis ir atlikti aktyvų politinį vaidmenį valstybėje narėje, kurioje gyvena, savivaldos ir Europos Parlamento rinkimų kontekste, o tai paneigia bet kokią kišimosi į nacionalinius reikalus idėją.

62. Be to, valstybės narės turi galimybę palikti teisę būti kandidatu per nacionalinius (arba, kai kuriais atvejais, regioninius) rinkimus tik savo piliečiams, o tai atitinka principą, kad negalima kėsintis į nacionalinį pagrindinių politinių ir konstitucinių struktūrų identitetą. Šiuo klausimu Komisija pažymi, kad Lenkijos Respublika nepateikė jokių tokio pažeidimo įrodymų, o jokia kita

[20] Dėl rinkimų procedūros Komisija remiasi 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimu *Eman ir Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545).

[21] Komisija nurodo 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-441/02, EU:C:2006:253, 108 punktas).

[22] Ši institucija remiasi 2021 m. liepos 15 d. sprendimo *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602, 88 punktu) ir nurodo, kad Teisingumo Teismas patikslino, jog valstybės narės, įgyvendindamos SESV nuostatas, susijusias su pagrindiniu Sąjungos piliečio statusu, privalo laikytis Chartijos nuostatų.

[23] Komisija primena, kad ši nuostata atitinka 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 11 straipsnį.

[24] Komisija dar kartą daro nuorodą į 2021 m. liepos 15 d. Sprendimą *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602). Dėl aplinkybės, kad nacionalinės taisyklės turi atitikti Chartijos 12 straipsnyje įtvirtintą asociacijų laisvę, ji remiasi 2020 m. birželio 18 d. Sprendimu *Komisija / Vengrija (Asociacijų skaidrumas)* (C-78/18, EU:C:2020:47).

[25] Kalbant apie EŽTK 16 straipsnį, pažymėtina, kad Komisija remiasi 1995 m. balandžio 27 d. EŽTT sprendimu *Piermont prieš Prancūziją* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, 64 punktas), pagal kurį Sąjungos valstybės narės negali remtis šia nuostata prieš kitų valstybių narių piliečius, įgyvendinančius jiems pagal Sutartis suteiktas teises.

valstybė narė, išskyrus ją ir Čekijos Respubliką, neriboja narystės politinėje partijoje sąlygų. Be to, Komisija neigia, kad siekia apginti neribotą teisę dalyvauti gyvenamosios vietos valstybės narės politiniame gyvenime. Beje, ji mano, kad niekas nedraudžia apriboti „judžių“ ES piliečių dalyvavimo politinėse partijose apimties, pavyzdžiui, keliant kandidatus nacionalinio parlamento rinkimuose.

63. Galiausiai aplinkybė, kad kandidatai, kurie nėra politinės partijos nariai, gali būti įtraukti į partijos rinkimų komiteto sąrašą, negali padėti atkurti lygybės su kandidatais, kurie yra partijos nariai, nes pakanka konstatuoti, kad pastarieji kandidatuoja kaip partijos nariai, o pirmieji priklauso nuo susitarimo, sudaromo partijos nariams priėmus palankų sprendimą, kuriam jie negali daryti įtakos „iš vidaus“.

b) Lenkijos Respublika

64. Ši valstybė narė pateikia tris argumentų grupes.

1) SESV 22 straipsnio formuluotė nesuteikia teisės įstoti į politinę partiją

65. Lenkijos Respublikos teigimu, SESV 22 straipsnis netaikytinas tiesiogiai, nes pagal jo dvi dalis reikia priimti papildomus teisės aktus, kuriais nesiekiama visiškai suderinti valstybių narių rinkimų sistemų[26]. Jis susijęs tik su formaliais teisės būti kandidatu reikalavimais, o ne su praktinėmis galimybėmis būti išrinktam valstybėje narėje. SESV 22 straipsnio aiškinimo išplėtimas, įtraukiant teisę įstoti į politinę partiją, prieštarautų ESS 5 straipsnio 2 dalyje ir 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytam kompetencijos suteikimo principui.

2) Narystės politinėje partijoje apribojimas pateisinamas siekiu apriboti „judžių“ ES piliečių įtakos nacionaliniam politiniam gyvenimui sferą.

66. Lenkijos Respublika mano, kad dėl partijų vaidmens viešosios politikos srityje ir jų siekiamo tikslo įgyvendinti viešąją valdžią „judžių“ ES piliečių narystė politinėje partijoje gali turėti įtakos visų pirma parlamento ar prezidento rinkimų rezultatams, o tai būtų nesuderinama su SESV 22 straipsniu, kurio taikymo sritis apima tik tam tikrus rinkimus, ir su ESS 4 straipsnio 2 dalimi.

67. Šiuo klausimu ji teigia, kad, kiek tai susiję su naryste politinėse partijose, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Lenkijos Respublikos Konstitucijos) 11 straipsnio 1 dalimi garantuojama laisvė steigti politines partijas ir jų veiklos laisvė, suprantant, kad politinės partijos, vadovaudamosi laisvo dalyvavimo ir lygybės principais, vienija Lenkijos piliečius, siekdamos demokratinėmis priemonėmis daryti įtaką nacionalinei politikai.

68. Lenkijos Respublika nesutinka su Komisijos analize, kad, atimant teisę jungtis į politinę partiją, pažeidžiama Chartijos 12 straipsnyje ir EŽTK 11 straipsnyje įtvirtinta asociacijų laisvė. Ji teigia, pirma, kad valstybės, kurios yra šios konvencijos šalys, gali nustatyti užsieniečių politinės veiklos apribojimus[27]. Antra, Sąjungos teisėje nesant nuostatos dėl teisės prisijungti prie politinės partijos, Chartijos 12 straipsnis netaikomas.

[26] Lenkijos Respublika remiasi direktyvomis 93/109 ir 94/80, konkrečiai – pirmosios direktyvos penkta konstatuojamąja dalimi ir antrosios direktyvos ketvirta konstatuojamąja dalimi.

[27] Šis argumentas grindžiamas EŽTK 16 straipsnio nuostatomis.

3) Kandidatai, kurie nėra politinės partijos nariai, nėra ypač nepalankioje padėtyje, palyginti su partijos nariais

69. Lenkijos Respublika teigia: pirma, Lenkijos įstatymuose nenumatyta, kad narystė politinėje partijoje yra sąlyga kandidatuoti savivaldos rinkimuose ar rinkimuose į Europos Parlamentą.

70. Antra, Komisija turėtų pagrįsti savo teiginius, kad narystė politinėje partijoje padidina galimybes būti išrinktam per savivaldybių rinkimus arba į Europos Parlamentą, nors tyrimai rodo, kad rinkėjų pasirinkimas, atvirkščiai, priklauso nuo to, kaip rinkėjai vertina kandidatus pagal jų dalyvavimą visuomeniniame ir politiniame gyvenime [28] arba, kitaip tariant, pagal jų žinomumą. Be to, Komisijos pateiktas pavyzdys, pagal kurį „judūs“ ES piliečiai yra susibūrę į asociaciją, kuri gali ginti panašias į politinės partijos pažiūras, yra atsietas nuo realių aplinkybių, nes daroma prielaida, kad tarp tokios asociacijos narių nebūtų nė vieno lenko.

71. Trečia, Lenkijos Respublika nurodė, kad „judus“ ES pilietis gali būti įrašytas į politinės partijos ar partijų koalicijos siūlomų kandidatų sąrašą [29].

72. Ketvirta, atsakydama į Komisijos argumentus, susijusius su finansavimu, Lenkijos Respublika visų pirma nurodo, kad teigdama, jog rinkėjų rinkimų komitetai ir organizacijos yra finansiškai nepalankioje padėtyje, palyginti su partijomis ir koalicijomis, Komisija neatsižvelgia į Rinkimų kodekse partijų ar koalicijų rinkimų komitetams nustatytą išlaidų apatinę ribą. Be to, tiesa, kad prie politinės partijos finansavimo gali prisidėti tik Lenkijos piliečiai, bet pagal Politinių partijų įstatymo 25 straipsnio 1 dalį jie iš principo privalo nuolat gyventi jos teritorijoje.

73. Penkta, Lenkijos Respublikos teigimu, nors sąlyga surinkti 1 000 parašų, išskyrus tam tikras situacijas [30], kad būtų sudarytas rinkimų komitetas, netaikoma partijų, koalicijų ir organizacijų rinkimų komitetams, „judūs“ ES piliečiai turi galimybę sudaryti rinkimų komitetus, kuriuose jie galėtų kelti savo kandidatūras ir naudotis jų infrastruktūra.

74. Šešta, dėl žiniasklaidos Lenkijos Respublika nurodo, kad, pirma, galimybė naudotis ja, neišskiriant rinkimų komitetų, reglamentuojama Rinkimų kodekso 116 ir paskesniais straipsniais bei konkrečiomis šio kodekso nuostatomis, susijusiomis su įvairiais rinkimais. Dėl teisės reikšti savo nuomonę per visuomeninę televiziją ne rinkimų kampanijos laikotarpiu Lenkijos Respublika nurodo, kad ši teisė kyla iš partijų vaidmens valstybės politinėje sistemoje ir kad valstybės narės turi išimtinę kompetenciją šioje srityje. Galiausiai ji atkreipia dėmesį į vienodą prieigą prie socialinių tinklų, kurie yra įtakingi tiek rinkimų kampanijų metu, tiek joms nevykstant.

[28] Lenkijos Respublika remiasi dviem *Centrum Badania Opinii Społecznej* (Viešosios nuomonės tyrimų centras, Lenkija) tyrimo ataskaitomis, atitinkamai Nr. 165/2018 „Balsavimo 2018 m. savivaldybių rinkimuose motyvai“ ir Nr. 96/2014 „Rinkimai į Europos Parlamentą lenkų pasisakymuose po rinkimų“, parengtomis remiantis apklaustųjų pasisakymais.

[29] Šiuo klausimu Lenkijos Respublika nurodo, kad per pastaruosius savivaldybių rinkimus, vykusius 2018 m., savo kandidatūras iškėlė keturi „judūs“ ES piliečiai, iš kurių du turi būti partijos arba partijų koalicijos rinkimų komiteto kandidatai. Vienas iš šių kandidatų buvo išrinktas tokiomis sąlygomis. Per 2019 m. rinkimus į Europos Parlamentą savo kandidatūros neiškėlė nė vienas „judus“ ES pilietis. Lenkijos Respublika pažymi, kad nors „judūs“ ES piliečiai išreiškė nedidelį susidomėjimą kandidatavimu per rinkimus, nors taip pat reikia turėti omenyje, kad bendras Lenkijoje gyvenančių „judžių“ ES piliečių skaičius yra nedidelis, pusė šių piliečių buvo įtraukti į politinės partijos ar partijų koalicijos rinkimų komiteto kandidatų sąrašus. Tai reikia palyginti su Komisijos cituojama poveikio vertinimo ataskaita, pridedama prie 2021 m. lapkričio 25 d. pateikto pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos, kuria nustatoma išsami Sąjungos piliečių, gyvenančių valstybėje narėje ir neturinčių jos pilietybės, naudojimosi teise balsuoti ir kandidatuoti Europos Parlamento rinkimuose tvarka (Darbo dokumentas SWD(2021) 357 *final*). Vienas „judus“ ES pilietis tvirtino, kad bandė dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą savo gyvenamojoje valstybėje narėje ir negalėjo įstoti į politinę partiją. Lenkijos Respublika pažymi, kad šioje ataskaitoje pateikti duomenys grindžiami nedideliu atsakymus pateikusių asmenų skaičiumi.

[30] Žr. Rinkimų kodekso 403 straipsnį.

c) Konkretūs į bylą įstojusios Čekijos Respublikos argumentai ir Komisijos pastabos, kuriomis į juos atsakoma

1) Dėl SESV 22 straipsnio taikymo srities

i) Čekijos Respublikos argumentai

75. Ši valstybė narė teigia, kad iš direktyvų 93/109 ir 94/80, kuriomis vadovaujamasi aiškinant SESV 22 straipsnį, matyti, jog pilietybės sąlyga nagrinėjama atsižvelgiant į teisę balsuoti ir būti išrinktam, o ne į kitus elementus, įskaitant stojimo į politinę partiją sąlygas. Šį vertinimą patvirtina Teisingumo Teismo jurisprudencija [31].

ii) Komisijos pastabos

76. Ši institucija laikosi nuomonės, kad nors antrinės teisės aktai neabejotinai reglamentuoja tam tikrus Sąjungos piliečių teisės į rinkimus aspektus, šiais antriniais teisės aktais negalima remtis, siekiant apriboti SESV 22 straipsnio, taigi ir SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkto, taikymo sritį šiais teisės aktais reglamentuojamais konkrečiais klausimais. Leidžiama antrinės teisės aktų taikymo sritis nustatoma pagal Sutartis, o ne atvirkščiai [32].

2) Dėl taikytino teisinio pagrindo

i) Čekijos Respublikos argumentai

77. Ši valstybė narė tvirtina, kad, jei Sąjungos teisė būtų taikoma šioje byloje, ji turėtų būti vertinama atsižvelgiant į bendrą diskriminacijos dėl pilietybės draudimą, įtvirtintą SESV 18 straipsnyje, o ne į SESV 22 straipsnį, kuriame numatytas specialus diskriminacijos draudimas, susijęs su „judžių“ ES piliečių teise balsuoti ir būti kandidatais tam tikruose rinkimuose. Kadangi narystė politinėje partijoje nesuteikia „judžiam“ ES piliečiui kandidato rinkimuose statuso, nesant tokio statuso, taikytinas tik SESV 18 straipsnis [33].

ii) Komisijos pastabos

78. Ji ginčija Čekijos Respublikos nurodytos jurisprudencijos, kuria ji grindžia savo argumentus, reikšmingumą. Tai, kad Teisingumo Teismas nustatė diskriminaciją, prieštaraujančią nuostatoms, atitinkančioms SESV 18 straipsnio nuostatas, nereiškia, kad šioje byloje nagrinėjamos diskriminacinės nuostatos, susijusios su naudojimosi politinėmis teisėmis, kurios pagal SESV 22 straipsnį suteiktos „judiems“ ES piliečiams, sąlygomis, negali būti laikomos pažeidžiančiomis šioje nuostatoje aiškiai numatytą pareigą laikytis vienodo požiūrio. Direktyvoje 93/109 Sąjungos teisės aktų leidėjas pažymėjo, kad „[dabartinėje SESV 22 straipsnio

[31] Čekijos Respublikos teigimu, EB sutarties redakcijos, atsiradusios pasirašius Amsterdamo sutartį, 19 straipsnio 2 dalyje, t. y. dabartiniame SESV 22 straipsnyje, „apsiribojama tuo, kad šiai teisei balsuoti ir būti išrinktam taikomas nediskriminavimo dėl pilietybės principas“. Ji cituoja 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Eman ir Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545, 53 punktas).

[32] Komisija, kiek tai susiję su SESV 21 straipsniu, pagal analogiją remiasi 2017 m. lapkričio 14 d. sprendimu *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862) ir 2018 m. birželio 5 d. Sprendimu *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385).

[33] Minėta valstybė narė prideda šias nuorodas: „Žr. 1998 m. gegužės 12 d. Sprendimą *Martínez Sala* (C-85/96, EU:C:1998:217, 58 ir 63 punktai). Šioje byloje buvo nagrinėjamas klausimas, ar atitinkamas judus ES pilietis buvo įgijęs darbuotojo statusą“; taip pat „Žr. 1999 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-172/98, EU:C:1999:335, 12 punktas) ir generalinio advokato G. Cosmas išvadą byloje *Komisija / Belgij*a (C-172/98, EU:C:1999:43, 11 punktas)“.

2 dalyje] nustatyta teisė balsuoti ir būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus gyvenamosios vietos valstybėje narėje yra pavyzdys, kaip taikomas valstybės narės piliečių ir ne piliečių nediskriminavimo principas“ [34]. Be to, aiškinimas, pagal kurį į SESV 22 straipsnio taikymo sritį patenka tik kandidatų statusą turintys piliečiai, prieštarautų šios nuostatos formuluotei, kurioje nurodytos *buvimo kandidatu per rinkimus sąlygos*, įskaitant galimybes tapti kandidatu, o paskui galimybes būti renkamam [35].

3) Dėl tariamo pažeidimo įrodymo

i) Čekijos Respublikos argumentai

79. Ši valstybė narė primena, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją Komisija privalo nustatyti, ar buvo padarytas nurodytas pažeidimas, ir negali remtis kokia nors prezumpcija [36]. Vadinasi, ieškinyje nurodytiems nepagrįstiems įtarimams ir prezumpcijoms dėl silpnesnės „judžių“ ES piliečių, kurie nėra politinės partijos nariai, padėties negali būti pritarta.

ii) Komisijos pastabos

80. Ji pažymi, kad diskriminacija, dėl kurios priekaištaujama Lenkijos Respublikai, kyla tiesiogiai iš privalomų teisinių nuostatų, o ne iš administracinės praktikos. Vadinasi, Teisingumo Teismui nebūtina pateikti statistinių duomenų apie „judžių“ ES piliečių, kurie dėl šios diskriminacijos patyrė faktinę žalą, skaičių. Tai praktiškai neįmanoma ir tokiu atveju, kaip šis, kai diskriminacinė priemonė turi atgrasomąjį poveikį. Iš tikrųjų neįmanoma tiksliai nustatyti, kiek „judžių“ ES piliečių nebandė kandidatuoti rinkimuose, nes draudimas stoti į politinę partiją juos nuo to atgrasė [37].

4) Dėl pagal SESV 22 straipsnį suteikiamų teisių įgyvendinimo ribojimo

i) Čekijos Respublikos argumentai

81. Ši valstybė narė kritikuoja Komisijos nurodytos jurisprudencijos, būtent 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* [38], svarbą ir primena, kad tai, jog „judūs“ ES piliečiai negali būti politinių partijų nariai, nepažeidžia SESV 22 straipsnyje numatytos rinkimų teisių esmės, ir kad pagal Lenkijos teisės aktus leidžiama naudotis visos apimties šiomis teisėmis.

ii) Komisijos pastabos

82. Ji laikosi pozicijos, kad, kai valstybės narės nustato taisykles, susijusias su naudojimusi SESV 22 straipsnyje numatytomis politinėmis teisėmis, jos turi tai daryti laikydamosi šios nuostatos reikalavimų ir gerbdamos pagrindines teises. Komisija priduria, kad iš jos ieškinyje

[34] Komisija cituoja dalį šios direktyvos preambulės trečios konstatuojamosios dalies.

[35] Tie patys argumentai būtų taikomi ir teisei balsuoti. Pagal SESV 22 straipsnį garantuojama teisė būti rinkėju tuo metu, kai šis statusas dar nėra įgytas.

[36] Minėta valstybė narė, be kita ko, remiasi 2019 m. kovo 14 d. Sprendimu *Komisija / Čekijos Respublika* (C-399/17, EU:C:2019:200, 51 punktas).

[37] Komisija pažymi, kad vis dėlto ji pateikė bent vieną tokį pavyzdį: žr. šios išvados 29 išnašoje nurodytą poveikio vertinimo ataskaitą.

[38] C-441/02, EU:C:2006:253, 108 punktas.

nurodytos jurisprudencijos, susijusios su valstybių narių pareiga atsižvelgti į šias teises, kyla valstybių narių pareiga naudotis savo diskrecija taip, kad būtų užtikrinama pagarba šioms teisėms [39].

5) Dėl padėties kitose valstybėse narėse

i) Čekijos Respublikos argumentai

83. Komisijos argumentas, kad narystės politinėse partijose apribojimai numatyti tik dviejose valstybėse narėse, neturi reikšmės aiškinant SESV 22 straipsnį. Šiuo argumentu, atvirkščiai, patvirtinama, kad Komisija, remdamasi visuomenės pokyčiais, siekia šią nuostatą, kurios formuluotė ilgą laiką išliko nepakitusi, aiškinti kitaip. Vis dėlto toks pokytis gali tapti tik priežastimi apsvarstyti galimybę iš dalies pakeisti aptariamą nuostatą, o ne iš esmės keisti jos aiškinimą.

ii) Komisijos pastabos

84. Šios institucijos teigimu, šis argumentas atrodo nesuprantamas. Atvirkščiai, tai, kad didelė dauguma valstybių narių neriboja „judžių“ ES piliečių galimybės tapti politinės partijos nariais, rodo, kad jos pasirinktas aiškinimas yra tinkamas.

2. Vertinimas

85. Nagrinėjamas ieškinys pareikštas dėl pasekmių teisei būti kandidatu per vietos savivaldos ir Europos Parlamento rinkimus, kylančiai iš teisės įstoti į politinę partiją, kuri pagal Lenkijos įstatymus nesuteikiama „judiems“ ES piliečiams. Ar šis draudimas lemia tai, kad, kaip teigia Komisija, šie piliečiai įgyvendina savo teisę kandidatuoti šiuose rinkimuose „tomis pačiomis sąlygomis“ kaip ir Lenkijos piliečiai, kaip tai suprantama pagal SESV 22 straipsnį?

86. Pagal dabartinę ES teisę narystė politinėje partijoje priklauso valstybių narių kompetencijai. Vis dėlto iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad įgyvendindamos savo kompetenciją valstybės narės privalo vykdyti iš Sąjungos teisės kylančias pareigas [40].

87. Taigi, reikia nustatyti, kokie reikalavimai kyla iš SESV 22 straipsnio, kuriuo remiasi Komisija, ir ar galima pagrįstai teigti, kad šie reikalavimai gali turėti įtakos valstybės narės nacionaliniam savitumui, kaip tai suprantama pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį.

[39] Ji patvirtina savo nuorodą į 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija* (C-441/02, EU:C:2006:253) 108 punktą, taip pat daro nuorodą į šiame punkte nurodytą jurisprudenciją.

[40] Rinkimų tema, dėl teisių dalyvauti rinkimuose turėtojų nustatymo, žr. 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Eman ir Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545, 45 ir 52 punktai) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, 42 punktas). Dėl teisių, susijusių su Sąjungos pilietybe, taip pat žr. 2021 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo*“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, 52 punktą). Galiausiai, kalbant apie Sąjungos vertybes, žr. 2023 m. birželio 5 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatus gyvenimas)* (C-204/21, EU:C:2023:442, 64–67 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

a) Dėl SESV 22 straipsnio taikymo srities

88. Pagal SESV 22 straipsnio formuluotę jo taikymo sritis apsiriboja rinkimais, kuriems jis taikomas, t. y. savivaldos rinkimais (1 dalis) ir rinkimais į Europos Parlamentą (2 dalis), taigi neapima parlamento ar prezidento rinkimų.

89. Šiame ieškinyje Teisingumo Teismo prašoma išaiškinti, ar SESV 22 straipsnyje įtvirtintas lygybės principas turi būti suprantamas kaip apimantis visas sąlygas, kuriomis bet kuris „judus“ ES pilietis gali kandidatuoti rinkimuose, ar jis susijęs tik su teisinėmis tinkamumo dalyvauti rinkimuose sąlygomis.

90. Taigi reikia apibrėžti veiksmų laisvę, valstybėms narėms suteiktą dėl to, kad teisės balsuoti ir būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus [41] ir savivaldos rinkimus įgyvendinimo tvarka nustatyta atitinkamai direktyvose 93/109 ir 94/80.

91. Lenkijos Respublikos argumentas, grindžiamas pažodiniu SESV 22 straipsnio aiškinimu, pagal kurį šiomis direktyvomis ribojamas toje nuostatoje įtvirtintas lygybės principas, turi būti iš karto atmestas remiantis Komisijos teisingai palaikoma normų hierarchija, pagal kurią pagal Sutartį pripažinta teisė negali būti ribojama antrinės teisės aktais [42].

92. Taigi minėtomis direktyvomis tik apibrėžiama minimali sistema, kurioje lygybės principas konkrečiai taikomas teisės balsuoti ir būti kandidatu įgyvendinimo srityje [43].

93. Vis dėlto visų pirma SESV 22 straipsnio genezė ir teisės sistemos, į kurią įtrauktas šios nuostatos turinys, raida labai aiškiai rodo, kad nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo ši nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į du ramsčius, kuriais ji grindžiama, t. y. Sąjungos pilietybę ir atstovaujamąją demokratiją.

94. Pirma, kalbant apie *Sąjungos pilietybę*, pažymėtina, kad Komisija pagrįstai remiasi SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkto taikymu, nes jame nurodyta, kad tokia pilietybė [44], be kitų teisių, suteikia teisę balsuoti ir būti kandidatu Europos Parlamento ir savivaldos rinkimuose gyvenamosios vietos valstybėje narėje *tomis pačiomis sąlygomis* kaip ir tos valstybės piliečiams.

[41] Teisingumo Teismas nusprendė, kad iš 1976 m. rugsėjo 20 d. Akto dėl Asamblėjos atstovų rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise (OL L 278, 1976, p. 5), kuriame nustatyti bendri principai, taikytini Europos Parlamento narių rinkimų remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise procedūrai, 8 straipsnio pirmos pastraipos ir 12 straipsnio matyti, kad valstybės narės iš principo lieka kompetentingos reglamentuoti rinkimų procedūrą. Žr. 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, 67–69 punktai).

[42] Šiuo klausimu žr. 2022 m. birželio 16 d. Sprendimą *Komisija / Austrija (Išmokų šeimai indeksavimas)* (C-328/20, EU:C:2022:468, 57 punktas).

[43] Žr. SESV 22 straipsnį *in fine*, taip pat Direktyvos 93/109 ketvirtą ir šeštą konstatuojamąsias dalis bei Direktyvos 94/80 ketvirtą ir penktą konstatuojamąsias dalis. Šiose direktyvose išsamiai išdėstytos bendros teisės balsuoti ir būti kandidatu įgyvendinimo sąlygos, susijusios, pavyzdžiui, su Sąjungos pilietybe ir gyvenamosios vietos valstybės narės nustatytu gyvenimo joje laikotarpiu, įrašymo į rinkėjų sąrašus tvarka, kandidato deklaracijos pateikimo tvarka bei pašalinimo atvejais.

[44] Dėl „pagrindinio statuso“ žr., be kita ko, 2022 m. birželio 9 d. Sprendimą *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

95. Šis ryšys su pilietybe nuo Mastrichto sutarties pasirašymo 1992 m. vasario 7 d. yra pirminės teisės dalis[45]. Jis nuo pat pradžių buvo susijęs su teise laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje[46] ir su nediskriminavimo dėl pilietybės principu, kuris yra kiekvienos judėjimo laisvės sudedamoji dalis.

96. Vis dėlto ypatingą mastą minėtas ryšys įgijo dėl Lisabonos sutartimi padarytų pakeitimų, visų pirma dėl valstybių narių siekio suteikti pilietybei lemiamą reikšmę. Iš tikrųjų, pirma, ES sutartis buvo papildyta II antraštine dalimi „Nuostatos dėl demokratijos principų“, į kurią įtrauktas 9 straipsnis, pagal kurį „[s]avo veikloje Sąjunga visada laikosi piliečių, kuriems jos institucijos, įstaigos ir organai skiria vienodą dėmesį, lygybės principo. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė papildo nacionalinę pilietybę, bet jos nepakeičia.“ Sąjungos pilietybės teisės nustatytos SESV 20–24 straipsniuose, atitinkančiuose EB sutarties 17–21 straipsnius. „Judžių“ ES piliečių teisės, susijusios su rinkimais į Europos Parlamentą ir savivaldos rinkimais, nustatytos SESV 20 straipsnio 2 dalies b punkte ir 22 straipsnyje.

97. Kiekviena iš šių teisių taip pat nurodyta Chartijos V antraštinėje dalyje[47] „Pilietinės teisės“. „Judžių“ ES piliečių teisės, susijusios su rinkimais į Europos Parlamentą, taip pat savivaldos rinkimais, bendrai nurodytos jos 39[48] ir 40[49] straipsniuose.

98. Vadinasi, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai SESV 22 straipsnyje įtvirtintos Sąjungos piliečių rinkimų teisės turi būti analizuojamos kaip pagrindinės teisės ir kaip valstybių narių piliečių pagrindiniam statusui būdingo vienodo požiūrio principo išraiška[50].

99. Juos pakartojant ES sutartyje ir Chartijoje taip pat siekiama nustatyti sąsajas su kitomis jose įtvirtintomis teisėmis ar principais, kaip antai lygybe ir demokratija – valstybėms narėms bendromis vertybėmis, kuriomis grindžiama Sąjunga[51].

45 Žr. direktyvų 93/109 ir 94/180 preambulės pirmą–trečią konstatuojamąsias dalis. Pasak Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity“, Walker, N., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Londonas, 2003, p. 461–500, ypač p. 471, nuostatos, susijusios su rinkimų teisėmis, sudaro didelę Mastrichto sutarties nuostatų pridėtinės vertės dalį. Galimybė dalyvauti tiesioginiuose Europos Parlamento rinkimuose egzistuoja nuo 1976 m. rugsėjo 20 d. Akto [įsigaliojimo] (žr. šios išvados 41 išnašą). Tik įsigaliojus Mastrichto sutarčiai ši teisė pradėta reglamentuoti EB sutarties 8b straipsniu, vėliau – EB sutarties 19 straipsniu ir SESV 22 straipsniu. Žr. teisėkūros istorijos apžvalgą Shaw, J. ir Khadar, L, „Article 39“, *in*: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. ir Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights*: *A Commentary*, 2-asis leidimas, Hart Publishing, Oksfordas, 2021, p. 1085–1112, visų pirma 39.33 ir 39.34 punktus (p. 1093 ir 1094). Tas pats pasakytina ir apie savivaldybių rinkimus nuo šios sutarties įsigaliojimo. Dėl išsamios istorinės apžvalgos žr. Groenendijk, K., „Article 40“, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, *op. cit.*, p. 1113–1123, visų pirma 40.17 punktą (p. 1118). Dėl EB sutarties 19 straipsnio žr. 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Ispanija / Jungtinė Karalystė* (C-145/04, EU:C:2006:543, 66 punktas) ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimą *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, 42 punktas).

46 Žr. direktyvų 93/109 ir 94/80 trečias konstatuojamąsias dalis bei ta pačia tema – 2022 m. birželio 9 d. Sprendimą *Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 50 punktas).

47 Pagal ESS 6 straipsnio 1 dalį ji turi tokią pačią teisinę galią kaip ir Sutartys.

48 Remiantis Su pagrindinių teisių chartija susijusiais išaiškinimais (OL C 303, 2007, p. 17) (toliau – su Chartija susiję išaiškinimai), „39 straipsnio 1 dalis atitinka [SESV] 20 straipsnio 2 dalyje garantuotą teisę“, o SESV 22 straipsnis yra teisinis pagrindas priimti išsamias šios teisės įgyvendinimo taisykles.

49 Remiantis su Chartija susijusiais išaiškinimais, šis straipsnis „atitinka SESV 20 straipsnio 2 dalyje garantuojamą teisę“, o SESV 22 straipsnis yra teisinis pagrindas priimti išsamias nuostatas dėl naudojimosi šia teise. Žr. 2022 m. birželio 9 d. Sprendimą *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C 673/20, EU:C:2022:449, 51 punktas).

50 Žr. 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 punktas).

51 Žr. ESS 2 straipsnį. Šiuo klausimu žr. 2023 m. birželio 5 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatumas)* (C-204/21, EU:C:2023:442, 64 ir 67 punktai bei juose nurodyta jurisprudencija), kurį reikia lyginti su 2020 m. birželio 18 d. Sprendimu *Komisija / Vengrija (Asociacijų skaidrumas)* [(C-78/18, EU:C:2020:476, 112 punktas), grindžiamu netiesioginiu ryšiu tarp trijų ESS 2 straipsnyje nurodytų vertybių, t. y. demokratijos, teisinės valstybės ir pagarbos pagrindinėms teisėms]. Dėl institucijų priežiūros įgaliojimų žr. 2022 m. vasario 16 d. Sprendimą *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-156/21, EU:C:2022:97, 159 punktas).

100. Antra, kalbant apie demokratijos principus, nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo ESS 10 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad „Sąjungos veikla pagrįsta atstovaujamąja demokratija“ [52], o 2 ir 3 dalyse pripažįstama Sąjungos piliečių teisė, kad jiems būtų tiesiogiai atstovaujama Europos Parlamente, ir teisė dalyvauti Sąjungos demokratiniame gyvenime.

101. Taigi dėl to, kad, bent jau rinkimų į Europos Parlamentą atveju, Lisabonos sutartyje su Sąjungos pilietybe susijusi teisė balsuoti ir būti kandidatu buvo susieta su Sąjungoje demokratijos principais, tikslas užtikrinti veiksmingą atstovavimą „judiems“ ES piliečiams yra aiškiai išreikštas.

102. Komisija teisingai tvirtina, kad, kaip pabrėžta direktyvų 93/109 ir 94/80 konstatuojamosiose dalyse, šis atstovavimas yra „judžių“ ES piliečių integracijos jų gyvenamojoje valstybėje rezultatas [53]. Kalbant konkrečiau, vietos lygmeniu šiems piliečiams suteiktomis politinėmis teisėmis siekiama skatinti šių piliečių, nusprendusių gyventi valstybėje narėje, kurios piliečiai jie nėra, socialinę integraciją. Šiuo klausimu konstatuojamosiose dalyse taip pat nurodytas tikslas „išvengti supriešinančio dalijimo į savo valstybės piliečių ir ne savo valstybės piliečių kandidatų sąrašus“.

103. Vadinasi, mano nuomone, Komisija, remdamasi SESV 22 straipsniu, siejamu su Sąjungos pilietybės teisėmis ir Sutartyse įtvirtintais demokratijos principais, gali visateisiškai teigti, kad vienodų Sąjungos piliečių rinkimų teisių užtikrinimas, nesant reikalo sudaryti orientacinio ar net išsamaus kriterijų sąrašo, turi pasireikšti bendra prievole įvairiais veiksniais neatgrasyti nuo dalyvavimo rinkimuose [54].

104. Kitaip tariant, SESV 22 straipsnis turi būti suprantamas taip, kad bet kokios kliūtys naudotis rinkimų teisėmis dėl pilietybės ne direktyvose 93/109 ir 94/80 apibrėžtomis sąlygomis yra diskriminacija Sutarčių taikymo srityje [55], kuri draudžiama [56].

105. Tokiomis aplinkybėmis dabar turi būti nagrinėjama Komisijos analizė, pagal kurią negalėjimas įstoti į politinę partiją trukdo pasinaudoti šiomis teisėmis.

106. Nagrinėjamu atveju šalys sutinka, kad galimybės gauti vietos ar ES lygmens renkamas pareigas priklauso nuo įsitraukimo į valstybės narės, kurioje „judūs“ ES piliečiai yra kandidatai (kaip partijai priklausantys arba nepriklausomi kandidatai), demokratinį gyvenimą laipsnio.

[52] Teisingumo Teismas nusprendė, kad ESS 10 straipsnio 1 dalimi konkrečiai išreiškiama ESS 2 straipsnyje nurodyta demokratijos vertė. Žr., pavyzdžiui, 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, 63 punktas).

[53] Žr. Direktyvos 93/109 dešimtą konstatuojamąją dalį ir 14 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą bei Direktyvos 94/80 keturioliktą konstatuojamąją dalį ir 12 straipsnio 1 dalies c punktą. Dėl šio veiksnio svarbos taip pat žr. Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity“, *op. cit.*, p. 478, pagal kurį „rinkimų teisės <…> yra papildomos Sąjungos piliečių migracijos teisės, kurias turi nustatyti Sąjunga, veikdama kaip apsauginė politinė visuma, siekdama paskatinti gilesnį Sąjungos migranto integracijos priimančiojoje valstybėje jausmą ir tam tikrus jo politinės kultūros aspektus, taip pat sumažinti žalą, susijusią su politinių teisių praradimu, nuo kurio migrantas gali nukentėti dėl to, kad išvyko iš savo kilmės valstybės“ (laisvas vertimas).

[54] Vadovaujantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija, vienodo vertinimo taisyklėmis draudžiama ne tik atvira diskriminacija dėl nacionalinės priklausomybės, bet ir visos paslėptos diskriminacijos formos, kuriomis, taikant kitus diferencijavimo kriterijus, pasiekiamas toks pats rezultatas. Žr. 2023 m. vasario 2 d. Sprendimą *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland* (C-372/21, EU:C:2023:59, 29 punktas)

[55] Šiuo klausimu žr. Direktyvos 93/109 šeštą konstatuojamąją dalį ir Direktyvos 94/80 penktą konstatuojamąją dalį.

[56] Dėl SESV 18 straipsnio, kurį nurodo Čekijos Respublika, taikymo reikia remtis 2020 m. birželio 11 d. Sprendimu *TÜV Rheinland LGA Products ir Allianz IARD* (C-581/18, EU:C:2020:453, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Teisingumo Teismas priminė principą, pagal kurį nacionalinės priemonės turėtų būti nagrinėjamos atsižvelgiant į SESV 18 straipsnio pirmą pastraipą tik tiek, kiek jos taikytinos situacijoms, kurios nepriskirtinos prie tokių specialių SESV numatytų nediskriminavimo taisyklių.

107. Vis dėlto, kaip ir Komisija, kuri remiasi Venecijos komisijos gairėmis [57], kurių Lenkijos Respublika nekritikuoja, laikausi nuomonės, kad galimybė naudotis politinių partijų turimais ištekliais yra esminis elementas, skatinant kandidatuoti per savivaldos rinkimus [58] arba rinkimus į Europos Parlamentą.

108. Be to, kaip nurodė Komisija, remdamasi Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, politinių partijų vaidmuo yra labai svarbus politinių teisių įgyvendinimui valstybėse narėse [59]. Sąjungos lygmeniu šis vaidmuo aiškiai pripažįstamas ESS 10 straipsnio 4 dalyje [60], kurią atitinka Chartijos 12 straipsnio 2 dalis [61].

109. Šį Chartijos straipsnį ir jos 39 bei 40 straipsnius sieja aiškus ryšys [62]. Tokiomis aplinkybėmis dėl jau išdėstytų priežasčių [63], taip pat griežtai laikydamasi ESS 5 straipsnio 2 dalyje nustatyto priskyrimo principo, kiekviena valstybė narė turi atsižvelgti į šias nuostatas, kad užtikrintų pagal SESV 22 straipsnį suteiktų teisių įgyvendinimą.

110. Taigi sutinku su Komisija, kad jos SESV 22 straipsniu grindžiamas ieškinys turi būti vertinamas atsižvelgiant į Chartijos 12 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę į asociacijų laisvę, siejamą su 11 straipsniu [64] dėl saviraiškos laisvės. Šios laisvės yra ypač apsaugotos dėl jų pagrindinio vaidmens piliečiams dalyvaujant demokratijoje [65]. Chartijos 12 straipsnio 2 dalyje šis ryšys dar kartą primintas, kalbant apie Europos politines partijas.

111. Ši teisė į asociacijų laisvę atitinka EŽTK 11 straipsnio 1 dalyje garantuojamą teisę, todėl pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį jai turi būti suteikiama tokia pati reikšmė ir taikymo sritis, kaip ir nurodytame EŽTK straipsnyje įtvirtintai teisei [66].

112. Iš Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos matyti, kad teisė į asociacijų laisvę yra vienas esminių demokratinės ir pliuralistinės visuomenės pagrindų, nes ją turėdami piliečiai gali kolektyviai veikti bendrojo intereso srityse ir tai darydami prisidėti prie tinkamo viešojo gyvenimo veikimo [67].

[57] Visų pirma žr. 17 ir 18 punktus (p. 9).

[58] Šiuo klausimu, kiek tai susiję su finansavimu ir galimybe naudotis žiniasklaida, žr. Venecijos komisijos gairių 185 punktą (p. 59 ir 60).

[59] Žr. šios išvados 50 punktą. Taip pat žr. 2008 m. liepos 8 d. EŽTT sprendimo *Yumak ir Sadak prieš Turkiją* (CE:ECHR:2008:0708JUD001022603, 107 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Savo suformuotoje jurisprudencijoje EŽTT pabrėžia, kad politinės diskusijos, prie kurių prisideda politinės partijos, „sudaro demokratinės visuomenės sąvokos esmę“.

[60] Ši nuostata susijusi su Europos politinėmis partijomis. Joje iš esmės pakartotos EB sutarties 191 straipsnio pirmos pastraipos nuostatos.

[61] Žr. su Chartija susijusius išaiškinimus.

[62] Dėl nustatyto ryšio tarp Chartijos 39 ir 40 straipsnių ir jos 12 straipsnio 2 dalies nuostatų dėl politinių partijų vaidmens žr. Costa, O., „Article 39 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen“ („39 straipsnis – Teisė balsuoti ir būti kandidatu vietos savivaldos rinkimuose ir Europos Parlamente“) in Picod, F., Rizcallah, C., Van Drooghenbroeck, S., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article* (*Sąjungos pagrindinių teisių chartija: komentaras straipsnis po straipsnio*), Bruylant, Briuselis, 2023, p. 1043–1068, visų pirma 6 punktas (p. 1048), ir tame pačiame leidinyje – Ducoulombier, P., „Article 12 – Liberté de réunion et d'association“ („12 straipsnis – Susirinkimų ir asociacijų laisvė“), p. 313–327, visų pirma 6 punktas (p. 317 ir 318). Taip pat žr. Shaw, J. ir Khadar, L., *op. cit.*, 39.04 punktą (p. 1087) ir Groenendijk, K., *op. cit.*, 40.26 punktą (p. 1120).

[63] Žr. šios išvados 99 punktą.

[64] Šis straipsnis atitinka EŽTK 10 straipsnį. Žr. su Chartija susijusius išaiškinimus.

[65] Šiuo klausimu taip pat žr. EŽTK protokolo Nr. 1 3 straipsnį ir 1999 m. vasario 18 d. EŽTT sprendimą *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, 44 punktas) dėl šios nuostatos taikymo Europos Parlamento narių rinkimams.

[66] Žr. 2020 m. birželio 18 d. Sprendimą *Komisija /Vengrija (Asociacijų skaidrumas)* (C-78/18, EU:C:2020:476, 111–114 punktai).

[67] Žr. 1998 m. sausio 30 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimą byloje *Jungtinė Turkijos komunistų partija ir kiti prieš Turkiją* (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, 25 punktas). Jame teigiama, kad „politinės partijos yra asociacijos forma, būtina tinkamam demokratijos veikimui. Atsižvelgiant į politinės priklausomybės svarbą [EŽTK] sistemoje <…>, nekyla abejonių, kad joms taikomas 11 straipsnis“. Dėl piliečių dalyvavimo viešajame gyvenime svarbos platesniame kontekste žr., be kita ko, 2004 m. vasario 17 d. EŽTT sprendimą *Gorzelik ir kiti prieš Lenkiją* (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, 88, 90 ir 92 punktai) ir 2009 m. spalio 8 d. EŽTT sprendimą *Tebieti Mühafize Cemiyyeti ir Israfilov prieš Azerbaidžaną* (CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, 52 ir 53 punktai).

113. Taigi, atsižvelgiant į šias ES sutarties ir Chartijos nuostatas taip pat reikia nustatyti, ar, kaip teigia Komisija, dėl aplinkybės, kad teisės aktuose nenumatyta galimybės „judiems“ ES piliečiams įstoti į politinę partiją Lenkijoje, kyla grėsmė, kad sąlygos, kuriomis jie gali būti kandidatais savivaldos rinkimuose ir rinkimuose į Europos Parlamentą, nėra vienodos kaip Lenkijos piliečių atveju, visų pirma dėl to, kad „judūs“ ES piliečiai turi gerokai mažesnes galimybes būti išrinktais.

b) Dėl naudojimosi rinkimų teisėmis apribojimo buvimo

114. Lenkijos Respublika, palaikoma Čekijos Respublikos, teigia, jog Komisija nepateikė įrodymų apie ginčijamų teisinių nuostatų praktinį poveikį „judžių“ ES piliečių teisei kandidatuoti.

115. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad įsipareigojimų neįvykdymas gali būti įrodomas, jeigu kyla iš įstatymo ar kito teisės akto, kurio buvimas ir taikymas nėra ginčijami, priėmimo, atliekant teisinę šios priemonės nuostatų analizę [68].

116. Nagrinėjamu atveju įsipareigojimų neįvykdymas, dėl kurio Komisija priekaištauja Lenkijos Respublikai, grindžiamas teisės akto, kurio buvimo ar taikymo ši valstybė narė neginčija ir kurio nuostatų teisinė analizė atlikta ieškinyje, priėmimu.

117. Be to, būtina įvertinti, kokiu mastu šis reglamentavimas turi atgrasomąjį poveikį galimam kandidatavimui rinkimuose, o to neįmanoma kiekybiškai įvertinti.

118. Taigi Lenkijos Respublika nepagrįstai priekaištauja Komisijai, kad ši nepateikė įrodymų, jog įstatymas, pagal kurį teisę įstoti į politinę partiją turi tik Lenkijos piliečiai, daro praktinį poveikį „judžių“ ES piliečių rinkimų teisėms.

119. Dėl nagrinėjamo Lenkijos įstatymo, pagal kurį teisė įstoti į politinę partiją suteikiama tik Lenkijos piliečiams, manau, kad nevienodas požiūris į rinkimų teises atsiranda vien dėl to, kad Lenkijos piliečiai gali laisvai nuspręsti būti kandidatais savivaldybių rinkimuose arba rinkimuose į Europos Parlamentą arba kaip politinės partijos nariai, arba kaip nepriklausomi kandidatai, o „judūs“ ES piliečiai turi tik pastarąją galimybę. Kaip jau paaiškinta, galimybė dalyvauti politinėse partijose suteikia galimybę veiksmingiau naudotis rinkimų teisėmis, siekiant dalyvauti demokratiniame gyvenime.

120. Tikėtina, kad nė viena iš Lenkijos Respublikos nurodytų švelninančių priemonių nepakeis šio vertinimo. Visų pirma tai, kad „judiems“ ES piliečiams gali būti leidžiama būti kandidatais partijos sąraše, negali kompensuoti šio jų galimybių veikti apribojimo, nes jie priklauso nuo konkrečių kriterijų, kuriuos privalo atitikti, kaip nurodė Komisija. Be to, organizacijų, aptarnaujančių ne politinės partijos narius, vaidmuo, kuriuo rėmėsi Lenkijos Respublika, savo mastu nepalyginamas su politinės partijos vaidmeniu.

121. Taip pat Komisija pateisina rinkimų komitetų finansavimo nelygybės, tiesiogiai kylančios iš teisinių nuostatų, buvimą, kurį jos cituojamos ataskaitos autoriai apibūdino kaip „akivaizdžią kliūtį“ [69].

[68] Žr. 2020 m. birželio 18 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Asociacijų skaidrumas)* (C-78/18, EU:C:2020:476, 37 punktas).

[69] Žr. šios išvados 19 išnašoje cituojamą pranešimą apie dalyvavimą politiniame gyvenime, p. 14.

122. Taigi siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad Komisija pakankamai įrodė, jog egzistuoja naudojimosi rinkimų teisėmis apribojimas, dėl kurio nukenčia „judūs“ ES piliečiai, atsidūrę tokioje pačioje padėtyje kaip atitinkamos valstybės piliečiai.

123. Iš to matyti, kad Lenkijos Respublika, priimdama ginčijamas nacionalines nuostatas pagal savo kompetenciją, nesilaikė iš Sąjungos teisės kylančių reikalavimų, būtent SESV 22 straipsnio, kuris turi būti aiškinamas kartu su Chartijos 12, 39 ir 40 straipsniais.

c) Dėl narystės politinėje partijoje apribojimo pagrįstumo

124. Lenkijos Respublika skirtingą požiūrį į „judžius“ ES piliečius, atsiradusį dėl jos pasirinkimo teisę į narystę politinėje partijoje suteikti tik savo piliečiams, grindžia Sutartyje nurodytomis priežastimis, visų pirma susijusiomis su pagarba nacionaliniam savitumui.

125. Ši valstybė narė remiasi ESS 4 straipsnio 2 dalimi ir iš esmės teigia, kad pagal Sąjungos teisę, kaip ją aiškina Komisija, tai reikštų, kad „judūs“ ES piliečiai dalyvauja viešajame gyvenime kitokiu lygmeniu, nei leidžia valstybės narės, ir visų pirma jiems leidžiama turėti tam tikrą svorį priimant nacionalinius sprendimus, tam pasinaudojant politinių partijų vektoriumi.

126. Dera priminti, kad pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį Sąjunga gerbia savo valstybių narių nacionalinį savitumą, neatsiejamą nuo pagrindinių politinių ir konstitucinių jų struktūrų.

127. Tiesa, kad šalies politinio gyvenimo struktūra, prie kurios prisideda politinės partijos, yra nacionalinės tapatybės dalis, kaip tai suprantama pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį. Šiuo klausimu pagarba šiam savitumui reiškia, kad „judūs“ ES piliečiai gali dalyvauti tik rinkimuose į Europos Parlamentą ir vietos savivaldos rinkimuose ir kad nesiekiama tikslo suderinti valstybių narių rinkimų sistemas[70]. Sąjungos teisės aktų leidėjas taip pat atsižvelgė į paprastų galimybių dalyvauti šiuose rinkimuose poveikį gyvenamosios vietos valstybės narės politinio gyvenimo pusiausvyrai, numatydamas, kad valstybės narės gali priimti tam tikras apibrėžtas[71] ir pereinamojo laikotarpio priemones savo piliečių naudai.

128. Dėl to, kokią įtaką nacionaliniu lygmeniu daro „judžių“ ES piliečių narystė politinėse partijose ir dėl galimo jos poveikio šioms partijoms, pažymiu, kad, visų bylos šalių nuomone, tai yra pačių partijų reikalas. Jos gali laisvai apibrėžti savo struktūrą ir savo kandidatų atrankos būdus[72]. Atkreipiu dėmesį, kad Lenkijos Respublika tik teigia, bet neįrodo, jog neįmanoma apriboti partijos narių, kurie yra „judūs“ ES piliečiai, veikimo srities tam tikrais rinkimais.

[70] Šiuo klausimu žr. Direktyvos 93/109 penktą konstatuojamąją dalį ir Direktyvos 94/80 ketvirtą konstatuojamąją dalį. Taip pat žr. 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Eman ir Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545, 52 ir 53 punktai).

[71] Žr. šios išvados 104 punktą. Šiuo klausimu dėl valstybės piliečių galimybės eiti tam tikras pareigas ir dalyvavimo parlamentinės asamblėjos rinkimuose apribojimo žr. Direktyvos 94/80 penktą ir dešimtą konstatuojamąsias dalis bei 5 straipsnio 3 ir 4 dalis. Dėl valstybių narių teisės aktų naudojantis šia diskrecija žr. šios išvados 29 išnašoje nurodytos poveikio vertinimo ataskaitos 1.3.6 punktą (p. 20) ir P. Blacher analizę „Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales“ („40 straipsnis – Teisė balsuoti ir būti kandidatu savivaldos rinkimuose“) *in* Picod, F., Rizcallah, C. ir Van Drooghenbroeck, S., *op. cit.*, p. 1069–1088, ypač 16 punktas (p. 1083 ir 1084). Dėl teisės balsuoti ir būti kandidatu apribojimų, ypač atsižvelgiant į „judžių“ ES piliečių dalį gyvenamosios vietos valstybėje narėje ir gyvenimo šalyje trukmę, žr. Direktyvos 93/109 14 straipsnį ir Direktyvos 94/80 12 straipsnį. Taip pat žr. Shaw, J. ir Khadar, L., komentarą, *op. cit.*, 39.74 punktą (p. 1104) dėl rinkimų į Europos Parlamentą ir Groenendijk, K., *op. cit.*, 40.27 ir 40.28 punktus (p. 1121) dėl vietos savivaldos rinkimų.

[72] Šiuo klausimu žr. Venecijos komisijos gairių 153 ir 155 punktus (p. 49 ir 50). Kaip pavyzdį taip pat žr. Alinos Ostling ataskaitą, finansuotą pagal Komisijos Teisių, lygybės ir pilietiškumo programą (2014–2020 m.), pavadintą „Fair EU Synthesis report: Electoral Rights for Mobile EU Citizens – Challenges and Facilitators of Implementation“, 4.1.2 punktas (p. 27).

129. Taigi pritariu Komisijos nuomonei, kad leidimas „judiems“ ES piliečiams įstoti į politinę partiją, siekiant užtikrinti jų teisių dalyvauti savivaldos ir Europos Parlamento rinkimuose veiksmingumą, nepakenks Lenkijos Respublikos nacionaliniam identitetui.

130. Be to, darant prielaidą, kad toks pažeidimas bus nustatytas, ESS 4 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama atsižvelgiant į lygiavertes nuostatas [73].

131. Vadinasi, pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį negalima valstybių narių atleisti nuo pareigos laikytis Chartijoje pakartotinai įvardytų pagrindinių teisių [74], tarp kurių yra demokratijos principas ir lygybės principas, įtvirtintas SESV 22 straipsnyje [75], kurį suteikia Sąjungos pilietybė, kad būtų galima įgyvendinti teisę būti kandidatu per savivaldybių ir Europos Parlamento rinkimus. Šie principai yra vieni iš pagrindinių Sąjungos vertybių [76].

132. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad Komisijos ieškinys yra pagrįstas.

VI. Dėl bylinėjimosi išlaidų

133. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų patenkinti Komisijos reikalavimus, iš Lenkijos Respublikos turi būti priteistos bylinėjimosi išlaidos.

134. Pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį Čekijos Respublika turi padengti savo bylinėjimosi išlaidas.

VII. Išvada

135. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti:

1. Atsisakiusi Europos Sąjungos piliečiams, kurie neturi Lenkijos pilietybės, bet jų gyvenamoji vieta yra Lenkijos Respublikos teritorijoje, suteikti teisę būti politinių partijų nariais, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 22 straipsnį.

2. Priteisti iš Lenkijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

3. Čekijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

[73] Žr. 2023 m. birželio 5 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatus gyvenimas)* (C-204/21, EU:C:2023:442, 72 punktas).

[74] Žr. Chartijos preambulės antrą ir penktą konstatuojamąsias dalis.

[75] Dėl šio straipsnio taikymo srities daroma nuoroda į šių išvadų 101, 110 ir 113 punktus.

[76] Taip pat žr. 2022 m. vasario 16 d. Spendimą *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-156/21, EU:C:2022:97, 127 punktas) ir 2022 m. vasario 16 d. Sprendimą *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-157/21, EU:C:2022:98, 145 punktas). Žr. 2023 m. birželio 5 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatus gyvenimas)* (C-204/21, EU:C:2023:442, 72 punktas).