KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.3.2012 r.
COM(2012) 99 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami

1. WPROWADZENIE

Decyzje podejmowane codziennie przez władze lokalne w obszarach gospodarczych, edukacyjnych, społecznych i kulturalnych mają bezpośredni wpływ na obywateli. Władze lokalne są władzami będącymi najbliżej obywateli. Udział w wyborach lokalnych, w formie głosowania czy też kandydowania w wyborach, stanowi prawo podstawowe ustanowione w art. 40 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[1]; dzięki niemu obywatele mogą uczestniczyć w życiu demokratycznym i wpływać na proces decyzyjny. Ponadto udział taki stanowi szansę dla obywateli UE, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż ich własne, na lepsze zintegrowane się w życiu politycznym i społecznym przyjmującego ich społeczeństwa.

Art. 22 ust. 1 TFUE[2] przyznaje na tych samych warunkach, które ujęte zostały w art. 40 Karty[3], każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Szczegółowe uregulowania dotyczące wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych zostały ustanowione dyrektywą Rady 94/80/WE (zwaną dalej „Dyrektywą")[4].

Zgodnie z art. 13 Dyrektywy, poprzednie, pierwsze sprawozdanie dotyczące transpozycji i wdrożenia Dyrektywy zostało przyjęte przez Komisję w 2002 r. Po raz pierwszy w niniejszym sprawozdaniu omówiona zostaje szersza kwestia uczestnictwa w demokracji lokalnej oraz oceniony zostaje stan transpozycji i wdrożenia Dyrektywy w państwach członkowskich, które nie były jeszcze członkami UE w 2002 r., kiedy to przyjęte zostało pierwsze sprawozdanie. Chociaż wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji Dyrektywy, należy przezwyciężyć szereg przeszkód uniemożliwiających pełne korzystanie z praw wyborczych poprzez zapewnienie poprawnego wdrażania i transpozycji przepisów Dyrektywy.

Sprawozdanie ocenia również, czy przyznanie odstępstwa na mocy art. 22 ust. 1 TFUE jest nadal uzasadnione. Artykuł 12 ust. 4 Dyrektywy stanowi, że do dnia 31 grudnia 1998 r., a następnie co sześć lat, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

---

1 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 83/389 z 30.03.2010).

2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

3 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.

4 Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 368 z 31.12.1994 s. 38).

sprawozdanie dotyczące tej kwestii. Ostatnie sprawozdanie w sprawie odstępstw zostało przyjęte w 2005 r.[5].

Unia opiera się na wartości poszanowania zasad demokracji[6] i każdy obywatel Unii ma prawo uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii[7]. Ważne jest zatem, aby zagwarantować zasady demokracji uczestniczącej, między innymi poprzez zapewnianie uczestnictwa wszystkich obywateli Unii i podejmowanie wysiłków na rzecz zwiększenia ich udziału.

Zagwarantowanie zasady demokracji uczestniczącej ma pierwszorzędne znaczenie, szczególnie na szczeblu lokalnym, którego decyzje mają bezpośredni wpływ na obywateli. Malejące uczestnictwo w życiu demokratycznym w postaci niskiej frekwencji w wyborach może nieść niepożądane skutki osłabienia statusu demokracji uczestniczącej.

W większości państw członkowskich w ostatnich wyborach europejskich odnotowano frekwencję na poziomie niższym niż 50%[8]. Podobna tendencja wystąpiła w wielu państwach członkowskich w odniesieniu do ostatnich wyborów lokalnych[9]. Zgodnie z zasadami leżącymi u podstaw Unii, Komisja uważa, że należy odwrócić tę tendencję w celu wzmocnienia powiązania między wyborcami i wybranymi przez nich przedstawicielami, a także w celu zwiększenia legitymacji podejmowanych przez nich decyzji.

Zgodnie z tym wzmocnienie praw wyborczych obywateli określone zostało jako jeden z priorytetów politycznych w programie sztokholmskim. W planie działania służącemu realizacji programu sztokholmskiego z dnia 20 kwietnia 2010 r. podkreślono że, „Ułatwianie obywatelom uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii oraz zachęcanie ich do takiego uczestnictwa ma kluczowe znaczenie dla bliższego związania ich z integracją europejską. Wszyscy podzielają dążenie do zwiększenia frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Należy nadal propagować i umacniać czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach lokalnych i europejskich”[10].

Niniejsze sprawozdanie przyczynia się do realizacji działania 18 zawartego w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za 2010 r., którego celem jest propagowanie pełnego wykonywania przez państwa członkowskie prawa głosu w wyborach obywateli UE w państwie członkowskim miejsca zamieszkania oraz właściwego informowania obywateli UE o ich praw wyborczych[11]. W tym celu w sprawozdaniu poddano ocenie poziom świadomości

---

5 COM(2005)382.

6 Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

7 Artykuł 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

8 Sprawozdanie na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego COM (2010) 605.

9 Źródło: Kwestionariusz przesłany państwom członkowskim dnia 10 stycznia 2011 r. (zwany dalej: „kwestionariuszem ”).

10 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli - Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego – COM/2010/0171 wersja ostateczna.

11 W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za 2010 r. pt. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” - COM(2010)603 wersja ostateczna – Komisja określiła 25 konkretnych działań, które należy podjąć w celu usunięcia utrzymujących się przeszkód uniemożliwiających obywatelom korzystanie z praw przysługujących im na mocy prawa UE w różnych sytuacjach w życiu codziennym, w tym w roli podmiotów politycznych. Zgodnie z działaniem 18 Komisja zwraca się do państw członkowskich, by „zapewniły obywatelom UE możliwość pełnego korzystania z praw wyborczych w państwie członkowskim zamieszkania, możliwość wstępowania do partii politycznych lub ich

i korzystanie z praw wyborczych obywateli UE w wyborach lokalnych. Sprawozdanie koncentruje się na środkach informacyjnych wprowadzonych przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami Dyrektywy. Podkreśla się w nim również najlepsze praktyki państw członkowskich w zakresie prowadzenia kampanii informacyjnych oraz inicjatyw mających przyczynić się do zachęcania obywateli UE, którzy są obywatelami innych państw, do udziału w życiu instytucjonalnym i politycznym na szczeblu lokalnym.

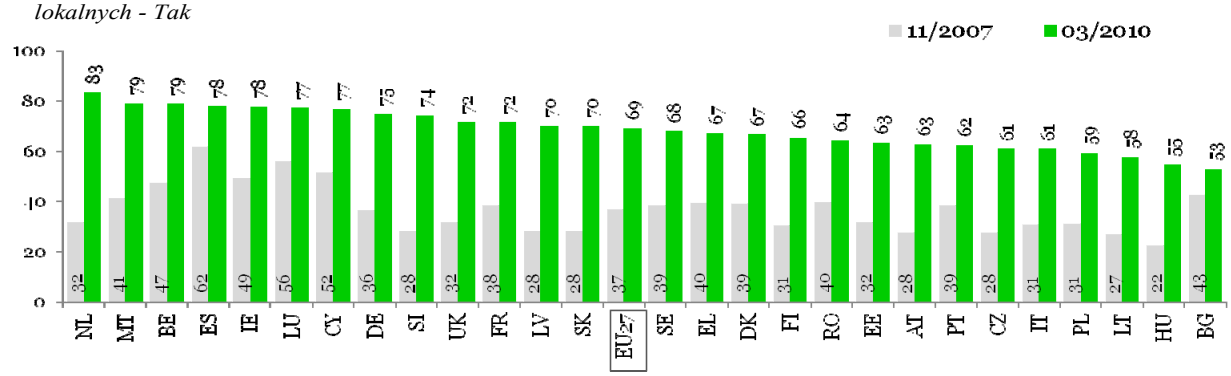
2. ŚWIADOMOŚĆ I UCZESTNICTWO

2.1. Świadomość przysługujących praw wyborczych w Unii Europejskiej

Jak wskazują dane statystyczne wynikające z najnowszych badań Eurobarometru przeprowadzonych przez Komisję Europejską[12], większość obywateli w państwach członkowskich jest świadoma swoich praw do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. Poziom świadomości praw wyborczych na szczeblu lokalnym znacznie zwiększył się w ciągu czterech lat we wszystkich państwach członkowskich. Na szczeblu UE średni odsetek obywateli, którzy są świadomi tych praw zwiększył się prawie dwukrotnie z 37% (w 2007 r.) do 69% (w 2010 r.). Najniższa średnia wzrosła z 22% (w 2007 r.) do 53% (w 2010 r.), najwyższa średnia z 62% (w 2007 r.) do 83% (w 2010 r.).

Świadomość praw wyborczych obywatela UE, 2007-2010

Obywatel UE zamieszkujący w [NASZE PAŃSTWO], ma prawo do głosowania lub kandydowania w wyborach lokalnych - Tak



Q1(2010). W przypadku każdego ze zdań, które przeczytam proszę podać czy jest ono prawdziwe czy fałszywe:
Q4(2007). Wszyscy obywatele państw członkowskich UE są de facto „obywatelami Unii Europejskiej". W Państwa opinii jakie prawa posiada obywatel Unii Europejskiej?
Podstawa: wszyscy respondenci, % w rozbiciu na państwa
Pokazano odpowiedzi prawidłowe

Źródło: Flash Eurobarometer nr 292.

W ostatnich latach Komisja Europejska przyczyniła się w dużym stopniu do polityki informowaniu obywateli UE o przysługujących im prawach wyborczych i zachęciła ich do aktywnego uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii. Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo" na lata 2007-2013 przyczynił się do opracowania działań wspierających inicjatywy w zakresie informacji i edukacji obywatelskiej mające na celu zwiększenie frekwencji w wyborach. W latach 2007-2010, sfinansowanych zostało 12 projektów dotyczących aktywnego uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii oraz przyznano dotacje

---

zakładania w państwie członkowskim zamieszkania, oraz by odpowiednio informowały obywateli o przysługujących im prawach wyborczych".

12 *Flash Eurobarometer* nr 292.

na kwotę powyżej 3,8 mln EUR[13]. Powyższy priorytet tematyczny jest w dalszym ciągu ujęty w programie prac na 2011 r.[14].

Komisja Europejska zaproponowała ostatnio wyznaczenie roku 2013 jako „Europejskiego roku obywateli”[15]. Europejski Rok przyczyni się do zwiększenia świadomości obywateli UE na temat ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej oraz, bardziej ogólnie, na temat szeregu praw, które są im dostępne na mocy prawa unijnego w kontekście transgranicznym, w tym praw wyborczych.

Szereg państw członkowskich przyjął środki ukierunkowane na informowanie obywateli UE o przysługujących im prawach wyborczych w wyborach lokalnych, aczkolwiek w różnoraki sposób[16]. W szczególności Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Węgry, Litwa, Hiszpania i Szwecja przyjęły praktykę wysyłania do odnośnych obywateli pocztą kart do głosowania lub pism zawierających informacje na temat procedury wyborczej. w odniesieniu do działań podejmowanych na szczeblu krajowym, szereg państw członkowskich, takich jak Republika Czeska, Dania, Grecja, Włochy, Łotwa, Litwa, Polska i Słowacja przekazał informacje za pośrednictwem oficjalnej stronie internetowej. Niemcy i Zjednoczone Królestwo uruchomiły specjalną infolinię. Na Cyprze, we Francji, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii i Rumunii informacje zostały przekazane przez publikacje drukowane lub w prasie lokalnej.

2.2. Frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych

Udział obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa w życiu demokratycznym ich państwa członkowskiego zamieszkania należy ocenić w szerszym kontekście spadkowej tendencji dotyczącej frekwencji ogólnej.

W odniesieniu do ostatnich wyborów do władz lokalnych, które odbyły się w dużych miastach, głównie stolicach państw członkowskich, w siedmiu państwach członkowskich frekwencja wyborcza wynosiła między 50 a 60%[17]. Frekwencja była poniżej 50% w dziesięciu z tych gmin[18]. W ujęciu ogólnym w dwudziestu państwach członkowskich więcej niż jedna trzecia uprawnionych wyborców nie uczestniczyła w ostatnich wyborach lokalnych przeprowadzonych w stolicach[19]. Frekwencja w miastach niebędących miastami stołecznymi, w zależności od ich wielkości, jest jeszcze niższa[20]. Na ogół frekwencja w wyborach

---

13 Więcej informacji dostępnych jest pod linkiem: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/

14 Decyzja Komisji z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia programu prac na rok 2011 dla programu szczegółowego „ Prawa podstawowe i obywatelstwo ” – C (2010) 8378.

15 COM (2011) 489 wersja ostateczna.

16 Źródło: Kwestionariusz.

17 Amsterdam: 51,38%; Lizbona: 53,44%; Kopenhaga: 54,42%; Paryż: 56,93%; Dublin: 57,77%; Helsinki: 58,87; Ryga: 58,92; Berlin 60,2% (Berlin jest miastem-państwem, dlatego też wybory lokalne są równocześnie wyborami na poziomie kraju związkowego. Z tego wynika tak wysoka frekwencja. Wybory lokalne w ujęciu indywidualnym osiągają frekwencję na poziomie 25%, nawet w dużych miastach.)

18 Bukareszt: 31,06%; Bratysława: 33,55%; Sofia: 37,85%; Wilno: 42,28%; Ateny: 43,04%; Budapeszt: 43,59%; Praga: 44,43%; Lublana: 44,79%; Londyn: 45,30%; Warszawa: 48,27%.

19 Źródło: Kwestionariusz.

20 Ostrawa (Republika Czeska): 35,39%; Lille, (Francja): 48,83%; Stuttgart (Niemcy): 48,7%; Pecz (Węgry): 33,24%; Galway (Irlandia): 49,89%; Rotterdam, (Niderlandy): 47,9%; Kraków (Polska): 35,37%; Maribor (Słowenia): 43,38%; Trnava (Słowacja): 29,35%; Salford (Zjednoczone Królestwo): 33,50%.

lokalnych jest wyższa niż w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wyjątki stanowią przypadki takie jak Ateny, Budapeszt, Kopenhaga i Ryga[21].

Ogólnie rzecz biorąc, dane dotyczące frekwencji w wyborach lokalnych ukazują tendencję do braku zaangażowania politycznego obywateli. Usunięcie „deficytu demokracji" pozostaje wyzwaniem dla państw członkowskich i instytucji europejskich, jak również dla władz lokalnych wybranych w całej Unii.

Niektóre empiryczne czynniki powodujące spadek frekwencji są podobne dla wielu państw członkowskich. Stwierdzono negatywną zależność pomiędzy wielkością populacji a frekwencją w wyborach lokalnych. W bardzo małych miastach zainteresowanie lokalnym życiem politycznym jest większe ponieważ możliwość wpływania na proces podejmowania decyzji uznawana jest za większą. Wyjątek stanowią tutaj duże miasta stołeczne, gdzie w porównaniu do innych miast zauważa się większe zaangażowanie populacji. Można założyć, że jeśli wybory lokalne towarzyszą wyborom krajowym, frekwencja zostaje zwiększona. Lokalna obecność partii krajowych stanowi zachętę dla osobom je popierających do głosowania w wyborach lokalnych[22]. Wreszcie w wielu przypadkach brak uczestnictwa związany jest z okolicznościami dotyczącymi logistyki, takimi jak brak alternatywnej procedury głosowania, (głosowanie z wyprzedzeniem, głosowanie drogą pocztową itd.) które umożliwiają oddanie głosu wyborcom uprawnionym do głosowania, którzy nie są w stanie uczestniczyć w wyborach.

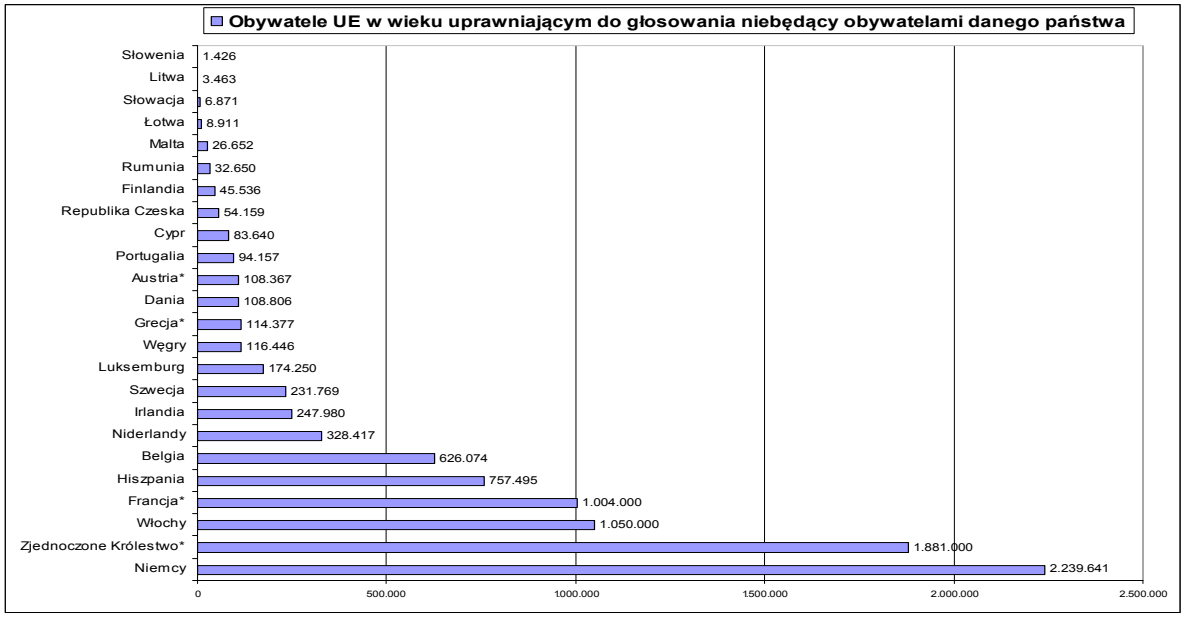
2.3. Uczestnictwo obywateli innego państwa członkowskiego UE w wyborach lokalnych państwa miejsca zamieszkania

Na koniec 2010 r., ponad osiem milionów obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania miało miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż ich własne. Najwięcej obywateli odnotowano w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie i Włoszech, a następnie we Francji, Hiszpanii i Belgii. Oznacza to, że 8 milionów obywateli UE mogło głosować w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.

---

21 Następnie frekwencja w ostatnich wyborach lokalnych/europejskich we wspomnianych stolicach. Ateny: 43,04%/45,6%; Budapeszt: 43,59%/44,91%; Kopenhaga: 54,42%/61,1%; Ryga: 58,92%/59,13%.

22 W Zjednoczonym Królestwie frekwencja w wyborach lokalnych w 2009 r. wyniosła 39,1% i 39,9% w 2008 r.; frekwencja w wyborach lokalnych w 2010 r., przeprowadzonych równocześnie z wyborami powszechnymi wyniosła 62,2%. W Niemczech frekwencja wyborcza w wyborach burmistrza Koblencji w 2002 r. wyniosła 51,3%; w wyborach burmistrza w 2009 r., które odbyły się wspólnie z wyborami federalnymi frekwencja wyniosła 66,7%. We Włoszech frekwencja w wyborach lokalnych w Rzymie w roku 2006 wyniosła 65,98%; w roku 2008, gdy wybory lokalne przeprowadzone zostały wspólnie z wyborami powszechnymi frekwencja wyniosła 73,66%.



** Dane częściowe. Zjednoczone Królestwo przedstawiło dane dotyczące wszystkich zamieszkujących obywateli UE niebędących jego obywatelami. Francja: dostępne dane odnoszą się do poprzedniego sprawozdania. Grecja dostarczyła dane dotyczące obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania powyżej 20 roku życia. Austria dostarczyła jedynie dane odnoszące się do kapitału. Dane dotyczące Bułgarii, Estonii i Polski nie są dostępne.*

W porównaniu z danymi zawartymi w pierwszym sprawozdaniu, opublikowanym w 2002 r.[23], w szeregu państwach członkowskich odnotowano znaczący wzrost liczby obywateli innego państwa członkowskiego w wieku uprawniającym do głosowania, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż ich własne. Konkretnie dane liczbowe były następujące: we Włoszech z 56 000 do 1 050 000; w Niemczech z 1 521 000 do 2 239 641; w Grecji z 16 000 do 114 377; w Irlandii z 76 000 do 247 980; w Danii z 32 000 do 108 806; oraz w Portugalii z 26 000 do 94 157[24].

Mimo tego znaczącego wzrostu liczby obywateli innego państwa członkowskiego w wieku uprawniającym do głosowania, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż ich własne, jedynie stosunkowo niewielka liczba tych obywateli faktycznie skorzystała z przysługującego im prawa wyborczego w wyborach lokalnych, jakie miały miejsce w ostatnich latach w ich państwie zamieszkania.

Aby wziąć udział w wyborach lokalnych, dana osoba musi zostać wpisana na listę wyborców. Szczegółowe procedury wpisania na listę różnią się w zależności od państwa członkowskiego[25]. W tych państwach członkowskich, w których rejestracja ta nie jest automatyczna, dostarczone dane wskazują na fakt, że jedynie 10% obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania wystąpiło o wpisanie na listy wyborców[26].

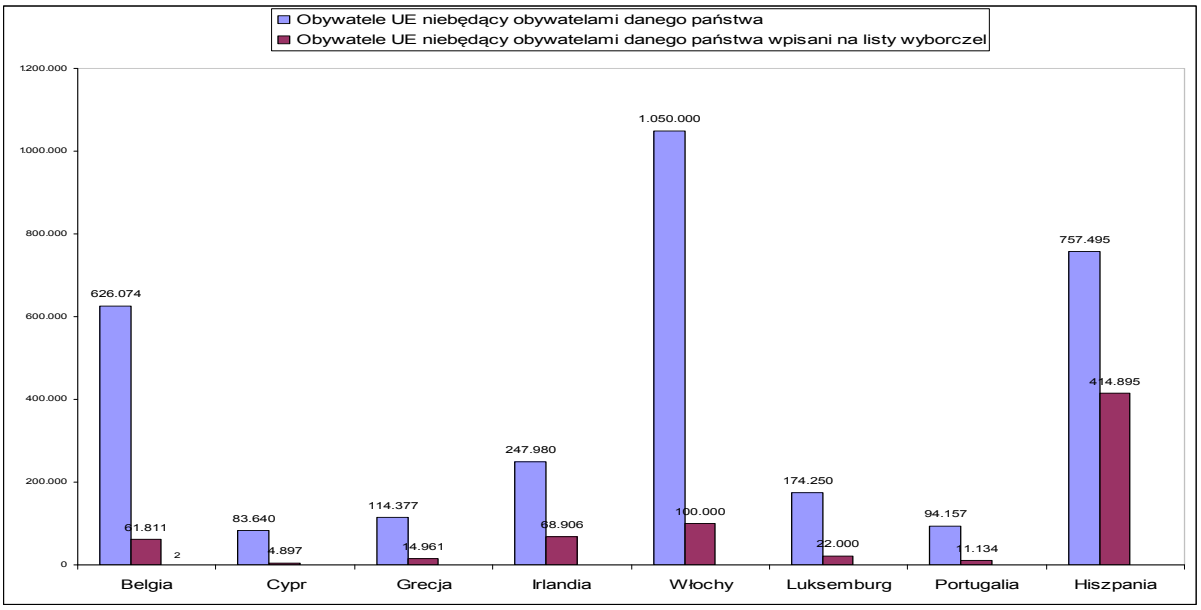
---

23 COM(2002)260.

24 Źródło: Kwestionariusz.

25 W Austrii (z wyjątkiem Burgenlandu), Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, na Węgrzech, Łotwie, Litwie, Malcie, w Niderlandach, Rumunii, Słowenii, na Słowacji, w Szwecji wszyscy obywatele, w tym obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, są automatycznie wpisywani na listy wyborcze.

26 W kwestionariuszu, państwa członkowskie zostały poproszone o dostarczenie: danych dotyczących ostatnich wyborów lokalnych w przypadku gdy są one zorganizowane w ciągu jednego dnia wyborów



Państwa członkowskie bez automatycznego systemu rejestracji wyborców
(dane dotyczące Bułgarii, Republiki Czeskiej, Francji, Polski i Zjednoczonego Królestwa nie są dostępne)

Należy zauważyć, że wyraźna dominacja konkretnej wspólnoty narodowej w odniesieniu do łącznej liczby obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania przekłada się w niektórych przypadkach na wysoki udział tej wspólnoty w wyborach lokalnych. Ma to miejsce w przypadku Irlandii, Hiszpanii i Szwecji[27].

Nie są dostępne żadne dane na temat udziału obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, którzy rzeczywiście głosowali po wpisaniu ich na listy wyborcze; Ponieważ po wpisaniu na listę wyborczą nie rozróżnia się między wyborcami krajowymi i niebędącymi obywatelami danego kraju. Państwa członkowskie nie gromadzą takich danych w celu uniknięcia dyskryminacji. Dostępnych jest bardzo niewiele danych o liczbie obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, którzy kandydowali w wyborach i którzy zostali wybrani. W szczególności Austria, Republika Czeska, Niemcy i Szwecja

---

na poziomie krajowym; dane dotyczące ostatnich wyborów lokalnych przeprowadzonych w ciągu minionych trzech lat, w pozostałych przypadkach.

27 W Irlandii odsetek wpisanych obywateli innego państwa członkowskiego UE stanowi w przybliżeniu 25%. Obywatele brytyjscy stanowią 25% ogólnej liczby obywateli UE niebędących obywatelami państwa kraju i 74% z nich wpisało się na listy wyborców. Są oni szczególnie zaangażowani w irlandzkie życie polityczne, mając na uwadze, że, na zasadzie wzajemności, mogą oni głosować w wyborach do *Dáil Éireann* (niższa izba parlamentu), na takich samych zasadach jak obywatele Irlandii biorący udział w głosowaniu w wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. W Hiszpanii odsetek zameldowanych obywateli innego państwa członkowskiego UE stanowi w przybliżeniu 50%. Zdecydowana większość obywateli Wielkiej Brytanii i Niemiec, którzy reprezentują 18,5% całkowitej liczby obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, wpisało się na listy wyborców. Inna potencjalna przyczyna tego stosunkowo wysokiego udziału to fakt, że Hiszpania jest jedynym państwem członkowskim, spośród tych, które wdrożyły nieautomatyczny system wpisywania na listy wyborcze, które wysyła indywidualne pisma zawierające informacje na temat procedur wyborczych do wszystkich obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania. Ponadto w Irlandii i Hiszpanii obywatele UE niebędący obywatelami państwa zamieszkania mieli już możliwość głosowania w wyborach lokalnych, na określonych warunkach, przed wejściem w życie dyrektywy. Wreszcie w Szwecji fińscy obywatele stanowią 27,5% całkowitej liczby obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, a ich frekwencja w ostatnich wyborach lokalnych oszacowana została na ok. 30%.

zwróciły uwagę na trudności w gromadzeniu tych danych przez władze lokalne z powodu braku jednego punktu kontaktowego, jak podkreślono już w ostatnim sprawozdaniu w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego[28].

Najwyższy odsetek obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania wybranych w wyborach w odniesieniu do wszystkich kandydujących została wskazany przez Francję (32,8%) i Szwecję (17,1%). Austria, Luksemburg i Hiszpania odnotowała znaczną liczbę obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania wybranych w wyborach.

3. TRANSPOZYCJA I WDROŻENIE

3.1. Stan zaawansowania transpozycji dyrektywy 94/80/WE

Niniejsze sprawozdanie ocenia po raz pierwszy przepisy krajowe przyjęte przez państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w okresie od 2004 r., jak również przepisy krajowe w innych państwach członkowskich, które weszły w życie od czasu opublikowania sprawozdania w 2002 r.

Należy wspomnieć o tym, że sprawozdanie obejmuje również nowe przepisy, o których do tej pory informowano wyłącznie za pośrednictwem kwestionariusza, a które nie zostały jeszcze formalnie zgłoszone Komisji[29].

Na podstawie krajowych środków transpozycji przedstawionych przez państwa członkowskie, poziom transpozycji Dyrektywy do prawodawstwa wszystkich państw członkowskich można uznać za zadowalający. Niemniej jednak niektóre kwestie błędnej lub niepełnej transpozycji musiały zostać rozwiązane w celu uniknięcia niewłaściwego wdrożenia, które mogłoby stanowić przeszkodę dla pełnego korzystania z praw wyborczych.

W niektórych państwach członkowskich[30] postanowienia art. 3 i 4 Dyrektywy[31] wydają się być nieprawidłowo transponowane: w tych państwach członkowskich obywatelom UE niebędącym obywatelami państwa zamieszkania przysługuje prawo do głosowania lub kandydowania w wyborach lokalnych dopiero po upływie minimalnego okresu pobytu, który to wymów nie obowiązuje obywateli danego kraju. Ponadto przepisy te nie przewidują możliwości, że w przypadku, gdy prawo do głosowania jest uzależnione od minimalnego okresu zamieszkania, należy uznać że, obywatele innego państwa członkowskiego spełniają ten wymóg jeżeli przebywali w tym okresie w jakimkolwiek innym państwie członkowskim, poza państwem członkowskim ich zamieszkania.

---

28 COM(2010)605.

29 Austria, Cypr, Litwa, Luksemburg i Słowenia.

30 Komisja zajmuje się obecnie sprawą Litwy i Słowenii. Władze Słowenii powiadomiły niedawno Komisję, że zgadzają się na zmianę krajowego ustawodawstwa w celu zapewnienia pełnej zgodności z dyrektywą.

31 Artykuł 3 dyrektywy zapewnia prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim pobytu dla obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania, którzy spełniają te same warunki w odniesieniu do takich praw jakie to państwo nakłada na swoich obywateli. Artykuł 4 stanowi, że jeśli obywatele państwa członkowskiego mają obowiązek spędzenia pewnego minimalnego czasu zamieszkania na terytorium tego państwa, to uznaje się że, osoby uprawnione do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych spełniają warunek jeśli zamieszkiwali przez okres równoważny w innych państwach członkowskich.

Jedno z państwa członkowskich ustanowiło przepisy przewidujące, że wyborca powinien przedłożyć swój wniosek o wpisanie na listę wyborców w terminie 30 dni od dnia nabycia uprawnień do głosowania. Wydaje się to stanowić dyskryminację obywateli UE niebędącymi obywatelami danego kraju w stosunku do własnych obywateli. *Dies a quo* wspomnianego terminu jest odmienne w obu przypadkach: dla obywateli rozpoczyna się on w dniu osiągnięcia wieku uprawniającego do głosowania; dla obywateli niebędących obywatelami danego kraju rozpoczyna się on od dnia rejestracji pobytu. Skutki tego przepisu wydaje się być różne dla obywateli danego państwa i obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa[32].

Artykuł 7 stanowi, że każdy obywatel UE wykonuje swoje prawo do głosowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, o ile wystąpił on o to prawo. Większość państw członkowskich (Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Szwecja) przyjęły bardziej korzystny systemu automatycznego wpisu na listę wyborczą. Pozwala on obywatelom głosować bez konieczności złożenia wniosku, które muszą być zarejestrowane w konkretnym terminie.

Państwa członkowskie muszą wypełnić pewne obowiązki określone w Dyrektywie, które mają na celu ułatwienie wpisania obywateli UE na listy wyborczą[33]. Na podstawie indywidualnych skarg otrzymanych od obywateli, w 2010 r. Komisja zwróciła się do dwóch państw członkowskich, w których obywatele UE zatrudnieni przez zlokalizowane tam instytucje międzynarodowe napotkali przeszkody w korzystaniu z ich praw wyborczych. Prawo krajowe uniemożliwiało tym obywatelom przebywającym w danym państwie zarejestrowanie się do głosowania w wyborach. Po interwencji Komisji państwa członkowskie dostosowały ostatnio ich ustawodawstwa tak aby usunąć przeszkody[34].

Jeśli obywatel UE uprawniony do kandydowania w wyborach przedkłada swój wniosek, przedstawia on te same dokumenty jakie przedstawia kandydat mający obywatelstwo danego państwa. Państwo członkowskie może wymagać przedstawienia pewnych dokumentów fakultatywnych innych niż formalne oświadczenie określające jego obywatelstwo i adres w państwie członkowskim miejsca zamieszkania[35]. Komisja uważa za niezgodne z Dyrektywą wszelkie przepisy krajowe, zgodnie z którymi wymagane jest w każdym przypadku przedkładanie zaświadczenia z państwa członkowskiego pochodzenia potwierdzającego, że obywatel nie został pozbawiony prawa do kandydowania w wyborach. Zgodnie z Dyrektywą, zaświadczenie takie może być wymagane jedynie w przypadku wątpliwości co do

---

32 Komisja zajmuje się obecnie przypadkiem Cypru.

33 Zgodnie z art. 8 dyrektywy, a) państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu wpisania wyborcy na listę, które należy przewidzieć z odpowiednim wyprzedzeniem w odniesieniu do dnia wyborów; b) obywatele, którzy nie są obywatelami danego państwa i którzy wystąpili z wnioskiem o wpisanie na listy wyborców uprawnionych do głosowania przedstawiają te same dokumenty, jakie wymagane są w przypadku obywatela danego kraju; c) państwo członkowskie może zażądać od obywatela niebędącego obywatelem danego kraju przedstawienia ważnego dokumentu tożsamości oraz formalnego oświadczenia, określające jego obywatelstwo i jego adres w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.

34 Duńska ustawa nr 1545 z dnia 21.12.2010 i szwedzka ustawa nr 1843/2010.

35 Deklaracja że dana osoba nie została pozbawiona prawa do kandydowania w państwie członkowskim pochodzenia; w przypadku wątpliwości, zaświadczenie państwa członkowskiego pochodzenia, że nie została pozbawiona prawa do kandydowania; ważny dowód tożsamości; formalne oświadczenie, że nie pełni ona urzędu, który objęty jest zakazem łączenia funkcji; oświadczenie określające ostatni adres w rodzimym państwie członkowskim.

autentyczności deklaracji. Stanowi to dodatkowe obciążenie dla obywateli innego państwa członkowskiego w odniesieniu do wykonywania prawa do głosowania. Ponadto wymaganie podania numeru referencyjnego zaświadczenia o pobycie nie wydaje się być w zgodne z Dyrektywą[36].

Na mocy Dyrektywy wymaga się, by państwo członkowskie zamieszkania poinformowało obywateli UE niebędących obywatelami tego państwa o warunkach i szczegółowych zasadach wykonywania praw wyborczych w wyborach lokalnych „w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób". W szczególności obywatel UE niebędący obywatelem danego kraju ma prawo do informacji o działaniach podjętych w odniesieniu do jego wniosku o wpis na listę wyborców lub do kandydowania w wyborach. W niektórych państwach członkowskich[37] w krajowej ustawie, którą dokonano transpozycji, nie ustanowiono żadnego konkretnego przepisu odnoszącego się do obowiązku informowania obywateli o podjętych działaniach. W przypadku gdy wniosek o wpisanie na listę wyborców lub o kandydowanie w wyborach został odrzucony przez państwo członkowskie zamieszkania, Dyrektywa ustanawia również prawo obywateli UE do informacji na temat środków ochrony prawnej przewidzianych dla swoich obywateli. W niektórych przypadkach przepis ten nie jest w sposób wyraźny zawarty w prawie krajowym[38]. W szeregu państw członkowskich[39] przepisy krajowe, którymi dokonano transpozycji nie zawierają w sposób wyraźny przepisu Dyrektywy dotyczącego obowiązku nałożonego na państwa członkowskie aby informować wyborców uprawnionych do głosowania i osoby uprawnione do kandydowania w wyborach w odpowiednim czasie i w należyty sposób o warunkach i szczegółowych zasadach wykonywania przysługujących im praw wyborczych. Niemniej jednak wszystkie te państwa członkowskie poinformowały o działaniach i inicjatywach instytucjonalnych mających na celu informowanie obywateli o wykonywaniu przysługujących im praw wyborczych, które zostały zrealizowane w ostatnich wyborach lokalnych, zapewniając w ten sposób, że wspomniane przepisy Dyrektywy są wdrożone.

3.2. Analiza przepisów przyjętych przez państwa członkowskie na mocy art. 5 ust. 3 i 4 Dyrektywy, mających na celu ograniczenie dostępności pewnych funkcji do obywateli krajowych

W wyniku wykonania prawa do głosowania i prawa do kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim zamieszkania, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy, obywatel UE może wybrany do rady gminy i może zostać burmistrzem w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem obywateli.

Na mocy Dyrektywy państwo członkowskie może zastrzec pewną liczbę stanowisk w administracji lokalnej dla swoich własnych obywateli, mianowicie stanowiska związane z wykonywaniem władzy wykonawczej gminy (przewodniczącego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolegialnego organu wykonawczego podstawowej jednostki władzy lokalnej), o ile osoby takie zostały wybrane do pełnienia takich urzędów przez okres trwania jego mandatu lub do tymczasowego pełnienia funkcji.

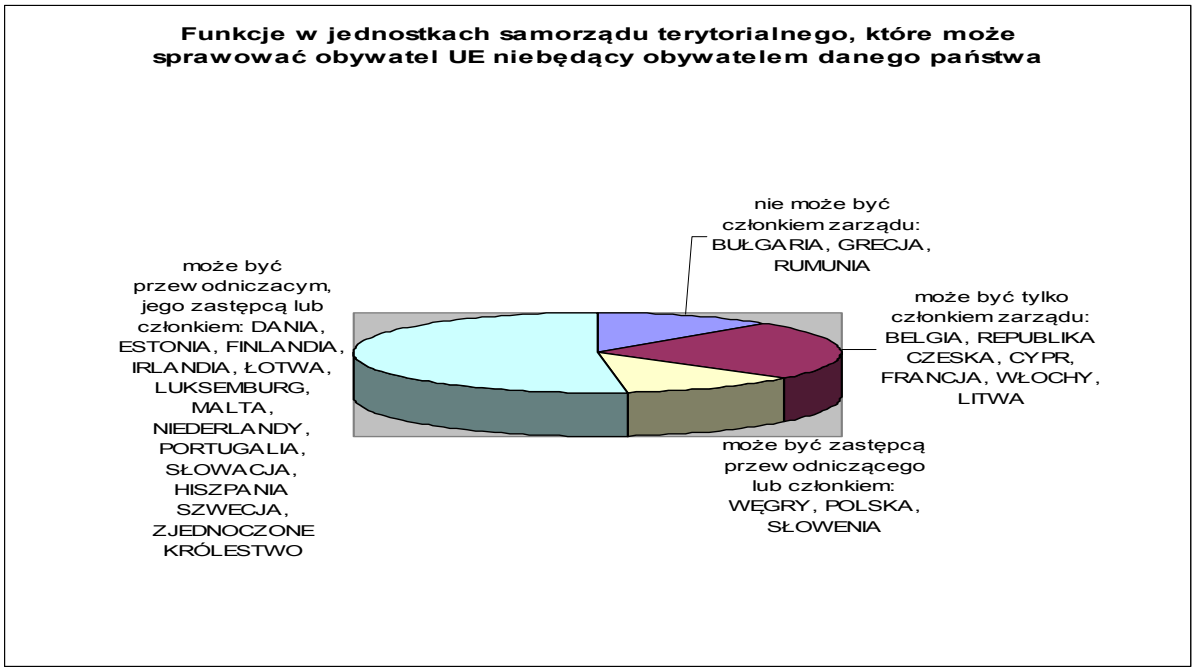
---

36 Komisja zajmuje się obecnie przypadkiem Bułgarii.

37 Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Francja, Polska, Rumunia, Słowacja, Hiszpania.

38 Francja, Słowacja, Hiszpania.

39 Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Francja, Włochy, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania.



Austria i Niemcy są republikami federalnymi; przepisy różnią się więc w poszczególnych landach

Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo nie stosują w chwili obecnej żadnych ograniczeń, więc obywatele UE niebędący obywatelami państwa zamieszkania mogą zostać wyznaczeni jako przewodniczący, zastępca lub członek zarządu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Trzy państwa członkowskie[40] zarezerwowały dla swoich obywateli wyłącznie urząd przewodniczącego administracji lokalnej. W sześciu innych państwach członkowskich[41] obywatele UE niebędący obywatelami danego państwa nie mogą nawet sprawować funkcji zastępcy przewodniczącego mogą oni jednak sprawować funkcję członka zarządu. Wreszcie pozostałe państwa członkowskie[42] zastosowały wszystkie ograniczenia, które przewiduje Dyrektywa i tym samym obywatele UE niebędący obywatelami danego państwa nie mogą pełnić nawet funkcji członka zarządu.

W niniejszym sprawozdaniu Komisja analizuje te aspekty Dyrektywy po raz pierwszy. Komisja uważa, że mniej restrykcyjne przepisy mogą przyczynić się w bardziej efektywny sposób do integracji obywateli oraz do ich zaangażowania w życie demokratyczne państwa członkowskiego zamieszkania.

3.3. Aktualizacja dotycząca załącznika do dyrektywy: ”Podstawowe jednostki samorządu terytorialnego” w państwach członkowskich

Dyrektywa zawiera załącznik z wykazem nazw „podstawowych jednostek samorządu terytorialnego” funkcjonujących w każdym z państw członkowskich, w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a)[43]. Wykaz „podstawowych jednostek samorządu lokalnego” określa zakres

---

40 Węgry, Polska i Słowenia.

41 Belgia, Cypr, Republika Czeska, Francja, Włochy i Litwa.

42 Bułgaria, Grecja i Rumunia.

43 Artykuł 2 ust. 1 lit. a) definiuje „podstawowe jednostki samorządu terytorialnego” jako jednostki administracyjne wymienione w załączniku, które zgodnie z przepisami wewnętrznymi każdego z państw członkowskich, mają organy wyłonione w powszechnych i bezpośrednich wyborach oraz są

Dyrektywy, tj. zakres stosowania jej przepisów. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma aktualizowanie tego wykazu.

Załącznik został zmieniony w 2003 r.[44] (w związku z przystąpieniem 10 nowych państw członkowskich w 2004 r.) oraz w 2006 r.[45] (w związku z przystąpieniem dwóch państw członkowskich w 2007 r.) w celu dodania definicji „podstawowych jednostek samorządu terytorialnego" tych państw członkowskich.

Ponadto kilka państw członkowskich zgłosiło niedawno Komisji nowe prawodawstwo, które zmienia nazwy podstawowych jednostek samorządowych w rozumieniu Dyrektywy[46]. Komisja zwróciła się do wszystkich państw członkowskich o oficjalnie powiadomienie o wszelkich nowych przepisach w tym zakresie.

4. ODSTĘPSTWO NA PODSTAWIE ART. 22 UST. 1 TFUE

Artykuł 22 ust. 1 TFUE stanowi, że Dyrektywa może przewidywać odstępstwa od przepisów ogólnych, w przypadku gdy jest to uzasadnione ze względu na konkretną sytuację danego państwa członkowskiego.

Przepisy art. 12 Dyrektywy zezwalają na odstępstwa od zasady równego traktowania w sytuacji uzasadnionej ze względu na problemy danego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie, w którym stosunek liczby obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkującym w tym państwie, ale nie będących jego obywatelami przekracza 20% całkowitej liczby obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkujących to państwo może wprowadzić wymóg minimalnego okresu zamieszkania zarówno dla wyborców jak i osób kandydujących lub podjąć odpowiednie środki w odniesieniu do składu list wyborczych kandydatów w celu ułatwienia integracji osób niebędących obywatelami danego kraju oraz w celu uniknięcia polaryzacji między listami kandydatów krajowych oraz kandydatów niebędących obywatelami danego kraju.

Luksemburg jest jedynym państwem członkowskim, które wypełnia ten szczególny wymóg i które skorzystało z możliwości wykorzystania odstępstwa poprzez przyznanie prawa do głosowania dla obywateli UE niebędących obywatelami Luksemburga, którzy mają miejsce zamieszkania na terytorium Luksemburga i którzy zamieszkiwali w Luksemburgu przez co najmniej 5 lat przed wpisaniem na listę wyborczą[47]. W odniesieniu do prawa do kandydowania w wyborach, Luksemburg wymaga aby obywatele UE niebędący jego obywatelami zamieszkiwali w Luksemburgu przez pięć lat przed złożeniem kandydatury[48].

Komisja poprosiła[49] władze Luksemburga o przedstawienie najnowszych danych dotyczących liczby obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkujących w

---

uprawnione do zarządzania w ramach kompetencji własnej, na poziomie podstawowej organizacji politycznej i administracyjnej, określonymi sprawami lokalnymi.

44 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. U. L 236 z 23.9.2003, s. 334).

45 Dyrektywa Rady 2006/106/WE (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 409–410).

46 Dania, Grecja i Łotwa.

47 Artykuł 2 ustawy z dnia 18.02.2003 r.

48 Artykuł 192 ustawy z dnia 18.02.2003 r.

49 Pismo z dnia 11 lutego 2011 r.

Luksemburgu lecz nie będących jego obywatelami oraz całkowitej liczby obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkujących w Luksemburgu.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez władze Luksemburga, liczba obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, którzy mieszkają w Luksemburgu, ale są obywatelami innego państwa członkowskiego, wyniosła 174 250. Łączna liczba obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania zamieszkujących w Luksemburgu wyniosła 406 300. Wynika z tego ze stosunek między obiema grupami wynosi 42,9%, zatem znajduje się powyżej limitu 20%, o którym mowa w Dyrektywie.

Przyznanie zgody na odstępstwo jest więc nadal zapewnione w przypadku Luksemburga.

Ustawą z dnia 13 lutego 2011 r. Luksemburg rozszerzył prawo do kandydowania na obywateli państw trzecich, którzy tam zamieszkują. Po wejściu w życie tej ustawy wszyscy obywatele niebędący obywatelami Luksemburga będą mogli piastować funkcję przewodniczącego lub członka zarządu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 12 ust. 2 określa, że Belgia może stosować ograniczenia przewidziane w Dyrektywie do ograniczonej liczby jednostek samorządu terytorialnego, których wykaz przekazuje z wyprzedzeniem co najmniej jednego roku przed wyborami samorządowymi, w odniesieniu do tych jednostek, do których zamierza zastosować odstępstwo. Belgia nigdy nie powołała się na odstępstwo, o którym mowa w art. 12 ust. 2 Dyrektywy.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 jeśli przepisy prawne państwa członkowskiego przewidują, że obywatele innego państwa członkowskiego, którzy mają w nim miejsce zamieszkania, mają prawo głosowania w wyborach do parlamentu narodowego tego państwa oraz mogą być w tym celu wpisani na listy wyborców tego państwa na dokładnie tych samych warunkach co wyborcy będący obywatelami tego państwa, to pierwsze z wymienionych państw członkowskich może, w odstępstwie od niniejszej Dyrektywy, nie stosować art. 6-11 do takich obywateli. Żadne państwo członkowskie nie powołało się na odstępstwo, o którym mowa w art. 12 ust. 3[50].

5. DALSZE WYSIŁKI W CELU EGZEKWOWANIA PRAW WYBORCZYCH I ZAANGAŻOWANIA OBYWATELI W ŻYCIE DEMOKRATYCZNE

5.1. Prawo do członkostwo w partii w państwie zamieszkania lub prawo jej założenia

Zgodnie z zasadą niedyskryminacji, obywatele UE powinni korzystać z praw wyborczych na takich samych warunkach, jak obywatele państwa członkowskiego, w którym zamieszkują. Oznacza to, że obywatele UE muszą mieć możliwość pełnego uczestnictwa w życiu politycznym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, w szczególności w odniesieniu

[50] Zgodnie z art. 12 ust. 3 jeśli przepisy prawne państwa członkowskiego przewidują, że obywatele innego państwa członkowskiego, którzy mają w nim miejsce zamieszkania, mają prawo głosowania w wyborach do parlamentu narodowego tego państwa oraz mogą być w tym celu wpisani na listy wyborców tego państwa na dokładnie tych samych warunkach co wyborcy będący obywatelami tego państwa, to pierwsze z wymienionych państw członkowskich może, w odstępstwie od niniejszej dyrektywy, nie stosować art. 6-11 do takich obywateli.

do możliwości przystępowania do istniejących partii politycznych lub nawet tworzenia nowych.

Zgodnie z działaniami zapowiedzianymi w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za 2010 r. mającymi na celu zapewnienie, że wymogi dla obywateli UE niebędących obywatelami państwa zamieszkania są takie same, jak w przypadku obywateli krajowych, Komisja kontaktowała się ostatnio z państwami członkowskimi, których przepisy krajowe ograniczają możliwość przystępowania do partii politycznych dla obywateli UE nieposiadającym ich obywatelstwa, lub ograniczają możliwości zakładania takich partii[51]. Jak podkreślono już w ostatnim sprawozdaniu z wyborów do Parlamentu Europejskiego[52], Komisja uważa, że tego rodzaju ograniczenia zawarte w przepisach krajowych stanowią przeszkodę w korzystaniu z praw wyborczych obywateli UE. W przypadkach, gdy ograniczenia te nie zostaną usunięte, Komisja będzie korzystać z uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, w celu zapewnienia zgodności z Dyrektywą.

5.2. Dobre praktyki w zakresie propagowania zaangażowania obywateli UE zamieszkujących w państwie członkowskim którego nie są obywatelami

Komisja podkreśla znaczenie działań i inicjatyw mających na celu propagowanie i zachęcanie do uczestnictwa obywateli UE w życiu demokratycznym państwa zamieszkania.

Szereg dobrych praktyk, które zostały wprowadzone w życie w niektórych państwach członkowskich może posłużyć za przykład. W przypadku Danii, Estonii, Finlandii, Niemiec, Węgier, Litwy, Hiszpanii i Szwecji przyjęto środki ukierunkowane na informowanie obywateli UE o ich prawie do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, która polegają na wysyłanie pocztą pism lub kart wyborczych zawierających informacje na temat procedur wyborczych.

W tym kontekście prowadzenie kampanii informacyjnej w szczególności skierowanej do młodych ludzi w szkole, tak jak to miało miejsce w Luksemburgu, należy uznać za skuteczne narzędzie zachęcania do udziału w wyborach lokalnych. Szkoła jest głównym punktem odniesienia w życiu społeczności lokalnych, szczególnie dla osób, które głosują po raz pierwszy, pełni ona również kluczową rolę w zakresie integracji i edukacji obywatelskiej.

Dyrektywa stanowi, że państwa członkowskie, w którym udział w wyborach nie jest obowiązkowy, może przyjąć system automatycznej rejestracji wyborców. System taki przyjęła już Austria (z wyjątkiem Burgenlandu), Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Szwecja. Komisja uważa za korzystne praktyki automatycznego rejestrowania na liście wyborców obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa w momencie ich zameldowania. Praktyka ta pozwoliłaby na uniknięcie wprowadzania dodatkowego obciążenia dla obywateli, którzy chcą korzystać z przysługującego im prawa głosu, w związku z tym, że nie wymaga się od nich, aby złożyć kolejny wniosek, który ma zostać zarejestrowany w bezwzględnie obowiązującym terminie.

---

[51] Komisja rozpatruje obecnie przypadki następujących państw: Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja i Hiszpania. Finlandia ogłosiła już, że istniejące ograniczenia prawne w tym zakresie zostaną usunięte.

[52] COM(2010)605.

Dla państw członkowskich, które nie dokonują z urzędu wpisu na listy wyborcze, Komisja uznaje za dobre praktyki zrezygnowanie z bezwzględnie obowiązujących terminów składania wniosków o rejestrację. Jest tak w przypadku Włoch. Na końcowym etapie kampanii wyborczej obywatele są bardziej zaangażowani w dyskusje polityczne i decydują się na skorzystanie z przysługującego im prawa do głosowania. W związku z powyższym ustalenie bezwzględnie obowiązującego terminu wpisu na listę wyborczą, który kończy się na długo przed końcem kampanii wyborczej może wykluczyć tych obywateli, którzy decydują się głosować w ostatnim momencie.

6. WNIOSKI

Porównując dane dostarczone w pierwszym sprawozdaniu z danymi zgromadzonymi za pośrednictwem kwestionariusza w 2011 r., liczba obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, którzy mieszkają w państwie członkowskim innym niż ich własne wzrosła z 4,7 milionów (w 2000 r.) do 8 milionów (w 2010 r.), głównie ze względu na rozszerzenie UE[53]. Liczba obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa, którzy aktywnie uczestniczą w życiu demokratycznym na szczeblu lokalnym zdaje się jednak nie wzrastać proporcjonalnie w wyniku tego, przynajmniej w zakresie złożonych wniosków o wpisanie na listy wyborcze.

Frekwencja w różnych rodzajach wyborów stała się wyzwaniem dla demokracji europejskiej. Legitymacja uzyskana w drodze wolnych i powszechnych wyborów jest podstawą demokratycznego sposobu sprawowania rządów. Poziom frekwencji w wyborach stanowi decydujący wskaźnik jakości demokracji. Z tych powodów działania mające na celu poprawę kwestii niezaangażowania politycznego muszą nadal utrzymać pozycję priorytetową w agendzie Unii i państw członkowskich. Należy wzmóc wysiłki w celu zapewnienia obywatelom ukierunkowanych informacji na temat przysługujących im praw wyborczych oraz na temat procedur administracyjnych, których należy dopełnić w celu skorzystania z tych praw. Wszystkie inicjatywy mające na celu pogłębianie świadomości w zakresie praw wyborczych i zachęcania do udziału w wyborach lokalnych muszą być traktowane jako przydatne i skuteczne wsparcie, w tym poprzez udział w programach zarządzanych przez Komisję, jak wskazano powyżej w rozdziale 2.1.

Komisja będzie kontynuować pracę w ścisłym współdziałaniu z państwami członkowskimi w celu monitorowania prawidłowej transpozycji i wdrożenia Dyrektywy i aby wspomóc państwa członkowskie przy podejmowaniu wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnego korzystania z praw wyborczych, jednocześnie eliminując przeszkody w korzystaniu z prawa do informacji o prawach wyborczych w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób. Wniosek dotyczący Europejskiego Roku Obywateli w 2013 r. stanowi realną szansę na zwiększenie wysiłków zmierzających do zachęcenia do udziału w wyborach, przy udziale zainteresowanych władz krajowych i lokalnych, jak również głównych zainteresowanych podmiotów kształtujących życie polityczne państw członkowskich i ich obywateli.

W tym celu Komisja zamierza wykorzystać nieformalną platformę współpracy ukierunkowaną na ułatwianie bezpośredniego dialogu pomiędzy Komisją, Komitetem Regionów i krajowymi zrzeszeniami władz lokalnych i regionalnych. Platforma ta pozwoli Komisji na zdefiniowanie wszelkich nierozwiązanych trudności napotkanych przez władze

[53] Około 40% z nich to obywatele państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r.

lokalne w realizacji praw wyborczych obywateli UE oraz do bezpośredniego korzystania z pomysłów i wiedzy fachowej tych organów i najlepszych praktyk opracowanych w celu wzmocnienia skutecznego korzystania z tych praw w warunkach lokalnych.