

THE ELECTORAL RIGHTS OF THE CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION IN THE REPUBLIC OF POLAND

ARTUR OLECHNO

Faculty of Law, University of Białystok, Poland

Abstract in original language:

Art. 19 ust. 1 I 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadził czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz samorządu lokalnego. Poza samym traktatem szczegółowe rozwiązania dotyczące praw wyborczych do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego zostały określone odpowiednio w dyrektywach 93/109/WE oraz 94/80/WE. Wstąpienie Polski do UE wiązało się z obowiązkiem dostosowania przepisów prawnych w tym zakresie do unormowań wspólnotowych. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie rozwiązań przyjętych w polskich ordynacjach wyborczych do organów samorządowych oraz PE na tle przepisów wspólnotowych.

Key words in original language:

Wybory; Unia Europejska; prawa wyborcze.

Abstract:

Art. 19 paragraphs 1 and 2 of the Treaty establishing the European Community introduced active and passive electoral rights in elections to the European Parliament and local government units. Apart from the Treaty itself, detailed solutions regarding electoral rights to local government units and EP have been stipulated in the Directive 93/109/EC and 94/80/EC. Poland's accession to the EU was connected with the obligation to adapt legal provisions to the Community laws in this aspect as well. In my article, I would like to present solutions adopted in Polish electoral ordinance to self-government organs and the EP in the background of the Community laws.

Key words:

Election; EU citizenship; electoral rights.

Art. 19 ust. 1 I 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wprowadził czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz samorządu lokalnego. Zaznaczyć przy tym należy, iż Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż prawo wyborcze przynajmniej w odniesieniu do wyborów do PE, nie są ograniczone jedynie do obywateli UE¹. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą przepisami wewnętrznymi rozszerzyć czynne i bierne prawa wyborcze na osoby, które nie będąc obywatelami UE, pozostają w ścisłym związku z tym państwem². Poza samym traktatem szczegółowe

¹ Zob. szerzej A. Gubrynowicz, Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy; A. Bodnar, Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich [w:] Obywatelstwo Unii Europejskiej, „Zeszyty OIDE” nr 9, Warszawa 2004, s. 28-33 i 80-89.

² Europejski Trybunał sprawiedliwości w sporze pomiędzy Hiszpanią a Wielką Brytanią, w sprawie dotyczącej praw wyborczych dla osób nieposiadających obywatelstwa UE, a zamieszkujących Gibraltar orzekł, iż choć „celem obywatelstwa UE jest ustanowienie podstawowego statusu obywatela państw członkowskich (...) to stwierdzenie to wcale nie oznacza jeszcze, że prawa określone przez Traktat ograniczają się do obywateli UE”.

rozwiązania dotyczące praw wyborczych do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego zostały określone odpowiednio w dyrektywach 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. oraz 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się z obowiązkiem dostosowania przepisów prawnych również i w tym zakresie do unormowań wspólnotowych.

Celem niniejszego opracowania jest właśnie przedstawienie rozwiązań przyjętych w polskich ordynacjach wyborczych do organów samorządowych oraz Parlamentu Europejskiego na tle przepisów wspólnotowych.

Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. regulował jedynie ogólne zasady (bezpośredniość, proporcjonalność), odsyłając w kwestiach szczegółowych do ordynacji wyborczych państw członkowskich³. Przepisy te uszczegółowiła dopiero w 1993 r. wspomniana dyrektywa⁴. Zgodnie z dyrektywą 93/109/WE prawo głosowania w wyborach do PE winno przysługiwać osobom będącym obywatelem UE w rozumieniu art. 17 TWE i spełniającym pozostałe warunki prawa głosowania, jakie odnośne państwo stawia swoim obywatelom (art. 3). Dyrektywa unijna dopuściła możliwość przyznania tego prawa pod warunkiem, pewnego minimalnego okresu zamieszkania na terytorium wyborczym tego państwa, jednakże warunek ten powinien być uznany za spełniony, również w przypadku zamieszkiwania przez ten okres w innym państwie członkowskim (art. 5)⁵. Dodatkowo państwo członkowskie miejsca zamieszkania może sprawdzić, czy obywatela UE, który wyraził chęć wykonywania prawa głosowania w tym państwie, nie pozbawiono tego prawa w państwie jego pochodzenia. (art. 7). Bierne prawo wyborcze dyrektywa przyznała natomiast osobie, która jest obywatelem UE w rozumieniu art. 17 TWE i spełnia pozostałe warunki prawa głosowania, jakie odnośne państwo stawia swoim obywatelom i uznała, iż jeżeli obywatele państwa zamieszkania mogą kandydować w wyborach jedynie pod warunkiem, że posiadali jego obywatelstwo przez pewien minimalny okres, to uznaje się, że obywatele UE spełniali ten warunek, jeżeli przez ten okres byli obywatelami jednego z państw członkowskich oraz jeżeli obywatele państwa zamieszkania mogą kandydować w wyborach jedynie pod warunkiem, pewnego minimalnego

C-45/04: królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-07917, pkt 74 i 78.

³ Zob. też A. Grzelak, Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej [w:] Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia, „Zeszyty OIDE” nr 4, Warszawa 2004, s.24-53.

⁴ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami. Zob. też Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania dyrektywy 93/109/WE w wyborach do Parlamentu Europejskiego z czerwca 1999 r. COM(2000)843 końcowy, 18.12.2000.

⁵ W świetle postanowień dyrektywy kraj Unii może wprowadzić dodatkowe obostrzenia, polegające na wymogu zamieszkiwania w tym kraju przez pewien czas, nieprzekraczający 5 lat odnośnie głosowania i 10 lat odnośnie kandydowania, jeżeli liczba osób w wieku wyborczym w kraju, którego nie są obywatelami, przekraczała 1 stycznia 1993 r. 20% wszystkich obywateli Unii w wieku wyborczym zamieszkałych w danym kraju (art. 14).

okresu zamieszkania na terytorium wyborczym tego państwa, to uznaje się ten warunek za spełniony, jeżeli zamieszkiwali oni przez ten okres w innym państwie członkowskim. Ponadto obywatel UE pozbawiony praw wyborczych w państwie zamieszkania lub pochodzenia, nie może wykonywać biernego prawa wyborczego (art. 6). Państwo zamieszkania może domagać się od państwa pochodzenia otrzymania informacji na ten temat.

Art. 9 dodatkowo zobowiązuje państwo zamieszkania do umieszczenia w spisie wyborców osoby wyrażającej chęć skorzystania z prawa wyborczego do PE, w oparciu o dokumenty wymagane w przypadku swoich obywateli. Analogiczne zasady stosuje się do kandydowania (art. 10). Odmowa wpisu wiąże się z możliwością skorzystania z takich samych środków prawnych jakie przysługują obywatelom państwa zamieszkania (art. 11).

W odpowiedzi ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego przyznała czynne prawo wyborcze obywatelom Polski oraz obywatelom UE, którzy stale zamieszkują na terytorium RP i najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat i są umieszczeni w spisie wyborców (art. 7 i 8) jednocześnie pozbawiając prawa wybierania osoby pozbawione praw wyborczych w państwie pochodzenia. (art. 8 ust. 2). Biernie prawo wyborcze przyznając zaś osobom mającym prawo wybierania, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły 21 lat i od 5 lat stale zamieszkują na terytorium RP lub innego państwa członkowskiego (art. 9) oraz pozbawiając prawa kandydowania osoby pozbawione praw wyborczych.

Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania, przy czym można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców⁶. Część B rejestru wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych, na podstawie i w zakresie określonych w innych ustawach, do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyborcę, o ile nie jest już wpisany do rejestru (w związku z zameldowaniem na pobyt stały), wpisuje się do rejestru, na jego wniosek, nie później niż 30. dnia po zarządzeniu wyborów, w których zamierza uczestniczyć. Do wniosku, o którym mowa, muszą być załączone stosowne dokumenty, m.in. deklaracja, w której wnioskodawca podaje swój adres stałego zamieszkania. Ani dyrektywa, ani Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie zdefiniowała pojęcia "stałego zamieszkiwania". Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 21 sierpnia 1991 r., ustalił, że "stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie. Stałe zamieszkanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku" (W. 7/91, OTK w 1991 r., poz. 24). Przyjęta wówczas interpretacja art. 8 ustawy z 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej może być pomocna przy ustaleniu znaczenia pojęcia "stałe zamieszkuje" użytego w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

⁶ Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (K 15/04, OTK-A 2004/5/47).

Stały rejestr wyborców prowadzi na bieżąco gmina. Każdy może wnieść do wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, a w szczególności w sprawie pominięcia wyborcy w rejestrze. Na decyzję o nieuwzględnieniu reklamacji można wnieść w terminie 3 dni od doręczenia decyzji, skargę do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 15).

Obywatele UE, którzy zostali wpisani na listy wyborców w kraju zamieszkania, pozostają na tych listach, dopóki spełniają wymogi wykonywania prawa do głosowania. Jeśli zostali wpisani na listy na własne żądanie, mogą również na własne żądanie być z niej usunięci.

W przypadku biernego prawa wyborczego, wobec obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim wymagane jest stałe zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej od co najmniej 5 lat (art. 9 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego). W razie zgłoszenia kandydatury obywatela Unii Europejskiej, kandydat - do pisemnej zgody na kandydowanie, obowiązany jest dołączyć: oświadczenie stwierdzające, że został on wpisany do rejestru wyborców w gminie, w której stale zamieszkuje, oraz oświadczenie, że nie kandyduje w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Ponadto obowiązany jest przedstawić zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którego jest obywatelem, że nie pozbawiono go prawa do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym państwie lub że organ ten nie posiada informacji o pozbawieniu go tego prawa (art. 64 ust. 3 ordynacji).

W przypadku wyborów lokalnych szczebla podstawowego dyrektywa 94/80/WE wprowadziła możliwość czynnego i biernego udziału w głosowaniu obywateli UE w państwach członkowskich, których nie są obywatelami, przy okazji w identyczny sposób rozumiejąc zasadę domicylu oraz dodatkowo dopuszczając w art.5: po pierwsze fakultatywność wykluczenia z możliwości kandydowania osób pozbawionych praw wyborczych w państwie pochodzenia⁷. Po drugie możliwość zastrzeżenia, iż tylko obywatele tych państw członkowskich mogą być wybierani na kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kolegiального organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. państwa członkowskie mogą ponadto zastrzec, że obywatele UE wybrani na członków organów przedstawicielskich nie będą brali udziału ani w wyznaczaniu delegatów do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym, ani w wyborach członków takiego zgromadzenia. Wreszcie w sprawie warunków zakazu łączenia funkcji dyrektywa stwierdziła, iż obowiązują takie same, jak w prawie państwa zamieszkania w stosunku do własnych obywateli. Można je jednak rozszerzyć na sprawowanie urzędów w innych państwach, a podlegających zakazowi łączenia w państwie zamieszkania.

W zgodzie z powyższym polski ustawodawca przyznał czynne prawo wyborczego do rady gminy również obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, stale zamieszkują na obszarze działania tej

⁷ Dyrektywa 94/80/WE 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. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 12. Zob. też Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat zastosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych COM(2002)260 końcowy, 30.5.2002.

gminy oraz którzy, zostali wpisani do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Prawo kandydowania przyznano zaś obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi także w przypadku, gdy zostali wpisani do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania i jeżeli ukończyli 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub najpóźniej w dniu głosowania. Prawa wybierania nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem. Dodatkowo można zażądać oświadczenia, że nie zajmują stanowisk publicznych w kraju ojczystym, które byłyby niezgodne z zajmowaniem stanowiska, na które kandydują w kraju zamieszkania.

Na zakończenie należy zaznaczyć, iż obywatele Unii jak dotychczas niezbyt chętnie korzystają z omówionych powyżej uprawnień. Frekwencja udziału obywateli UE w wyborach lokalnych i do PE poza państwem pochodzenia nie przekracza 30-40 %, co jest skutkiem tak rozwiązań wewnętrznych państw członkowskich jak i dostępu do informacji potencjalnych wyborców. Z drugiej strony liczby te nie odbiegają w sposób znaczący od frekwencji obywateli UE głosujących w swoich krajach, co oznacza, iż problem dotyczy generalnie udziału w wyborach (szczególnie właśnie lokalnych i do PE) a nie wad omawianych rozwiązań prawnych.

Literature:

- Bodnar A., Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich, [w:] Obywatelstwo Unii Europejskiej, „Zeszyty OIDE” nr 9, Warszawa 2004, s. 28-33
- A. Grzelak, Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej [w:] Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia, „Zeszyty OIDE” nr 4, Warszawa 2004, s.24-53.
- Gubrynowicz A., Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy; [w:] Obywatelstwo Unii Europejskiej, „Zeszyty OIDE” nr 9, Warszawa 2004, s. 80-89.

Reviewer:

Marian Grzybowski

Contact – email:

a.olechno@uwb.edu.pl