

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 12 marca 2013 r.

dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego

(2013/142/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 10 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Pozwala to zapewnić demokratyczną kontrolę i odpowiedzialność na poziomie, na którym podejmowane są decyzje.
- (2) Art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, zaś decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.
- (3) Traktat z Lizbony wzmacnia rolę obywateli Unii jako uczestników życia politycznego, ustanawiając wyraźną zależność między obywatelami, egzekwowaniem ich praw politycznych i życiem demokratycznym Unii.
- (4) Wzmocnienie legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego w UE oraz zbliżenie systemu do obywateli Unii ma szczególne znaczenie w świetle działań, jakie należy podjąć na szczeblu UE w celu zaradzenia kryzysowi finansowemu i zadłużeniowemu.
- (5) W komunikacie Komisji z dnia 28 listopada 2012 r. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”⁽¹⁾ podkreślono, że wzmocniona legitymacja i rozliczalność demokratyczna jest niezbędnym elementem jakiegokolwiek reformy Unii Europejskiej.
- (6) Art. 10 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 12 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej powierzają kluczową rolę europejskim partiom politycznym, podkreślając ich wkład w kształtowanie europejskiej świadomości politycznej i wyrażanie woli obywateli Unii.
- (7) Aby europejskie partie polityczne mogły w pełni realizować swą misję, w dniu 12 września 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych⁽²⁾. Przedmiotowy wniosek ma na celu zapewnienie europejskim partiom politycznym korzyści wynikających z lepszej widoczności oraz bardziej elastycznych, przejrzystych i skutecznych ram finansowania. Komisja zaproponowała również, by w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego europejskie partie polityczne były zobowiązane podejmować wszelkie stosowne środki w celu informowania obywateli Unii o powiązaniach między krajowymi partiami politycznymi a europejskimi partiami politycznymi. Jeśli nowe rozporządzenie zostanie przyjęte, uchylili i zastąpi rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania⁽³⁾.
- (8) Wskazanie wyraźnych związków między krajowymi partiami politycznymi, na które obywatele Unii oddają swe głosy, i europejskimi partiami politycznymi, do których te pierwsze przynależą, powinno umożliwić europejskim partiom politycznym wyrażanie woli obywateli Unii w bardziej bezpośredni sposób oraz silnie wpłynąć na przejrzystość procedur decyzyjnych w Unii.
- (9) Dalsze zwiększanie przejrzystości wyborów do Parlamentu Europejskiego lepiej odzwierciedli wzmocnioną rolę i uprawnienia Parlamentu Europejskiego zgodnie z Traktatem z Lizbony. Wzmocnienie więzi obywateli z procesem demokratycznym Unii jest koniecznym następstwem ściślejszej integracji instytucjonalnej.
- (10) Dodatkowe środki zwiększyłyby widoczność europejskich partii politycznych w trakcie całego procesu wyborczego, od kampanii wyborczej po głosowanie, oraz umożliwiłyby tym partiom skuteczne likwidowanie podziału pomiędzy politykami i obywatelami Unii, uzupełniając obowiązki europejskich partii politycznych w zakresie informowania za pomocą wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych.

⁽¹⁾ COM(2012) 777 final/2.

⁽²⁾ COM(2012) 499 final.

⁽³⁾ Dz.U. L 297 z 15.11.2003, s. 1.

- (11) W wielu państwach członkowskich przyjęło się już w praktyce, że niektóre lub wszystkie partie krajowe wskazują na kartach do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego swoją przynależność do odpowiedniej partii europejskiej. W celu zapewnienia widoczności europejskich partii politycznych w trakcie całego procesu wyborczego ważne jest, aby wszystkie państwa członkowskie zachęcały do informowania elektoratu o powiązaniach pomiędzy krajowymi i europejskimi partiami politycznymi oraz ułatwiały przekazywanie informacji na ten temat. Aby dodatkowo zwiększyć przejrzystość wyborów do Parlamentu Europejskiego, a jednocześnie zwiększyć odpowiedzialność biorących w nich udział partii politycznych oraz zaufanie wyborców do tego procesu, partie krajowe powinny jeszcze przed wyborami podać do wiadomości publicznej, z którą europejską partią polityczną są powiązane. Obok rozmaitych imprez partyjnych, takich jak np. kongresy, kampanie wyborcze krajowych partii politycznych są w istocie najbardziej odpowiednim i skutecznym sposobem informowania o takich powiązaniach i wyrażnego ich demonstrowania.
- (12) Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1093/2012/UE⁽¹⁾ rok 2013 jest Europejskim Rokiem Obywateli. W roku tym należy podjąć ważny krok polegający na dalszym umocnieniu praw obywateli w wyborach do Parlamentu Europejskiego.
- (13) Od momentu przyjęcia Traktatu z Lizbony przewodniczący Komisji wybierany jest przez Parlament Europejski zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 17 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej z uwzględnieniem uzgodnień przewidzianych w deklaracji nr 11 do Traktatu z Lizbony. Procedura ta wymaga, by przy wyborze przewodniczącego Komisji Europejskiej uwzględniano wybory do Parlamentu Europejskiego oraz przeprowadzano stosowne konsultacje pomiędzy Radą Europejską i Parlamentem Europejskim. Przepisy te odzwierciedlają zatem zwiększoną rolę Parlamentu Europejskiego w procesie desygnowania przewodniczącego Komisji oraz podkreślają znaczenie wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego w całym tym procesie.
- (14) W swojej rezolucji z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.⁽²⁾ Parlament wezwał europejskie partie polityczne do mianowania kandydatów na przewodniczącego Komisji i zaznaczył, że od kandydatów oczekuje się, że odegrają oni wiodącą rolę w kampanii wyborczej do Parlamentu, w szczególności przez osobiste przedstawianie swoich programów we wszystkich państwach członkowskich Unii. W rezolucji tej podkreślono ponadto zwiększoną rolę wyborów do Parlamentu Europejskiego przy wyborze przewodniczącego Komisji.
- (15) W swoim komunikacie z dnia 28 listopada 2012 r. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospo-
- darczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej” Komisja podkreśliła, że mianowanie kandydatów na urząd przewodniczącego Komisji przez partie polityczne w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. jest jednym z ważnych działań promujących powstanie rzeczywistej europejskiej sfery politycznej.
- (16) Należy zatem uświadomić obywatelom, że oddane przez nich głosy mają kluczowe znaczenie dla określenia, kto będzie pełnił funkcję przewodniczącego Komisji, oraz pogłębić ich wiedzę na temat kandydatów do tej funkcji, popieranym przez partię, na którą głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego.
- (17) Gdyby w kontekście wyborów europejskich europejskie i krajowe partie polityczne przedstawiały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji oraz ich odnośne programy, uwidoczniłoby to konkretną zależność pomiędzy indywidualnym głosem obywatela Unii oddanym na daną partię polityczną w wyborach europejskich a kandydaturą na przewodniczącego Komisji wspieraną przez tę partię. Powinno to zwiększyć legitymację przewodniczącego Komisji oraz odpowiedzialność Komisji przed Parlamentem i europejskim elektoratem, a w szerszym kontekście – wzmocnić legitymację demokratyczną całego procesu decyzyjnego w Unii. Audycje polityczne w mediach umożliwiają wyborcom dokonywanie świadomych wyborów. W związku z tym krajowe partie polityczne powinny wykorzystać te środki przekazu, by ujawnić, którego kandydata na przewodniczącego Komisji wspierają i przedstawić jego program.
- (18) Wybory do Parlamentu Europejskiego trwają obecnie kilka dni, ponieważ przeprowadzane są w różnych terminach w poszczególnych państwach członkowskich. Wspólny ogólnoeuropejski dzień wyborów, w którym lokale wyborcze zamykane byłyby o tej samej porze, lepiej odzwierciedlałyby ideę wspólnego udziału obywateli z całej Unii w wyborach, w związku z czym jest elementem demokracji przedstawicielskiej, stanowiącej podstawę UE.
- (19) Obywatele Unii mają prawo głosować i kandydować w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym zdecydowali się zamieszkać, zgodnie z art. 22 ust. 2 TFUE wprowadzonym w życie dyrektywą Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą 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⁽³⁾.
- (20) Dyrektywa 93/109/WE ustanawia mechanizm wymiany informacji mający zagwarantować, że obywatele nie będą głosować ani kandydować w więcej niż jednym państwie członkowskim podczas tych samych wyborów.

⁽¹⁾ Dz.U. L 325 z 23.11.2012, s. 1.

⁽²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. (2012/2829 (RSP)).

⁽³⁾ Dz.U. L 329 z 30.12.1993, s. 34.

- (21) W kilku sprawozdaniach Komisji dotyczących stosowania dyrektywy 93/109/WE w ciągu ostatnich lat ⁽¹⁾, a ostatnio w sprawozdaniu z 2010 r. dotyczącym oceny wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. ⁽²⁾, ujawniono niedociągnięcia w funkcjonowaniu mechanizmu mającego zapobiec wielokrotnemu głosowaniu i kandydowaniu. Niedociągnięcia te są skutkiem przede wszystkim tego, że państwa członkowskie zamieszkania nie przekazują na mocy wspomnianej dyrektywy wystarczających danych osobowych państwom członkowskim pochodzenia. Są one również powodowane różnicami w kalendarzach wyborczych w poszczególnych państwach członkowskich. W związku z tym duża liczba obywateli Unii, wpisanych na listy wyborców w państwie zamieszkania, nie jest identyfikowana w państwie pochodzenia.
- (22) Środki opracowane w oparciu o szeroko zakrojone konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i dobre praktyki w tym zakresie mogą skutecznie zapobiec niektórym problemom, co pozwoli usprawnić funkcjonowanie tego mechanizmu podczas wyborów europejskich w 2014 r. i ograniczyć obciążenia administracyjne organów krajowych.
- (23) Większość państw członkowskich posiada już pojedynczy organ kontaktowy odpowiedzialny za wymianę danych dotyczących wyborców i kandydatów zgodnie z przepisami dyrektywy 93/109/WE. Ogólna skuteczność tego mechanizmu znacznie by jednak wzrosła, gdyby wszystkie państwa członkowskie powołały taki organ.
- (24) Terminy, w których zamykane są listy wyborcze, znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich i wynoszą od dwóch miesięcy do pięciu dni przed datą wyborów. Mechanizm ten byłby bardziej skuteczny, gdyby państwa członkowskie, uwzględniając harmonogram wyborczy innych państw członkowskich, przesyłały dane dotyczące wyborców w terminie, kiedy krajowe przepisy odpowiednich państw pochodzenia nadal zezwalają na podjęcie niezbędnych środków. Aby zwiększyć skuteczność tego mechanizmu, można by udoskonalić kilka innych aspektów technicznych przekazywania danych. Obejmują one wykorzystanie jednolitego formatu elektronicznego, wspólny zestaw znaków, sposób przekazywania danych i metoda szyfrowania stosowane w celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych.
- (25) Przekazywanie przez państwo członkowskie zamieszkania określonych dodatkowych danych osobowych wyborców, które nie są wyraźnie wymagane na mocy dyrektywy 93/109/WE, pozwoliłoby państwu członkowskiemu pochodzenia na łatwiejszą i skuteczniejszą identyfikację swoich obywateli na listach wyborczych. Dane osobowe, które mogą być niezbędne do zagwarantowania skuteczności tego mechanizmu, są różne w zależności od państwa członkowskiego.
- (26) Wszelkie operacje przetwarzania danych osobowych w ramach mechanizmu wymiany informacji powinny być zgodne z przepisami krajowymi wdrażającymi dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycz-

nych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych ⁽³⁾,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

DEMOKRATYCZNY PRZEBIEG WYBORÓW

Zachęcanie do informowania wyborców o powiązaniach między krajowymi i europejskimi partiami politycznym oraz ułatwianie przekazywania informacji na ten temat

1. Państwa członkowskie powinny zachęcać do informowania elektoratu o powiązaniach pomiędzy krajowymi i europejskimi partiami politycznymi oraz ułatwiać przekazywanie informacji na ten temat, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i podczas tych wyborów, między innymi zezwalając na umieszczanie tego rodzaju informacji na kartach do głosowania wykorzystywanych w wyborach oraz promując takie rozwiązanie.

Informowanie wyborców o powiązaniach między krajowymi i europejskimi partiami politycznym

2. Krajowe partie polityczne biorące udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinny podawać do wiadomości publicznej, jeszcze przed rozpoczęciem wyborów, informację o swojej przynależności do europejskich partii politycznych. Krajowe partie polityczne powinny wyraźnie zaznaczać swoje powiązanie z europejskimi partiami politycznymi we wszystkich materiałach wykorzystywanych w kampanii wyborczej, komunikatach i politycznym przekazie w mediach.

Poparcie dla kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej

3. Europejskie i krajowe partie polityczne powinny ujawnić, jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, którego kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej wspierają, oraz przedstawić jego program.

Krajowe partie polityczne powinny zagwarantować, że ich przekaz polityczny w mediach w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego wykorzystywany jest również do informowania obywateli o popieranym przez nie kandydacie na funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz jego programie.

Wspólny dzień wyborów

4. Państwa członkowskie powinny uzgodnić wspólną datę wyborów do Parlamentu Europejskiego, a lokale wyborcze powinny być zamykane o tej samej porze.

SPRAWNY PRZEBIEG WYBORÓW

Pojedynczy organ kontaktowy

5. Państwa członkowskie powinny ustanowić pojedynczy organ kontaktowy odpowiedzialny za wymianę danych na temat wyborców w celu wdrożenia przepisów art. 13 dyrektywy 93/109/WE.

Przekazywanie danych

6. Państwa członkowskie powinny uwzględnić, w możliwie najszerszym zakresie, wzajemne zasady przeprowadzania

⁽¹⁾ COM(97) 731 final, COM(2000) 843 final, COM(2006) 790 final.

⁽²⁾ COM(2010) 605 final.

⁽³⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

wyborów, tak aby państwo członkowskie zamieszkania przekazywało dane wyborców państwu członkowskiemu pochodzenia w odpowiednim terminie umożliwiającym podjęcie niezbędnych środków.

Dodatkowe dane umożliwiające skuteczniejszą identyfikację wyborców

7. Zachęca się państwa członkowskie zamieszkania, by oprócz danych osobowych przewidzianych w art. 9 dyrektywy 93/109/WE przekazywały wszystkie istotne dane osobowe, które mogą być niezbędne do identyfikacji wyborców przez organy państwa członkowskiego pochodzenia.

Środki techniczne umożliwiające skuteczne i bezpieczne przekazywanie danych

8. W celu wymiany danych, o której mowa w art. 13 dyrektywy 93/109/WE, państwa członkowskie powinny stosować jednolite i bezpieczne środki komunikacji elektronicznej,

wskazane w załączniku. Państwa członkowskie powinny przekazywać dane za pomocą pojedynczego pakietu danych przypadającego na państwo członkowskie pochodzenia i, jeśli zajdzie taka konieczność, kolejnego pojedynczego pakietu danych przesłanego w późniejszym terminie w celu ich aktualizacji.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich oraz europejskich i krajowych partii politycznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 marca 2013 r.

W imieniu Komisji
Viviane REDING
Wiceprzewodniczący

ZAŁĄCZNIK

Szczegółowe ustalenia techniczne dotyczące wdrożenia przepisów art. 13 dyrektywy 93/109/WE

1. Do wymiany danych, o której mowa w art. 13 dyrektywy 93/109/WE, państwa członkowskie powinny korzystać z plików w formacie XML (*Extensible Markup Language*). Pliki w formacie XML należy przysłać wyłącznie drogą elektroniczną, w bezpieczny sposób.
 2. W celu zapisu i przekazywania danych dotyczących wyborców w ramach mechanizmu wymiany informacji państwa członkowskie powinny korzystać z systemu kodowania UTF-8 (*Universal Character Set Transformation Format – 8-bit*).
 3. W celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony przekazywanych danych osobowych państwa członkowskie powinny korzystać z zalecenia W3C w sprawie szyfrowania i przetwarzania plików XML (*XML Encryption Syntax and Processing*), z wymianą klucza publicznego i prywatnego.
-