

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2010
KOM(2010) 602 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2007-2010**

{KOM(2010) 603 wersja ostateczna}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007-2010

1. WPROWADZENIE

Artykuł 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nakłada na Komisję obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu co trzy lata sprawozdania w sprawie stosowania postanowień zawartych w części drugiej Traktatu. Niniejsze sprawozdanie towarzyszy „Sprawozdaniu na temat praw wynikających z obywatelstwa unijnego za 2010 r.: dalsze działania w celu zniesienia przeszkód w zakresie praw obywateli UE” i przedstawia główne zmiany, jakie miały miejsce w zakresie obywatelstwa Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.¹ Zmiany dotyczące prawa obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego są szczegółowo przedstawione w sprawozdaniu z oceny wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.², przyjmowanym wraz ze sprawozdaniem na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r.

2. ZMIANY W DZIEDZINIE PRAW WYNIKAJĄCYCH Z OBYWATELSTWA UNIJNEGO

2.1. Nowe ramy prawne i instytucjonalne

Wejście w życie traktatu lizbońskiego przyczyniło się do zwiększenia znaczenia pojęcia obywatelstwa Unii Europejskiej oraz powiązanych z nim praw na szereg sposobów.

Tytuł II Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nadaje obywatelstwu Unii Europejskiej wyższą rangę poprzez włączenie go do postanowień dotyczących zasad demokratycznych (art. 9 TUE) oraz wprowadza silniejsze powiązanie między obywatelstwem a demokracją (art. 10 i 11 TUE).

Poprzez uzupełnienie zbioru praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej o nowe prawo, inicjatywę obywatelską, nowy traktat umożliwi obywatelom UE bardziej intensywne uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii. Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE „obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

¹ Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii zostało wydane w dniu 15 lutego 2008 r. i obejmowało okres od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. (COM (2008) 85.

² COM(2010) 605.

Ustalenie praktycznych warunków wdrożenia tego nowego instrumentu było jednym z głównych priorytetów Komisji, która w dniu 31 marca 2010 r. przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia³, mającego na celu wprowadzenie prostych, dostępnych i przyjaznych użytkownikowi procedur, jak również zapobieżenie nadużywaniu tego instrumentu.

Traktat lizboński jeszcze silniej wzmacnia powiązania między obywatelstwem a zasadą niedyskryminacji. Część druga TFUE nosi obecnie tytuł „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii” i łączy postanowienia dotyczące niedyskryminacji, zarówno ze względu na przynależność państwową w art. 18 (dawny art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz z innych względów (płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) w swoim art. 19 (dawny art. 13 TWE)⁴.

Odnosnie do definicji samego obywatelstwa UE, w traktacie lizbońskim podkreślono fakt, że ma ono charakter *dotatkowy* w stosunku do obywatelstwa krajowego, natomiast w poprzedniej definicji w art. 17 TWE określono je jako uzupełniające obywatelstwo krajowe.

Artykuł 20 ust. 2 TFUE ma silniejszy wymiar w porównaniu do dawnego art. 17 TWE, ponieważ wyszczególnia on prawa (i obowiązki) obywateli UE i wyjaśnia, poprzez dodanie wyrażenia „między innymi”, że wykaz ten nie jest wyczerpujący. Ponadto zniesienie struktury filarowej Unii Europejskiej⁵ rozszerza zakres obywatelstwa UE, co potwierdzono we wspomnianym artykule poprzez odniesienie do faktu, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach.

Traktat lizboński ma pozytywny wpływ na prawo obywateli UE niereprezentowanych w danym państwie trzecim do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innych państw członkowskich, gdyż jest ono zapisane jako wyraźne indywidualne prawo w art. 20 ust. 2 lit. c) oraz szczegółowo opisane w art. 23 TFUE. Artykuł 23 ust. 2 TFUE umożliwia Komisji podejmowanie inicjatyw ustawodawczych poprzez przedkładanie wniosków w sprawie dyrektyw ustanawiających środki w zakresie koordynacji i współpracy, co oznacza porzucenie poprzedniej logiki międzyrządowego procesu decyzyjnego. Co do kwestii ochrony konsularnej na miejscu, art. 35 TUE przewiduje wkład misji dyplomatycznych i konsularnych oraz delegatur Unii w jej realizację.

Prawa powiązane z obywatelstwem UE w części drugiej Traktatu są również zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Rozdział V „Prawa obywateli”). Prawnie wiążąca Karta praw podstawowych, która stała się kompasem przy opracowywaniu wszystkich polityk unijnych, stanowi wielki postęp pod względem zaangażowania politycznego Unii Europejskiej w prawa podstawowe.

³ COM(2010) 119.

⁴ Ze względu na termin niniejszego sprawozdania, przegląd stosowania tych postanowień zostanie przedstawiony w następnym sprawozdaniu na podstawie art. 25 TFUE.

⁵ Trzema filarami, tworzącymi uprzednio podstawową strukturę UE na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, były: filar wspólnotowy, obejmujący trzy Wspólnoty: Wspólnotę Europejską, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) oraz była Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) (pierwszy filar); filar poświęcony wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, na mocy Tytułu V TUE (filar drugi) oraz filar poświęcony współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na mocy Tytułu VI TUE (filar trzeci).

2.2. Nabycie i utrata obywatelstwa Unii Europejskiej

2.2.1. Informacje i dane statystyczne

Aktualne informacje dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa w państwach członkowskich oraz informacje na temat norm dotyczących obywatelstwa unijnego i zmian w polityce w tym zakresie można znaleźć na stronie Europejskiego obserwatorium obywatelstwa⁶, które zostało uruchomione w styczniu 2009 r. i jest finansowane głównie przez Komisję⁷.

Według niedawnego raportu Eurostatu⁸ w 2008 r. 696 000 osób nabyło obywatelstwo państw członkowskich (w porównaniu do 707 000 w 2007 r.) Ci nowi obywatele UE pochodzą głównie z Afryki (29% całkowitej liczby nabytych obywatelstw), z państw Europy nienależących do UE27 (22%), Azji (19%) oraz Ameryki Północnej i Południowej (17%)⁹.

Liczba obywateli państw członkowskich, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego, wyniosła 59 449 osób, co odpowiadało 8,5% wszystkich nabytych obywatelstw. W wartościach bezwzględnych, główne grupy obywateli państw członkowskich UE, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego, stanowili Portugalczycy nabywający obywatelstwo francuskie (7 778 osób), Rumuni nabywający obywatelstwo węgierskie (5 535 osób) oraz Polacy nabywający obywatelstwo niemieckie (4 245 osób).

2.2.2. Zmiany w orzecznictwie

W swoim wyroku z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08, Rottmann, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśnił zastrzeżenie, które stale potwierdzał w swoim orzecznictwie, zgodnie z którym państwa członkowskie, wykonując swoje kompetencje w dziedzinie obywatelstwa, muszą należycie uwzględnić prawo Unii Europejskiej¹⁰.

Trybunał zaznaczył, że zastrzeżenie to nie narusza zasady prawa międzynarodowego, zgodnie z którym państwa członkowskie mają prawo do określania warunków nabywania i utraty obywatelstwa, lecz raczej sankcjonuje zasadę, że w odniesieniu do obywateli Unii wykonywanie tego prawa, w zakresie w jakim wpływa ono na prawa nadane przez porządek prawny Unii i przez niego chronione, podlega kontroli sądowej w świetle prawa Unii Europejskiej.

Trybunał stwierdził zatem, że decyzja o cofnięciu naturalizacji, taka jak decyzja będąca przedmiotem głównego postępowania, gdzie konsekwencją cofnięcia jest taka, że dana osoba traci, oprócz obywatelstwa państwa członkowskiego naturalizacji, również obywatelstwo Unii, powinna zostać zbadana przez sąd krajowy poprzez odniesienie do zasady proporcjonalności w świetle prawa unijnego, poza – w razie potrzeby – zbadaniem proporcjonalności tej decyzji w świetle prawa krajowego.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁸ Statistics in Focus (Statystyki w skrócie), 36/2010 „Lekki spadek nabytych obywatelstw w UE”
<http://ec.europa.eu/eurostat>

⁹ Informacje na temat innych zmian dotyczących powiązania między przynależnością państwową, obywatelstwem i integracją obywateli państw trzecich można znaleźć w rozdziale 5 „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki” (wydanie trzecie).

¹⁰ Zob. m.in., sprawy C-369/90 Micheletti i in., [1992] Rec.-I4239, pkt. 10; C-179/98 Mesbah [1999] Rec. I-7955, pkt 29; C-200/02 Calfa [2004] Zb.Orz.. I-9925, pkt 37.

Trybunał oświadczył, że zważywszy na znaczenie, jakie prawo pierwotne UE przypisuje statusowi obywatela Unii, konieczne jest, aby sądy krajowe uwzględniały konsekwencje, z jakimi taka decyzja wiąże się dla zainteresowanej osoby oraz członków jej rodziny w odniesieniu do utraty praw przysługujących każdemu obywatelowi Unii. W szczególności konieczne jest zbadanie, czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do:

- wagi popełnionego przez tę osobę naruszenia
- czasu, który upłynął pomiędzy wydaniem decyzji w sprawie naturalizacji a decyzji w sprawie jego wycofania oraz
- możliwości odzyskania przez osobę zainteresowaną jej pierwotnego obywatelstwa państwa pochodzenia.

Komisja będzie promowała inicjatywy i projekty mające na celu nabywanie wiedzy i dzielenie się nią, jak również wymianę doświadczeń dotyczących warunków i procedur pozbawiania obywatelstwa państw członkowskich oraz, w konsekwencji, obywatelstwa Unii Europejskiej, celem rozpowszechniania dobrych praktyk, a także, w razie potrzeby, ułatwiania koordynacji, bez naruszania kompetencji krajowych.

2.2.3. Problemy związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa państw członkowskich

W kwestiach związanych z obywatelstwem Komisja udzieliła w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem odpowiedzi na około 130 indywidualnych zapytań, 18 zapytań Parlamentu Europejskiego oraz 5 petycji.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem liczne państwa członkowskie zmodyfikowały swoje przepisy dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa. Zgodnie z prawem unijnym warunki uzyskania i utraty obywatelstwa państw członkowskich są uregulowane wyłącznie przez prawo krajowe poszczególnych państw członkowskich. Państwo członkowskie może swobodnie określać warunki nabycia i utraty swojego obywatelstwa. Tej zasady prawa międzynarodowego nie naruszają żadne postanowienia Traktatu i, jak wyjaśniono powyżej, została ona potwierdzona w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

W zakresie, w jakim prawa nadane na podstawie porządku prawnego Unii i przez niego chronione pozostają nienaruszone przez wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji w dziedzinie obywatelstwa, związane z nim kwestie nie wchodzą w zakres prawa UE, a Komisja nie ma uprawnień do interweniowania w tym względzie.

W ramach swoich kompetencji Komisja wspiera wszelkie wysiłki mające na celu rozwiązanie właściwych kwestii i promuje dobre stosunki w duchu wzajemnego zrozumienia i współpracy, charakteryzujących stosunki między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

2.3. Swobodne przemieszczanie się i pobyt obywateli UE

2.3.1. Środki mające na celu zapewnienie właściwej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE

Przyjęcie dyrektywy 2004/38/WE¹¹ w dniu 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich znacznie zwiększyło skuteczność i dostępność tego prawa, ponieważ dyrektywa ta skodyfikowała istniejące wcześniej właściwe ustawodawstwo i orzecznictwo, uprościła obowiązujące przepisy unijne oraz uprościła procedury krajowe.

Komisja śledziła uważnie podejmowane na szczeblu krajowym środki służące transpozycji tej dyrektywy, co miało nastąpić do 30 kwietnia 2006 r., i w dniu 10 grudnia 2008 r. przyjęła sprawozdanie z jej stosowania¹², w którym wskazała szereg problematycznych kwestii.

Aby zaradzić tej sytuacji oraz zapewnić właściwe stosowanie prawa UE na szczeblu krajowym i lokalnym Komisja

- przekazuje państwom członkowskim wytyczne dotyczące właściwego stosowania unijnego prawodawstwa w zakresie swobodnego przemieszczania się i ułatwia wymianę dobrych praktyk
- stosuje zdecydowane i konsekwentne podejście do egzekwowania przepisów oraz
- zapewnia obywatelom lepszy dostęp do informacji, jak korzystać z tych praw w praktyce.

W dniu 9 lipca 2009 r. Komisja przyjęła komunikat „**Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE**”¹³. Aby rozwiązać najbardziej problematyczne kwestie związane z właściwym stosowaniem prawa UE dotyczącego swobodnego przemieszczania się wskazane w sprawozdaniu, w komunikacie przekazano państwom członkowskim szczegółowe wytyczne w celu osiągnięcia znaczącej poprawy dla wszystkich obywateli UE.

W 2008 r. Komisja powołała **grupę ekspertów z państw członkowskich** ds. praktycznego stosowania dyrektywy 2004/38/WE. Grupa ta została sformalizowana w grudniu 2009 r. i odbywa regularne posiedzenia służące wymianie poglądów, wiedzy fachowej i najlepszych praktyk dotyczących kwestii związanych ze stosowaniem unijnych przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się, m.in. przeciwdziałaniu nadużyciom i oszustwom.

W trakcie 2009 r. i 2010 r. Komisja prowadziła **strukturalne posiedzenia dwustronne** z państwami członkowskimi w celu usunięcia wszelkich zidentyfikowanych niedociągnięć w krajowych środkach transpozycji oraz znalezienia odpowiednich rozwiązań, m.in. wszczynając w razie potrzeby postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

¹¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, str. 77).

¹² COM(2008) 840.

¹³ COM(2009) 313.

W dniu 19 marca 2010 r. Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą **Podręcznik do rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz**¹⁴ zawierający instrukcje operacyjne, najlepsze praktyki i zalecenia, w jaki sposób przepisy dotyczące rozpatrywania wniosków wizowych, określone w kodeksie wizowym¹⁵ muszą być stosowane przez właściwe organy. Podręcznik ten zawiera rozdział poświęcony rozpatrywaniu wniosków wizowych członków rodzin obywateli UE i powinien umożliwić realną poprawę w odniesieniu do kilku stałych problemów stanowiących przeszkodę dla właściwego stosowania unijnych przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania.

W dniu 13 lipca 2010 r. Komisja przyjęła **komunikat „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany”**¹⁶, którego celem jest przedstawienie ogólnej sytuacji w zakresie swobodnego przepływu pracowników migrujących, pogłębić świadomość oraz promować ich prawa.

Również **nowy portal internetowy „Twoja Europa”**¹⁷ pomaga obywatelom UE w zapoznaniu się ze swoimi prawami oraz oferuje praktyczne wskazówki ułatwiające poruszanie się po Unii Europejskiej.

Ponadto Komisja opublikowała właśnie **uproszczony i przyjazny czytelnikowi przewodnik „Dla obywateli UE o swobodzie poruszania się i życia w Europie”**¹⁸.

2.3.2. *Udzielanie odpowiedzi na zapytania i rozpatrywanie skarg*

W okresie sprawozdawczym Komisja udzieliła odpowiedzi na wiele indywidualnych zapytań na temat kwestii związanych ze swobodą przemieszczania się i pobytu (około 770 w 2007 r., 1070 w 2008 r., 1 000 w 2009 r. oraz 340 w okresie od stycznia do lipca 2010 r.), z których w centralnym rejestrze skarg zarejestrowano 64 w 2007 r., 81 w 2008 r., 255 w 2009 r. oraz 128 w styczniu-lipcu 2010 r. Komisja udzieliła również odpowiedzi na 240 zapytań Parlamentu Europejskiego i 85 petycji związanych ze swobodą przemieszczania się obywateli UE.

Dodatkowe zapytania dotyczące swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE i członków ich rodzin otrzymał SOLVIT¹⁹ i udzielił na nie odpowiedzi. Statystyki odnoszące się do okresu objętego niniejszym sprawozdaniem wykazują stały istotny wzrost udziału przekazanych SOLVIT-owi problemów związanych ze swobodnym przemieszczaniem się i pobytem; udział ten wzrósł z 15% zgłaszanych spraw w 2007 r. do 20% w 2008 r. oraz 38% w 2009 r., gdy kwestie związane z pobytem stały się dziedziną z najwyższym odsetkiem skarg (549 rozpatrzonych i zamkniętych, z czego rozwiązano 92% spraw). W pierwszych sześciu miesiącach 2010 r. SOLVIT otrzymał (z łącznej liczby prawie 7 000 zapytań) 1 314 zapytań dotyczących kwestii związanych ze swobodą przemieszczania się i pobytu.

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

¹⁶ COM(2010) 373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

¹⁹ SOLVIT to internetowa sieć służąca rozwiązywaniu problemów, w ramach której państwa członkowskie wspólnie poszukują rozwiązań problemów wynikających z nieprawidłowego stosowania przez organy publiczne przepisów dotyczących rynku wewnętrznego.

Obecnie przeciwko państwom członkowskim prowadzone są 63 postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w dziedzinie swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE.

2.3.3. *Przykłady poruszanych kwestii*

Jako przykład konkretnych rezultatów osiągniętych dzięki podejściu stosowanemu przez Komisję w celu zapewnienia właściwego stosowania unijnych przepisów w zakresie swobodnego przemieszczania się i pobytu można podać działania następcze podjęte w wyniku wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08, *Metock i inni*²⁰. W tym wyroku Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe uzależniające prawo pobytu członków rodziny obywateli UE pochodzących z państw trzecich od ich wcześniejszego legalnego pobytu w innym państwie członkowskim są niezgodne z prawem unijnym.

Jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji z dnia 10 grudnia 2008 r. ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE, wyrok ten wywołał duże kontrowersje w niektórych państwach członkowskich, które obawiały się, że może to ułatwić obywatelom państw trzecich „uregulowanie” ich sytuacji poprzez związek małżeński z obywatelem UE. Trybunał przypomniał w swoim wyroku, że dyrektywa 2004/38/WE nie uniemożliwia państwom członkowskim przeciwdziałania nadużyciom praw UE, w tym małżeństwom dla pozoru, co określono w art. 35 dyrektywy.

Od tego czasu Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi zarówno dwustronnie, jak i w ramach grup ekspertów ds. swobodnego przemieszczania obywateli UE, aby zapewnić władzom krajowym możliwość podejmowania skutecznych środków i wymiany informacji służących przeciwdziałaniu nadużyciom i oszustwom oraz jednocześnie dopilnować wprowadzenia przez wszystkie państwa członkowskie zmian w swoich przepisach w ramach dostosowania się do wyroku.

Jedną z głównych spraw rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym dotyczyła opóźnień w rozpatrywaniu przez organy Zjednoczonego Królestwa wniosków o pobyt obywateli UE i ich rodzin. Od października 2008 r. Komisja zarejestrowała ponad 250 indywidualnych skarg od obywateli UE i ich rodzin, w których twierdzono, że organy Zjednoczonego Królestwa nie dotrzymały nałożonych przez prawo unijne i krajowe terminów rozpatrywania ich wniosków o pobyt. W następstwie kontaktów Komisji ze Zjednoczonym Królestwem władze tego państwa wprowadziły kompleksowy plan przewidujący m.in. znaczne zwiększenie (o 400%) liczby osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w sprawie wniosków obywateli UE i terminy rozpatrywania nowych wniosków powróciły do właściwych standardów usług wymaganych w dyrektywie 2004/38/WE. Przykład ten ukazuje, że w wielu przypadkach promowanie dialogu z państwami członkowskimi może okazać się skuteczne, z korzyścią dla obywateli UE i członków ich rodzin. Komisja nadal uważnie monitoruje sytuację.

2.3.4. *Przyszłe priorytety*

Główne działania, jakie Komisja zamierza podjąć w kwestiach związanych ze swobodą przepływu, zostały omówione w sprawozdaniu na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r., do którego załączone jest niniejsze sprawozdanie.

²⁰ [2008] Zb.Orz. I-6241.

Priorytetem będzie egzekwowanie przepisów. Po analizie ustawodawstwa i praktyk w państwach członkowskich dotyczących stosowania przepisów UE w zakresie swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz po dwustronnych kontaktach z państwami członkowskimi Komisja wszczyna teraz w koniecznych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące transpozycji dyrektywy 2004/38/WE, jak również będzie nadal zajmowała się kluczowymi sprawami dotyczącymi naruszeń przepisów, związanymi z nieprawidłowym stosowaniem zasad swobodnego przemieszczania się, w tym m.in. z zasadą niedyskryminacji.

W ramach grupy ekspertów ds. swobodnego przemieszczania się obywateli UE stałym priorytetem pozostaje dzielenie się informacjami w zakresie przeciwdziałania nadużyciom i oszustwom związanym ze swobodnym przemieszczaniem. Komisja zamierza również rozpowszechniać najlepsze praktyki dotyczące sprawnego i skutecznego załatwiania przez administrację kwestii związanych ze swobodą przepływu, dbając o to, aby urzędnicy bezpośrednio obsługujący obywateli w organach lokalnych/regionalnych/krajowych dysponowali odpowiednią wiedzą na temat prawa UE.

W 2013 r. Komisja wyda sprawozdanie na temat stosowania przepisów unijnych w zakresie swobodnego przemieszczania się, opierając się na ogólnej ocenie ich wpływu i wskazując dziedziny wymagające poprawy.

2.4. Prawa wyborcze

Obywatele UE, którzy żyją w innym państwie członkowskim niż to, którego są obywatelami, mają zagwarantowane prawo do uczestnictwa (jako wyborcy i jako kandydaci) w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak jego obywatele.

W kwestii praw wyborczych w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Komisja udzieliła odpowiedzi na około 170 indywidualnych zapytań, 30 zapytań Parlamentu Europejskiego oraz 9 petycji. W tym okresie wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 18 państwom członkowskim, które nie przekazały we właściwym terminie informacji na temat środków służących transpozycji dyrektywy 2006/106/WE²¹ w zakresie zasad głosowania w wyborach lokalnych z uwzględnieniem przystąpienia Bułgarii i Rumunii.

Szereg pism od obywateli UE, petycji oraz zapytań od Parlamentu Europejskiego dotyczyło faktu, że zgodnie z przepisami szeregu państw członkowskich obywatele są pozbawiani prawa wyborczego po pewnym okresie jeśli przemieszczą się i przebywają w innym państwie członkowskim. W takich przypadkach obywatele UE są pozbawiani możliwości wykonywania swoich praw wyborczych w wyborach krajowych z powodu wykonywania swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. Ta istotna kwestia została poruszona w sprawozdaniu na temat obywatelstwa Unii Europejskiej za 2010 r. z myślą o podjęciu współpracy z państwami członkowskimi celem uniknięcia występowania takich sytuacji w przyszłości.

²¹ Dyrektywa Rady 2006/106/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowująca dyrektywę 94/80/WE ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, (Dz.U. L 363 z 20.12.2006, s. 409.)

Jak wspomniano powyżej, sprawozdanie oceniające transpozycję prawa UE w dziedzinie wyborów europejskich i jego stosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., przyjęte wraz z niniejszym sprawozdaniem, przedstawia zmiany w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem oraz dalsze planowane środki.

Komisja wyda sprawozdanie oceniające transpozycję i stosowanie właściwych przepisów UE (dyrektywy 94/80/WE)²² w 2011 r.

2.5. Ochrona konsularna

Obywatel UE, podróżujący do państwa trzeciego lub mieszkający w państwie trzecim, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa.

W marcu 2011 r. Komisja przedstawi komunikat „Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich: stan aktualny i perspektywy” przedstawiający wkład UE w zapewnianie skutecznej ochrony konsularnej w państwach trzecich, zgodnie z zapowiedzią w planie działania Komisji na lata 2007-2009 r.²³ i orientacyjnie wskazujący dalsze perspektywy w oparciu o zdobyte doświadczenia i nowe ramy prawne.

2.6. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo do zwracania się do rzecznika praw obywatelskich

Obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania petycji do PE w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio (art. 24 i 227 TFUE). PE otrzymał 1 506 petycji w 2007 r., 1 849 petycji w 2008 r. i 1 924 petycji w 2009 r.

Istnieje również możliwość kierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach, które dotyczą niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych (art. 24 i 228 TFUE). Liczba skarg otrzymanych przez rzecznika, wchodząca w zakres jego mandatu, wyniosła 870 w 2007 r., 802 w 2008 r. i 727 w 2009 r. W tym samym okresie rzecznik praw obywatelskich otrzymał dużo więcej skarg, które uznano za niewchodzące w zakres jego mandatu lub za niedopuszczalne (2 401 w 2007 r., 2 544 w 2008 r. i 2 392 w 2009 r.).

2.7. Ogólny stan wiedzy na temat praw obywateli UE

Badanie Eurobarometru, przeprowadzone w marcu 2010 r.²⁴, mierzyło stan wiedzy obywateli na temat praw wynikających z obywatelstwa unijnego, a jednocześnie umożliwiło porównanie z wynikami dwóch poprzednich badań z 2002 i 2007 r.

²² Dyrektywa Rady 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).

²³ COM(2007) 767.

²⁴ Flash Eurobarometer 294 „EU citizenship”, marzec 2010 r.

Znajomość pojęcia „obywatel Unii Europejskiej” utrzymuje się na wysokim poziomie: znacząca większość respondentów (79%) twierdziła, że jest im ono w pewnym stopniu znane. Ogólnie rzecz biorąc, odsetek obywateli w państwach członkowskich UE 15, którzy stwierdzili, że nigdy nie słyszeli tego pojęcia, zmalał z jednej trzeciej (32%) w 2002 r. do jednej czwartej (24%).

W ciągu ostatnich trzech lat luka, występująca w stopniu znajomości tego pojęcia między państwami, które były już członkami UE przed 2004 r. a państwami członkowskimi UE 12, zniknęła: obywatele w państwach członkowskich UE12 wykazują lepszą znajomość pojęcia „obywatelstwo europejskie” niż obywatele mieszkający w państwach członkowskich UE15. Odsetek obywateli w państwach członkowskich UE12, którzy stwierdzili, że nigdy nie słyszeli o tym pojęciu, wyniósł jedynie 13% w porównaniu do 24% w państwach członkowskich UE 15 (24%).

Jedynie 43% ankietowanych obywateli UE stwierdziło, że znają znaczenie tego pojęcia, a połowa respondentów (48%) oznajmiła, że nie „nie zostali dobrze poinformowani” o swoich prawach jako obywateli UE. Ponadto mniej niż jedna trzecia respondentów (29%) uznaje, że jest „dobrze poinformowana” jako obywatele UE, a jedynie 3% uznaje się za „bardzo dobrze poinformowanych”. Dane te nie zmieniły się od 2007 r. Ta stabilna sytuacja wynika najprawdopodobniej z faktu, że już w 2007 r. znaczna większość obywateli była świadoma swoich praw.

Nie ma prawie żadnej dezorientacji co do „automatycznego” charakteru obywatelstwa unijnego. 9 z 10 respondentów wie, że „są zarówno obywatelami UE i jednocześnie obywatelami swoich państw (taki sam odsetek, jak w 2007 r.). Jednak około jedna piąta respondentów wierzy, że „musi starać się o uzyskanie obywatelstwa UE” lub „może zdecydować, czy zostanie obywatelami UE” (obie grupy 20%).

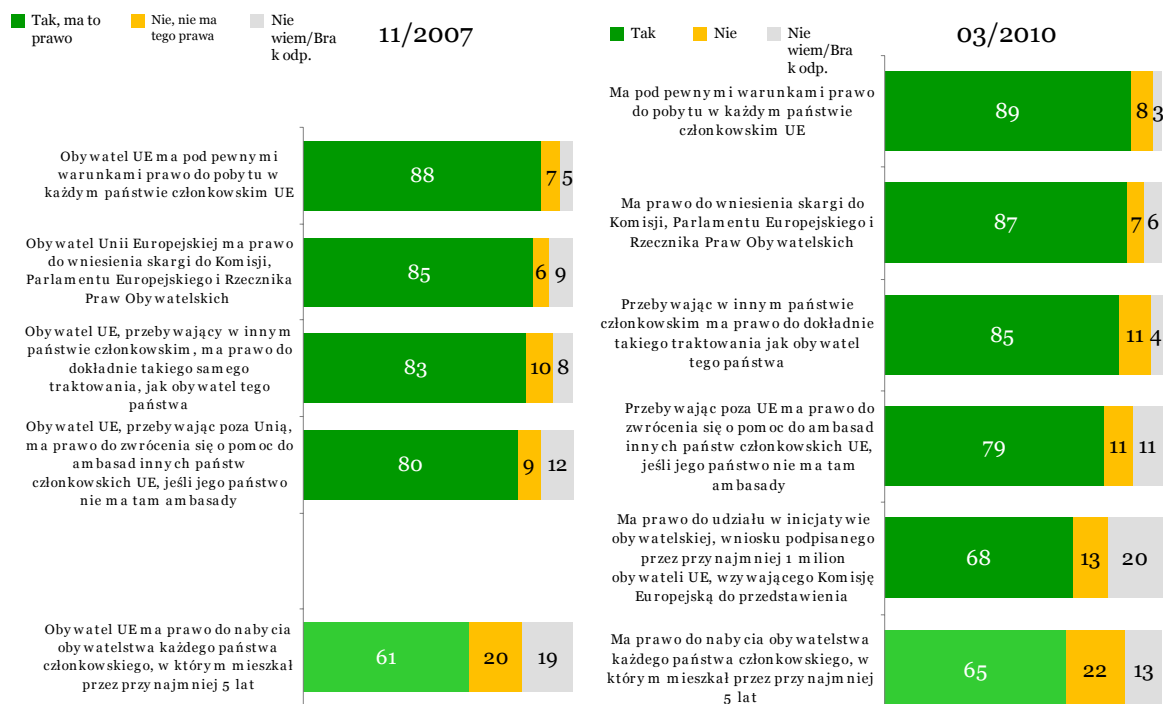
Respondenci najlepiej znali swoje prawa do pobytu jako obywatele UE: 89% respondentów wiedziało, że ma prawo do pobytu w każdym państwie członkowskim pod pewnymi warunkami (+2 punkty w porównaniu do 2007 r.). Ponadto stwierdzono wysoki stan wiedzy odnośnie do prawa wniesienia skargi do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich (87%, +2 punkty w porównaniu do 2007 r.) oraz co do równego traktowania z obywatelami wszystkich innych państw członkowskich (85%, +2 punkty w porównaniu do 2007 r.)

Mniej więcej 7 na 10 obywateli UE (68%) jest świadomych swojego niedawno stworzonego prawa do udziału w inicjatywie obywatelskiej.

Skonfrontowani z nieprawdziwym twierdzeniem „obywatel UE ma prawo do nabycia obywatelstwa wszystkich państw członkowskich, w których mieszkał przez przynajmniej 5 lat” jedynie 22% respondentów właściwie wskazało, że twierdzenie to jest nieprawdziwe, natomiast 13% nie było w stanie lub nie chciało odpowiedzieć na to

pytanie.

Świadomość praw, jakie ma obywatel UE 2007-2010



P4. W rzeczywistości, wszyscy obywatele państw członkowskich są „obywatelami Unii Europejskiej” już od 1992 r. Jakże Pani/Pana zdaniem prawa ma obywatel Unii?
Baza: wszyscy respondenci, % EU27

2.8. Dane statystyczne dotyczące obywateli UE, którzy skorzystali ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu

Jak wykazano w tabeli w załączniku do niniejszego komunikatu, na dzień 1 stycznia 2009 r. było około 11,7 milionów obywateli UE przebywających w państwie członkowskim, którego nie byli obywatelami. Jest to niekoniecznie dokładny obraz łącznej liczby obywateli UE rzeczywiście wykonujących swoje prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu, ponieważ niektóre kategorie mobilnych obywateli UE nie są uwzględniane w tych statystykach.

Kryterium włączenia danej osoby do populacji (lub wyłączenia jej z niej) „posiadającej zwyczajowe miejsce zamieszkania” w państwie zgłaszającym jest pobyt przynajmniej dwunastomiesięczny²⁵. Wielu obywateli UE, którzy podróżują służbowo lub rekreacyjnie, w celu świadczenia usług lub korzystania z nich, osoby dojeżdżające lub osoby przebywające w innym państwie członkowskim niż ich własne przez okres krótszy niż 12 miesięcy (np. studenci Erasmusa przez 9 miesięcy, stażyści, itd.) nie są uwzględniani.

²⁵ Dane w tej tabeli, przekazane przez państwa członkowskie do Eurostatu, są oparte na pojęciach „miejsca zamieszkania”, „imigracji” i „emigracji” zgodnie z definicją w art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c) rozporządzenia nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s 23).

Wielu obywateli UE – w szczególności ci, którzy nie planują stałego pobytu lub którzy regularnie odwiedzają swoje państwo pochodzenia (tacy jak studenci, osoby dojeżdżające w tygodniu, osoby z domami w dwóch państwach członkowskich) mogą nie rejestrować się lub rejestrować się jedynie, gdy mają jakiś powód – np. kiedy rozpoczynają pracę. Co jest istotne, osoby te mogą nie widzieć powodu, dla którego miałyby się wyrejestrować przy wyjeździe.

Możliwe jest również, że osoby spędzające długie okresy czasu w dwóch państwach członkowskich zostaną zarejestrowane się jako osoba mająca miejsce stałego pobytu w obu państwach członkowskich. Podobnie szereg państw członkowskich zakłada, że studenci wyjeżdżający na studia za granicą są nieobecni jedynie tymczasowo, a zatem zatrzymuje ich w rejestrze.

W ramach bieżącego programu dotyczącego poprawy statystyk na temat migracji Eurostat planuje podjęcie projektu pilotażowego, który oceni zasadność systemu wymiany indywidualnych informacji między rejestrami państw członkowskich w celu zaradzenia niektórym z tych problemów.

2.9. Programy finansowe

2.9.1. Program „Europa dla obywateli”

Komisja realizuje program „Europa dla obywateli” ustanowiony na lata 2007 – 2013 r.²⁶ o łącznym budżecie 215 mln EUR w celu promowania uczestnictwa obywatelskiego, budowania poczucia przynależności do Unii Europejskiej wśród jej obywateli, zwiększania tolerancji i wzajemnego zrozumienia oraz tworzenia tożsamości europejskiej. Program ten ma umożliwić obywatelom uczestnictwo w budowaniu Europy poprzez wymiany, debaty, refleksje, uczenie się i inne działania, a jego priorytety roczne obejmują takie zagadnienia jak przyszłość UE i jej podstawowych wartości, uczestnictwo demokratyczne, dialog międzykulturowy oraz wpływ polityk UE na społeczeństwa. Program obejmuje również takie działania jak partnerstwo miast, projekty obywatelskie, wsparcie dla zespołów ekspertów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, itd. W przybliżeniu 1 milion obywateli rocznie uczestniczy w projektach organizowanych w ramach tego programu.

2.9.2. Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo”

Komisja promuje prawa wynikające z obywatelstwa unijnego poprzez program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” ustanowiony na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” o łącznym budżecie 93,8 mln EUR²⁷. Jednym z celów jest promowanie rozwoju społeczeństwa europejskiego opartego na poszanowaniu praw podstawowych, w tym również praw wywodzących się z obywatelstwa unijnego. Jednym z priorytetów finansowania projektów jest promowanie inicjatyw informacji i edukacji obywatelskiej dotyczących aktywnego uczestnictwa obywateli UE w życiu demokratycznym Unii, a w szczególności, uczestnictwa w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

²⁶ Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca program Europa dla Obywateli na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013 (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 32).

²⁷ Decyzja Rady 2007/252/WE z dnia 19 kwietnia 2007 r. ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, (Dz.U. L 110 z 27.4.2007, s. 33).

2.9.3. *Siódmy program ramowy: tematyczny program nauk społeczno-ekonomicznych i humanistycznych*

Komisja wspiera badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych, dążąc między innymi do pogłębiania wiedzy na temat obywatelstwa unijnego, jak również zwiększania świadomości i rozpowszechniania wyników badań w środowiskach naukowych, wśród decydentów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ogółu społeczeństwa. W szczególności cała dziedzina badań naukowych, z budżetem w wysokości około 125 mln EUR na lata 2007-2013 jest poświęcona „Obywatelowi w Unii Europejskiej” i konkretnie uwzględnia kwestie związane z budowaniem poczucia przynależności obywatelskiej i aktywnego uczestnictwa obywateli Europy w kontekście przyszłego rozwoju rozszerzonej Unii Europejskiej²⁸.

3. WNIOSKI

Niniejsze sprawozdanie przedstawia główne zmiany w zakresie praw wynikających z obywatelstwa unijnego i stanowi ważny element, w oparciu o który w sprawozdaniu na temat obywatelstwa unijnego z 2010 r. określa się dalsze działania, w szczególności w odniesieniu do prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli UE zagranicą oraz praw obywateli do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

Począwszy od przyszłego roku Komisja będzie dokonywać rocznej oceny postanowień Traktatu dotyczących praw związanych z obywatelstwem Unii Europejskiej w kontekście rocznego sprawozdania ze stosowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które zostanie wydane po raz pierwszy pod koniec 2011 r.

Powinno to umożliwić Komisji przedstawianie co trzy lata bardziej szczegółowej oceny sytuacji, pozostałych przeszkód napotykanych przez obywateli oraz zapowiadanie środków zaradczych mających na celu wzmocnienie praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej.

²⁸ Dalsze informacje dotyczące funkcjonowania i wyników programu tematycznego nauki społeczno-ekonomicznej i humanistycznej w ramach siódmego programu ramowego można znaleźć na stronie http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html

ZAŁĄCZNIK

Rok 2009	LICZBY BEZWZGLĘDNE					ODSETKI			
	Całkowita liczba ludności	Obywatele	Nie-obywatele	Nie-obywatele będący jednak obywatelami innych państw członkowskich UE	Obywatele państw trzecich	Obywatele	Nie-obywatele	Nie-obywatele będący jednak obywatelami innych państw członkowskich UE	Obywatele państw trzecich
Belgia*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgaria	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Republika Czeska	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Dania	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Niemcy	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estonia	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irlandia	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grecja	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Hiszpania	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Francja	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Włochy	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cypr	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Łotwa	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litwa	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luksemburg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Węgry	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Niderlandy	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Austria	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polska	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugalia	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumunia	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Słowenia	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Słowacja	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finlandia	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Szwecja	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Zjednoczone Królestwo*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
UE	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Dane odnoszące się do Belgii i Zjednoczonego Królestwa dotyczą 2008 r.

