

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 15.2.2008
KOM(2008) 85 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii
(1 maja 2004 r. - 30 czerwca 2007 r.)**

[SEC(2008) 197]

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. - 30 czerwca 2007 r.)

1. WPROWADZENIE

Rośnie liczba Europejczyków, którzy studiują, zawierają związek małżeński, mieszkają lub pracują w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Na dzień 1 stycznia 2006 r. z prawa do pobytu w innym państwie członkowskim korzystało ok. 8,2 mln obywateli UE¹.

Wyniki badania Flash na temat obywatelstwa Unii Europejskiej² przeprowadzonego przez Eurobarometr w 2007 ukazują, że Europejczycy są na ogół świadomi swego unijnego obywatelstwa, ale chcą być lepiej informowani o przysługujących im prawach. Ponad trzy czwarte obywateli UE spotkało się z pojęciem „obywatelstwa Unii Europejskiej” i ma świadomość, że jest ono nabywane automatycznie, wraz z obywatelstwem państwa członkowskiego. 90% z nich wie także, że posiada równocześnie status obywateli Unii i państw członkowskich.

W ostatnich pięciu latach można odnotować wśród Europejczyków znaczący wzrost ogólnej świadomości na temat ich statusu jako obywateli Unii. W porównaniu z rokiem 2002, w bieżącym roku w przybliżeniu 8% Europejczyków więcej stwierdziło, że zna pojęcie „obywatelstwa Unii” oraz wie, z czym się ono wiąże. O 15% wzrosła także liczba respondentów, którzy mają świadomość, że obywatelstwo Unii nabywane jest automatycznie wraz z obywatelstwem państwa członkowskiego.

Równocześnie jednak tylko mniej niż jedna trzecia (31%) respondentów czuje się „dobrze poinformowana”, o tym, jakie prawa przysługują im jako obywatelom Unii.

Uznając obywatela za główny punkt odniesienia własnej polityki, Komisja w dalszym ciągu będzie informować obywateli o przysługujących im prawach, a także dbać o to, by mogli oni faktycznie korzystać z takich swobód na terytorium całej Unii.

Artykuł 22 Traktatu WE nakłada na Komisję obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu w odstępach trzyletnich sprawozdania na temat stosowania postanowień zawartych w części drugiej Traktatu dotyczącej obywatelstwa Unii. W niniejszym piątym sprawozdaniu dokonuje oceny stosowania wymienionych postanowień w okresie od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. w świetle rozwoju Unii, a także rozważono potrzebę wzmocnienia praw nadanych obywatelom Unii.

Sprawozdanie koncentruje się na sferze podstawowych praw obywatelskich, tj. **prawie do przemieszczania się i przebywania na terytorium UE (art. 18), prawie do głosowania i kandydowania w wyborach europejskich i lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (art. 19), prawie do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich (art. 20), prawie do składania petycji do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz prawie do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 21).** Ponadto, w niniejszym sprawozdaniu

¹ Dane Eurostatu (zob. załącznik do niniejszego sprawozdania).

² Flash Eurobarometer 213.

dokonano przeglądu postępów w dziedzinach ściśle związanych z szeroko rozumianą kwestią obywatelstwa, np. w sferze równego traktowania bez względu na obywatelstwo czy ochrony praw podstawowych.

2. OBYWATELSTWO UNII

2.1. Problemy związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa państwa członkowskiego

Zgodnie z postanowieniami Traktatu WE, każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego jest obywatelem Unii, zaś obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak (art. 17 ust. 1). Zgodnie z deklaracją nr 2 dołączoną do Traktatu UE, kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa danego państwa członkowskiego rozstrzygana jest wyłącznie w oparciu o przepisy danego państwa członkowskiego dotyczące obywatelstwa. Ponadto, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) potwierdził, że kwestie nabycia lub utraty obywatelstwa państwa członkowskiego leżą w gestii państw członkowskich. Komisja otrzymała wiele skarg, sprawozdań organizacji pozarządowych, petycji i pytań PE dotyczących problemów związanych z nabywaniem i utratą obywatelstwa występujących w niektórych państwach członkowskich.

W szczególności Komisja jest świadoma problemów, z którymi borykają się osoby należące do mniejszości rosyjskojęzycznych na terenie **Estonii i Łotwy**, które uznawane są za „nieobywateli”, a także sytuacji osób „skreślonych” w **Słowenii**. Podniesiona została również kwestia **rozszerzenia obywatelstwa na obywateli innego kraju** m.in. ze względu na przynależność do określonej wspólnoty etnicznej.

Komisja nie jest uprawniona do zajmowania się kwestią nabywania lub utraty obywatelstwa państwa członkowskiego. W ramach posiadanych kompetencji podjęła jednakże działania na rzecz rozwiązania omawianych problemów promując integrację i wykorzystując posiadane instrumenty wspólnotowe, takie jak zapewnianie dokładnego wdrażania przez państwa członkowskie wspólnotowego prawodawstwa antydyskryminacyjnego.

2.2. Dostęp do obywatelstwa Unii

Obywatelstwo Unii uzyskiwane jest w drodze nabycia obywatelstwa państwa członkowskiego. Bez uszczerbku dla wyłącznych kompetencji państw członkowskich w zakresie prawnej regulacji obywatelstwa na posiedzeniu w Tampere w 1999 r. Rada Europejska poparła „możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa państwa członkowskiego, w którym zamieszkują oni legalnie przez dłuższy czas”.

W 2004 r. Rada przyjęła **wspólne podstawowe zasady integracji imigrantów** mające pomóc państwom członkowskim w kształtowaniu polityki integracyjnej³. Jedną z nich głosi, iż udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowanie polityk i działań imigracyjnych sprzyja integracji imigrantów. W 2005 r. Komisja przyjęła „**Wspólną agendę na rzecz integracji**”, w ramach której przedstawiono propozycje działań dla potrzeb praktycznej realizacji wspólnych podstawowych zasad⁴. Dotyczyły one m.in. opracowania na szczeblu krajowym programów przygotowujących do przyjęcia obywatelstwa i naturalizacji, a na szczeblu unijnym – wspierania badań i dialogu na temat zagadnień dotyczących tożsamości i obywatelstwa. Trzecie roczne

³ Dokument Rady 14615/04

⁴ COM(2005)389.

sprawozdanie na temat migracji i integracji⁵ potwierdza znaczenie różnych form aktywnego zaangażowania obywateli państw trzecich w życie społeczeństwa przyjmującego dla ich integracji.

W przyjętych w czerwcu 2007 r. **konkluzjach Rady w sprawie wzmocnienia polityk integracyjnych UE przez propagowanie koncepcji jedności w różnorodności** wezwano państwa członkowskie, by przy wsparciu Komisji, analizowały i wyjaśniały różne koncepcje zaangażowania i obywatelstwa oraz dzieliły się doświadczeniami w zakresie systemów naturalizacji.

2.3. Promocja obywatelstwa europejskiego

Warunkiem rozwinięcia u obywateli poczucia tożsamości europejskiej oraz uzyskania ich pełnego poparcia dla integracji europejskiej jest uświadomienie im faktu, że są obywatelami Europy, ze wszelkimi wynikającymi stąd korzyściami, prawami i obowiązkami. Dzięki inicjatywom takim jak **wspólnotowy program działań na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego**⁶, wdrażany w latach 2004–2006, oraz program „**Europa dla obywateli**”⁷ na lata 2007–2013, Unia zyskuje ważne instrumenty promocji aktywnego obywatelstwa europejskiego.

3. SWOBODA PREMIESZCZANIA SIĘ I PRAWO PRZEBYWANIA

3.1. Sprawozdanie na temat trzech dyrektyw w sprawie prawa pobytu dla obywateli Unii nieaktywnych zawodowo

W kwietniu 2006 r. Komisja przyjęła trzecie sprawozdanie⁸ na temat stosowania trzech dyrektyw⁹ w sprawie prawa pobytu dla studentów, osób nieaktywnych zawodowo emerytów, obejmujące lata 2003–2005.

3.2. Dyrektywa 2004/38: wzmocnienie obywatelstwa

Najważniejszym osiągnięciem w omawianej dziedzinie było wejście w życie z dniem 30 kwietnia 2006 r. dyrektywy 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa:

- kodyfikuje w ramach jednego instrumentu złożony zrąb prawodawstwa i bogate orzecznictwo ETS oraz tworzy jeden reżim prawny w kwestii obywatelstwa,
- ułatwia wykonanie prawa do pobytu poprzez uproszczenie warunków i formalności (np. zniesienie systemu dokumentów pobytowych dla obywateli Unii),
- wzmocnia prawa członków rodzin (np. rozszerzając prawo do jednoczenia rodzin na zarejestrowanych partnerów),
- wprowadza bezwarunkowe prawo do stałego pobytu po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, a także

⁵ COM(2007)512.

⁶ Decyzja Rady 2004/100/WE z dnia 26 stycznia 2004 r.

⁷ 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.

⁸ COM(2006) 156 wersja ostateczna

⁹ Dyrektywy 93/96, 90/364 i 90/365, uchylone dyrektywą 2004/38.

- zwiększa ochronę przed wydalaniem obywateli Unii i członków ich rodzin z przyczyn dotyczących porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego.

Obywatele będą w stanie w pełni korzystać ze swych poszerzonych praw wyłącznie wówczas, gdy zostaną o nich w pełni poinformowani. Bliższe zapoznanie się z istniejącym prawodawstwem umożliwia obywatelom Unii „Przewodnik korzystania z dyrektywy 2004/38/WE”, który przekłada ją na język bardziej zrozumiały dla odbiorców¹⁰. Przewodnik rozprowadzono na terenie całej UE w liczbie ponad 16 000 egzemplarzy w 19 wersjach językowych.

Kontrola prawidłowego wdrożenia dyrektywy stanowi jeden z absolutnych priorytetów Komisji¹¹. W okresie od czerwca 2006 r. do 19 lutego 2007 r. wszczęto szereg **procedur w sprawie uchybienia zobowiązaniom** w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłaszania krajowych środków wdrożeniowych: w czerwcu 2007 r. toczyło się 15 takich spraw, z czego 4 została przekazana ETS. W 2007 r. Komisja zainicjowała analizę **zgodności środków służących transpozycji**. Już wcześniej jednak, na podstawie indywidualnych skarg, petycji i pytań PE ustalono obszary, na których prawidłowe wdrażanie dyrektywy napotyka na problemy.

Członkowie rodzin będący obywatelami krajów trzecich w dalszym ciągu mają trudności, nie tylko w związku z uzyskaniem zgody na wjazd, ale także przy wydawaniu kart pobytu. Choć prawo do wspólnego pobytu z obywatelami Unii przysługuje im ze względu na same tylko więzy rodzinne, niektóre państwa członkowskie wymagają od nich okazania dokumentów i poddania się procedurom, na które nie zezwala dyrektywa. W celu zapewnienia zgodności z dyrektywą Komisja wykorzystywała i w dalszym ciągu będzie wykorzystywać uprawnienia przysługujące jej w świetle art. 226 WE.

Wiele skarg dotyczy trudności w swobodnym poruszaniu się, na jakie napotykają obywatele Unii wyjeżdżający do innego państwa członkowskiego w związku z **dokumentami wymaganymi przez służby graniczne i przewoźników lotniczych**. W czerwcu 2005 r. Komisja poprosiła wszystkie państwa członkowskie o zweryfikowanie ich ustawodawstwa i praktyki krajowej, w tym przepisów i regulacji obowiązujących linie lotnicze i stosowanych przez te linie, pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym. Po interwencji Komisji zasadniczo przestały pojawiać się skargi dotyczące tej konkretnej dziedziny.

W **szeregu orzeczeń**¹² ETS przypomniał, iż prawo do pobytu na terytorium państwa członkowskiego nadane jest każdemu obywatelowi Unii bezpośrednio przez art. 18 WE oraz podkreślił konieczność interpretacji prawa do swobodnego przemieszczania się w świetle praw podstawowych, a w szczególności prawa do ochrony życia rodzinnego i zasady proporcjonalności..

3.3. Ustalenia przejściowe w dziedzinie swobodnego przemieszczania się pracowników najemnych

Ustalenia przejściowe obejmujące okres maksimum 7 lat, z podziałem na trzy odrębne etapy, obowiązują obecnie w stosunku do obywateli 8 państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r.¹³ (UE-8), a także do obywateli Bułgarii i Rumunii, po akcesji tych państw w dniu 1 stycznia 2007 r.

¹⁰ http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/guide_2004_38_ec_en.pdf

¹¹ COM(2006) 333 wersja ostateczna - Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Sprawozdanie z realizacji programu haskiego w roku 2005.

¹² Zob. m.in. sprawy C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-157/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, C-258/04 Ioannidis, C-1/05 Jia, C-50/06 Komisja przeciwko Niderlandom.

¹³ Z wyjątkiem Cypru i Malty

Do maja 2007 r. swoje rynki pracy otworzyło dla obywateli państw członkowskich UE-8 dziewięć z piętnastu państw członkowskich¹⁴, a dziesięć z dwudziestu pięciu państw członkowskich otworzyło rynki pracy dla obywateli Bułgarii i Rumunii¹⁵. W przypadku pozostałych państw członkowskich przepisy prawa krajowego ograniczają dostęp pracowników z tych państw poprzez zastosowanie programu zezwoleń na pracę, choć często obowiązują tutaj specjalne zasady i uproszczone procedury.

W 2006 r. Komisja przedstawiła **sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych**¹⁶. We wnioskach Komisja stwierdza, że doszło do znacznego ograniczenia przepływu mobilnych pracowników, tymczasem taki przepływ miał pozytywny wpływ na gospodarki państw członkowskich UE-15. Komisja zaleca państwom członkowskim staranne rozważenie zasadności podtrzymywania ograniczeń w świetle sytuacji na ich rynkach pracy i ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu.

3.4. Pozostałe zagadnienia

Wielu obywateli Unii skorzystało również z możliwości, jakie daje podobne do unijnego prawo do swobodnego poruszania się obowiązujące na terytorium **Szwajcarii** na mocy umowy pomiędzy WE i jej państwami członkowskimi a Konfederacją Szwajcarską w sprawie swobodnego przepływu osób¹⁷. Poczynając od dnia 1 czerwca 2007 r., obywatele Unii z państw członkowskich UE-15, Cypru i Malty mogą bez ograniczeń wjeżdżać i przebywać na terenie Szwajcarii. Jednocześnie toczą się negocjacje w sprawie adaptacji Porozumienia EOG w celu zastosowania dyrektywy 2004/38 w państwach członkowskich EFTA (Lichtensteinie, Norwegii i Islandii).

W kwestii **repatriacji zwłok**, podnoszonej kilkakrotnie przez PE oraz w czwartym sprawozdaniu na temat obywatelstwa, należy stwierdzić, że usługi pogrzebowe objęte są zakresem dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (**dyrektywy 2006/123**). Choć nie stanowi ona ujednoczonej ogólnounijnej regulacji w kwestii repatriacji zwłok, ułatwi ona usługodawcom wykonywanie tego rodzaju działalności w wymiarze transgranicznym.

4. PRAWA WYBORCZE

4.1. Sprawozdanie na temat wyborów do PE w 2004 r. i przygotowanie wyborów w 2009 r.

W grudniu 2006 r. Komisja przyjęła **sprawozdanie na temat wyborów do PE w 2004 r.**¹⁸ O ile tendencją ogólną jest spadek frekwencji w wyborach do PE (56 % w 1994 r., 50 % w 1999 r. i 45 % w 2004 r.), można zaobserwować wzrost udziału obywateli Unii przebywających w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia. W 2004 r. w spisie wyborców państwa miejsca pobytu zarejestrowało się ponad milion obywateli Unii, tj. blisko 12 %; dla porównania w 1994 r. było to 5,9 %, a w 1999 r. – 9 %. **Wzrost udziału w wyborach** tłumaczyć należy większą mobilnością obywateli w ramach UE oraz działaniami państw członkowskich podejmowanymi

¹⁴ Finlandia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niderlandy, Portugalia, Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

¹⁵ Cypr, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia i Szwecja.

¹⁶ COM(2006) 48 wersja ostateczna.

¹⁷ Dz.U. L 114 z 20.4.2002.

¹⁸ COM(2006) 790 Komunikat Komisji – Wybory europejskie w 2004 r. – Sprawozdanie Komisji na temat udziału w wyborach obywateli innego państwa członkowskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (dyrektywa 93/109) i na temat zasad przeprowadzania wyborów (decyzja 76/787 zmieniona decyzją 2002/772).

w celu informowania obywateli o przysługujących im prawach. **Zmniejszyła się jednak liczba takich osób biorących udział w wyborach w charakterze kandydatów**: w 1999 r. było ich 62, podczas gdy w 2004 r. – 57 (z których mandat uzyskały trzy osoby). Małą liczbę kandydatów posiadających obywatelstwo innego państwa tłumaczyć można m.in. uciążliwością przewidzianej obecnie w dyrektywie 93/109¹⁹ procedury zgłaszania kandydatów.

Dążąc do rozwiązania problemów wskazanych w sprawozdaniu Komisja zaproponowała jednocześnie zmianę dyrektywy 93/109 poprzez wprowadzenie środków **zmniejszających obciążenia kandydatów i państw członkowskich** przy jednoczesnym zapewnieniu koniecznych gwarancji zapobiegania nadużyciom²⁰.

4.2. Tendencje w orzecznictwie

W wyrokach z dnia 12 września 2006 r.²¹ ETS podkreślił, że regulacja procedury związanej z wyborami do PE w aspektach niezharmonizowanych na poziomie wspólnotowym, a w szczególności ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania i kandydowania, leży obecnie w gestii państw członkowskich, jednak podejmując działania w tym względzie zobowiązane są one do przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego, w tym jego ogólnych zasad. Wyklucza to różne traktowanie obywateli będących o porównywalnej sytuacji, o ile nie są one uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

4.3. Partie polityczne na poziomie europejskim

W czerwcu 2007 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący zezwolenia na tworzenie europejskich fundacji politycznych. Zmienia ona rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 w sprawie zasad funkcjonowania i finansowania partii politycznych na poziomie europejskim. Wniosek został oparty na art. 191 WE, w którym uznano, iż partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji oraz przyczyniają się do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii. Partie polityczne działające na poziomie europejskim, w łącznej liczbie dziesięciu, są finansowane w oparciu o powyższe rozporządzenie, a za zarządzanie tymi środkami odpowiada PE. W 2007 r. budżet na finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim ustalono na kwotę 10,4 mln EUR.

4.4. Faktyczny udział obywateli Unii w życiu politycznym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania

W celu umożliwienia obywatelom Unii wykonywania przysługujących im praw wyborczych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania podczas wyborów lokalnych i europejskich na równi z obywatelami takiego państwa, Komisja dokonuje oceny prawodawstwa tych spośród państw członkowskich, których **ustawodawstwo krajowe nie zezwala obywatelom Unii nieposiadającym obywatelstwa krajowego na przynależność do krajowych partii politycznych ani na zakładanie takich partii**. Wykluczenie możliwości zakładania lub wstępowania do partii politycznych przez obywateli Unii w państwie miejsca pobytu może utrudniać im faktyczne wykonywanie prawa do kandydowania. Komisja zwróci się do państw członkowskich, w których

¹⁹ 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.

²⁰ COM(2006)791.

²¹ C-145/04 Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu oraz C-300/04 Eman i Sevinger.

istnieją takie ograniczenia, o ich zniesienie, a w razie konieczności skorzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 226 WE.

W poprzednich sprawozdaniach na temat obywatelstwa wskazywano, że wielu obywateli Unii zaniepokojonych jest faktem, że obywatele Unii nieposiadający obywatelstwa krajowego pozbawiani są **prawa do udziału w wyborach krajowych lub regionalnych w państwie pobytu**. Dowodem tego, że kwestia ta budzi niepokój obywateli były także wielokrotne pytania PE i korespondencja urzędowa w okresie sprawozdawczym. Komisja zwraca się do państw członkowskich o zbadanie tej kwestii i propagowania udziału obywateli Unii w życiu politycznym państwa pobytu.

4.5. Prawa wyborcze w wyborach lokalnych

Wreszcie, w kwestii praw wyborczych w wyborach lokalnych dostosowano dyrektywę 94/80 przyjmując dyrektywę 2006/106, która dodaje odniesienia do podstawowych jednostek samorządowych nowych państw członkowskich.

5. OCHRONA DYPLMATYCZNA I KONSULARNA

Dorobek prawny w dziedzinie ochrony dyplomatycznej i konsularnej jest bardzo skromny. Oprócz decyzji 96/409/WPZiB w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży, obejmuje on **decyzję 95/553 dotyczącą ochrony obywateli UE przez placówki dyplomatyczne i konsularne**, która, ze względu na uciążliwe procedury legislacyjne konieczne do jej przyjęcia w państwach członkowskich, weszła w życie dopiero w maju 2002 r.

Obywatele Unii coraz częściej wyjeżdżają i mieszkają w krajach trzecich. Według szacunkowych danych EUROSTATU²², w 2005 r. liczba wyjazdów poza UE wyniosła w przybliżeniu 80 mln. Połowa obywateli Unii spodziewa się, że w ciągu najbliższych trzech lat wyjedzie do jednego z krajów trzecich²³. **Ograniczona liczba placówek państw członkowskich** (w 107 z 166 krajów trzecich placówki posiada najwyżej 10 państw członkowskich) oraz doświadczenia w związku z niedawnymi sytuacjami kryzysowymi (tj. azjatyckim tsunami i kryzysem libańskim) wskazują, iż w relacji pomiędzy organami konsularnymi i dyplomatycznymi **istnieje pole do usprawnienia współpracy**.

Po przyjęciu w dniu 28 listopada 2006 r. **zielonej księgi w sprawie ochrony dyplomatycznej i konsularnej obywateli Unii w krajach trzecich**²⁴ Komisja przedstawiła **plan działania na lata 2007–2009**²⁵, w ramach którego zaproponowano szereg działań na rzecz wzmocnienia takiej ochrony, a także **zalecenie** dla państw członkowskich w sprawie umieszczania tekstu art. 20 w paszportach²⁶.

²² Baza danych na temat ludności, dział poświęcony turystyce. Dane obejmują co najmniej dwudniowe wyjazdy wakacyjne i służbowe w 2005 r.

²³ Eurobarometr nr 118, lipiec 2006 r.

²⁴ COM(2006)712.

²⁵ C(2007)767 wersja ostateczna.

²⁶ COM(2007)5841 wersja ostateczna.

6. PRAWO DO SKŁADANIA PETYCJI DO PE 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 WE, które dotyczą ich bezpośrednio (art. 21 i 194 WE). W 2004 r. PE otrzymał 1002 petycje (w tym 623 dopuszczalnych), w roku 2005 - 1032 (628 dopuszczalnych), natomiast w roku 2006 - 1021 (667 dopuszczalnych). Od jednej czwartej do jednej trzeciej petycji łączy się z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom lub powoduje jego wszczęcie.

Istnieje również możliwość kierowania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych (art. 21 i 195 WE). Liczba skarg kierowanych do rzecznika nadal rośnie, głównie w związku z przystąpieniem nowych państw członkowskich: w 2004 r. otrzymano 3726 skarg, w 2005 r. – 3920, a w 2006 r. – 3830. W dalszym ciągu większość tych skarg uznawanych jest za leżące poza zakresem kompetencji rzecznika lub za niedopuszczalne. Autorami zdecydowanej większości skarg (w latach 2004–2006 średnio 94,5 %) są osoby fizyczne²⁷.

Decyzją 2005/46 Parlament Europejski powołał N. Diamandourosa na kolejną kadencję na stanowisku Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, która rozpoczęła się z dniem 11 stycznia 2005 r.

7. RÓWNE TRAKTOWANIE BEZ WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ

W okresie sprawozdawczym ETS wydał szereg istotnych orzeczeń²⁸ w tej dziedzinie. Trybunał przypomniał, że **obywatelstwo Unii ma stanowić fundamentalny status obywateli państw członkowskich**, zapewniający osobom będącym w takiej samej sytuacji równość wobec prawa niezależnie od przynależności państwowej, z zastrzeżeniem wyraźnie określonych odstępstw, oraz że obywatele Unii przebywający legalnie w danym państwie członkowskim korzystają z przepisów art. 12 WE we wszystkich sytuacjach objętych merytorycznym zakresem działania prawa wspólnotowego, w tym także związanych z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim.

Prawo do równego traktowania zostało bliżej wyjaśnione w **dyrektywie 2004/38**. Artykuł 24 ustęp 2 dopuszcza dwa odstępstwa od tej zasady: w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących zatrudnienia, państwa członkowskie nie mają obowiązku przyznawania uprawnienia do pomocy społecznej obywatelom Unii niebędącym pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek lub osobami, które zachowują ten status, a także członkom ich rodzin. Państwa członkowskie nie są również zobowiązane do udzielania takim osobom pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich przed uzyskaniem przez nie prawa do stałego pobytu.

W sprawie *Garcia Avello*²⁹ ETS orzekł, iż art. 12 i 17 WE nie pozwalają władzom krajowym na odmowne rozpatrzenie wniosku o zmianę nazwiska złożonego w imieniu niepełnoletnich obywateli Unii posiadających podwójne obywatelstwo, dzięki któremu mogliby nosić nazwisko przysługujące

²⁷ Sprawozdania roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dostępne są na stronie <http://www.ombudsman.europa.eu/report/pl/default.htm>.

²⁸ Zob. zwł. sprawy C-456/02 Trojani i C-209/03 Bidar.

²⁹ C-148/02.

im zgodnie z prawem i tradycją drugiego państwa członkowskiego obywatelstwa. Po przeprowadzeniu kontroli działań podjętych przez państwa członkowskie w celu zastosowania się do powyższego wyroku, w okresie od października 2005 r. do 2006 r. Komisja wszczęła trzy postępowania o uchybienie zobowiązaniom.

8. ZAPEWNIANIE SKUTECZNOŚCI PRAW OBYWATELSKICH

Jednym z podstawowych źródeł informacji o przypadkach naruszenia prawa WE przez państwa członkowskie jest korespondencja przesyłana przez obywateli. Komisja wciąż otrzymuje liczne zapytania w sprawie rzekomych przypadków naruszenia praw obywatelskich, w szczególności prawa do swobodnego przemieszczania się. O ile prawo do swobodnego przemieszczania się i prawo pobytu należą przypuszczalnie do najbardziej konkretnych praw przysługujących obywatelom Unii, o tyle wielość organów krajowych mających skłonność do ograniczania ich skutecznej realizacji (poczynając od straży granicznej, poprzez władze imigracyjne, aż po organy samorządowe) świadczy o tym, że wdrażanie prawa wspólnotowego w różnych państwach UE często przebiega nierównomiernie.

W tym kontekście wspomnieć należy o sukcesie, jakim okazał się mechanizm SOLVIT³⁰, ustanowiony przez Komisję i państwa członkowskie w lipcu 2002 r. Umożliwia on obywatelom Unii i podmiotom gospodarczym znalezienie szybkich i pragmatycznych rozwiązań problemów wynikających z nieprawidłowego stosowania prawa wspólnotowego przez krajowe organy administracji publicznej w terminie do dziesięciu tygodni. Ośrodki SOLVIT utworzone zostały w 27 państwach członkowskich, a także na Islandii, w Lichtensteinie i w Norwegii. Wszystkie ośrodki stanowią część krajowej administracji publicznej, a zadaniem Komisji jest monitoring i dbanie o sprawne funkcjonowanie sieci.

Od czasu powstania sieci SOLVIT przepływ spraw wzrósł z 12 do 70 miesięcznie. Średnio udaje się załatwić mniej więcej 80 % spraw, a czas rozpatrywania sprawy w okresie 2004–2007 wynosił przeciętnie około 65 dni kalendarzowych. Skargi w większości składane są przez obywateli (66 %) i dotyczą prawa pobytu, wiz, ubezpieczeń społecznych, uznawalności kwalifikacji zawodowych i opodatkowania. Choć SOLVIT funkcjonuje bardzo dobrze, konieczne jest zapewnienie przez państwa członkowskie dostatecznej obsady krajowych ośrodków SOLVIT, blisko połowa których cierpi obecnie na braki kadrowe.

Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować jednolite stosowanie prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie i korzystać z uprawnień wynikających z art. 226 Traktatu WE w celu skłaniania państw członkowskich do jak najszybszego zastosowania się do prawa wspólnotowego, ale równocześnie będzie nadal zachęcać do wykorzystywania alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów, które mogą być szczególnie skuteczne i wydajne oraz mniej uciążliwe w rozwiązywaniu problemów obywateli.

9. OBYWATELSTWO A PRAWA PODSTAWOWE

Prawa podstawowe stanowią centralny punkt wszystkich strategii politycznych Komisji. W związku z tym od 2004 r. działa **grupa komisarzy ds. praw podstawowych, zwalczania dyskryminacji i równości szans**, która kieruje polityką i zapewnia spójność inicjatyw Komisji w tych dziedzinach, a także w dziedzinie integracji mniejszości.

³⁰ Zob. <http://ec.europa.eu/solvit> i roczne sprawozdanie SOLVIT SEC (2007)585.

O ile większość praw gwarantowanych w **Karcie praw podstawowych UE** nie jest ograniczona do obywateli Unii, niektóre prawa wiążą się z obywatelstwem Unii, a mianowicie prawa wyborcze (art. 39 i 40), prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu (art. 45), a także prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 46).

9.1. Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” na lata 2007–2013

Podstawowym instrumentem prawnym w dziedzinie obywatelstwa jest przyjęta przez Radę w dniu 19 kwietnia 2007 r. **decyzja 2007/252/WE ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo”** jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”³¹. Program ten stanowi jeden z nowych bodźców dla rozwoju polityki praw podstawowych i obywatelstwa UE – jednym z jego głównych celów jest propagowanie społeczeństwa europejskiego funkcjonującego w oparciu o zasadę poszanowania praw podstawowych, w tym praw wynikających z obywatelstwa Unii. Wspólnotowe wsparcie finansowe w ramach programu może być przyznawane w formie dotacji lub zamówień publicznych.

9.2. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej została powołana została do życia z dniem 1 marca 2007 r.³² zastępując Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. Jej celem jest zapewnianie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom Wspólnoty i jej państwom członkowskim przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego. Trzy główne zadania Agencji to gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji i danych, formułowanie i publikowanie opinii i sprawozdań, a także wspieranie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i zwiększanie jego świadomości.

³¹ Dz.U. L 110 z 27.4.2007, str. 33, sprostowanie w Dz.U. L 141 z 2.6.2007, str. 83.

³² **Rozporządzenie (WE) nr 168/2007** z dnia 15 lutego 2007 r.