



Bruksela, dnia 8.5.2013
COM(2013) 270 final

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

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2011–2013**

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

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2011–2013**

1. WPROWADZENIE

W ramach Europejskiego Roku Obywateli 2013 oraz na podstawie art. 25 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne zmiany, jakie zaszły w obszarze obywatelstwa Unii w okresie od **dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 marca 2013 r.** W związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, w niniejszym sprawozdaniu odniesiono się także do europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową¹.

Jeżeli chodzi o dyskryminację z innych względów (art. 19 TFUE), Komisja opublikuje w listopadzie 2013 r. sprawozdanie z realizacji dyrektywy o równym traktowaniu bez względu na pochodzenie rasowe², jak i dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³, w którym dokona spójnej analizy dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto Komisja opublikuje sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy w sprawie równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn⁴.

Traktat z Lizbony nadał pełną skuteczność prawną Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, której Tytuł V (art. 39–46) zawiera gwarancje praw obywateli Unii. W związku z tym w trzech rocznych sprawozdaniach w sprawie stosowania Karty praw podstawowych, które przyjęto w marcu 2011 r.⁵, kwietniu 2012 r.⁶ oraz maju 2013 r.⁷, także zaprezentowano postęp w zakresie korzystania z praw obywateli Unii.

2. ZMIANY W DZIEDZINIE PRAW WYNIKAJĄCYCH Z OBYWATELSTWA UNIJNEGO

2.1. Ostatnie zmiany w orzecznictwie w zakresie obywatelstwa unijnego

W szeregu kluczowych orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozwinął potwierdzaną nieustannie przez siebie tezę, że „**status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich**”⁸.

¹ Artykuły 18 i 24 TFUE połączone na mocy Traktatu z Lizbony w części drugiej TFUE „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”.

² Dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

³ Dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia, pracy oraz szkolenia zawodowego.

⁴ Dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

⁵ COM(2011) 160 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_pl.pdf

⁶ COM(2012) 169 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_pl.pdf

⁷ COM(2013) 271- http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_pl.pdf

⁸ Zob. na przykład sprawa C-184/99 *Grzelczyk*.

W orzeczeniu w sprawie *Zambrano*⁹ Trybunał orzekł, że art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii. Stosując to kryterium w tej konkretnej sprawie, Trybunał orzekł, że przebywający w państwie członkowskim nielegalny migrant, którego małoletnie, pozostające na utrzymaniu dzieci są obywatelami wspomnianego państwa, musi mieć możliwość zamieszkania i pracy w tym państwie. Trybunał wyjaśnił, że odmowa przyznania takiemu rodzicowi wspomnianego prawa pozbawiałaby dzieci możliwości wykonywania istoty ich praw wynikających ze statusu obywatela Unii, ponieważ zmusiłaby je do opuszczenia terytorium Unii Europejskiej. Trybunał stwierdził ponadto, że ma to zastosowanie nawet wówczas, gdy dzieci nigdy nie skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach terytorium UE.

W kolejnej sprawie, *Dereci*¹⁰, Trybunał podkreślił szczególny i wyjątkowy charakter sytuacji, w których można stosować wspomniane kryterium. Ma ono zastosowanie jedynie w sytuacjach, w których obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia całego terytorium Unii (nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem). Ponadto kryterium to dotyczy sytuacji, w których nie można odmówić przyznania prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który jest członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego, ponieważ skutkowałoby to zmniejszeniem skuteczności korzystania przez wspomnianego obywatela państwa członkowskiego z obywatelstwa Unii. Fakt, że obywatel Unii chce mieszkać wraz z członkiem rodziny będącym obywatelem państwa trzeciego, nie wystarczy jednak, by przyjąć, że byłby zmuszony do opuszczenia UE, jeżeli członkowi rodziny nie zostanie przyznane prawo pobytu.

Trybunał stwierdził także, że organy lub sądy krajowe powinny w każdym przypadku oceniać, czy odmowa przyznania prawa pobytu narusza prawo do ochrony życia rodzinnego w świetle art. 7 Karty praw podstawowych, w sytuacjach regulowanych prawem Unii, oraz w świetle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gdy prawo Unii nie ma zastosowania.

Niedawno, w sprawie *O, S*¹¹, Trybunał potwierdził, że zasady określone w orzeczeniu w sprawie *Zambrano* mają zastosowanie jedynie w wyjątkowych okolicznościach, stwierdził jednak, iż ich zastosowanie nie ogranicza się do sytuacji istnienia pokrewieństwa, podkreślając, że istotnym czynnikiem jest stosunek zależności (prawnej, finansowej lub emocjonalnej).

2.2. Nabycie i utrata obywatelstwa Unii

Zgodnie z prawem UE każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Do kompetencji państw członkowskich należy decydowanie o tym, kim są ich obywatele, oraz określanie warunków nabycia i utraty ich obywatelstwa z należytym poszanowaniem prawa UE¹².

W okresie sprawozdawczym Komisja odpowiedziała w tej kwestii na około 62 indywidualne zapytania, 29 uwag Parlamentu Europejskiego i sześć petycji.

Komisja otrzymała uwagi od członków Parlamentu Europejskiego dotyczące sytuacji, w których państwa członkowskie zdecydowały się przyznać obywatelstwo grupom osób

⁹ Sprawa C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

¹⁰ Sprawa C-256/11, *Dereci i inni*.

¹¹ Sprawy połączone C-356/11 i C 357/11, *O S*.

¹² Zob. na przykład sprawa C-369/90 *Micheletti i inni*.

należących na przykład do mniejszości etnicznych z innych państw lub przechowujących określone kwoty w banku krajowym. Autorzy uwag pytali, **czy państwa członkowskie mogą swobodnie ustanawiać warunki nabycia ich obywatelstwa**, szczególnie w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym państwa członkowskie, wykonując swoje kompetencje w tym zakresie „muszą zachowywać poszanowanie prawa UE”.

Interpretując to zastrzeżenie w sprawie *Rottmann*¹³, Trybunał nie zakwestionował wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie określania, kto może zostać ich obywatelem – a tym samym obywatelem Unii. Trybunał wprowadził natomiast ograniczenia kompetencji państw członkowskich do pozbawiania obywateli Unii praw przypisanych do statusu obywatela Unii. Trybunał potwierdził w szczególności, że w przypadku obywateli Unii wykonywanie przez państwa członkowskie kompetencji w odniesieniu do określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa *w zakresie, w jakim ma wpływ na prawa przyznane i chronione w porządku prawnym Unii*, co ma miejsce w przypadku decyzji w sprawie cofnięcia naturalizacji, podlega kontroli sądowej przeprowadzanej w świetle prawa UE. Sytuacje przedstawione w uwagach otrzymanych przez Komisję dotyczyły decyzji w sprawie *przyznania* obywatelstwa państwa członkowskiego, które nie miały wpływu na prawa przyznane i chronione przez porządek prawny Unii.

2.3. Swobodny przepływ i pobyt obywateli Unii (dyrektywa 2004/38/WE)

2.3.1. Środki mające na celu zapewnienie właściwej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE¹⁴

Prawo obywateli Unii do swobodnego przepływu i pobytu na terytorium państw członkowskich jest jednym z filarów integracji UE.

W okresie sprawozdawczym Komisja realizowała **rygorystyczną politykę egzekwowania prawa**, której celem było zapewnienie pełnej i skutecznej transpozycji przedmiotowej dyrektywy przez wszystkie państwa członkowskie. W rezultacie zdecydowana większość państw członkowskich zmieniła swoje przepisy lub zobowiązała się do ich zmiany, aby zapewnić zgodność z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu. Komisja ściśle monitoruje wypełnianie tych zobowiązań oraz współpracuje z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby zaradzić problemom, które pozostały nierozstrzygnięte.

W 2011 r. Komisja podjęła działania w odniesieniu do dwunastu państw członkowskich¹⁵. W okresie od 2012 do początku 2013 r. Komisja wysłała uzasadnione opinie w siedmiu z dwunastu wspomnianych przypadków¹⁶. W rezultacie, do tej pory pięć państw członkowskich zmieniło swoje ustawodawstwo lub zobowiązało się je zmienić¹⁷. Główne kwestie, które były poruszane w postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów prawa, dotyczyły **prawa wjazdu i prawa pobytu członków rodzin obywateli Unii**, w tym małżonków lub partnerów

¹³ Sprawa C-135/08.

¹⁴ Dz.U. L 158, s. 77.

¹⁵ AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_pl.htm?locale=en).

¹⁶ CZ, LT (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en), UK (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en) AT, DE i SE (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en) oraz BE (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_pl.htm).

¹⁷ MT zmieniła swoje ustawodawstwo. ES, IT, PL i SE zobowiązały się zmienić swoje przepisy do wiosny 2013 r.

tej samej płci¹⁸, warunków wydania wiz i kart pobytu członkom rodzin spoza UE, a także gwarancji materialnych i proceduralnych związanych z wydalaniem obywateli Unii.

Obywatele Unii mogą uzyskać informacje na temat swoich praw w portalu internetowym Twoja Europa¹⁹. Znajduje się w nim specjalna sekcja poświęcona prawom dotyczącym swobodnego przepływu. Ponadto Komisja jest w trakcie publikacji uaktualnionej wersji przewodnika dla obywateli Unii dotyczącego swobodnego przepływu i pobytu w Europie²⁰.

2.3.2. Udzielanie odpowiedzi na zapytania i rozpatrywanie skarg

W okresie sprawozdawczym przedstawiono Komisji 1 566 indywidualnych zapytań na temat kwestii związanych ze swobodnym przepływem i pobytem, z których 581 zarejestrowano jako skargi formalne. Ponadto Komisja odpowiedziała na 147 uwag Parlamentu Europejskiego i 137 petycji.

W 2011 r. do centrów kontaktowych *Europe Direct* wpłynęło 2 413 zapytań na temat kwestii związanych ze swobodnym przepływem, a w 2012 r. – 3 787 (co stanowiło 3,9 % rocznej ilości zapytań otrzymywanych przez centra kontaktowe *Europe Direct*).

Kwestie związane ze swobodnym przepływem oraz pobytem są jednym z trzech głównych obszarów pod względem liczby zapytań (922 zapytania) i spraw w ramach SOLVIT (481 spraw rozpatrzonych i zamkniętych przez SOLVIT w okresie sprawozdawczym, z których 88 % zostało rozstrzygnięte).

2.3.3. Przykłady poruszanych kwestii

Organy krajowe mają prawo wydrzeć obywateli Unii z ich terytorium jedynie zgodnie z pewnymi bezwzględными gwarancjami materialnymi i proceduralnymi ustanowionymi w prawie UE. Aby zapewnić obywatelom Unii pewność prawa, kwestią zasadniczą jest dokonanie pełnej i prawidłowej transpozycji tych gwarancji przez wszystkie państwa członkowskie.

W 2010 r. władze francuskie wydały nakazy wydalania oraz nakazy opuszczenia terytorium francuskiego mieszkańcom nielegalnych obozów, którymi w głównej mierze byli rumuńscy i bułgarscy **Romowie**. Komisja przeprowadziła dialog z władzami francuskimi, którego skutkiem było pełne włączenie do ustawodawstwa francuskiego gwarancji ustanowionych w prawie UE. Nowe przepisy weszły w życie w czerwcu 2011 r.

Dania przyjęła nowe przepisy dotyczące wydalania, które weszły w życie w lipcu 2011 r. i miały zastosowanie także do obywateli Unii, co wzbudziło poważne obawy w odniesieniu do ich zgodności z przepisami UE dotyczącymi swobodnego przepływu. W wyniku interwencji Komisji oraz kontaktów z rządem duńskim **ustawa o cudzoziemcach** została zmieniona w czerwcu 2012 r.

Wymienione przykłady pokazują, że dialog z państwami członkowskimi może być skutecznym środkiem w rozwiązywaniu problemów z korzyścią dla obywateli Unii.

Kolejnym przykładem działań Komisji zapewniających przestrzeganie praw obywateli Unii do niedyskryminacji oraz rozwiązujących problemy związane ze swobodnym przepływem są sprawy dotyczące **rejestracji podwójnych nazwisk obcego pochodzenia**. W następstwie działań Komisji podjętych w 2010 r. Szwecja zmieniła swoje przepisy w 2012 r., zezwalając obywatelom szwedzkim na rejestrację podwójnych nazwisk obcego pochodzenia. Ponadto Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Belgii w celu wyegzekwowania tego samego

¹⁸ Zob. także sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, COM(2013) 271.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf.

prawa w odniesieniu do dzieci, których jeden z rodziców pochodzi z Belgii, a drugi z innego państwa członkowskiego.

2.3.4. *Przyszłe priorytety*

Komisja, nawiązując do prowadzonych przez siebie działań mających na celu zapewnienie transpozycji, **skoncentruje się na praktycznym zastosowaniu przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu**. Komisja jest w trakcie przeprowadzania dwóch analiz dotyczących stosowania dyrektywy 2004/38/WE. W pierwszej z nich, rozpoczętej pod koniec 2012 r. zbadany zostanie wpływ formalności i procedur związanych z wydawaniem dokumentów pobytowych na prawo do swobodnego przepływu i pobytu. W drugiej, rozpoczętej na początku 2013 r., ocenione zostaną sytuacja i wpływ mobilności obywateli Unii na szczeblu lokalnym.

Wyniki zostaną wykorzystane do podjęcia dalszych działań przedstawionych w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2013, takich jak uproszczenie formalności dla obywateli Unii i promowanie efektywnego zarządzania sprawami dotyczącymi swobodnego przepływu na szczeblu lokalnym.

Ponadto priorytetem Komisji pozostaje pełne egzekwowanie przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu. Sprawozdanie dotyczące stosowania tych przepisów zostanie opracowane po zakończeniu działań prowadzonych na rzecz ich egzekwowania oraz po przeprowadzeniu ogólnej oceny wpływu polityki w zakresie swobodnego przepływu.

Komisja nadal wzywa państwa członkowskie do wymiany informacji i najlepszych praktyk, w tym dotyczących zwalczania nadużyć oraz oszustw w zakresie swobodnego przepływu.

2.4. **Prawa wyborcze**

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

W okresie sprawozdawczym Komisja udzieliła odpowiedzi na około 100 indywidualnych zapytań, 50 uwag Parlamentu Europejskiego i 9 petycji dotyczących praw wyborczych obywateli Unii.

W pięciu przypadkach Komisja przeprowadziła dialog z państwami członkowskimi na temat kwestii związanych z transpozycją dyrektywy 94/80/WE (dotyczącej prawa obywateli Unii do uczestnictwa w wyborach lokalnych), a w dziesięciu przypadkach na temat kwestii związanych z transpozycją dyrektywy 93/109/WE (dotyczącej prawa obywateli Unii do uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego) W rezultacie dane państwa członkowskie zmieniły swoje przepisy lub ogłosiły wprowadzenie zmian mających na celu zachowanie zgodności z prawem UE²¹. Komisja kończy przeprowadzanie oceny i będzie ściśle monitorować wywiązywanie się państw członkowskich z ich zobowiązań oraz zapewnianie pełnego dostosowania przepisów krajowych.

Ponadto Komisja skontaktowała się z jedenastoma państwami członkowskimi, które nie pozwoliły obywatelom Unii mieszkającym w innym państwie członkowskim na zakładanie lub przynależność do partii politycznych, co jest sprzeczne z art. 22 TFUE. W dwóch przypadkach sytuację wyjaśniono, w jednym przypadku przyjęte zostały przepisy krajowe

²¹ CY, PL i RO przyjęły nowe ustawodawstwo; CZ, SI i SK ogłosiły wprowadzenie zmian w swoich przepisach przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. EE i LV przedstawiły satysfakcjonujące wyjaśnienia, a BG, HU, LT, i MT przyjęły ostatnio ustawodawstwo, które jest obecnie przedmiotem analizy.

zgodne z prawem UE, a w innym przypadku ogłoszono wprowadzenie poprawek. Przeciwno siedmiu pozostałym państwom członkowskim podjęte zostały działania²².

W **sprawozdaniu dotyczącym wyborów lokalnych²³ z dnia 9 marca 2012 r.** Komisja oceniła sposób wdrażania praw wyborczych obywateli Unii na szczeblu lokalnym i zasugerowała, że państwa członkowskie powinny przyjąć ukierunkowane środki mające na celu zwiększenie uczestnictwa obywateli i frekwencji.

Dnia 12 marca 2013 r. Komisja przedstawiła **komunikat „Przygotowania do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnianie ich demokratycznego i skutecznego przeprowadzania” oraz zalecenie „dotyczące usprawnienia demokratycznego i skutecznego przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego”**, których celem jest wzmocnienie europejskiego wymiaru wyborów europejskich. Celem zalecenia jest także poprawa funkcjonowania mechanizmu zapobiegającego podwójnemu głosowaniu, przewidzianego w dyrektywie 93/109/WE, poprzez zwiększenie skuteczności i ograniczenie obciążenia administracyjnego.

Dnia 20 grudnia 2012 r. Rada przyjęła **dyrektywę 2013/1/UE²⁴, która ułatwi obywatelom Unii kandydowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.**, ponieważ oni będą musieli jedynie przedstawić dokument tożsamości oraz oświadczenie o spełnianiu warunków kwalifikujących.

Ponadto zgodnie z zapowiedzią zawartą w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2010 Komisja zainicjowała rozmowy z państwami członkowskimi, które pozbawiają swoich obywateli prawa do uczestnictwa w wyborach krajowych, gdy wykonują oni przysługujące im prawa w zakresie swobodnego przepływu i pobytu i opuszczają swoje państwo pochodzenia (pozbawienie praw obywatelskich). W następstwie specjalnych debat, które odbyły się podczas wspólnego posiedzenia zorganizowanego z Parlamentem Europejskim, poświęconego obywatelstwu Unii w dniu 19 lutego 2013 r., Komisja przedstawia konkretne działania w swoim sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2013.

2.5. Ochrona konsularna

Obywatele Unii podróżujący do państwa trzeciego lub mieszkający w państwie trzecim, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, mają prawo korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa.

Nawiązując do sprawozdania na temat obywatelstwa UE za rok 2010, Komisja w dniu 23 marca 2011 r. przedstawiła komunikat „Ochrona konsularna obywateli UE w państwach trzecich: Stan aktualny i perspektywy”²⁵ i stworzyła poświęconą tej tematyce stronę internetową²⁶.

Dnia 14 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy **w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą**, której celem jest ustanowienie zrozumiałych i

²² CZ, ES, GR, LT, LV, PL i SK.

²³ Sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, COM(2012) 99.

²⁴ Dyrektywa Rady 2013/1/UE zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 26, s. 27).

²⁵ COM(2011) 149.

²⁶ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

wiążących prawnie przepisów dotyczących współpracy i koordynacji między władzami konsularnymi państw członkowskich w celu zapewnienia obywatelom Unii nieposiadającym przedstawicielstwa niedyskryminującego dostępu do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony innych państw członkowskich w państwie trzecim.

2.6. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego

Obywatele Unii mają prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach, które mają na nich bezpośredni wpływ. W 2012 r. Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego otrzymała 1 964 zgłoszenia, w porównaniu z 2 091 w 2011 r. i 1 746 w 2010 r.

W okresie od stycznia do września 2012 r. za dopuszczalne uznano 1 010 z 1 400 zarejestrowanych petycji (72 %) w porównaniu z 998 petycjami w 2011 r. (71 %) oraz 989 w 2010 r. (60 %). Dopuszczalne petycje kierowano do instytucji lub organu albo zamykano sprawę w drodze udzielenia bezpośredniej odpowiedzi stronom, które je wniosły.

Podobnie jak w ubiegłych latach najbardziej powszechnymi kwestiami poruszonymi w petycjach w 2012 r. były prawa podstawowe/wymiar sprawiedliwości, środowisko i rynek wewnętrzny.

2.7. Prawo do wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Obywatele Unii mają prawo do wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących niewłaściwego administrowania w odniesieniu do działań instytucji, organów, urzędów i agencji UE, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypełniającego swoje kompetencje sądowe.

W okresie sprawozdawczym Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał około 2 500 skarg rocznie. Liczba skarg wykraczających poza zakres jego mandatu zmniejszyła się z 1 983 w 2010 r. i 1 846 w 2011 r. do 1 720 skarg w 2012 r. Do spadku tego przyczynił się głównie interaktywny przewodnik Rzecznika Praw Obywatelskich, który kieruje skarżących do właściwych organów. W 2012 r. w celu uzyskania porady z przewodnika skorzystało 19 281 obywateli.

Liczba dochodzeń, które zostały otwarte na podstawie skarg, wzrosła z 323 dochodzeń w 2010 r. do 450 w 2012 r. Wzrost ten wynika z sukcesów odnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w nawiązywaniu kontaktów z ewentualnymi skarżącymi.

Przedmiotem zapytań jest najczęściej brak przejrzystości w administracji UE. W 2012 r. kwestii związanych z przejrzystością dotyczyło 21,5 % spraw, w porównaniu z 33 % w 2010 r. i 25 % w 2011 r. W przypadku 20 % wszystkich dochodzeń zamkniętych w 2012 r. (80 spraw) Rzecznikowi Praw Obywatelskich udało się osiągnąć pozytywny rezultat.

2.8. Europejska inicjatywa obywatelska

W ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej możliwe jest zwrócenie się do Komisji z inicjatywą ustawodawczą w obszarach, w zakresie których Komisja posiada kompetencje, o ile inicjatywę popiera jeden milion obywateli.

W rozporządzeniu (UE) nr 211/2011, które obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2012 r., określono zasady i procedury dotyczące takich inicjatyw.

W okresie od kwietnia 2012 r. do lutego 2013 r. Komisja otrzymała 27 wniosków dotyczących rejestracji proponowanych inicjatyw. Poruszane w nich kwestie dotyczą bezwarunkowego dochodu podstawowego i wysokiej jakości kształcenia dla wszystkich, jak również pluralizmu mediów i prawa do głosowania. Pierwsza inicjatywa, według szacunków

swoich organizatorów, uzyskała wymaganą liczbę głosów poparcia²⁷, ale nie została jeszcze formalnie przedłożona Komisji.

W 2011 r. Komisja ustanowiła grupę ekspertów z państw członkowskich zajmującą się wymianą opinii, wiedzy fachowej i najlepszych praktyk na temat zadań państw członkowskich w trakcie procedury inicjatywy obywatelskiej.

2.9. Dane statystyczne dotyczące obywateli Unii, którzy skorzystali ze swojego prawa do swobodnego przepływu i pobytu

Na dzień 1 stycznia 2012 r. liczba obywateli Unii przebywających (przez co najmniej 12 miesięcy) w państwie członkowskim, którego nie byli obywatelami, wynosiła około 13,6 mln. Liczba obywateli Unii korzystających ze swojego prawa do swobodnego przepływu i pobytu jest jednak znacznie większa. W roku 2011 odbyto ponad 180 mln podróży w UE z powodów osobistych oraz blisko 30 mln z powodów służbowych.

3. ZMIANY DOTYCZĄCE ZASADY NIEDYSKRIMINACJI ZE WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ

Artykuł 18 TFUE – oraz art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych – zakazuje także jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w zakresie zastosowania Traktatów bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych.

Biorąc pod uwagę fakt, że zasada ta odnosi się do każdej kwestii objętej zakresem przedmiotowym prawa UE, przestrzeganie tej zasady jest integralną częścią roli Komisji polegającej na zapewnianiu właściwego stosowania prawa UE w różnych obszarach polityki, co ilustrują niektóre z poniższych znamienych przykładów z okresu sprawozdawczego.

W szeregu działań podjętych przeciwko sześciu państwom członkowskim (Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Luksemburgowi i Niemcom) Komisja zakwestionowała przepisy krajowe zastrzegające **dostęp do zawodu notariusza** dla obywateli państw członkowskich objętych postępowaniem. W swoich orzeczeniach z dnia 24 maja 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości przyznał, że takie przepisy były dyskryminacyjne ze względu na przynależność państwową, a tym samym niezgodne z Traktatem²⁸.

Innym przykładem działań w zakresie egzekwowania prawa jest złożenie skargi przez Komisję w 2011 r. przeciwko Austrii z powodu krajowego przepisu zastrzegającego możliwość korzystania z **ulgowych opłat za przejazd** wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne. W swoim orzeczeniu z dnia 4 października 2012 r. Trybunał poparł stanowisko Komisji, podtrzymując zasadę, zgodnie z którą studenci UE studiujący w dowolnym miejscu w UE mają takie samo prawo do korzystania z niektórych świadczeń jak studenci miejscowi²⁹.

W 2012 r. Komisja podjęła działania w kwestii trudności, jakich doświadczali obywatele Unii spoza Malty mieszkający na Malcie w zakresie dostępu do **obniżonych opłat za wodę i energię elektryczną** na takich samych warunkach, jakie obowiązują dla obywateli Malty.

Komisja prowadziła także ukierunkowane działanie o charakterze politycznym w obszarach, w których zidentyfikowano problemy związane z dyskryminacją ze względu na państwo pochodzenia.

²⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000003>.

²⁸ Sprawy C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 oraz C-51/08.

²⁹ Sprawa C-75/11.

Zainteresowane strony wezwały w szeregu skarg i pism do zapewnienia jasności prawnej oraz wskazały na istnienie budzących wątpliwości ograniczeń wynikających z przynależności państwowej w zakresie dostępu do działalności sportowej lub zawodów sportowych w niektórych państwach członkowskich. W celu rozwiązania tych kwestii Komisja przyjęła w styczniu 2011 r. komunikat³⁰ w sprawie rozwijania europejskiego wymiaru sportu, który zawiera wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobów zapewniania niedyskryminujących praktyk ze względu na przynależność państwową w zakresie **dostępu do działalności sportowej lub zawodów sportowych**.

W grudniu 2011 r. Komisja opracowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobów zapewniania przepisów niedyskryminujących ze względu na przynależność państwową³¹ w zakresie **opodatkowania spadków transgranicznych**. Dalszą częścią tej inicjatywy było horyzontalne działanie w zakresie egzekwowania prawa obejmujące przeciwdziałanie przepisom krajowym dotyczącym opodatkowania spadków transgranicznych, które były niezgodne z traktatami UE.

Pod koniec 2012 r. Komisja rozpoczęła badanie w celu dokonania wnikliwej oceny krajowych przepisów dotyczących podatków bezpośrednich, by określić czy stawiają one w niekorzystnej sytuacji osoby lub pracowników, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego. Inicjatywa ta została zrealizowana w ślad za poprzednią inicjatywą z 2010 r. mającą na celu analizę przepisów państw członkowskich dotyczących podatków bezpośrednich, by zagwarantować, że nie dyskryminują one pracowników transgranicznych. Na tej podstawie Komisja podejmuje właściwe działania i przyjmie to samo podejście w odniesieniu do wymienionego wyżej badania z 2012 r.

W maju 2012 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich³² dotyczące niedyskryminujących **systemów winiet dla samochodów osobowych i motocykli**.

W ramach dążenia do pobudzenia wzrostu gospodarczego poprzez lepsze wdrożenie dyrektywy usługowej (dyrektywy 2006/123/WE) w czerwcu 2012 r. Komisja ogłosiła³³ środki mające zapewnić właściwe egzekwowanie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową **usługobiorców**, wydając ponadto szczególne wytyczne dla państw członkowskich dotyczące stosowania tej zasady³⁴.

Uznając, że **dostęp do rachunków płatniczych oraz innych usług bankowych** stał się dla obywateli elementem niezbędnym do udziału w życiu gospodarczym i społecznym, oraz zgodnie z zapowiedziami w Akcie o jednolitym rynku II³⁵ z października 2012 r., Komisja przyjmie w tym samym dniu co niniejsze sprawozdanie inicjatywę mającą na celu zwalczanie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie dostępu do wspomnianych rachunków i usług bankowych³⁶.

Pod koniec 2012 r. Komisja rozpoczęła badanie³⁷, którego celem jest ocena sposobu wdrażania zasady dotyczącej niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w

³⁰ SEC(2011) 66/2.

³¹ COM(2011) 864.

³² COM(2012) 199.

³³ COM(2012) 261.

³⁴ SWD(2012) 146.

³⁵ COM(2012) 573.

³⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, COM (2013) 266.

³⁷ „Ocena przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu obywateli Unii i członków ich rodzin oraz praktyczne zastosowanie tych przepisów”.

przepisach krajowych w obszarze **dostępu do szkolnictwa wyższego, w tym pomocy finansowej**.

Ponadto dnia 26 kwietnia 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie **dyrektywy** dotyczącej ułatwiania skutecznego korzystania z prawa do swobodnego przepływu przez pracowników w UE³⁸, którego celem jest m.in. zapobieganie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową **mobilnych pracowników UE**.

4. WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne zmiany oraz działania podejmowane na szczeblu UE w zakresie obywatelstwa Unii od 2011 r. Niniejsze sprawozdanie uzupełnia sprawozdanie na temat obywatelstwa UE za rok 2013 i towarzyszy temu sprawozdaniu.

³⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ułatwiających pracownikom korzystanie z praw przyznanych im w kontekście swobodnego przepływu pracowników, COM(2013) 236.