



Bruksela, dnia 15.12.2020 r.  
COM(2020) 730 final

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

**Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r.  
Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw**

## 1. Wprowadzenie

Obok pokoju jednym z największych osiągnięć europejskiego projektu jest unikalne na skalę światową obywatelstwo Unii. Prawa wynikające z obywatelstwa Unii – w tym swobodne przemieszczanie się, prawa polityczne i demokratyczne oraz prawo obywateli Unii niereprezentowanych za granicą do korzystania z ochrony konsularnej zapewnianej przez pozostałe państwa członkowskie – wywarły transformacyjny wpływ na Europę. Obecnie 13,3 mln Europejczyków<sup>1</sup> korzysta z prawa do zamieszkania w innym państwie UE.

Komisja co trzy lata przedstawia sprawozdanie w sprawie stosowania przepisów dotyczących obywatelstwa Unii<sup>2</sup> i proponuje nowe priorytety na kolejne trzy lata. Od czasu ostatniego sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2017 r. wystąpiły znaczne problemy w zakresie korzystania z praw wynikających z obywatelstwa Unii, w tym w kontekście pandemii COVID-19, a jednocześnie zaszło również wiele korzystnych zmian. Przykładowo 9 na 10 obywateli Unii obecnie zna pojęcie „obywatela Unii”, co jak dotąd stanowi najwyższy wynik<sup>3</sup>. Ponadto frekwencja w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego była najwyższa od dwóch dekad<sup>4</sup>, do czego w dużej mierze przyczynili się młodzi wyborcy i wyborcy głosujący po raz pierwszy. Odnotowano dalszy spadek różnicy między liczbą kobiet a liczbą mężczyzn biorących udział w głosowaniu i wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego. Obecnie wsparcie dotyczące swobodnego przemieszczania się jest na najwyższym poziomie od 12 lat<sup>5</sup>.

Od czasu ostatniego sprawozdania na temat obywatelstwa w Europie pojawiły się silne ruchy społeczne podejmujące problematykę między innymi zmiany klimatu, gospodarki i podatków, rasizmu oraz równości. Takie ruchy często łączą protesty uliczne i działania online, co skutecznie przelamuje bariery geograficzne i językowe i tworzy ogólnoeuropejskie, a nawet globalne, synergie. Jeżeli kiedykolwiek można było wątpić w zainteresowanie obywateli Unii zaangażowaniem politycznym, to jednak ostatnie lata pokazały, że Europejczycy jak nigdy wcześniej chcą, aby ich głos został usłyszany, oraz chcą mieć wpływ na kształtowanie społeczeństwa, w którym żyją.

Ponadto ostatnio mamy do czynienia z licznymi i złożonymi problemami. Kryzys związany z COVID-19 uwidoczniał stopień, w jakim Europejczycy polegają na możliwości swobodnego przemieszczania się i są od niej zależni ze względów ekonomicznych i osobistych. W pierwszej połowie 2020 r. tysiące Europejczyków utknęło za granicą w wyniku wprowadzenia ograniczeń w podróżowaniu z powodu pandemii COVID-19, w wyniku czego

---

<sup>1</sup> Baza danych Eurostatu migr\_pop1ctz.

<sup>2</sup> Sprawozdanie z 2017 r. jest dostępne (również w języku polskim) pod adresem: [https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=51132](https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132)

<sup>3</sup> Badanie Eurobarometr Flash 485, zob.:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

<sup>4</sup> Zob. sprawozdanie w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. (COM(2020) 252 final).

<sup>5</sup> Badanie Eurobarometr Flash 485.

UE i jej państwa członkowskie podjęły bezprecedensowe skoordynowane działania, dzięki którym ponad 600 000 obywateli wróciło bezpiecznie do domu. O ile Europa stanęła na wysokości zadania i przysłała z pomocą obywatelom pozostającym za granicą, pojawiły się pytania, czy nie należałoby usprawnić łączenia zasobów UE w państwach trzecich i zwiększyć elastyczność pomocy udzielanej obywatelom. W czasie pandemii, a także w czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego i później, w internecie prowadzono działania dezinformacyjne wymierzone w Europejczyków, co podważyło podstawowy wymóg ich uczestnictwa demokratycznego w życiu publicznym i możliwość dokonywania świadomych decyzji.

W obliczu skutków nowych technologii i światowego stanu zagrożenia zdrowia na drugi plan zeszło wiele codziennych praktycznych obciążeń administracyjnych i prawnych, które jednak nadal mają wpływ na życie obywateli Unii. Obejmują one zarówno skomplikowane procedury rejestracji do celów głosowania w przypadku przemieszczających się obywateli UE, jak i niewystarczające możliwości korzystania z wariantów cyfrowych procedur administracyjnych oraz systemów opodatkowania dla pracowników przygranicznych. Co więcej, referendum w sprawie brexitu, które skutkowało wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE, miało wpływ na życie blisko 3,7 mln obywateli Unii<sup>6</sup> zamieszkujących w Zjednoczonym Królestwie, oraz milionów Brytyjczyków, którzy stracili obywatelstwo Unii.

Sprawozdanie na temat obywatelstwa ściśle wiąże się z sześcioma naczelnymi celami Komisji dla Europy<sup>7</sup>, w szczególności dotyczącymi nowego impulsu dla demokracji europejskiej i zbliżenia obywateli do UE. Sprawozdanie jest uzupełnieniem innych inicjatyw, takich jak nowa strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych<sup>8</sup> oraz – w szczególności – europejski plan działania na rzecz demokracji<sup>9</sup>, i powinno być odczytywane w połączeniu z nimi. Działania i priorytety określone w niniejszym sprawozdaniu bezpośrednio koncentrują się na wzmocnieniu pozycji obywatela i tym samym stanowią uzupełnienie europejskiego planu działania na rzecz demokracji, który uwzględnia kluczowe wyzwania dla europejskich demokracji i obejmuje obszary polityki o rozległych skutkach społecznych<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Baza danych Eurostatu migr\_pop1ctz.

<sup>7</sup> Cele te wymieniono w dokumencie pt. „Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)” – są to: Europejski Zielony Ład, Gospodarka służąca ludziom, Europa na miarę ery cyfrowej, Promowanie naszego europejskiego stylu życia, Silniejsza pozycja Europy na świecie oraz Nowy impuls dla demokracji europejskiej.

<sup>8</sup> COM(2020) 711.

<sup>9</sup> COM(2020) 790.

<sup>10</sup> Zakres sprawozdania na temat obywatelstwa wykracza poza demokratyczne prawa obywateli Unii i obejmuje inne prawa wynikające z obywatelstwa Unii zapisane w Traktacie i Karcie praw podstawowych. Wyraźne związki widać również w niedawno przyjętym „Nowym programie na rzecz konsumentów”, w którym odniesiono się do pilnych potrzeb konsumentów w kontekście trwającej pandemii COVID-19 i przedstawiono wizję unijnej polityki konsumenckiej na kolejne pięć lat. W programie przyjęto podejście holistyczne w zakresie polityki konsumenckiej w celu ochrony i wzmocnienia pozycji obywateli Unii jako konsumentów poprzez ochronę ich prawa w ramach ekologicznej i cyfrowej transformacji europejskiego społeczeństwa.

Proponowane priorytety sformułowano na podstawie wyników ukierunkowanych konsultacji<sup>11</sup>, w tym konsultacji publicznych w zakresie praw wynikających z obywatelstwa Unii oraz badania Eurobarometr Flash na temat obywatelstwa Unii i demokracji<sup>12</sup>, a także w oparciu o wyniki badań naukowych, w tym prac sieci naukowców ds. praw obywatelskich UE. Określając swoje priorytety, Komisja kierowała się również bezpośrednio treścią licznych pism przesyłanych jej regularnie przez obywateli, w których informowali oni regularnie o napotykanym problemach i kwestiach związanych z korzystaniem z przysługujących im praw w życiu codziennym.

Sprawozdanie na temat obywatelstwa z 2020 r. składa się z dwóch oddzielnych dokumentów: niniejszego sprawozdania i sprawozdania na podstawie art. 25 TFUE<sup>13</sup>, w którym przedstawiono orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w obszarze praw obywatelskich.

Sprawozdanie zawiera podsumowanie postępów poczynionych w zakresie obywatelstwa Unii od czasu sprawozdania z 2017 r. oraz propozycje nowych priorytetów i działań służących zapewnieniu, aby obywatele Unii zyskali faktyczne korzyści i mogli w praktyce egzekwować przysługujące im prawa obywatelskie, w szczególności w kontekście transgranicznym. W sprawozdaniu określono szereg konkretnych działań i priorytetów związanych z czterema głównymi zagadnieniami:

- zwiększenie uczestnictwa demokratycznego, wzmocnienie pozycji obywateli i promowanie włączenia społecznego obywateli w UE;
- ułatwianie korzystania ze swobodnego przemieszczania się i upraszczanie codziennego życia;
- ochrona i promowanie obywatelstwa Unii;
- ochrona obywateli UE w Europie i poza jej granicami, w tym w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych.

## **2. Zwiększenie uczestnictwa demokratycznego, wzmocnienie pozycji obywateli i promowanie włączenia społecznego obywateli w UE**

### **2.1. Skuteczne korzystanie z praw wyborczych**

---

<sup>11</sup> W tym z ekspertami z państw członkowskich w europejskiej sieci współpracy ds. wyborów oraz grupy ekspertów ds. swobodnego przemieszczania się; konsultacje przeprowadzono we wrześniu 2020 r. Również we wrześniu 2020 r. odbyło się specjalne spotkanie konsultacyjne z beneficjentami programu „Prawa, równość i obywatelstwo” oraz programu „Europa dla Obywateli”.

<sup>12</sup> Badanie Eurobarometr Flash 485 „Obywatelstwo Unii i demokracja”, przeprowadzone w 27 państwach członkowskich w okresie od 27 lutego do 6 marca 2020 r.  
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

<sup>13</sup> COM(2020) 731.

Możliwość głosowania i kandydowania w wyborach stanowi podstawę demokratycznego społeczeństwa. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. odnotowano najwyższą frekwencję w ciągu ostatnich dwóch dekad. W dużej mierze większa **frekwencja** była zasługą młodych wyborców i wyborców głosujących po raz pierwszy. Wzrost odnotowano również, jeżeli chodzi o udział kobiet, a różnica między liczbą głosujących kobiet i mężczyzn spadła z 4 % w 2014 r. do 3 % w 2019 r. Liczba posłanek do Parlamentu Europejskiego wzrosła z 37 % do 39,4 %. Dane dotyczące uczestnictwa innych grup niedostatecznie reprezentowanych wciąż są ograniczone, gdyż niewiele państw członkowskich je gromadzi<sup>14</sup>.

**Niedostatecznie reprezentowane kategorie wyborców** napotykać jednak dodatkowe trudności. Osoby należące do mniejszości rasowych lub etnicznych mogą napotkać większe trudności niż pozostali obywatele w dostaniu się na listy kandydatów, rejestracji do wyborów lub wypełnianiu innych procedur wyborczych. Podczas przebiegu wyborów często dochodzi na przykład do wykorzystywania trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej wielu Romów<sup>15</sup> poprzez kupowanie ich głosów i manipulowanie nimi lub wywieranie bezpośrednich nacisków i stosowanie gróźb. Skuteczne włączenie społeczne Romów zależy od tego, czy będą oni mogli odpowiednio egzekwować przysługujące im prawo do głosowania i kandydowania w wyborach. Państwa członkowskie powinny zatem prowadzić bardziej intensywne działania na rzecz pogłębiania świadomości wyborczej w celu zwiększenia uczestnictwa Romów i osób należących do innych grup defaworyzowanych – aby takie osoby mogły podejmować w wyborach dobrowolne i świadome decyzje oraz były zachęcane do dbania o swoją polityczną reprezentację<sup>16</sup>.

Osoby **niepełnosprawne** nadal są w niedostatecznym stopniu reprezentowane w wyborach, jeśli chodzi o korzystanie zarówno z prawa do głosowania, jak i z prawa do bycia wybranym. Napotykać rozmaite bariery takie jak ograniczona dostępność lokali i kart do głosowania lub niewystarczająco dostępne informacje o kandydatach i debatach. Szacuje się, że 800 000 obywateli Unii z 16 państw członkowskich mogło zostać pozbawionych prawa do

---

<sup>14</sup> Z danych dotyczących frekwencji w wyborach krajowych wynika, że część obywateli może napotykać dodatkowe trudności związane z udziałem w głosowaniu. Spośród osób posiadających obywatelstwo państwa, w którym mieszkają, w całej UE blisko 60 % osób urodzonych w kraju przedstawiającym sprawozdanie i będących dziećmi imigrantów deklaruje oddanie głosu w ostatnich wyborach do parlamentu narodowego w państwie pobytu. Wynik ten jest niższy o niemal 10 punktów procentowych niż wynik wśród osób, których rodzice urodzili się w kraju przedstawiającym sprawozdanie, i o 5 punktów procentowych w porównaniu z frekwencją wśród osób, które przybyły do kraju przedstawiającego sprawozdanie jako dzieci i później otrzymały jego obywatelstwo. Jest on jednak wyższy o 10 punktów w porównaniu z frekwencją wśród osób, które posiadają obywatelstwo kraju przedstawiającego sprawozdanie i przybyły do niego, będąc w wieku powyżej 15 lat. Więcej informacji w dokumencie OECD-UE (2018) „Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration”. [„Osiedlanie się w 2018 r.: wskaźniki integracji imigrantów”].

<sup>15</sup> Zob. Roma Civil Monitor: „Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic Hungary, Romania and Slovakia” [„Sprawozdanie podsumowujące na temat wdrożenia krajowych strategii integracji Romów w Bułgarii, Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji”] (marzec 2018), ss. 12–13 i s. 28; Roma Civil Monitor: „A synthesis of civil society’s reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union” [„Podsumowanie sprawozdań organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat wdrożenia krajowych strategii integracji Romów w Unii Europejskiej”] (marzec 2020), s. 23.

<sup>16</sup> W dniu 7 października 2020 r. przyjęto nowe unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i uczestnictwa Romów: [https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_en)

uczestniczenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.<sup>17</sup>, ponieważ w krajowych przepisach i rozwiązaniach organizacyjnych nie uwzględniono w odpowiednim stopniu ich szczególnych potrzeb. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim w celu zagwarantowania praw politycznych osobom niepełnosprawnym na równych zasadach z innymi osobami<sup>18</sup>, a w szczególności w celu zapewnienia, aby mogli korzystać z tych praw w następnych wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Wiele państw członkowskich wprowadziło szczególne środki służące zwiększeniu **uczestnictwa kobiet** w wyborach europejskich<sup>19</sup>. Środki te obejmowały powiązanie przyznania funduszy publicznych na partie polityczne z promowaniem politycznego zaangażowania kobiet<sup>20</sup>, parytety płci na listach kandydatów<sup>21</sup> i nałożenie na partie polityczne ogólnego obowiązku zapewnienia równowagi płci na listach kandydatów<sup>22</sup>. Niemniej jednak wiele problemów nadal wymaga rozwiązania. Uczestnictwo kobiet w polityce coraz częściej staje się celem internetowych ataków o cechach mowy nienawiści i przemocy, co m.in. zniechęca kobiety do kandydowania na urzędy publiczne<sup>23</sup>.

W związku z kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego Komisja zorganizuje **wydarzenie na wysokim szczeblu**, w którym udział wezmą przedstawiciele różnych organów, aby omówić wyzwania związane z procesami wyborczymi, a także umożliwieniem obywatelom uczestnictwa w procesie demokratycznym w charakterze wyborców i kandydatów.

W ramach **europejskiej sieci współpracy ds. wyborów** Komisja pomaga państwom UE w wymianie najlepszych praktyk, dzięki którym poszczególnym grupom obywateli łatwiej jest uczestniczyć w wyborach, i nadal będzie udzielać takiej pomocy<sup>24</sup>. Komisja będzie również w dalszym ciągu przyczyniać się do promowania najlepszych praktyk w ramach

---

<sup>17</sup> Sprawozdanie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 2019 r. pt. „Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”.

<sup>18</sup> UE i wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W związku z tym zgodnie z art. 29 dotyczącym udziału w życiu politycznym i publicznym państwa-strony gwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich na równych warunkach z innymi.

<sup>19</sup> Dane dotyczące reprezentacji kobiet na poszczególnych szczeblach kształtowania polityki w państwach członkowskich są publikowane w bazie danych statystycznych dotyczących płci Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), [https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm\\_pol](https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol)

<sup>20</sup> Irlandia.

<sup>21</sup> Przykłady: BE, ES, SI, FR, PT, SI.

<sup>22</sup> Rumunia.

<sup>23</sup> Unia Międzyparlamentarna, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy 2018: „Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe” [„Seksizm, molestowanie i przemoc wobec kobiet w parlamentach w Europie”]: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>

<sup>24</sup> Europejską sieć współpracy ds. wyborów ustanowiono w styczniu 2019 r. w celu wsparcia państw członkowskich w wymianie wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk, w tym w odniesieniu do kwestii zagrożeń, niedociągnięć i egzekwowania przepisów. Zob.: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en)

sieci, zgodnie z najwyższymi normami europejskimi dotyczącymi wolnych i uczciwych wyborów, w tym z normami zalecanymi przez Komisję Wenecką Rady Europy<sup>25</sup>.

W 2021 r. Komisja zorganizuje warsztaty dla europejskiej sieci współpracy ds. wyborów na temat: (i) zwiększenia dostępności wyborów europejskich; (ii) praktyk w zakresie głosowania zdalnego, a konkretnie głosowania internetowego (e-głosowanie) lub narzędzi internetowych, których zastosowanie może ułatwić elektroniczne uczestnictwo demokratyczne w sposób niebudzący obaw związanych z bezpieczeństwem i poufnością<sup>26</sup>; oraz (iii) opracowania wskaźników, np. wskaźnika uczestnictwa demokratycznego konkretnych grup. Dalsze wspieranie **europejskiego wymiaru wyborów do Parlamentu Europejskiego** wzmacnia związek między obywatelami a instytucjami europejskimi, a tym samym legitymację demokratyczną podejmowania decyzji na szczeblu europejskim. Sprzyja to również rozliczalności politycznej. Aby móc pociągnąć polityków do odpowiedzialności, obywatele muszą widzieć wyraźny związek między krajowymi kampaniami i programami kandydatów a polityką europejską i partiami politycznymi, do których oni należą. W wyborach w 2019 r. temat Europy i takich kwestii europejskich, jak „wartości”, „sprawy gospodarcze”, „kwestie społeczne” i „środowisko”, był szeroko poruszany w materiałach wykorzystanych podczas kampanii<sup>27</sup>. Wiele partii politycznych zapewniło wyborcom informacje na temat swojej przynależności do partii politycznej na poziomie europejskim, a kilka partii podjęło działania w celu zwiększenia świadomości europejskiego wymiaru wyborów w swoich materiałach i na stronach internetowych na potrzeby kampanii. Dwie partie polityczne były bezpośrednio obecne w kilku państwach członkowskich i promowały ogólnoeuropejski program<sup>28</sup>. Jeden z posłów do Parlamentu Europejskiego został wybrany z jednej z tych partii w Niemczech<sup>29</sup>. W badaniu Eurobarometr<sup>30</sup> z 2020 r. 4 na 10 respondentów (43 %) stwierdziło, że prawdopodobnie byłoby bardziej skłonni zagłosować w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego, jeżeli na listach kandydatów znajdowałiby się obywatele innych państw UE.

---

<sup>25</sup> Więcej informacji:

[https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Elections\\_and\\_Referendums&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN)

<sup>26</sup> Większość respondentów, którzy wzięli udział w otwartych konsultacjach publicznych na potrzeby niniejszego sprawozdania, popiera głosowanie korespondencyjne, natomiast wielu respondentów jest zdania, że ryzyko związane z głosowaniem internetowym nadal przewyższa korzyści związane z tym trybem głosowania.

<sup>27</sup> Na podstawie analizy 11 000 materiałów wyborczych, w tym plakatów, reklam telewizyjnych, postów w mediach społecznościowych i drukowanych ogłoszeń przygotowanych przez 418 partii politycznych lub kandydatów, jak również na podstawie treści 193 kont w serwisie Facebook, Ośrodek Monitorowania Wyborów Europejskich zidentyfikował zagadnienia najczęściej podnoszone w kampaniach wyborczych, a mianowicie „Europa” (15 % wszystkich tematów), następnie „wartości”, „sprawy gospodarcze”, „kwestie społeczne” i „środowisko”. Zob. Johansson, Bengt i Novelli, Edoardo, „2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States” [„Kampania podczas wyborów europejskich w 2019 r. – Obrazy, tematy, media w 28 państwach członkowskich”], 9 lipca 2019 r., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>28</sup> Sprawozdanie w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., COM(2020) 252 final.

<sup>29</sup> Z listy Volt Deutschland. DiEM25 przegrało wybory do Parlamentu Europejskiego, ale wystawiło kandydatów również w wyborach krajowych w Danii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Francji, Austrii, Polsce i Portugalii, a jego przedstawiciele zasiadają w organach ustawodawczych Danii, Grecji, Polski i Portugalii.

<sup>30</sup> Badanie Eurobarometr Flash 485.

Rosnącą grupą obywateli uprawnionych do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego są „**przemieszczający się obywatele UE**” – obywatele, którzy przenieśli się do innego państwa członkowskiego, aby mieszkać, pracować lub studiować<sup>31</sup>. Szacuje się, że w 2019 r. spośród ponad 17 mln przemieszczających się obywateli UE znajdujących się na terenie Unii prawie 15 mln<sup>32</sup> (ponad 3 % całkowitej liczby unijnych wyborców) było uprawnionych do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Stosunkowo niewielu<sup>33</sup> z nich skorzystało jednak z tego prawa.

Niemal dwie trzecie respondentów (65 %) w ostatnim badaniu Eurobarometr<sup>34</sup> uznało, że prawdopodobnie byłoby bardziej skłonni zagłosować w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego, jeżeli mieliby możliwość skontaktowania się z **punktem informacyjnym** udzielającym obywatelom informacji na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego i procedur głosowania. Ponad 60 % respondentów, którzy wzięli udział w otwartych konsultacjach publicznych dotyczących niniejszego sprawozdania, uznało, że działania podejmowane w celu informowania obywateli o ich prawach wynikających z obywatelstwa Unii są niewystarczające, a najczęściej wymienianą barierę (22 %) stanowił brak informacji na szczeblu krajowym. Komisja, w ścisłej współpracy z Parlamentem, przeanalizuje możliwość utworzenia specjalnego wspólnego zasobu w celu wsparcia obywateli Unii w korzystaniu z ich praw wyborczych, a także możliwość zapewnienia dodatkowych sposobów zgłaszania przez obywateli trudności i incydentów utrudniających im udział w życiu politycznym. Takie rozwiązania powinny być dostępne dla obywateli Unii (w tym przemieszczających się obywateli UE) i odpowiednich organów przed jesienią 2023 r.

Przemieszczający się obywatele UE mają również prawo do głosowania i kandydowania w **wyborach lokalnych i wyborach do Parlamentu Europejskiego** w państwie członkowskim zamieszkania. Frekwencja wśród tych osób jest jednak często niższa niż w przypadku obywateli danego kraju. Częściowo jest to wynikiem skomplikowanych procedur rejestracji<sup>35</sup> i niewystarczających możliwości głosowania<sup>36</sup>. Komisja zamierza zaktualizować odpowiednie dyrektywy<sup>37</sup> w celu zwiększenia możliwości przemieszczających się obywateli w zakresie korzystania z przysługujących im praw wyborczych. Będzie się to

---

<sup>31</sup> Komisja wspierała państwa członkowskie we wdrażaniu przepisów szczegółowych prawa Unii dotyczących praw wyborczych przemieszczających się obywateli UE w ramach grupy ekspertów ds. wyborów. Wymieniane informacje dotyczyły wymaganych formalności, w tym terminów rejestracji, oraz praktyk na rzecz wspierania udziału w wyborach.

<sup>32</sup> Baza danych Eurostatu migr\_pop1ctz.

<sup>33</sup> Z danych otrzymanych od państw członkowskich wynika, że wskaźnik rejestracji przemieszczających się obywateli UE w państwie pobytu utrzymuje się na niskim poziomie w całej UE, choć bardzo różni się w zależności od państwa członkowskiego (co dotyczy również różnic w dostępności odpowiednich danych): od 0,1 % w Chorwacji i 0,2 % na Łotwie do 17 % w Hiszpanii i 24 % na Malcie. Więcej informacji w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym komunikatowi COM(2020) 252 final.

<sup>34</sup> Badanie Eurobarometr Flash 485.

<sup>35</sup> Na przykład terminy rejestracji do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich, co utrudnia przemieszczającym się obywatelom UE wpisanie się na listę wyborców w odpowiednim czasie.

<sup>36</sup> Może to obejmować wysyłanie pism administracyjnych z opóźnieniem i uciążliwe procedury głosowania korespondencyjnego.

<sup>37</sup> Dyrektywa Rady 94/80/WE i dyrektywa 93/109/WE.



wiązało z aktualizacją, wyjaśnieniem i wzmocnieniem przepisów w celu zapewnienia, aby wspierały one szerokie i włączające uczestnictwo przemieszczających się obywateli UE. Obszary, które należy uwzględnić, obejmują zapewnianie przemieszczającym się obywatelom UE ukierunkowanych informacji<sup>38</sup> – w tym na temat terminów, efektów i trwałości procedur rejestracji wyborców, wymiany informacji na temat rejestracji przemieszczających się obywateli UE i kandydatów w wyborach europejskich oraz niezbędnych dostosowań w następstwie brexitu.

Szereg państw członkowskich UE<sup>39</sup> pozbawia swoich obywateli mieszkających na stałe w innych krajach prawa do głosowania w krajowych wyborach parlamentarnych. Obywatele **pozbawieni praw wyborczych** często są wykluczeni z życia politycznego zarówno w kraju pochodzenia, jak i w kraju zamieszkania. W swoim zaleceniu z 2014 r.<sup>40</sup> Komisja wezwała państwa członkowskie, aby zezwoliły swoim obywatelom na złożenie wniosku o pozostanie na krajowej liście wyborczej, a tym na zachowanie swojego prawa do głosowania. Komisja będzie nadal monitorować sytuację i wzywa zainteresowane państwa członkowskie do zniesienia przepisów pozbawiających praw wyborczych.

Prawa wynikające z obywatelstwa Unii nie dają przemieszczającym się obywatelom UE prawa do głosowania w **wyborach krajowych** w państwie członkowskim zamieszkania, nawet jeśli biorą czynny udział w życiu społecznym i doświadczają skutków polityki krajowej. Zgodnie z badaniem Eurobarometr Flash 485 ponad 6 na 10 Europejczyków (63 %) uważa za uzasadnione, aby obywatele Unii mieszkający w państwie UE, które nie jest ich krajem pochodzenia, nabyli prawo do głosowania w wyborach krajowych i referendach w kraju zamieszkania. W otwartych konsultacjach publicznych w sprawie niniejszego sprawozdania stwierdzono podobny poziom poparcia dla przyznania przemieszczającym się obywatelom UE prawa do głosowania w wyborach krajowych w państwie członkowskim zamieszkania<sup>41</sup>. W marcu 2020 r. zarejestrowano europejską inicjatywę obywatelską w tym zakresie<sup>42</sup>. Komisja zbada tę kwestię dokładniej wraz z państwami członkowskimi.

Dobrym sposobem na zaangażowanie obywateli w proces wyborczy oraz na zwiększenie zaufania społeczeństwa do wolnych i uczciwych wyborów jest **obserwacja wyborów**. Monitorowanie wyborów przez obywateli może wykraczać poza obserwację głosowania i liczenia głosów i obejmować obserwację stosowania ordynacji wyborczej w internecie, co

---

<sup>38</sup> Informacje te będą udostępniane na portalu Twoja Europa i portalach krajowych uczestniczących w projekcie jednolitego portalu cyfrowego zgodnie z wymogami rozporządzenia 2018/1724 (zob. załącznik I, D.3).

<sup>39</sup> Cypr, Dania, Niemcy, Irlandia i Malta.

<sup>40</sup> Zalecenie Komisji 2014/53/UE.

<sup>41</sup> Respondenci uważali, że wyborcy powinni mieć możliwość wyboru pomiędzy tymi dwoma krajami lub głosowania zarówno w kraju pochodzenia, jak i zamieszkania w równych proporcjach. Dla wielu osób właściwym kryterium w podejmowaniu decyzji o przyznaniu cudzoziemcom prawa do głosowania w wyborach krajowych jest długość pobytu.

<sup>42</sup> W dniu 4 marca 2020 r. Komisja Europejska potwierdziła dopuszczalność europejskiej inicjatywy obywatelskiej o nazwie „Głosowanie bez granic, pełne prawa polityczne dla obywateli UE” i zarejestrowała tę inicjatywę. Jej organizatorzy apelują o „reformy mające na celu wzmocnienie istniejących praw obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach europejskich i lokalnych w kraju zamieszkania, a także wprowadzenie nowych przepisów mających na celu rozszerzenie tych praw na regionalne i krajowe wybory oraz referenda”.

może znacznie ułatwić pracę organów krajowych odpowiedzialnych za kwestie wyborcze. Opierając się na sprawdzonych praktykach, Komisja zamierza finansować projekty, które pomagają w niezależnej obserwacji wyborów, w tym przez obywateli, za pomocą wytycznych lub dobrych praktyk omawianych w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów.

Działanie nr 1 – W 2021 r. Komisja dokona aktualizacji dyrektyw w sprawie prawa do głosowania przemieszczających się obywateli UE w wyborach lokalnych i europejskich, aby ułatwić przekazywanie informacji obywatelom i usprawnić wymianę istotnych informacji między państwami członkowskimi, w tym również w celu zapobiegania przypadkom podwójnego głosowania.

Działanie nr 2 – Komisja rozważy możliwość utworzenia specjalnych wspólnych zasobów na rzecz wspierania obywateli Unii w korzystaniu z przysługujących im praw wyborczych. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów w celu ułatwienia obywatelom Unii korzystania z przysługujących im praw wyborczych i zwiększenia ich możliwości w tym zakresie, w tym poprzez wspieranie wymiany najlepszych praktyk i wzajemną pomoc na rzecz zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów.

Działanie nr 3 – Komisja będzie finansować projekty w zakresie niezależnej obserwacji wyborów, w tym dotyczące monitorowania przez obywateli.

## 2.2. Zwiększanie udziału obywateli w procesie demokratycznym

Zwiększanie zaangażowania obywateli na wszystkich etapach procesu demokratycznego ma kluczowe znaczenie dla naszej europejskiej demokracji. Pojawia się wiele nowych inicjatyw mających na celu zaangażowanie obywateli w proces decyzyjny<sup>43</sup>. Na przykład w całej UE obserwuje się gwałtowny wzrost zainteresowania **demokracją deliberatywną**<sup>44</sup>, co zasługuje

<sup>43</sup> Inicjatywy obejmowały zgromadzenia obywatelskie (jak np. zorganizowane w Walonii w celu zaangażowania obywateli w opracowywanie zaleceń politycznych dotyczących rozpoznawania fałszywych informacji). Zgromadzenia obywatelskie są to funkcjonujące w wielu państwach członkowskich organy dyskusyjne, umożliwiające obywatelom udział w kształtowaniu polityki. Godnym uwagi przykładem jest Irlandia, gdzie są one powszechnie wykorzystywane w celu opracowywania pytań referendalnych.

<sup>44</sup> W jednym z ostatnich sprawozdań OECD opisała złożoność i zasięg inspirujących inicjatyw na rzecz demokracji deliberatywnej, w tym w UE, gdzie tysiące losowo wybranych obywateli uczestniczyło w bardziej partycypacyjnym stylu sprawowania rządów. („Catching the Deliberative Wave” [„Uchwycenie tendencji w zakresie demokracji deliberatywnej”]: <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

na uznanie i wsparcie. Zwiększanie przejrzystości procesu kształtowania polityki i podejmowania decyzji oraz angażowanie obywateli w debatę na temat złożonych zagadnień, z którymi zmagają się instytucje europejskie, ma kluczowe znaczenie dla legitymacji demokratycznej. Ma ono również znaczenie dla zaufania obywateli do instytucji Unii i ich powiązania z tymi instytucjami.

Znaczącą ogólnoeuropejską inicjatywą na rzecz demokracji deliberatywnej będzie zbliżająca się **konferencja w sprawie przyszłości Europy**, która będzie stanowić nowe publiczne forum otwartej, integrującej, przejrzystej i ustrukturyzowanej debaty z obywatelami na temat szeregu kluczowych priorytetów i wyzwań. Jej elementem od początku będzie przełomowa **wielojęzyczna platforma cyfrowa**, dzięki której konferencja będzie dostępna dla obywateli ze wszystkich środowisk i z wszystkich zakątków Unii. Obywatele będą mogli przedstawiać pomysły i propozycje lub organizować debaty lokalne. Dzięki tłumaczeniu na wszystkie języki UE w czasie rzeczywistym obywatele z różnych państw członkowskich będą mogli śledzić debaty o przyszłości Europy, dzięki czemu nabiorą one prawdziwie transnarodowego charakteru. Jednym z tematów dyskusji podczas **konferencji w sprawie przyszłości Europy** mogłyby być udoskonalenia systemu czołowych kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz sposoby uwzględnienia kwestii list ponadnarodowych.

W uzupełnieniu innych działań proponowanych w ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji, w sprawozdaniu na temat obywatelstwa przyjęto podejście ukierunkowane na obywatela i skoncentrowano się na działaniach i inicjatywach, które bezpośrednio wzmacniają pozycję obywateli i chronią ich prawa. Do wspierania świadomego i reprezentatywnego uczestnictwa demokratycznego należy wykorzystywać metody, które są innowacyjne, zorientowane na użytkownika oraz odpowiednie względem różnych grup wiekowych i potrzeb. Polityka, która zwiększa świadomość i **zaangażowanie społeczeństwa w podejmowanie decyzji** na szczeblu europejskim, powinna obejmować wszystkich obywateli. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby obywatele Unii mieli pewność, że ich opinie się liczą oraz że głosowanie ma znaczenie. Świadomi obywatele powinni mieć do dyspozycji narzędzia, kanały i umiejętności, które sprawiają, że ich głos będzie słyszany na forum publicznym, dzięki czemu będą mogli wnieść bezpośredni wkład w kształtowanie polityki publicznej na wszystkich szczeblach. Komisja przeanalizuje innowacyjne sposoby konsultowania się z obywatelami i zgromadzi ich opinie na temat nowych przepisów UE.

Komisja wypróbowuje już procesy partycypacyjne i deliberatywne, na przykład przy opracowywaniu i wdrażaniu projektów dotyczących polityki spójności<sup>45</sup> oraz przy określaniu możliwych priorytetów dotyczących pięciu misji UE, które będą stanowić integralną część programu „Horyzont Europa” – następnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (obejmującego badania nad nowotworami, dostosowanie do zmiany klimatu, bardziej ekologiczne i inteligentne miasta, zdrowe gleby oraz zdrowe oceany

---

<sup>45</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy)

i wody)<sup>46</sup>. Komisja nadal będzie finansować **projekty w zakresie badań naukowych i innowacji** mające na celu rozwijanie demokracji uczestniczącej i deliberatywnej w drodze eksperymentów oraz analizowanie praktyk, wyzwań i skutków związanych z procesami demokracji deliberatywnej w różnych skalach geograficznych i w różnych grupach społecznych<sup>47</sup>. Komisja zapewni również finansowanie projektów w zakresie innowacji, które zwiększają możliwości lub oferują praktyczne wsparcie na rzecz zaangażowania obywateli Unii w procesy transformacji w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, poprzez debaty i uczestnictwo<sup>48</sup>, jak również w innych obszarach<sup>49</sup>.

Ponadto Unia Europejska zamierza dalej zachęcać młodzież do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy<sup>50</sup>. Promowanie demokracji uczestniczącej sprzyjającej włączeniu społecznemu jest również jedną z wartości przewodnich **strategii Unii Europejskiej na rzecz młodzieży (2019–2027)**<sup>51</sup>, której celem jest wspieranie zaangażowania młodych Europejczyków w kształtowanie społeczeństwa i polityki. Trzy główne obszary strategii UE na rzecz młodzieży to *Angażowanie, Łączenie i Wzmacnianie pozycji*. *Angażowanie* oznacza uczestnictwo młodzieży w procesach demokratycznych i zobowiązanie UE do wspierania uczestnictwa demokratycznego wszystkich osób młodych,

---

<sup>46</sup>[https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_en). Pod koniec 2020 r. Komisja ogłosi, które misje ostatecznie wybrała. Po uruchomieniu misji obywatele Unii będą nadal angażowani na wszystkich etapach ich realizacji.

<sup>47</sup> W szczególności w ramach programu „Horyzont 2020” przewidziano prawie 12 mln EUR dla czterech wielopodmiotowych konsorcjów, które będą prowadzić badania i eksperymenty dotyczące: (i) demokratyzacji spójności terytorialnej (eksperymenty obejmujące deliberatywne zaangażowanie obywateli i partycypacyjne przygotowywanie budżetów w ramach europejskich strategii politycznych na rzecz regionów i miast); (ii) miast jako platform innowacji politycznych w obszarze wzmacniania demokracji deliberatywnej i partycypacyjnej; (iii) nauki i demokracji europejskiej sprzyjającej włączeniu społecznemu; oraz (iv) rozwoju przestrzeni partycypacyjnych z wykorzystaniem podejścia, które jest wielojęzyczne, dynamiczne i ma charakter deliberacyjny. W ramach programu, który ma go zastąpić – „Horyzont Europa” – wskazano już utworzenie „bardziej odpornego, integracyjnego i demokratycznego społeczeństwa europejskiego” jako jeden z kluczowych kierunków strategicznych programu, w związku z czym w ramach pierwszych programów prac nadal finansowane będą badania w tych obszarach.

<sup>48</sup> Odbywa się to w szczególności za pośrednictwem zaproszenia do składania wniosków dotyczących Zielonego Ładu, w ramach którego przewidziano przeznaczenie 1 mld EUR na projekty w zakresie badań naukowych i innowacji stanowiące odpowiedź na kryzys klimatyczny i wspierające ochronę niepowtarzalnych ekosystemów Europy oraz jej bioróżnorodności. Obok obszarów tematycznych odzwierciedlających główne kierunki prac w ramach Europejskiego Zielonego Ładu aspekt przekrojowy uwzględni kwestię wzmocnienia pozycji obywateli dzięki uruchomieniu finansowania na potrzeby trzech głównych zagadnień: (i) europejskiego potencjału w zakresie debaty i uczestnictwa obywateli w kontekście Zielonego Ładu; (ii) zmian behawioralnych, społecznych i kulturowych w odniesieniu do Zielonego Ładu; oraz (iii) umożliwienia obywatelom podejmowania działań w zakresie zmiany klimatu i ochrony środowiska poprzez kształcenie, naukę obywatelską, inicjatywy w zakresie obserwacji i zaangażowanie obywatelskie.

<sup>49</sup> Obywatele są również konsumentami, którzy w swoim codziennym życiu w znacznym stopniu odczuli skutki pandemii, w tym także w zakresie dostępności i przystępności produktów i usług oraz podróży po UE, wjazdu do UE oraz opuszczania jej terytorium. „Nowy program na rzecz konsumentów” opiera się na udziale konsumentów w realizacji jego działań, co zostanie zapewnione m.in. poprzez wzmocnienie roli organizacji konsumenckich, które reprezentują interesy konsumentów, oraz poprzez doradztwo i zapewnianie im wsparcia. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do niektórych kategorii obywateli, którzy są bardziej narażeni ze względu na sytuację społeczną lub szczególne cechy, takie jak wiek, płeć, stan zdrowia, poziom umiejętności cyfrowych lub sytuację finansową.

<sup>50</sup> Art. 165 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>51</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN>

głównie za pośrednictwem **dialogu UE z młodzieżą**<sup>52</sup> – ustrukturyzowanego narzędzia służącego zwiększaniu uczestnictwa młodzieży i jednego z najważniejszych instrumentów na rzecz uczestnictwa obywatelskiego w UE, które pomagają osobom młodym przedstawiać ich pomysły. Jest to doskonały przykład oddolnej inicjatywy, dzięki której głosy obywateli skutecznie docierają do decydentów. W 2020 r. przypada dziesiąta rocznica rozpoczęcia dialogu UE z młodzieżą<sup>53</sup>.

**Europejska inicjatywa obywatelska** stanowi istotny element praw wynikających z obywatelstwa Unii i potężne narzędzie na rzecz demokracji uczestniczącej w UE. Dzięki niej milion obywateli zamieszkujących jedną czwartą państw członkowskich ma możliwość zwrócenia się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego aktu prawnego wdrażającego zapisy traktatów UE<sup>54</sup>. Od stycznia 2020 r. obowiązują nowe przepisy, dzięki którym europejska inicjatywa obywatelska jest bardziej przyjazna dla użytkowników i bardziej dostępna, tak aby mogła przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa obywateli Unii w procesie demokratycznym UE. W dniu 15 lipca 2020 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły środki tymczasowe w celu złagodzenia wpływu pandemii COVID-19 na europejską inicjatywę obywatelską. Przepisy zostały zmienione, aby umożliwić wydłużenie okresów zbierania deklaracji dotyczących inicjatyw obywatelskich dotkniętych skutkami pandemii.

Pandemii COVID-19 towarzyszyła olbrzymia fala **informacji fałszywych lub wprowadzających w błąd**, w tym prób wywierania wpływu na obywateli Unii i debaty w UE przez osoby i grupy spoza UE. Nakładając wymóg większej rozliczalności platform internetowych, Komisja kontynuuje prace na rzecz wspierania środowiska informacyjnego, w którym obywatele mogą wyrabiać sobie świadome opinie na temat spraw publicznych. W odniesieniu do dezinformacji wokół COVID-19 Komisja opracowała program monitorowania i sprawozdawczości w następstwie wspólnego komunikatu dotyczącego COVID-19 opublikowanego w czerwcu 2020 r.<sup>55</sup> Sygnatariusze kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji co miesiąc składają sprawozdania z działań podjętych na rzecz ograniczenia rozpowszechniania dezinformacji na temat COVID-19 w ramach ich usług. Charakterystycznym elementem dezinformacji podczas pandemii COVID-19 stały się ponadto oszustwa konsumenckie, takie jak oferowanie niepotrzebnych, nieskutecznych i potencjalnie niebezpiecznych produktów ochronnych<sup>56</sup>. Kwestie te uwzględniono w inicjatywach przedstawionych we wspólnym komunikacie<sup>57</sup> i w nowym programie na rzecz

---

<sup>52</sup>[https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en)

<sup>53</sup> Dialog UE z młodzieżą zaowocował przyjęciem europejskich celów dotyczących młodzieży, które reprezentują wizję osób młodych dla Europy i mają nadrzędne znaczenie dla naszej ambicji w zakresie faktycznego uwzględnienia opinii młodszych pokoleń oraz dłuższej perspektywy w procesie kształtowania polityki, zachęcając przy tym do dialogu oraz zwiększając przejrzystość i rozliczalność w kwestii naszych decyzji politycznych.

<sup>54</sup> Do tej pory zarejestrowano 75 inicjatyw, z czego sześć przeszło wszystkie etapy procedury i zostało pomyślnie przedłożonych Komisji (źródło: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_pl](https://europa.eu/citizens-initiative/home_pl)).

<sup>55</sup> Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom”, 10 czerwca 2020 r., JOIN(2020) 8 final.

<sup>56</sup>[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_pl)

<sup>57</sup> Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom”, 10 czerwca 2020 r., JOIN(2020) 8 final.

konsumentów<sup>58</sup>. Europejski plan działania na rzecz demokracji i akt prawny o usługach cyfrowych stanowią odpowiedź na wyzwania, jakie dezinformacja cyfrowa stwarza dla naszych społeczeństw.

Uczestnictwo w działaniach edukacyjnych może przyczynić się do wzmocnienia udziału obywateli w procesach demokratycznych. Przypomniano o tym w **Europejskim programie na rzecz umiejętności**<sup>59</sup>, który promuje umiejętności na całe życie, ponieważ „podstawą demokratycznych społeczeństw są aktywni obywatele, którzy potrafią odróżnić informacje z różnych źródeł, podejmują świadome decyzje, są odporni i działają odpowiedzialnie”. W związku z tym Komisja będzie wspierać rozwój jakościowego i włączającego kształcenia dorosłych, zgodnie z pierwszą zasadą Europejskiego filaru praw socjalnych.

**Technologie cyfrowe** zmieniają demokratyczny proces decyzyjny w UE, a także sposób interakcji między organami publicznymi i obywatelami. W obecnych czasach, w których okoliczności zmusiły wiele osób do zmiany trybu pracy i sposobu kontaktowania się z innymi, interakcję i uczestnictwo demokratyczne ułatwić mogą narzędzia internetowe<sup>60</sup>. Jednocześnie możliwości uczestnictwa cyfrowego są ograniczone technicznymi umiejętnościami ludzi.

Jednym z kluczowych priorytetów Komisji jest „Europa na miarę ery cyfrowej” oraz poprawa umiejętności cyfrowych<sup>61</sup> zarówno osób młodych, jak i dorosłych. Kwestie te są nadrzędnymi celami zaktualizowanego **Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej**<sup>62</sup>, który obejmuje lata 2021–2027. Odpowiednie działania obejmują wzmocnienie starań na rzecz rozwoju umiejętności cyfrowych oraz opracowywania wspólnych wytycznych w celu rozwiązania problemu dezinformacji poprzez kształcenie i szkolenie, a także wspieranie działań na rzecz poszerzenia wiedzy wszystkich obywateli na temat sztucznej inteligencji i danych oraz systematycznego włączania umiejętności cyfrowych do projektów w zakresie uczenia się formalnego i nieformalnego. Komisja zobowiązała się również do uwzględnienia kwestii **wpływu starzenia się społeczeństwa** we wszystkich obszarach polityki, aby pomóc

---

<sup>58</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowy program na rzecz konsumentów Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”, 13.11.2020 r., COM(2020) 696 final. Zgodnie z inicjatywami podejmowanymi w ramach nowego programu na rzecz konsumentów Komisja będzie wspierała rozwój zdolności krajowych organów ds. ochrony konsumentów w zakresie dochodzeń online i usprawniała współpracę między siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta a innymi sieciami ds. egzekwowania prawa i zainteresowanymi stronami w celu przeciwdziałania oszustwom wymierzonym przeciwko konsumentom oraz nieuczciwym praktykom handlowym i innego rodzaju działaniom na szkodę konsumentów.

<sup>59</sup> COM(2020) 274 final z dnia 1 lipca 2020 r.

<sup>60</sup> W ramach Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast 2020 Komisja zorganizowała sesję „No lockdown for e-democracy” [„E-demokracja bez izolacji”], na której przedstawiono najlepsze praktyki w odniesieniu do wybranych projektów finansowanych przez UE oraz analizowano potencjał technologii cyfrowych w zakresie umożliwienia obywatelom udziału w europejskiej debacie demokratycznej.

<sup>61</sup> Zapewnienie obywatelom umiejętności niezbędnych podczas transformacji cyfrowej stanowi nadrzędny cel Europejskiego programu na rzecz umiejętności, który przewiduje szereg działań skoordynowanych z działaniami w ramach strategii cyfrowej, strategii przemysłowej i strategii na rzecz MŚP oraz europejskiego obszaru edukacji.

<sup>62</sup> Plan ten obejmuje dwa priorytety strategiczne: (i) wspieranie rozwoju wysoce efektywnego ekosystemu edukacji cyfrowej w Europie (ii) oraz rozwijanie kompetencji i umiejętności cyfrowych właściwych w dobie transformacji cyfrowej. Zob. [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf)

społeczeństwom i gospodarkom dostosować się do zmian demograficznych<sup>63</sup>. Komisja proponuje konkretne działania mające na celu zachęcanie do aktywnego uczestnictwa obywateli na wszystkich etapach życia – osób młodych, dorosłych i starszych<sup>64</sup>; działania te mogą być również potencjalnie ukierunkowane na uczestnictwo dzieci w życiu politycznym i demokratycznym UE.

Przemieszczający się obywatele UE osiedlający się w innym państwie członkowskim potrzebują **wsparcia**, które ułatwi im integrację w społeczeństwie przyjmującym. Niektórzy przemieszczający się obywatele UE mogą znajdować się w niepewnej sytuacji, spowodowanej na przykład bezdomnością, lub mogą pochodzić ze środowisk mniejszościowych i być uprawnieni do dodatkowego wsparcia. Obecnie wsparcie jest często zapewniane obywatelom państw trzecich, natomiast przemieszczającym się obywatelom UE, jako osobom należącym do szczególnej grupy, często brakuje wystarczającego wsparcia. Istnieją oczywiście wyjątki w tym zakresie, a starania na rzecz wypełnienia tej luki podejmuje się w ramach coraz liczniejszych projektów realizowanych przez władze lokalne i społeczeństwo obywatelskie. Ponadto każdego roku Komisja wspiera działania na rzecz zwiększania świadomości w zakresie praw wynikających z obywatelstwa UE oraz włączenia społecznego przemieszczających się obywateli UE za pomocą specjalnych funduszy w dziedzinie obywatelstwa UE.

Ponadto w międzynarodowych badaniach i literaturze wskazano na silny związek między **uczestnictwem w kulturze a demokracją**. Stwierdza się, że społeczeństwa są bardziej otwarte i tolerancyjne, lepiej funkcjonują, są silniejsze gospodarczo i mają bardziej bezpieczne demokracje, jeżeli zapewni się obywatelom łatwy dostęp do szerokiej gamy zajęć kulturalnych, a zajęcia te gromadzą licznych uczestników. W tym kontekście Komisja przygotowuje się do przeprowadzenia na początku 2021 r. niezależnego badania „Znaczenie uczestnictwa obywateli w kulturze dla zaangażowania obywatelskiego i demokracji – wnioski polityczne wyciągnięte z badań międzynarodowych”. W badaniu podsumowany zostanie obecny stan wiedzy i dowodów w tym temacie oraz przedstawione zostaną kluczowe wnioski polityczne i przykłady skutecznych działań, jakie podjęto w kilku państwach członkowskich. Wyniki badania zapewnią wsparcie Komisji w realizacji Nowego europejskiego programu na rzecz kultury oraz planu prac Rady w dziedzinie kultury na lata 2019–2022.

---

<sup>63</sup> W czerwcu 2020 r. Komisja przyjęła sprawozdanie w sprawie skutków zmian demograficznych, w którym przedstawiono czynniki stymulujące zmiany demograficzne i ich skutki w całej Europie.

<sup>64</sup> W sprawozdaniu Komisji w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. (COM(2020) 252 final) ogłoszono, że w perspektywie wyborów w 2024 r. wsparcie Komisji sprzyjające włączeniu społecznemu i równemu uczestnictwu będzie ukierunkowane w szczególności na osoby młodsze i starsze, kobiety, przemieszczających się obywateli UE i osoby niepełnosprawne.

Działanie nr 4 – Komisja będzie wspierać aktywne uczestnictwo obywateli w procesie demokratycznym i przyjmie innowacyjne podejście do angażowania ich w proces legislacyjny w celu zapewnienia, aby unijne przepisy były dostosowane do potrzeb i zgodne z wartościami Unii. Będzie dawała przykład poprzez finansowanie projektów wspierających zaangażowanie obywateli europejskich za pośrednictwem programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”, uczestnictwo obywateli w działaniach i debatach w ramach programu „Horyzont Europa” oraz transformacje, jakie przyniesie Europejski Zielony Ład.

Działanie nr 5 – Komisja będzie finansować konkretne działania lokalne, których celem jest wspieranie integracji obywateli Unii w społeczeństwie UE, za pośrednictwem programu „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”.

Działanie nr 6 – Komisja będzie dążyć do zwiększenia na poziomie całej UE świadomości znaczenia, jakie uczestnictwo w kulturze ma dla społeczeństwa i demokracji, poprzez ukierunkowane działania, w tym finansowanie.

### **3. Ułatwianie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i upraszczanie codziennego życia**

#### **3.1. Większa pewność prawa przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się**

Prawo do **swobodnego przemieszczania się**<sup>65</sup>, które pozwala każdemu obywatelowi Unii mieszkać, pracować lub studiować w dowolnym państwie członkowskim, jest prawem

---

<sup>65</sup> Prawo to przysługuje bezpośrednio każdemu obywatelowi Unii na mocy art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jest zapisane w art. 45 Karty praw podstawowych. Art. 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Odnośne ograniczenia i warunki określono również w dyrektywie 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77 (zwanej dalej również „dyrektywą w sprawie swobodnego przemieszczania się”). Ponadto art. 45 TFUE nadaje każdemu obywatelowi Unii prawo do podjęcia pracy w dowolnym państwie członkowskim i przebywania w danym państwie w tym celu.



najbardziej cenionym przez obywateli Unii. W badaniu Eurobarometr więcej niż 8 na 10 respondentów (84 %) uznało, że swobodne przemieszczanie się obywateli Unii w ramach terytorium UE przynosi ogólne korzyści gospodarce ich kraju<sup>66</sup>. Szacuje się, że około 13,3 mln obywateli Unii skorzystało z przysługującego im prawa i przeprowadziło się do innego państwa członkowskiego. Przeniesienie się za granicę może wiązać się z szeregiem wyzwań prawnych i administracyjnych<sup>67</sup>. Komisja udziela wsparcia zarówno państwom członkowskim, jak i obywatelom Unii, wydając wytyczne<sup>68</sup> dotyczące kwestii uznanych za problematyczne podczas transpozycji lub podczas stosowania zasad swobodnego przemieszczania się w praktyce.

Od czasu ostatniego sprawozdania na temat obywatelstwa zidentyfikowano szereg nowych problematycznych kwestii, a Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał **istotne wyroki**, w których doprecyzował prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodzin. Jedną z kwestii dotyczyła faktu, że ze względu na różnice w przepisach prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, w kontekście prawa do swobodnego przemieszczania się mogą nie być uznawane więzi rodzinne w ramach rodzin tęczy (tj. takich, w których co najmniej jeden z członków jest osobą LGBTIQ).

W wyroku w **sprawie Coman** Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w odniesieniu do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się pojęcie „współmałżonka” obywatela Unii stosowane w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się ma zastosowanie również do osoby tej samej płci co obywatel Unii, z którym obywatel ten zawarł małżeństwo<sup>69</sup>. W innym przypadku członkowie rodziny niebędący obywatelami UE posiadający kartę (stałego) pobytu nie zawsze mogli korzystać ze zwolnienia z obowiązku posiadania wizy podczas podróży z przyjmującego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w dwóch wyrokach, że przysługuje im prawo do korzystania z takiego zwolnienia<sup>70</sup>. W odniesieniu do małoletnich objętych dyrektywą w sprawie swobodnego przemieszczania się<sup>71</sup> Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pojęcie „bezpośredniego zstępnego” obywatela Unii użyte w dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się należy rozumieć jako obejmujące zarówno dziecko biologiczne, jak i dziecko adoptowane obywatela Unii.

Komisja zamierza dokonać przeglądu **wytycznych z 2009 r. w sprawie swobodnego przemieszczania się**<sup>72</sup> w celu zwiększenia pewności prawa obywateli Unii korzystających

---

<sup>66</sup> Stanowi to wzrost o 17 punktów procentowych od 2012 r.

<sup>67</sup> W wyniku otwartych konsultacji publicznych dotyczących niniejszego sprawozdania ujawniono, że chociaż ogólnie obywatele przeprowadzający się za granicę czują się dobrze poinformowani, to mieszkając za granicą napotykają problemy administracyjne. W wielu przypadkach uznają, że korzystne byłoby, gdyby przed przeprowadzką uzyskali pełniejsze informacje w kwestiach takich jak podatki, świadczenia socjalne czy ubezpieczenie zdrowotne.

<sup>68</sup> COM (2009) 313 final.

<sup>69</sup> Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385.

<sup>70</sup> Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:2450, i wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, EU:C:2020:478.

<sup>71</sup> Wyrok z dnia 26 marca 2019 r., SM (Dziecko pozostające pod stałą opieką prawną w ramach algierskiego systemu kafali), C-129/18, EU:C:2019:248.

<sup>72</sup> COM (2009) 313 final.

z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się oraz zapewnienia bardziej skutecznego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się w całej UE<sup>73</sup>. Zmienione wytyczne powinny odzwierciedlać różnorodność rodzin, a tym samym pomagać wszystkim rodzinom, w tym rodzinom tęczowym, w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. Powinny one stanowić aktualne wytyczne dla wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności obywateli Unii, oraz wspierać pracę organów krajowych zajmujących się prawami obywatelskimi, a także sądów i przedstawicieli zawodów prawniczych.

Przy aktualizowaniu wytycznych Komisja zamierza uwzględnić kwestię stosowania **ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się**, w szczególności ze względów zdrowia publicznego. Pandemia COVID-19 przyniosła szereg szczególnych wyzwań dla swobodnego przemieszczania się w UE, a wiele państw członkowskich nałożyło ograniczenia w podróżowaniu jako środek ostrożności związany ze zdrowiem<sup>74</sup>.

W marcu 2020 r. Komisja przyjęła specjalne wytyczne dotyczące korzystania ze swobodnego przepływu pracowników<sup>75</sup>. Aby pomóc w stopniowym znoszeniu ograniczeń w podróżowaniu oraz wesprzeć koordynację działań poszczególnych państw członkowskich, w maju 2020 r. Komisja przedstawiła pakiet środków, obejmujący wspólne podejście do przywracania swobody przemieszczania się<sup>76</sup>, a także zestaw wytycznych i zaleceń dla turystów, podróżnych i przedsiębiorstw oraz kryteria dotyczące przywrócenia ruchu turystycznego<sup>77</sup>. Przedstawione elastyczne podejście opierało się na kryteriach epidemiologicznych, stosowaniu środków ograniczających rozprzestrzenianie się choroby oraz względach ekonomicznych i wskazaniach związanych z ograniczeniem kontaktów personalnych. W dniu 4 września 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, który został przyjęty przez Radę w dniu 13 października 2020 r. Zalecenie<sup>78</sup> ma na celu zapewnienie, aby wszelkie środki podjęte przez państwa członkowskie w celu ograniczenia swobodnego przemieszczania się ze względu na COVID-19 miały charakter **proporcjonalny, niedyskryminacyjny oraz były dobrze skoordynowane i jasno zakomunikowane** na poziomie UE.

---

<sup>73</sup> Państwa członkowskie otrzymują wsparcie w zakresie prawidłowego stosowania przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się w ramach sieci SOLVIT, która działa na szczeblu krajowym w celu rozwiązywania problemów związanych z przestrzeganiem prawa Unii. Zob. zalecenie Komisji z dnia 17 września 2013 r. dotyczące zasad regulujących funkcjonowanie systemu SOLVIT, C(2013) 5869 final.

<sup>74</sup> Zgodnie z przepisami dotyczącymi swobodnego przemieszczania się ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się powinny być zgodne z wymogami w zakresie proporcjonalności i niedyskryminacji.

<sup>75</sup> Komunikat Komisji w sprawie wytycznych dotyczących korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19, 2020/C 102 I/03.

<sup>76</sup> Komunikat Komisji: Skoordynowane podejście etapowe zmierzające do przywrócenia swobody przemieszczania się i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych – COVID-19 2020/C 169/03.

<sup>77</sup> Komunikat Komisji: Wytyczne UE dotyczące stopniowego wznawiania usług świadczonych turystom oraz protokołów zdrowotnych w placówkach branży hotelarsko-gastronomicznej – COVID-19, 2020/C 169/01.

<sup>78</sup> Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Dz.U. L 337 z 14.10.2020, s. 32.

Komisja uruchomiła również platformę internetową „**Re-open EU**”<sup>79</sup>, która zawiera podstawowe informacje we wszystkich językach UE umożliwiające bezpieczne wznowienie swobodnego przepływu osób i ruchu turystycznego w całej Europie. Na platformie zamieszczane są bieżące informacje na temat granic, ograniczeń w podróżowaniu, środków w zakresie zdrowia publicznego i bezpieczeństwa, jak również inne praktyczne informacje dla podróżnych.

Jak wskazano w nowym pakcie o migracji i azylu<sup>80</sup>, Komisja przyjmie **strategię dotyczącą przyszłości Schengen**, w ramach której wzmocniony zostanie kodeks graniczny Schengen<sup>81</sup> i mechanizm oceny Schengen, a także ustanowi forum Schengen w celu wspierania współpracy w konkretnych obszarach i sposobów pogłębiania Schengen poprzez program wsparcia i współpracy, który pomoże wyeliminować kontrole na granicach wewnętrznych. Pierwsze posiedzenie forum Schengen odbyło się w dniu 30 listopada 2020 r.

Brexit wywarł znaczący wpływ na obywateli Unii – około 3,7 mln<sup>82</sup> – którzy mieszkają obecnie w Zjednoczonym Królestwie<sup>83</sup>, ponieważ skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się, kiedy Zjednoczone Królestwo było jeszcze członkiem UE. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do ochrony ich praw. **Umowa o wystąpieniu** gwarantuje tym obywatelom i członkom ich rodzin zasadniczo takie same prawa, jakie przysługują im obecnie: mogą oni nadal mieszkać, studiować i pracować w Zjednoczonym Królestwie oraz podróżować między krajem przyjmującym a Zjednoczonym Królestwem lub państwami UE-27. To samo dotyczy każdego obywatela UE, który przeprowadzi się do Zjednoczonego Królestwa przed końcem okresu przejściowego<sup>84</sup>. Komisja pomoże obywatelom UE w Zjednoczonym Królestwie w uzyskaniu pełnej wiedzy na temat przysługujących im praw i w swoich relacjach z władzami brytyjskimi będzie poruszać wszelkie ewentualne kwestie związane z wdrażaniem przepisów. Część druga umowy o wystąpieniu zapewnia także ochronę praw ponad miliona obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy z dniem 1 lutego 2020 r. przestali być obywatelami Unii, ale nadal mieszkają w państwach UE, zabezpieczając ich prawo do życia, pracy lub nauki w kraju przyjmującym. Przewiduje ona prawo pobytu, prawo do wjazdu i wyjazdu, prawo do pracy, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz koordynację zabezpieczenia społecznego. Prawidłowe wdrożenie części umowy o wystąpieniu, która dotyczy praw obywateli, w tym praw grup defaworyzowanych, stanowi dla Komisji najwyższy priorytet. Wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do wszystkich niezbędnych informacji, aby móc korzystać z przysługujących im praw.

---

<sup>79</sup> <https://reopen.europa.eu>

<sup>80</sup> COM(2020)609 z dnia 23.9.2020 r.

<sup>81</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

<sup>82</sup> Baza danych Eurostatu migr\_pop1ctz.

<sup>83</sup> Ponadto według szacunków w państwach UE-27 mieszka około 1 mln obywateli Zjednoczonego Królestwa (źródło: pierwsze wspólne sprawozdanie dotyczące wdrożenia praw pobytu na mocy części drugiej umowy o wystąpieniu).

<sup>84</sup> To samo dotyczy każdego obywatela Zjednoczonego Królestwa, który przeprowadzi się do państwa członkowskiego UE w okresie przejściowym.

Działanie 7 – W 2022 r. Komisja podejmie działania na rzecz zwiększenia pewności prawa dla obywateli Unii korzystających z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się oraz dla administracji krajowych, dokonując aktualizacji unijnych wytycznych dotyczących swobodnego przemieszczania się z 2009 r. Zaktualizowane wytyczne uwzględnią różnorodność rodzin (rodziny tężowe), stosowanie szczególnych środków, np. ze względów zdrowia publicznego, a także odpowiednie wyroki Trybunału Sprawiedliwości.

Działanie 8 – Zgodnie z umową o wystąpieniu Komisja będzie nadal wspierać ochronę praw obywateli Unii, którzy w wyniku skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w okresie, w którym Zjednoczone Królestwo było nadal członkiem UE, mieszkali w Zjednoczonym Królestwie przed zakończeniem okresu przejściowego.

### 3.2. Ułatwianie pracy transgranicznej i podróży transgranicznych

W 2019 r. UE wprowadziła zaostrzone zabezpieczenia w odniesieniu do **dowodów osobistych i dokumentów pobytowych** wydawanych obywatelom Unii<sup>85</sup>. Nowe dowody ułatwią życie codzienne przemieszczającym się obywateli UE i członków ich rodzin, pracowników przygranicznych, studentów, turystów i innych podróżnych. Nowe przepisy, które zaczną obowiązywać w dniu 2 sierpnia 2021 r., poprawią bezpieczeństwo dowodów osobistych i kart pobytu w całej UE poprzez wprowadzenie minimalnych standardów w odniesieniu zarówno do informacji w nich zawartych, jak i zabezpieczeń wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wydających takie dokumenty<sup>86</sup>. Komisja przeanalizuje sposoby zachęcania do stosowania narzędzi cyfrowych i innowacji wykorzystujących możliwości związane z dowodami tożsamości wydawanymi na podstawie nowych przepisów w zakresie usług administracji elektronicznej i e-biznesu.

**Uproszczenie procedur i formalności administracyjnych** ma krytyczne znaczenie dla obywateli przeprowadzających się z jednego państwa członkowskiego do innego. Jest to szczególnie istotne w przypadku dokumentów urzędowych, takich jak akty urodzenia, dowody potwierdzające obywatelstwo lub wyciągi z rejestrów karnych, które sporządzono za granicą i muszą być przetłumaczone i zalegalizowane, aby mogły zostać przyjęte przez organ

<sup>85</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 67.

<sup>86</sup> W nowych przepisach uwzględniono solidne środki ochrony danych osobowych w celu zapewnienia, aby gromadzone informacje nie dostawały się w niepowołane ręce. W szczególności organy krajowe będą musiały zapewnić bezpieczeństwo mikroprocesora bezstykowego i przechowywanych w nim danych, tak aby nie można było włamać się do niego ani uzyskać do niego dostępu bez zezwolenia.

publiczny. Rozporządzenie w sprawie dokumentów urzędowych<sup>87</sup> nabrało mocy prawnej w dniu 16 lutego 2019 r. i ułatwia obywatelom korzystanie z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się w UE. Komisja ściśle monitoruje prawidłowe wdrażanie tych nowych przepisów i aktywnie wspiera państwa członkowskie w przewyżczeniu problemów zgłaszanych przez obywateli i organy.

Obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się między państwami członkowskimi UE z powodów związanych z pracą, bez doświadczania dyskryminacji w zakresie warunków zatrudnienia – w tym wynagrodzenia. **Pracownicy przygraniczni** to osoby, które pracują w jednym państwie członkowskim UE, ale mieszkają w innym. W 2019 r. termin ten miał zastosowanie do 2 mln<sup>88</sup> spośród 220 mln osób w wieku 20–64 lat zatrudnionych w UE, co stanowi prawie 1 % całkowitej siły roboczej UE. W dziedzinie opodatkowania na szczeblu UE nie ustanowiono żadnych przepisów dotyczących definicji pracowników przygranicznych, podziału praw do opodatkowania między poszczególnymi państwami członkowskimi, czy też przepisów podatkowych, które należy stosować. Sąsiadujące ze sobą państwa członkowskie, których obywatele licznie przekraczają dzielące je granice w celu wykonywania pracy, często włączają do swoich dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania szczególne przepisy dotyczące pracowników przygranicznych. Takie przepisy mają często zastosowanie do obywateli mieszkających i pracujących w wąskiej strefie przygranicznej. Ponieważ przepisy te odzwierciedlają szczególną sytuację między dwoma danymi państwami członkowskimi i są wynikiem ich wzajemnych negocjacji, poszczególne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania różnią się między sobą. Dochód uzyskany przez pracownika przygranicznego może być opodatkowany w jednym zainteresowanym państwie członkowskim lub obu takich państwach, w zależności od systemu opodatkowania<sup>89</sup>. Komisja zamierza wydać zalecenia mające na celu poprawę sytuacji podatników prowadzących działalność transgraniczną,

---

<sup>87</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, Dz.U. L 200 z 26.7.2016, s. 1. W rozporządzeniu tym uregulowano większość kwestii, które dotąd sprawiały problemy obywatelom Unii przy przedkładaniu określonych dokumentów urzędowych wydanych w innym państwie członkowskim. W szczególności organy publiczne nie mogą już zwracać się o wydanie apostille do dokumentu urzędowego lub jego kopii poświadczonej. Ponadto niektórych dokumentów urzędowych nie trzeba już tłumaczyć, o ile dołączono do nich wielojęzyczny standardowy formularz, który udostępniono dla organów państw członkowskich na portalu „e-Sprawiedliwość”.

<sup>88</sup> W 2019 r. najliczniejsze grupy pracowników transgranicznych w państwach członkowskich stanowiły osoby mieszkające i pracujące odpowiednio: w Polsce i w Niemczech (122 000 osób), we Francji i w Luksemburgu (93 000), na Węgrzech i w Austrii (56 000), w Niemczech i w Luksemburgu (54 000) oraz we Francji i w Belgii (50 000). Większość pracowników transgranicznych pracowała w sektorze budownictwa, produkcji lub opieki zdrowotnej.

Więcej informacji można uzyskać na stronie internetowej <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>

<sup>89</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach umów dwustronnych mających na celu zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu państwa członkowskie mają swobodę określania łączników w zakresie wzajemnego podziału praw do opodatkowania. Muszą one jednak wykonywać takie prawo do opodatkowania w sposób zgodny z prawem Unii. Oznacza to również, że nie istnieją żadne przepisy gwarantujące pracownikom przygranicznym prawo wyboru najbardziej korzystnego spośród systemów opodatkowania zainteresowanych państw członkowskich.

w tym pracowników przygranicznych. W lipcu 2020 r. Komisja ogłosiła w swoim planie działania<sup>90</sup> na rzecz opodatkowania, że w 2021 r. zamierza uruchomić inicjatywę dotyczącą praw podatników unijnych, mającą na celu uproszczenie obowiązków podatkowych obywateli Unii.

Podróżowanie między państwami członkowskimi może niekiedy wiązać się z korzystaniem z kilku rodzajów transportu („multimodalność”). **Narzędzia planowania podróży multimodalnych**<sup>91</sup> dostarczają europejskim podróżnym wyczerpujących informacji, aby mogli oni podejmować świadome decyzje dotyczące podróży, dostosowane do ich potrzeb. Płynnie łączą ze sobą informacje na temat różnych środków transportu, zwłaszcza kolei i lokalnego transportu publicznego, oraz przyczyniają się do większej wydajności systemu transportowego. Przyniesie to znaczne korzyści obywatelom, ponieważ dokładne informacje na temat transportu i połączeń transgranicznych nie zawsze są łatwo dostępne. Powinno to również umożliwiać wybór tych środków transportu, które są najmniej szkodliwe dla środowiska. Komisja zwiększy swoje wsparcie na rzecz usług ułatwiających osobom w UE wyszukiwanie i rezerwowanie połączeń w ramach transportu multimodalnego.

Działanie nr 9 – Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu promowania włączenia transgranicznych rozwiązań w zakresie administracji elektronicznej i e-biznesu w ramach nowo wydawanych dowodów tożsamości.

Działanie nr 10 – Komisja uruchomi w 2021 r. inicjatywę dotyczącą praw podatników unijnych, mającą na celu uproszczenie obowiązków podatkowych obywateli Unii.

Działanie nr 11 – Komisja uruchomi inicjatywę mającą na celu dalsze wspieranie rozwoju narzędzi planowania podróży multimodalnych, a także usług cyfrowych ułatwiających rezerwowanie różnych ofert w zakresie mobilności oraz dokonywania za nie płatności.

## 4. Ochrona i promowanie obywatelstwa Unii

### 4.1. Ochrona obywatelstwa Unii

**Obywatelstwo Unii** oraz **prawa** przysługujące na jego mocy są **ugruntowane w traktatach**. Posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest jedynym warunkiem bycia obywatelem Unii. Przy przyznawaniu obywatelstwa państwa członkowskie muszą upewnić

<sup>90</sup> COM(2020) 312.

<sup>91</sup> Narzędzie planowania podróży multimodalnych to system informatyczny, który może zaproponować usługę transportową lub zestaw takich usług w odpowiedzi przynajmniej na pytanie: „W jaki sposób i na jakich warunkach mogę dotrzeć z miejsca A do miejsca B w określonym dniu i o określonej godzinie wyjazdu lub przyjazdu”. Z tego rodzaju narzędzia planowania najczęściej korzysta się za pośrednictwem konkretnej usługi sieciowej. (Badanie Komisji Europejskiej „Towards a European Multi-Modal Journey Planner” [W kierunku europejskiego narzędzia planowania podróży multimodalnych], 2011 r.)

się, że czyniąc to, nie podważają istoty, wartości i integralności obywatelstwa Unii. Integralność ta zostaje podważona, gdy państwa członkowskie przyznają przynależność państwową, a co za tym idzie obywatelstwo Unii, w zamian za określone z góry poziomy inwestycji, bez żadnego wymogu w zakresie rzeczywistego związku między inwestorem a danym państwem. Wartości i zasady UE takie jak wzajemna solidarność obywateli państw członkowskich ulegają osłabieniu, jeżeli uczestnictwo w europejskim projekcie, korzystanie z wynikających z niego praw i udział w jego życiu demokratycznym sprowadzają się wyłącznie do transakcji handlowej. Tym podstawowym zasadom zagrażają również **programy obywatelstwa dla inwestorów**, ułatwiające pranie pieniędzy, uchylanie się od opodatkowania i korupcję, co podkreślono w sprawozdaniach Komisji ze stycznia 2019 r.<sup>92</sup> i lipca 2019 r.<sup>93</sup>. W dniu 20 października 2020 r. Komisja wszczęła przeciwko dwóm państwom członkowskim postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na ich programy obywatelstwa zwane również programami „złotych paszportów”<sup>94</sup>. Komisja będzie nadal monitorować sytuację ułatwień pobytowych znanych również jako programy „złotych wiz”, które stwarzają podobne ryzyko.

Działanie nr 12 – Komisja będzie nadal monitorować ryzyko, jakie stwarzają programy obywatelstwa Unii dla inwestorów, również w kontekście trwających postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom państw członkowskich, oraz w razie potrzeby interweniować.

#### 4.2. Promowanie obywatelstwa i wartości Unii

Obywatelstwo Unii opiera się na wspólnych **wartościach**, co zostało wyrażone w art. 2 Traktatu<sup>95</sup>, do których należą poszanowanie demokracji, praworządności (państwa prawnego), równości i praw podstawowych. Z badania Eurobarometr przeprowadzonego w 2019 r. wynika, że jako najlepiej reprezentujące UE obywatele Unii wskazują niemal te same wartości, tj. demokrację, prawa człowieka i praworządność, a wyżej plasuje się tylko pokój<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> COM(2019) 12 final.

<sup>93</sup> COM(2019) 370 final i SWD(2019) 650 final.

<sup>94</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1925)

<sup>95</sup> Art. 2 stanowi: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

<sup>96</sup> W standardowym badaniu Eurobarometr 92 opublikowanym jesienią 2019 r. respondentów poproszono o wskazanie wartości, które ich zdaniem najlepiej reprezentują UE. „Pokój” wyróżniał się jako wartość najlepiej reprezentująca UE (42 %), na drugim miejscu uplasowała się „demokracja” (34 %), a na trzeciej pozycji „prawa człowieka” (32 %). Na czwartym miejscu znalazła się „praworządność”, wskazana przez ponad jedną piątą respondentów (22 %).

Pandemia COVID-19 doprowadziła do podważenia niektórych wartości Unii w wyniku wprowadzenia **tymczasowych ograniczeń w zakresie praw podstawowych i wartości demokratycznych**. Szybko pojawiły się pytania o to, jak w takich okolicznościach należy przeprowadzać wybory, w jaki sposób mogą sprawiedliwie odbywać się kampanie wyborcze, w jaki sposób obywatele mogą przedstawiać swoje opinie i jakie ograniczenia, o ile jakiegokolwiek, można wprowadzić. Uwzględnienie tych kwestii jest szczególnie ważne, biorąc pod uwagę, że w czasach kryzysu ochrona wartości demokratycznych jest sprawą najwyższej wagi, a okoliczności, które doprowadziły do takich działań, mogą się powtórzyć. Komisja w dalszym ciągu będzie pomagać państwom członkowskim w wymianie najlepszych praktyk w tych kwestiach, obejmujących m.in. środki regulacyjne, w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów. W ostatnich latach, nawet jeszcze przed pandemią, nastąpił wzrost polaryzacji w Europie, podobnie jak w innych częściach świata, a wartości europejskie były podważane zarówno poza UE, jak i w niej samej.

Aby przyczynić się do rozwoju prawdziwej **kultury praworządności** wśród ogółu społeczeństwa Komisja – w swoim komunikacie z lipca 2019 r. zatytułowanym „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania” – zapowiedziała szereg działań<sup>97</sup>. Obejmują one na przykład specjalną kampanię komunikacji publicznej w zakresie praworządności. W dniu 30 września 2020 r. Komisja opublikowała również swoje pierwsze roczne sprawozdanie na temat praworządności<sup>98</sup>, które stanowi podstawę nowego mechanizmu praworządności<sup>99</sup>. Przyczyni się do pobudzenia stałej dyskusji nad praworządnością w każdym kolejnym roku i pomoże stworzyć w Unii kulturę praworządności.

Wielu Europejczyków postrzega **program Erasmus+** jako jedno z najważniejszych osiągnięć<sup>100</sup> Unii<sup>101</sup>. Wyjazdy za granicę w celu podjęcia studiów, nauki, szkolenia i pracy, uprawiania sportu lub udziału w aktywnościach dla młodzieży przyczyniają się do wzmacniania tożsamości europejskiej w całej jej różnorodności i sprzyjają aktywności obywatelskiej osób w każdym wieku. Erasmus+ zachęca młodzież do udziału w życiu demokratycznym Europy dzięki zwiększaniu świadomości w zakresie wspólnych wartości europejskich, w tym praw podstawowych, oraz łączeniu osób młodych i decydentów na

---

<sup>97</sup> COM(2019) 343 final. Komisja zobowiązała się w szczególności do wykorzystania wszystkich możliwości finansowania, aby wspomóc społeczeństwo obywatelskie i środowiska akademickie w umacnianiu kultury praworządności, czego przykład stanowi przyszły program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”.

<sup>98</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_pl](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl)

<sup>99</sup> Mechanizm ten ma na celu zapoczątkowanie autentycznego dialogu na temat praworządności zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Jest on zaprojektowany jako coroczny proces mający na celu zapobieganie powstawaniu lub pogłębianiu się problemów. Przyczyni się to do stworzenia wspólnej świadomości sytuacji w zakresie praworządności w całej Unii oraz wzmocnienia współpracy międzyinstytucjonalnej w tej kwestii.

<sup>100</sup> W ramach standardowego badania Eurobarometr 89 z 2018 r. respondenci uznali „programy wymiany studentów takie jak ERASMUS” za trzeci najbardziej pozytywny wynik działań UE; na wyższych miejscach znalazły się „pokój między państwami członkowskimi UE” oraz „swobodny przepływ osób, towarów i usług w UE”.

<sup>101</sup> W ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci w programie Erasmus+ i programach będących jego poprzednikami uczestniczyło ponad 10 mln osób. W ramach tego programu udostępniono ponad 1,7 mld EUR na możliwości nauki za granicą, a także na potrzeby partnerstw ponadnarodowych służących opracowywaniu innowacyjnych strategii i praktyk na poziomie oddolnym, w których priorytetowo traktuje się włączenie społeczne, promowanie wspólnych wartości i zrozumienie międzykulturowe.



szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym<sup>102</sup>. Działania „Jean Monnet” w ramach programu Erasmus+ wspierają poczucie tożsamości europejskiej i zaangażowanie poprzez rozwijanie doskonałości w dziedzinie studiów z zakresu integracji europejskiej. W przyszłości w ramach programu Erasmus+ rozszerzony zostanie zakres działań „Jean Monnet”, tak aby obok obszaru szkolnictwa wyższego obejmował również inne obszary kształcenia i szkolenia.

**Edukacja obywatelska** ma na celu promowanie aktywności obywatelskiej i pomaganie osobom młodym w odkrywaniu ich miejsca w dzisiejszym złożonym społeczeństwie. Wśród możliwych rodzajów działalności znajduje się wolontariat<sup>103</sup> w ramach Europejskiego Korpusu Solidarności, udział w doświadczeniach wirtualnych za pośrednictwem Wirtualnych wymian Erasmusa+<sup>104</sup> lub wyjazdy za granicę i odkrywanie nowych kultur dzięki DiscoverEU. Oprócz tego w zaleceniu Rady w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania<sup>105</sup> zachęca się państwa członkowskie do zwiększania wysiłków na rzecz propagowania wspólnych wartości, takich jak poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka. W zaleceniu wezwano również do tworzenia bardziej włączających systemów edukacji, lepszego wspierania kadry edukacyjnej oraz **nauczania o UE** i jej państwach członkowskich w celu wzmocnienia poczucia identyfikacji z własną szkołą, społecznością lokalną, państwem, a także rodziną europejską. Komisja będzie nadal pracować nad innowacyjnymi projektami promującymi edukację obywatelską osób młodych oraz ich doświadczenia w tym zakresie, m.in. w ramach przyszłego programu Erasmus (2021–2027).

Wartości europejskie mogą mieć również zastosowanie w prowadzeniu działalności gospodarczej. **Gospodarka społeczna** obejmuje struktury biznesowe, takie jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, organizacje non-profit, fundacje i przedsiębiorstwa społeczne, niezależnie od ich formy prawnej. Oprócz tworzenia milionów miejsc pracy takie przedsiębiorstwa i organizacje są również motorem innowacji społecznych. Sektor ten stawia ludzi, solidarność i demokrację w centrum swoich działań. Przynosi odpowiedzi na współczesne problemy i promuje ideę obywatelstwa. Widać to zwłaszcza na przykładzie skupionych w tym sektorze licznych stowarzyszeń i organizacji charytatywnych, a także przyspieszenia rozwoju zjawiska wolontariatu w wielu krajach europejskich. Gospodarka

---

<sup>102</sup> Ponadto od 2021 r. działania w zakresie uczestnictwa młodzieży w ramach programu Erasmus+ będą wspierały alternatywne, innowacyjne, inteligentne i cyfrowe formy uczestnictwa młodzieży i zaangażowania społecznego dzięki szerokiej gamie projektów uczestnictwa opracowywanych z myślą o osobach młodych.

<sup>103</sup> Wolontariat to jeden z najbardziej widocznych wyrazów solidarności. Przez uczestnictwo w Europejskim Korpusie Solidarności osoby młode pomagają spełniać określone potrzeby w społecznościach lokalnych i przyczyniają się do pokonywania istotnych wyzwań społecznych. Wolontariat umożliwia również osobom młodym zdobycie praktycznego doświadczenia, przydatnych umiejętności i kompetencji w kontekście własnego rozwoju osobistego, edukacyjnego, społecznego, obywatelskiego i zawodowego, tym samym zwiększając ich zdolność do zatrudnienia i wykazanie aktywności obywatelskiej. Według sprawozdań uczestników 76 % wolontariuszy potwierdza, że po udziale w programie wolontariatu zamierzają bardziej aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym i politycznym swojej społeczności. 87 % wolontariuszy zamierza po powrocie utrzymać zaangażowanie i aktywność w danym obszarze solidarności.

<sup>104</sup> Umożliwiają one osobom młodym z Europy i południowego regionu Morza Śródziemnego uczestnictwo przez internet w istotnych doświadczeniach międzykulturowych.

<sup>105</sup> 2018/C 195/01.

społeczna promuje „gospodarkę, która pracuje dla ludzi”. W ramach planu działania na rzecz gospodarki społecznej, który ma zostać przyjęty w drugiej połowie 2021 r., Komisja wprowadzi nowe środki służące wzmocnieniu sprzyjającego środowiska dla gospodarki społecznej i innowacji społecznych, a tym samym wspieraniu włączenia i uczestnictwa społecznego. W związku z tym Komisja będzie nadal rozwijać projekt na rzecz europejskich regionów gospodarki społecznej i wspólnie z miastem Mannheim zorganizuje w maju 2021 r. szczyt europejskiej gospodarki społecznej.

W swoich wytycznych politycznych Komisja podkreśliła znaczenie **walki z nierównością** w UE. Unia może osiągnąć swój pełny potencjał tylko wtedy, gdy wykorzysta wszystkie swoje talenty i całą różnorodność. Fakt, że ludzie w Europie nadal spotykają się z dyskryminacją, osłabia spójność społeczną Unii, pozbawia gospodarkę pełnego potencjału i bezpośrednio podważa prawa podstawowe i wartości Unii. Zgodnie ze zobowiązaniem przewodniczącej Ursuli von der Leyen do budowy „Unii równości” Komisja przyjęła **strategię na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025**<sup>106</sup>, Unijny plan działania przeciwko rasizmowi<sup>107</sup> oraz ramy strategiczne na rzecz osób LGBTIQ<sup>108</sup> i Romów<sup>109</sup>. W programie prac Komisji na 2021 r. przewidziano dalsze inicjatywy w tym obszarze, takie jak: wniosek dotyczący zapobiegania przemocy ze względu na płeć i przemocy w rodzinie oraz zwalczania jej, inicjatywa na rzecz rozszerzenia wykazu europejskich przestępstw o wszelkie formy przestępstw z nienawiści i nawoływania do nienawiści, strategia dotycząca praw osób niepełnosprawnych oraz komunikat w sprawie strategii dotyczącej zwalczania antysemityzmu.

---

<sup>106</sup> COM(2020) 152 final.

<sup>107</sup> Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565&qid=1607535548007>. Do zapowiedzianych działań należy między innymi zorganizowanie przez Komisję warsztatów na temat wyborów w celu wymiany i wspierania najlepszych praktyk w zakresie niewykluczającej demokracji, co ma służyć tworzeniu list kandydatów w sposób odzwierciedlający różnorodność naszych społeczeństw. Warsztaty te zaplanowano na 2022 r., aby zapewnić informacje na potrzeby następnych wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

<sup>108</sup> Unia równości: Strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025.

<sup>109</sup> W unijnych ramach strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów określono kompleksowe podejście na lata 2020–2030 oparte na trzech filarach. Podejście to stanowi uzupełnienie działań na rzecz społecznego i gospodarczego włączenia marginalizowanych społeczności romskich poprzez propagowanie równości i wspieranie uczestnictwa. Ma ono zatem na celu zapewnienie wszystkim Romom możliwości pełnej realizacji ich potencjału i uczestnictwa w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym.

Działanie nr 13 – Komisja zaproponuje nowe środki na rzecz równości i przeciwdziałania dyskryminacji, zapowiedziane w dokumentach strategicznych.

Działanie nr 14 – Komisja będzie wspierać poczucie tożsamości europejskiej wśród młodych Europejczyków za pomocą programu Erasmus+, programu Europejskiego Korpusu Solidarności oraz działań „Jean Monnet”.

Działanie nr 15 – Komisja będzie nadal monitorować wpływ środków ograniczających, zwłaszcza wprowadzanych podczas kryzysów, na prawa wynikające z obywatelstwa Unii, wolne i uczciwe wybory oraz sprawiedliwą debatę demokratyczną, do czasu zniesienia tych środków; będzie także w dalszym ciągu pomagać państwom członkowskim w wymianie najlepszych praktyk w tych kwestiach w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów.

## 5. Ochrona obywateli UE w Europie i poza jej granicami, w tym w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych

### 5.1 Europejska solidarność w praktyce na rzecz obywateli w UE

**Pandemia COVID-19** i jej skutki podkreśliły wartość solidarności między państwami członkowskimi, a także między poszczególnymi członkami społeczeństwa. Pandemia wpłynęła na Europejczyków na różne sposoby w zależności od ich statusu społecznego, płci, sektora, w którym pracują, tego, czy są uważani za personel o krytycznym znaczeniu czy nie, a przede wszystkim – pod względem wpływu na zdrowie – w zależności od ich wieku i chorób współistniejących. Pandemia również uwidoczniała i pogłębiła dotychczasowe nierówności w naszym społeczeństwie<sup>110</sup>. Reakcja ogólnoeuropejska była wieloaspektowa i obejmowała UE, rządy krajowe, przemysł, społeczeństwo obywatelskie oraz obywatele aktywnie działających w swoich społecznościach<sup>111</sup>.

Aby chronić życie i źródła utrzymania oraz zapewnić trwałą i pomyślną odbudowę Komisja zaproponowała **Next Generation EU** – program odbudowy gospodarki o wartości 750 mld EUR, a także ukierunkowane wzmocnienia budżetu UE na lata 2021–2027. Komisja jest zobowiązana do utrzymania równości w centrum procesu odbudowy, aby zapewnić trwałą i długoterminową stabilność.

<sup>110</sup> Pandemia COVID-19 miała na przykład nieproporcjonalnie negatywny wpływ na zmarginalizowane społeczności romskie, pozbawione możliwości korzystania ze swoich praw. Unijne ramy strategiczne dotyczące Romów zawierają konkretne wytyczne dla państw członkowskich w celu zapewnienia, aby przyszłe strategie lepiej przygotowały je do sprostania podobnym kryzysom. Wnioski wyciągnięte z pandemii dostarczają również przesłanek do wyboru głównych celów nowych ram (np. w obszarach mieszkalnictwa i podstawowych usług), a także środków proponowanych w projekcie zalecenia Rady (np. wspieranie włączenia cyfrowego i kształcenia na odległość dzieci romskich).

<sup>111</sup> Więcej informacji można znaleźć na stronie: Koronawirus: europejska solidarność w praktyce, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_pl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_pl)

Spółeczeństwo europejskie oczekuje, że w przyszłości UE będzie skuteczniej reagować na kryzysy zdrowotne. W ramach reakcji na pandemię COVID-19 i uznając, że nowe szczepionki mogłyby przyczynić się do jej zażegnania, Komisja przyjęła w czerwcu 2020 r. ambitną **strategię UE dotyczącą szczepionek przeciwko COVID-19**<sup>112</sup> w celu zapewnienia ich dostępności w drodze zawieranych z ich wiodącymi producentami umów zakupu z wyprzedzeniem. Wspiera ona również państwa członkowskie w procesie przygotowywania się do pomyślnego wprowadzenia szczepionek przeciwko COVID-19 na rynek, a następnie ich stosowania w wystarczającym zakresie<sup>113</sup>. Komisja buduje także silniejszą **Europejską Unię Zdrowotną**, która zapewni lepszy poziom ochrony zdrowia obywateli, większą zdolność UE i państw członkowskich do zapobiegania ewentualnym pandemiom w przyszłości i do reagowania na nie, a także solidniejsze systemy opieki zdrowotnej w Europie. W tym celu w dniu 11 listopada 2020 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia<sup>114</sup>, aby zapewnić jeszcze lepszą ochronę zdrowia Europejczyków oraz wspólne reagowanie na transgraniczne kryzysy zdrowotne. Równocześnie przedstawiono wnioski dotyczące poszerzenia uprawnień Europejskiej Agencji Leków<sup>115</sup> oraz Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób<sup>116</sup>.

Komisja zaproponowała również nowy **Program UE dla zdrowia**, przewidujący wsparcie działań na rzecz ochrony obywateli w Unii przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowia, poprawy dostępności w Unii leków, wyrobów medycznych i innych produktów istotnych w kontekście kryzysu, przyczyniania się do ich przystępności cenowej, wspierania innowacji oraz wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej i personelu opieki zdrowotnej, między innymi dzięki transformacji cyfrowej.

Od samego początku kadencji Komisji von der Leyen priorytetem politycznym jest pełne wdrożenie **Europejskiego filaru praw socjalnych**. Zagwarantowanie, by wszyscy pracownicy w UE otrzymywali godne zarobki, ma zasadnicze znaczenie dla ożywienia gospodarczego, jak również dla tworzenia sprawiedliwej i odpornej gospodarki. Płaca minimalna ma tu ważną rolę do odegrania. Jest ona istotna zarówno w państwach, w których minimalne wynagrodzenia są wyłącznie negocjowane w drodze układów zbiorowych, jak i w państwach, w których obowiązuje ustawowa płaca minimalna. Wniosek<sup>117</sup> Komisji został przyjęty w dniu 28 października 2020 r. Europejski filar praw socjalnych będzie stanowił

---

<sup>112</sup> COM(2020) 245 final.

<sup>113</sup> Ponadto zapowiedziana strategia farmaceutyczna dla Europy ma przyczynić się do rozwiązania ważnych zagadnień, z którymi od dziesięcioleci zmagają się pacjenci i systemy opieki zdrowotnej, jakimi są na przykład kwestia dostępności i przystępności cenowej leków, stabilności budżetowej systemów opieki zdrowotnej oraz niedoborów leków. W strategii przewidziano ocenę obecnego systemu pod kątem umożliwienia transformacji cyfrowej i wsparcia innowacji, szczególnie w kontekście niezaspokojonych potrzeb, jak również przewidziano działania na rzecz rozwoju globalnej konkurencyjności przemysłu UE. Przyczyni się ona do opracowania systemów odpornych na kryzysy, zapewniających dostęp do bezpiecznych, skutecznych i wysokiej jakości leków w każdej sytuacji.

<sup>114</sup> COM (2020) 727 final.

<sup>115</sup> COM (2020) 725 final.

<sup>116</sup> COM (2020) 726 final.

<sup>117</sup> COM(2020) 682 final

kompas odbudowy Europy i najlepsze narzędzie zapewnienia, aby nikt nie pozostał w tyle. Komisja ogłosiła<sup>118</sup>, że opracuje ambitny plan działania w celu pełnego wdrożenia filaru. Plan działania przyczyni się do odbudowy społeczno-gospodarczej i nabierania odporności w średnim i długim okresie z myślą o poprawie sprawiedliwości społecznej w procesie transformacji cyfrowej i ekologicznej.

Kryzys wywarł również negatywny wpływ na życie osób młodych, czemu można częściowo zaradzić poprzez **gwarancję dla młodzieży**<sup>119</sup>, która została uruchomiona w szczytowym momencie poprzedniego kryzysu w obszarze zatrudnienia ludzi młodych w 2013 r. i zaowocowała istotnymi zmianami w wielu państwach członkowskich. Od czasu jej uruchomienia 24 mln osób młodych otrzymało możliwość zatrudnienia lub kontynuacji nauki, odbycia stażu lub przygotowania zawodowego, które stanowią jeden z etapów na drodze do przyszłej kariery. W swoim programie wspierania zatrudnienia ludzi młodych na 2020 r.<sup>120</sup> Komisja proponuje dalsze środki na rzecz wspierania osób młodych na rynku pracy, w tym poprzez wzmocnienie gwarancji dla młodzieży oraz rozszerzenie działań informacyjnych skierowanych do młodych ludzi w niekorzystnej sytuacji w całej UE<sup>121</sup>.

Działanie 16 – Komisja wdroży strategię UE na rzecz szczepionek przeciwko COVID-19 we współpracy z państwami członkowskimi, zapewniając wszystkim obywatelom szybki, sprawiedliwy i przystępny cenowo dostęp do tych szczepionek. Komisja w dalszym ciągu będzie budować silną Europejską Unię Zdrowotną, w ramach której wszystkie państwa UE mogłyby przygotowywać się na ewentualne kryzysy zdrowotne i wspólnie na nie reagować, bez trudu pozyskiwać niedrogie i innowacyjne produkty medyczne oraz wspólnie doskonalić metody zapobiegania, leczenia i opieki, np. w przypadku chorób nowotworowych.

Działanie nr 17 – Komisja zwiększy swoje wsparcie dla młodych obywateli Unii, również tych z grup defaworyzowanych, aby za pośrednictwem wzmocnionej gwarancji dla młodzieży pomóc im w uzyskaniu dostępu do kształcenia, szkolenia i wreszcie do rynku pracy.

<sup>118</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 14 stycznia 2020 r. „Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”, COM (2020) 14 final. Inicjatywę tę potwierdzono w Programie prac Komisji na 2021 r.

<sup>119</sup> Gwarancja dla młodzieży wyraża zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do zagwarantowania, aby wszystkie osoby młode w wieku do 25 lat w ciągu 4 miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymały dobrej jakości ofertę zatrudnienia lub dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu.

<sup>120</sup> Pakiet ten jest skoordynowany z Europejskim programem na rzecz umiejętności, a w szczególności z wnioskiem Komisji dotyczącym zalecenia Rady w sprawie kształcenia i szkolenia zawodowego, mającym wyposażyć ludzi w zrównoważony zestaw wiedzy, umiejętności i kompetencji, które stanowią mocną podstawę odporności, uczenia się przez całe życie, zdolności do zatrudnienia przez całe życie, włączenia społecznego, aktywności obywatelskiej i rozwoju osobistego.

<sup>121</sup> COM(2020) 276 final.

## 5.2. Solidarność w działaniu na rzecz obywateli Unii poza UE

Przed wybuchem ogólnoświatowej pandemii coraz więcej Europejczyków podróżowało poza UE – również do miejsc odległych<sup>122</sup>. Szacuje się, że niemal 7 mln obywateli Unii<sup>123</sup> podróżuje do miejsc, w których są oni niereprezentowani<sup>124</sup>, lub mieszka w nich na stałe. Nie wszystkie państwa członkowskie UE mają jednak swoją ambasadę lub konsulatus w każdym państwie świata. Prawo równego dostępu do **ochrony konsularnej** jest jednym ze szczególnych praw nadanych obywatelom Unii na mocy traktatów<sup>125</sup> i stanowi wymierny przykład europejskiej solidarności. Państwa członkowskie muszą zapewniać niereprezentowanym obywatelom Unii w państwie trzecim pomoc na takich samych warunkach jak własnym obywatelom. Według badania Eurobarometr Flash 485 około trzy czwarte respondentów (76 %) ma świadomość tego prawa.

Chociaż pomoc w ramach ochrony konsularnej udzielana jest przede wszystkim doraźnie poszczególnym obywatelom Unii będącym w trudnej sytuacji w różnych częściach świata, to niekiedy wydarzenia o większej skali wymagają **koordynacji oraz wspólnych działań w ramach UE-27**. W ostatnich latach miało miejsce szereg zdarzeń wymagających podjęcia wspólnych działań – m.in. klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne, niepokoje społeczne oraz przygotowanie do ogólnoświatowych wydarzeń sportowych – lecz ich skala i poziom złożoności nigdy nie były takie jak w czasie epidemii COVID-19.

W ramach **bezprecedensowych działań repatriacyjnych** państwom członkowskim, wspieranym przez Komisję Europejską i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, udało się w okresie od lutego do maja 2020 r. sprowadzić do domu ponad pół miliona obywateli Unii dotkniętych ograniczeniami podróży wprowadzаныmi na całym świecie w związku z pandemią COVID-19<sup>126</sup>. Komisja współfinansowała wspólne loty repatriacyjne z budżetu UE za pośrednictwem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, a jej wkład wynosił do 75 % kosztów. Starania te były świadectwem unijnej solidarności w działaniu w trudnym okresie oraz korzyści płynących z ochrony konsularnej w ramach praw wynikających z obywatelstwa Unii<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> Ponadto wielu obywateli Unii, w tym osoby posiadające podwójne obywatelstwo, mieszka w państwach trzecich na stałe.

<sup>123</sup> SWD(2018) 273 final.

<sup>124</sup> Termin „niereprezentowany” dotyczy obywateli, których państwo członkowskie nie ma ambasadę lub konsulatus w danym państwie trzecim, albo nie ma w praktyce możliwości zapewnienia pomocy.

<sup>125</sup> Prawo to zapisano w art. 20 ust. 2 lit. c) i art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w art. 46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

<sup>126</sup> W tym celu Europejska Służba Działań Zewnętrznych utworzyła specjalną konsularną grupę zadaniową, która koordynuje repatriacje w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego Komisji (ERCC).

<sup>127</sup> Starania te były bardzo widoczne dla obywateli – ponad 60 % respondentów otwartych konsultacji publicznych przeprowadzonych na potrzeby niniejszego sprawozdania stwierdziło, że wiedzą o lotach repatriacyjnych, które państwa członkowskie i Komisja Europejska zorganizowały dla obywateli Unii, którzy w chwili wybuchu epidemii COVID-19 znajdowali się w państwach trzecich.

Organizując repatriację obywateli Unii, którzy pozostali za granicą z powodu epidemii COVID-19, państwa członkowskie słusznie **nie traktowały niereprezentowanych i reprezentowanych obywateli Unii w różny sposób**. Tam, gdzie dostępne były możliwości repatriacji, wszyscy obywatele Unii otrzymali pomoc<sup>128</sup>.

Kryzys związany z COVID-19 pokazał potrzebę **dalszego wzmocnienia solidarności UE w celu zapewnienia lepszej ochrony obywatelom Unii za granicą**, w szczególności w czasie kryzysów. Wciąż istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie ich zdolności do udzielania pomocy w państwach trzecich, w tym pod względem wielkości ich sieci konsularnych, liczby personelu miejscowego i dostępnych zasobów materialnych na potrzeby repatriacji. Sytuacja ta może mieć wpływ nie tylko na niereprezentowanych obywateli Unii, ale także na obywateli reprezentowanych, gdy ich państwo członkowskie nie jest w stanie udzielić szybkiej pomocy w czasie kryzysu<sup>129</sup>.

Wnioski wyciągnięte z kryzysu rzucają światło na ważną rolę, jaką odgrywają delegatury Unii, które we współpracy z państwami członkowskimi UE koordynowały repatriację obywateli, pomagając w przygotowaniu wykazów osób odbywających loty komercyjne i loty organizowane przez rządy UE. Obecne prawo Unii ogranicza rolę delegatur Unii do koordynacji i dostarczania informacji, ale większość obywateli Unii<sup>130</sup> z zadowoleniem przyjęłaby ich bardziej aktywną rolę w zapewnianiu wsparcia potrzebującym obywatelom Unii<sup>131</sup>. W ramach swojego głównego priorytetu „Silniejsza pozycja Europy na świecie” Komisja dokona **przeglądu dyrektywy w sprawie ochrony konsularnej**, aby ułatwić korzystanie z prawa do ochrony konsularnej wynikającego z obywatelstwa Unii oraz wzmocnić solidarność UE w celu zapewnienia obywatelom UE lepszej ochrony za granicą, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. Działanie to przyczyniłoby się do intensyfikacji współpracy między państwami członkowskimi i wzmocnienia wspierającej roli UE, wykorzystując w możliwie najlepszy sposób jej wyjątkową sieć delegatur do udzielania obywatelom Unii pomocy konsularnej w razie potrzeby, na przykład przez umożliwienie delegaturom organizacji lotów repatriacyjnych i wydawania tymczasowych dokumentów podróży. Delegatury Unii powinny uzupełniać sieci konsularne państw członkowskich, w szczególności w państwach trzecich, w których nie ma przedstawicielstw poszczególnych państw członkowskich lub jest ich bardzo niewiele. Ponieważ nie wszystkie z tych wyzwań można rozwiązać za pomocą działań na podstawie art. 23 TFUE (ochrona konsularna),

---

<sup>128</sup> Ta ogromna i historycznie jedyna w swoim rodzaju współpraca konsularna między państwami członkowskimi UE a instytucjami Unii przyniosła również korzyści obywatelom krajów partnerskich, takich jak np. Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Turcja i Zjednoczone Królestwo, ponieważ ich obywatele również zostali repatriowani w ramach lotów zorganizowanych przez UE.

<sup>129</sup> Należy również wziąć pod uwagę wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE, ponieważ państwo to posiada dużą sieć konsularną i zdolność do pomocy w sytuacjach kryzysowych.

<sup>130</sup> W badaniu Eurobarometr z 2020 r. ponad 9 na 10 respondentów (92 %) zgodziło się, że jeśli przebywaliby w państwie spoza UE, w którym nie ma konsulatu ani ambasady ich państwa, a potrzebowaliby pomocy, chcieliby szukać wsparcia w delegaturze Unii.

<sup>131</sup> Podobnie otwarte konsultacje publiczne przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania wykazały, że około 90 % respondentów poparło pomysł, aby delegatury Unii mogły w razie potrzeby pomagać obywatelom Unii w państwach trzecich.

Komisja rozważy również, czy nie należałoby rozszerzyć wynikającego z obywatelstwa Unii prawa do ochrony konsularnej na podstawie art. 25 ust. 2 TFUE.

Działanie nr 18 – W 2021 r. Komisja dokona przeglądu przepisów UE dotyczących ochrony konsularnej w celu poprawy gotowości i zdolności UE i państw członkowskich do ochrony i wspierania obywateli Unii w czasie kryzysu.

## **6. Wnioski**

Obywatelstwo Unii jest centralnym elementem projektu europejskiego. Obywatele oczekują, że UE będzie chronić ich prawa i wnosić wartość dodaną do różnych dziedzin ich życia. Ogólnoświatowy kryzys zdrowotny jeszcze bardziej uwidoczniał rzeczywistość dzisiejszej UE, w której mnogość powiązań transgranicznych i efektów zewnętrznych sprawia, że wspólnie europejskie podejścia są niezbędne do ochrony życia i źródeł utrzymania Europejczyków.

Jeszcze przed kryzysem związanym z COVID-19 nowe wyzwania polityczne, społeczne i technologiczne skłaniały do przemyślenia starych podejść i wprowadzenia nowych działań mających na celu ochronę i poprawę zdolności obywateli Unii do korzystania z przysługujących im trzech głównych praw: swobody przemieszczania się, uczestnictwa w wolnych i uczciwych wyborach oraz ochrony konsularnej poza granicami UE. Jak wynika z niniejszego sprawozdania, pojęcie obywatelstwa Unii i działania UE skoncentrowane na obywatelach wykraczają jednak poza te cele.

Komisja stale monitoruje i ocenia sytuację w państwach członkowskich oraz działa zgodnie z traktatami UE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. W nadchodzących latach zaproponuje ona działania legislacyjne w szeregu dziedzin, których celem będzie uzupełnienie luk i zwiększenie pewności prawa dla obywateli w zakresie korzystania z przysługujących im praw. W innych obszarach pełne korzystanie z praw obywatelskich zależy nie tylko od przepisów, ale także od ich wdrażania, co wpływa na zmianę kontekstu, umożliwiając obywatelom pełne korzystanie z ducha tych praw. Jeżeli chodzi o te obszary, w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono działania, w ramach których Komisja będzie prowadzić prace ukierunkowane na wprowadzenie niezbędnych zmian.

Komisja jest zobowiązana do realizacji działań określonych w niniejszym sprawozdaniu. W tym celu będzie ona działała wspólnie z innymi podmiotami – instytucjami Unii, państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi, społeczeństwem obywatelskim i – co najważniejsze – z samymi obywatelami.





Załącznik dotyczący realizacji działań ogłoszonych w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2017 r.

Priorytet na lata 2017–2019	Działania
<b>Promowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii oraz wspólnych wartości UE</b>	
<p>1. Przeprowadzenie w latach 2017 i 2018 ogólnounijnej kampanii informacyjnej i uświadamiającej na temat praw wynikających z obywatelstwa Unii, w tym ochrony konsularnej i praw wyborczych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aby wesprzeć uczestnictwo w wyborach i wzmocnić pozycję obywateli w celu umożliwienia im podejmowania świadomych decyzji przed <b>wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r.</b>, Komisja w ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim przeprowadziła <b>kampanie informacyjne i komunikacyjne</b>, w tym dotyczące tego, czym zajmuje się UE, jak głosować i jak się zaangażować. Kampanie te miały proaktywny i wielojęzyczny charakter oraz istotny wymiar lokalny, a w ich ramach przekazywano informacje na temat terminów i miejsca rejestracji, jak również wszystkich koniecznych kroków praktycznych.</li> <li>• <b>Latem 2018 r.</b> Komisja (DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów) przeprowadziła udaną kampanię w mediach społecznościowych, której celem było <b>informowanie podróżujących obywateli Unii o przysługującym im prawie do ochrony konsularnej</b>. Kampania towarzyszyła rozpoczęciu stosowania unijnej dyrektywy w sprawie ochrony konsularnej.</li> </ul>
<p>2. Działania mające na celu wzmocnienie <b>wolontariatu europejskiego</b> oraz promowanie włączenia wolontariatu do kształcenia i płynących z tego korzyści. Zaproszenie do 2020 r. pierwszych 100 000 młodych Europejczyków do udziału w wolontariacie w ramach <b>Europejskiego Korpusu Solidarności</b>, który zapewni możliwość rozwijania nowych umiejętności, zdobycie istotnego doświadczenia, wniesienia istotnego wkładu w rozwój społeczeństwa w całej UE oraz uzyskania nieocenionego doświadczenia i nabycia cennych umiejętności na początku ich kariery.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rozporządzenie (UE) 2018/1475</b> ustanawiające ramy prawne <b>Europejskiego Korpusu Solidarności</b> weszło w życie w październiku 2018 r. Ustanowiono w nim ramy prawne dla osób młodych, umożliwiające im odbycie wolontariatu lub pracę przy pożytecznych projektach w całej Europie w ramach Europejskiego Korpusu Solidarności.</li> </ul>
<p>3. Ochrona istoty obywatelstwa Unii i jego nieodłącznych wartości; opracowanie sprawozdania na temat <b>krajowych mechanizmów przyznawania obywatelstwa Unii inwestorom</b>, zawierającego opis działań Komisji w tym obszarze oraz obowiązującego prawa krajowego i praktyk, a także pewne wytyczne dla państw członkowskich.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>W styczniu 2019 r.</b> Komisja <b>przyjęła sprawozdanie</b> na temat programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej (COM(2019) 12 final). Jest to pierwsze kompleksowe badanie faktyczne obejmujące wszystkie programy obywatelstwa („złoty paszport”) i programy ułatwień pobytowych („złota wiza”) dla inwestorów w UE. Opisano w nim istniejące praktyki i wskazano na pewne zagrożenia, jakie tego rodzaju programy stwarzają dla UE, szczególnie jeśli chodzi o bezpieczeństwo, pranie pieniędzy, uchylanie się od opodatkowania i korupcję. Komisja nadal monitoruje wynikające z tych programów szerszej zakrojone kwestie związane z przestrzeganiem prawa Unii.</li> <li>• <b>W maju 2018 r.</b> Rada przyjęła <b>zalecenie w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania</b>. Zalecenie służy promowaniu poczucia przynależności poprzez przekazywanie wspólnych wartości, zapewnianie edukacji włączającej oraz nauczanie o UE i jej państwach członkowskich w celu</li> </ul>

	<p>wzmocnienia poczucia przynależności do szkoły, społeczności lokalnej, państwa, a także rodziny europejskiej. Również <b>maju 2018 r.</b> w ramach pierwszego pakietu realizującego założenia dotyczące utworzenia europejskiego obszaru edukacji Rada przyjęła <b>zalecenie w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie</b>, w którym przedstawiono kompetencje związane z obywatelstwem.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• W listopadzie 2019 r. Komisja (DG ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury) wprowadziła nagrodę im. Jana Amosa Komeniusza, przyznawaną szkołom średnim stosującym kreatywne metody nauczania o Unii Europejskiej.</li> <li>• W latach 2017, 2018 i 2019 Komisja (DG ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury) wprowadziła <b>Nagrodę im. Altiero Spinellogo za szerzenie wiedzy o Europie</b>, przyznawaną za wybitne prace przyczyniające się do poszerzania wiedzy oraz świadomości obywateli na temat UE.</li> </ul>
<b>Promowanie i wzmacnianie uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym UE</b>	
<p><b>1. Intensyfikacja dialogu z obywatelami</b> i promowanie debat publicznych w celu lepszego zrozumienia przez społeczeństwa wpływu UE na codzienne życie obywateli oraz wspierania wymiany poglądów z obywatelami.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Od 2014 r. do wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. zorganizowano około 1 800 dialogów z obywatelami, w ponad 635 różnych miejscach. W dialogach wzięło udział około 200 000 obywateli wszystkich narodowości, grup wiekowych, ras, religii i poglądów politycznych. Dialogi te, w których uczestniczyli wszyscy bez wyjątku komisarze europejscy, pomogły obywatelom zrozumieć, w jaki sposób polityka europejska działa na ich korzyść, aby zwiększyć ich bezpośrednie zaangażowanie w kontakty z decydentami wyższego szczebla w Komisji, a także – w szerszym kontekście – w demokrację europejską.</li> </ul>
<p><b>2. Przedstawienie sprawozdania z wdrażania prawa Unii dotyczącego wyborów lokalnych</b> w celu skutecznego zapewnienia obywatelom Unii możliwości korzystania z praw wyborczych na poziomie lokalnym.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wywiązując się ze swoich zobowiązań nakreślonych w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2017 r., w <b>lutym 2018 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie</b> (COM(2018) 44) dotyczące prawa obywateli Unii do głosowania oraz kandydowania w wyborach lokalnych, gdy mieszkają w innym państwie członkowskim UE. W sprawozdaniu przeanalizowano, w jaki sposób tacy migrujący obywatele korzystali z tych praw od 2012 r., oraz wskazano możliwości zwiększenia wiedzy na temat ich demokratycznego uczestnictwa, informowania i zwiększenia świadomości w zakresie tego prawa wśród obywateli, ułatwiania procesu głosowania i prowadzenia wspólnych działań z zainteresowanymi stronami, aby pomóc w osiągnięciu tego celu. W sprawozdaniu tym przedstawiono stosowane w państwach członkowskich praktyki w zakresie promowania zaangażowania demokratycznego obywateli.</li> </ul>
<p><b>3. Promocja najlepszych praktyk, które ułatwiają obywatelom głosowanie i startowanie w wyborach europejskich</b>, w tym pod względem zachowania prawa do głosowania w przypadku przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego oraz transgranicznego dostępu do wiadomości politycznych, aby poprawiać frekwencję i szerokie uczestnictwo demokratyczne w perspektywie wyborów europejskich w 2019 r.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W lutym 2018 r. Komisja wydała <b>zalecenie w sprawie uwydatnienia europejskiego charakteru i usprawnienia procesu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.</b> (C(2018) 900 final). Wezwano w nim właściwe organy krajowe do promowania korzystania z praw wyborczych przez grupy niedostatecznie reprezentowane, w tym osoby niepełnosprawne, oraz ogólnie do wspierania demokratycznego przebiegu wyborów oraz wysokiej frekwencji.</li> <li>• Tym samym organom powierzono również zadanie polegające na określeniu, na podstawie doświadczeń państw członkowskich, najlepszych praktyk w identyfikowaniu</li> </ul>

	<p><b>zagrożeń dla przebiegu wyborów</b> w postaci cyberataków i dezinformacji, przeciwdziałaniu takim zagrożeniom i zarządzaniu nimi. <b>W kwietniu 2018 r. Komisja zorganizowała wydarzenie mające ułatwić osiągnięcie tego celu</b>, podczas którego skoncentrowano się na planowanej wymianie praktyk między państwami członkowskimi i przedstawiono prezentacje na temat zwiększania uczestnictwa obywateli z niepełnosprawnościami w charakterze kandydatów.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• W ramach szerzej zakrojonych starań na rzecz zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów <b>we wrześniu 2018 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący wyborów</b>, w skład którego wchodziły komunikat i zalecenie zachęcające państwa członkowskie do ustanowienia <b>krajowych sieci wyborczych</b> z udziałem organów krajowych właściwych ds. wyborów oraz organów odpowiedzialnych za monitorowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących działań internetowych istotnych w kontekście wyborczym. Krajowe sieci współpracy wyborczej wyznaczyły punkty kontaktowe do udziału w <b>uropejskiej sieci współpracy ds. wyborów</b>, która pełni funkcję platformy służącej do ostrzegania przed zagrożeniami, wymiany najlepszych praktyk, wypracowywania wspólnych rozwiązań dla zidentyfikowanych wyzwań oraz zachęcania do realizacji wspólnych projektów i działań w ramach współpracy sieci krajowych.</li> <li>• W listopadzie 2018 r. Komisja poświęciła swoje <b>coroczne seminarium w sprawie praw podstawowych kwestii demokracji w UE</b>. W seminarium udział wzięli przedstawiciele wysokiego szczebla rządów państw członkowskich, organizacji międzynarodowych, sektora prywatnego, instytucji akademickich oraz społeczeństwa obywatelskiego, którzy omówili następujące zagadnienia: (i) kwestię uczestnictwa demokratycznego i reprezentacji politycznej obywateli Unii w debacie demokratycznej, (ii) rolę społeczeństwa obywatelskiego w dynamicznej demokracji oraz (iii) duże znaczenie przekazywania przejrzystych i rzetelnych informacji na potrzeby prowadzenia merytorycznej i powszechnej debaty demokratycznej i bezpiecznych wyborów.</li> <li>• Komisja zachęcała również do promowania na szczeblu lokalnym praw przysługujących obywatelom Unii – dzięki finansowaniu w ramach <b>programu „Prawa, równość i obywatelstwo”</b> oraz poprzez wydarzenia, takie jak np. Europejski Tydzień Regionów i Miast.</li> </ul>
<b>Uproszczenie codziennego życia obywateli Unii</b>	
<p><b>1.</b> Złożenie wniosku w sprawie utworzenia <b>jednolitego portalu cyfrowego</b>, aby zapewnić obywatelom łatwy internetowy dostęp do usług w zakresie informacji, pomocy i rozwiązywania problemów oraz możliwość dopełnienia przez internet procedur administracyjnych w sytuacjach transgranicznych poprzez powiązanie stosownych treści i usług na poziomie unijnym i krajowym w sposób bezproblemowy, przyjazny dla użytkownika i zorientowany na użytkownika. Ponadto ocena ograniczenia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rozporządzenie (UE) 2018/1724</b> w sprawie utworzenia <b>jednolitego portalu cyfrowego</b> w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, weszło w życie dnia 11 grudnia 2018 r. Nowy portal jest w pełni zintegrowany ze zmodernizowanym portalem „Twoja Europa”, a także zapewnia dostęp do informacji i procedur online oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów dla osób fizycznych i przedsiębiorstw.</li> </ul>

<p>formalności administracyjnych w krajowych administracjach dzięki wymogowi jednorazowego przekazania przez obywateli swoich danych.</p>	
<p>2. Dalsze ułatwienie i promowanie <b>podrózowania na terenie całej UE z wykorzystaniem transportu multimodalnego</b>, aby mobilność obywateli Unii stała się skuteczniejsza i przyjaźniejsza dla użytkownika, poprzez określenie wymogów w odniesieniu do dostępnych na terenie całej UE usług w zakresie informacji o podróżach z wykorzystaniem transportu multimodalnego oraz poprawienie interoperacyjności i kompatybilności systemów i usług.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozporządzenie delegowane (UE) 2017/1926 z dnia 31 maja 2017 r. uzupełniające dyrektywę 2010/40/UE w sprawie inteligentnych systemów transportowych zapewnia ramy mające usprawnić świadczenie ogólnounijnych usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych. Określono w nim konieczne wymogi służące zapewnieniu, aby ogólnounijne usługi w zakresie informacji o podróżach multimodalnych były poprawne i dostępne w skali transgranicznej. Ustanowiono w nim specyfikacje niezbędne do zapewnienia dostępności, wymiany i aktualizacji ustrukturyzowanych danych o podróży i ruchu oraz powszechnego planowania podróży na potrzeby świadczenia usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych w UE.</li> <li>• <b>Rok 2018 ogłoszono „Rokiem Transportu Multimodalnego”</b> – Komisja zwracała wówczas uwagę na duże znaczenie transportu multimodalnego dla unijnego systemu transportowego, organizując szereg wydarzeń ukierunkowanych na propagowanie funkcjonowania sektora transportu jako w pełni zintegrowanego systemu.</li> </ul>
<p><b>Wzmacnianie bezpieczeństwa i promowanie równości</b></p>	
<p>1. Ukończenie w pierwszym kwartale 2017 r. badania dotyczącego wariantów strategicznych UE w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa <b>dowodów tożsamości obywateli Unii i dokumentów pobytu</b> obywateli UE przebywających w innym państwie członkowskim oraz członków ich rodzin niebędących obywatelami UE. Do końca 2017 r. Komisja oceni następne kroki, warianty i ich skutki, mając na uwadze ewentualną inicjatywę ustawodawczą.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rozporządzenie (UE) 2019/1157</b> z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się weszło w życie dnia 1 sierpnia 2019 r. i będzie <b>stosowane od dnia 2 sierpnia 2021 r.</b> Ma ono pomóc przemieszczającym się obywatelom UE i członkom ich rodzin w korzystaniu z przysługującego im unijnego prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez zwiększenie wiarygodności i poziomu przyjmowania ich dokumentów w sytuacjach transgranicznych. Jednocześnie celem rozporządzenia jest wzmocnienie europejskich zabezpieczeń poprzez eliminację luk w zakresie bezpieczeństwa wynikających ze stosowania niezabezpieczonych dokumentów.</li> <li>• Zabezpieczenia dowodów osobistych zostaną dostosowane do tych używanych w paszportach. Odtąd oba rodzaje dokumentów podróży będą wyposażone w mikroprocesor bezstykowy o wysokim stopniu zabezpieczenia, zawierający zdjęcie i odciski palców posiadacza. Państwa członkowskie rozpoczną wydawanie nowych dowodów osobistych w 2021 r. Wszystkie nowe dowody osobiste będą musiały spełniać nowe normy dotyczące zabezpieczeń.</li> </ul>
<p>2. Dokonanie w 2017 r. oceny sposobu unowocześnienia przepisów dotyczących <b>tymczasowych dokumentów podróży dla niereprezentowanych obywateli Unii</b>, w tym zabezpieczeń unijnego wspólnego formatu, aby zagwarantować obywatelom możliwość skutecznego korzystania z przysługującego im prawa do ochrony konsularnej.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dyrektywa Rady (UE) 2019/997</b> z dnia 18 czerwca 2019 r. ustanawiająca unijny tymczasowy dokument podróży oraz uchylająca decyzję 96/409/WPZiB weszła w życie w dniu 10 lipca 2019 r. Ma ona na celu zapewnienie większego bezpieczeństwa dokumentu i uproszczenie obowiązujących procedur.</li> <li>• W dyrektywie zaktualizowano zasady, format i zabezpieczenia unijnego tymczasowego dokumentu podróży (TDP).</li> </ul>

	<p><b>Uproszczono w niej formalności dla niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich</b>, których paszport lub dokument podróży został zgubiony, skradziony lub zniszczony, w celu zapewnienia im możliwości otrzymania tymczasowego dokumentu podróży wydanego przez inne państwo członkowskie, umożliwiającego im powrót do kraju. Dyrektywa umożliwia zatem niereprezentowanym obywatelom Unii <b>łatwe i skuteczniejsze wykonywanie prawa do ochrony konsularnej</b>. Celem dyrektywy jest również zapewnienie spójności między szczegółowymi warunkami i procedurą wydawania unijnych TDP a zasadami ogólnymi dotyczącymi środków koordynacji i współpracy, aby ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich.</p>
<p><b>3. Przeprowadzenie w 2017 r. kampanii dotyczącej zwalczania przemocy wobec kobiet</b> i aktywne poparcie przystąpienia Unii do konwencji stambulskiej wraz z państwami członkowskimi, a także przedstawienie wniosków mających na celu zaradzenie problemom w <b>zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym</b>, które napotykają rodziny pracujące.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ówczesna komisarz Věra Jourová ogłosiła rok 2017 „<b>Rokiem Ukierunkowanych Działań na rzecz Walki z Przemocą Wobec Kobiet</b>”, aby zwiększać świadomość tego problemu, ułatwić współpracę na szczeblu krajowym i transgranicznym, przekazywać informacje oraz edukować w kwestii przemocy wobec kobiet. Przykładowo wśród 12 organów krajowych i 32 inicjatyw oddolnych na rzecz walki z przemocą wobec kobiet w całej UE rozdysponowano kwotę 15 mln EUR. Kampania komunikacyjna Komisji Europejskiej <b>Non.No.Nein.</b>, opisywana hasztagiem #SayNoStopVAW, przyczyniła się do postępów w realizacji działań – do końca 2018 r. opracowano nowe narzędzia komunikacji.</li> <li>• <b>Dyrektywa (UE) 2019/1158</b> z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE weszła w życie dnia 1 sierpnia 2019 r. Ma ona przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz korzystania z urlopu ze względów rodzinnych i elastycznej organizacji pracy. Ten nowy akt prawny zapewnia także pracownikom możliwość skorzystania z urlopu na opiekę nad krewnymi, którzy potrzebują wsparcia. Dzięki tym przepisom rodzice i opiekunowie będą mogli lepiej godzić życie prywatne i zawodowe, a przedsiębiorcy skorzystają z tego, że pracownicy będą bardziej zmotywowani.</li> </ul>
<p><b>4. Działanie na rzecz poprawy akceptacji społecznej osób LGBTI w całej UE w wyniku wdrożenia znajdujących się w wykazie działań dotyczących równouprawnienia osób LGBTI oraz aktywne wsparcie zakończenia negocjacji w sprawie horyzontalnej <b>dyrektywy antydyskryminacyjnej</b>.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Od 2008 r. Komisja wspiera każdą prezydencję w Radzie UE w zakresie prac nad <b>wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie równego traktowania</b>. Prace nad tym wnioskiem zatrzymały się jednak na poziomie Rady, w której musi on uzyskać jednogłośnie akceptację.</li> <li>• W dniu 22 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła <b>zalecenie w sprawie norm dotyczących organów ds. równości</b> w celu zapewnienia, aby krajowe organy ds. równości działały w sposób niezależny i skuteczny. Określono w nim normy minimalne dotyczące zakresu kompetencji krajowych organów ds. równości, ich niezależności, skuteczności, co obejmuje kwestię wystarczających zasobów i odpowiednich uprawnień, oraz krajowej instytucjonalnej architektury na rzecz równości.</li> <li>• W kwietniu 2019 r. Komisja wydała <b>komunikat (COM(2019) 186)</b>, w którym zwróciła uwagę na luki w zakresie ochrony i zaproponowała sposoby ułatwienia podejmowania decyzji</li> </ul>

	<p>w dziedzinie niedyskryminacji poprzez <b>wzmocnioną procedurę głosowania większością kwalifikowaną i zwykłą procedurę ustawodawczą.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• W październiku 2019 r. Komisja opublikowała <b>specjalne badanie Eurobarometr 493 – „Dyskryminacja w UE”</b>, w którym uwzględniono szczegółowe dane z państw członkowskich dotyczące społecznej akceptowalności osób LGBTI i postrzegania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową oraz cechy płciowe. Ogółem poparcie dla związków osób LGBTI wzrosło w UE, ale jest ono bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich.</li> <li>• Ponadto Komisja propaguje równość przez edukację, kulturę, młodzież i sport, w tym także przez Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej z 2018 r., w którym uwzględniono środek na rzecz wsparcia dziewcząt (w wieku 12–18 lat) w zakresie rozwijania umiejętności cyfrowych oraz umiejętności w zakresie przedsiębiorczości za pomocą specjalnych warsztatów edukacyjnych we współpracy z Europejskim Instytutem Innowacji i Technologii. Działanie to będzie kontynuowane i rozszerzone w ramach nowego planu działania (na lata 2021–2027).</li> </ul> <p>Ponadto jako element <b>strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)</b> wyodrębniono specjalną grupę roboczą ds. <b>promowania wspólnych wartości i edukacji włączającej</b>, która zrzesza ekspertów z państw członkowskich w celu wymiany najlepszych praktyk w zakresie takich kwestii, jak prawa osób LGBTI, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz integracja migrantów i uchodźców.</p>
--	--