

KANCELARIA SEJMU
Biblioteka Sejmowa
Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej

Recenzja naukowa artykułów: prof. dr hab. Roman Wieruszewski

Redaktor serii: Regina Wąsowicz

Zespół OIDE:

Justyna Branna, Natalia Firlej, Maria Górska, Danuta Horodziejczyk, Daniela Kupis

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008

ISSN 1730-8054
ISBN 978-83-7059-879-2
VAT 0%

KANCELARIA SEJMU
Opracowanie techniczne: Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa, październik 2008
Druk i oprawa: NOKPOL

SPIS TREŚCI

Artykuły

Aleksander Gubrynowicz

Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy 5

Adam Bodnar

Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich 49

Informacje

1. Wybrane unijne programy promujące obywatelstwo UE 102
 - 1.1. Program „Europa dla obywateli” na lata 2007–2013 103
 - 1.2. Programy wspierające europejską kulturę i różnorodność (2007–2013) 106
 - 1.3. Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” na lata 2007–2013 112
 - 1.4. Obywatelstwo w ramach 6. Programu Ramowego 114
 - 1.5. Obywatelstwo w ramach 7. Programu Ramowego 118
2. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego: wymogi formalne, procedury, statystyki 119
3. Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: wymogi formalne, procedury, statystyki 127
4. Skarga do Komisji Europejskiej na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie: wymogi formalne, procedury, statystyki 137
5. Terminologia 142
 - 5.1. Użycie terminów *obywatel* i *obywatelstwo* w traktatach – angielska i polska wersja językowa 142
 - 5.2. Terminologia na podstawie raportu „Nabywanie i utrata obywatelstwa. Polityki i trendy w 15 państwach UE” 143
6. Strony internetowe umożliwiające bezpośredni kontakt obywateli z instytucjami/agentami UE 146

Dokumenty

Piąte sprawozdanie Komisji na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 – 30 czerwca 2007), COM(2008) 85 wersja ostateczna 148

Bibliografia

Obywatelstwo Unii Europejskiej 161

ARTYKUŁY

*Aleksander Gubrynowicz**

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	6
2. Instytucja obywatelstwa w rozwoju historycznym	6
3. Prawa obywateli UE w świetle przepisów legislacji wtórnej i orzecznictwa ETS	11
3.1. Prawa obywateli UE	11
3.2. Prawo do przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego	12
3.3. Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi	24
3.4. Czynne i bierne prawo wyborcze do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego	28
3.5. Prawo petycji	33
3.6. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich UE	35
3.7. Ochrona i opieka konsularna	38
3.8. Prawo zwracania się na piśmie do instytucji i organów WE w dowolnym języku urzędowym i otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21 zd. 3 TWE) oraz prawo dostępu do dokumentów wspólnotowych (art. 255 TWE)	39
4. Przyszłość obywatelstwa – uwagi na tle Traktatu z Lizbony	41
5. Wnioski	45

* Dr Aleksander Gubrynowicz jest adiunktem w Instytucie Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Warszawskiego.

1. WSTĘP

Prawo Wspólnot Europejskich niemal od początku wpływało na status prawny obywateli państw członkowskich. Jednakże kwestia obywatelstwa Unii Europejskiej budziła wiele kontrowersji zarówno w doktrynie, jak i w praktyce. Samo pojęcie „obywatelstwa UE” pojawiło się w traktatach założycielskich stosunkowo późno, gdyż dopiero Traktat z Maastricht zawarty w 1992 r. wprowadził odpowiednie uregulowania w tej sprawie. Po raz pierwszy odniósł on to pojęcie do szczególnego typu więzi, jaka ma łączyć obywateli państw członkowskich z organizacją, podczas gdy w tradycyjnej myśli prawniczej determinujący był wyłącznie stosunek jednostka – państwo. Artykuły 17–22 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), będące owocem mozolnie wypracowanego kompromisu, stały się jednak zarzewiem dalszych kontrowersji z uwagi na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, oraz – w mniejszym stopniu – pewne zmiany, jakie do tej konstrukcji wprowadzał projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Celem niniejszego artykułu, poza przedstawieniem krótkiego zarysu kluczowych zagadnień dotyczących obywatelstwa UE, będzie odpowiedź na pytanie, czy obywatelstwo unijne nadal można traktować jako konstrukcję jedynie uzupełniającą prawa i obowiązki obywateli wynikające z więzi z określonym państwem członkowskim, czy też staje się ono powoli samodzielną konstrukcją prawną. W tym celu niniejszy artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej omówimy pokrótce historię rozwoju instytucji obywatelstwa UE. W drugiej przyjrzymy się postanowieniom prawa wtórnego Wspólnoty Europejskiej konkretyzującego nieco ogólnikowe postanowienia TWE w tym zakresie. W trzeciej części zostanie przedstawionych kilka uwag na temat obywatelstwa UE w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony. Niniejszy artykuł nie podejmuje bardzo ważnych relacji, jakie zachodzą między obywatelstwem UE a kwestią ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wpływu, jaki omawiana konstrukcja wywiera na standardy ochrony praw zagwarantowanych przez EKPCz.

2. INSTYTUCJA OBYWATELSTWA W ROZWOJU HISTORYCZNYM

Jakkolwiek sama instytucja obywatelstwa europejskiego znalazła swoje zakotwiczenie w prawie traktatowym stosunkowo późno, to jednak, jak ustalił C. Mik, dyskusja w tej sprawie towarzyszyła europejskiej debacie od początku procesu integracji europejskiej. Co ciekawe, korzenie tego pojęcia są nawet starsze od traktatu paryskiego z 1951 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali¹. Koncepcja obywatelstwa, a zatem szczególnej więzi, jaka łączyłaby jed-

¹ C. Mik: *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1993” 1994, z. 2, s. 64–65.

nostkę z tak specyficzną organizacją, jaką była EWG a obecnie jest Unia Europejska, przez długi czas pozostawała jednak w obszarze rozważań naukowców, względnie w raportach urzędników czy działaczy politycznych. Brak sformalizowania instytucji obywatelstwa europejskiego w obowiązujących przepisach nie oznaczał wszakże, że traktaty założycielskie czy prawo wtórne nie nadawały jednostkom żadnych praw ani obowiązków. Przeciwnie, takie prawa istniały, lecz Wspólnota przyznawała je przede wszystkim osobom czynnym ekonomicznie. Z biegiem czasu orzecznictwo ETS rozciągnęło te uprawnienia na pewne kategorie osób, które, będąc obywatelami państw członkowskich, nie były aktywne ekonomicznie, a nawet na osoby posiadające wyłącznie paszport państw trzecich, które wszakże pozostawały na utrzymaniu osób aktywnych zawodowo a będących obywatelami jednego z państw członkowskich. Nieco upraszczając zagadnienie, dla jasności wyводу warto zobrazować to przykładem. Jeśli w latach 70-tych obywatel państwa członkowskiego EWG podejmował pracę czy też zakładał firmę w innym państwie członkowskim, to przysługiwał mu z tego tytułu cały szereg uprawnień przyznanych przez przepisy ówczesnej EWG, włącznie z prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Z tego prawa, na mocy nie tylko legislacji ale i dynamicznej wykładni stosowanej w orzecznictwie ETS, korzystała również rodzina, która przemieszczała się do innego państwa członkowskiego razem z pracownikiem czy też osobą działającą na własny rachunek (by wymienić te dwie najczęściej spotykane kategorie). Jednak praktycznie do końca lat 80-tych z dobrodziejstw prawa do swobodnego przemieszczania się nie mógł skorzystać ani student, ani nawet osoba posiadająca wystarczające środki do osiedlenia się w państwie członkowskim bez podejmowania zatrudnienia w ogóle. W tym sensie dość powszechnie podkreśla się, że prawa nadawane jednostkom zarówno przez traktaty, jak i legislację wtórną, miały ściśle funkcjonalny charakter i pozostawały w bezpośrednim związku z ekonomicznym charakterem zadań podejmowanych przez osoby korzystające z tych praw. Jak lapidarnie ujął to jeden z ekspertów, obywatele państw członkowskich byli „obywatelami rynku”, nie zaś „obywatelami europejskimi”².

Niemniej jednak już w latach 70-tych okazało się, że powyższa konstrukcja „obywatelstwa”³ jest w ocenie wielu niewystarczająca. Część ekspertów, poszukując początków dyskusji o ewentualnym nadawaniu specyficznych praw wynikających nie z obywatelstwa państwa członkowskiego, a z faktu specyficznej więzi, jaka łączyłaby obywateli państw członkowskich z organizacją, przywołuje raport Tindemansa⁴ z 1975. Panuje jednak w zasadzie zgodność poglądów, że przełom przyniosła dopiero druga połowa lat 80-tych oraz Konferencja Międzyrządowa

² A. Cieleń, A. Szymański: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 21.

³ Pojęcie obywatelstwa jest opatrzone cudzysłowem, gdyż samo pojęcie pojawiło się w traktatach założycielskich dopiero wraz z Traktatem z Maastricht.

⁴ Bulletin of the European Communities supplement 1/76, s. 26.

z 1990 r., która pod kierownictwem Hiszpanii przygotowała projekty zmian Traktatu ustanawiającego WE (EWG) oraz projekt Traktatu o Unii Europejskiej⁵.

Ostateczny kształt przepisów o obywatelstwie był owocem z trudem wypracowanego kompromisu. Państwa członkowskie nie zgodziły się bowiem na daleko idące założenia przedstawione przez Hiszpanów, którzy proponowali, by do praw obywatelskich zaliczyć nie tylko kwestie związane z przepływem osób, ale również prawa socjalne, edukację, zdrowie czy nawet możliwość odbycia służby wojskowej w innym państwie członkowskim⁶. Część państw (w szczególności Wielka Brytania) podchodziła do pojęcia obywatelstwa europejskiego z dużą dozą nieufności obawiając się – nie bez pewnych podstaw – że wkomponowanie tego pojęcia w tekst traktatu będzie stanowiło fragment większego planu politycznego, a mianowicie wymuszenia ewolucji UE w kierunku państwa federalnego. Koncepcji tej Zjednoczone Królestwo było (i nadal w dużej mierze jest) zdecydowanie przeciwnie.

Najważniejsze postanowienia dotyczące interesującej nas kwestii zostały zawarte w części drugiej TWE zatytułowanej „Obywatelstwo Unii Europejskiej” (art. 17–22)⁷. Art. 17 w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu zaznacza wyraźnie, że obywatelstwo UE jedynie uzupełnia obywatelstwo państwa członkowskiego, a nie zastępuje go (por. art. 17 ust. 1). W tym sensie prawodawca europejski wyraźnie odpowiedział na dość silnie zakorzenione obawy niektórych państw członkowskich przed nadmierną „federalizacją”, jaka mogłaby mieć miejsce, gdyby na miejsce więzi obywatel – państwo członkowskie miała się pojawić więź obywatel – Unia Europejska. Nie ulega jednak również żadnej wątpliwości, że w świetle uregulowań traktatowych warunkiem nabycia obywatelstwa UE jest posiadanie obywatelstwa jednego z państw członkowskich. Tym samym, fakt nabycia bądź utraty obywatelstwa jednego z państw członkowskich pociąga za sobą nabycie bądź utratę obywatelstwa UE. Warunki, jakie trzeba spełnić, aby nabyć obywatelstwo państwa członkowskiego, określają wyłącznie przepisy tego państwa⁸. Jednakże kwestia ta wymaga również poczynienia kilku uwag natury ogólnej.

⁵ K. Lenaerts, P. Van Nuffel: *Constitutional law of the European Union*, London 2005, s. 542–543.

⁶ Najważniejsze punkty sporne debaty o obywatelstwie UE ostatnio przypomniano w: A. Cieleń i A. Szymański: op.cit., s. 21–39.

⁷ Od początku kontrowersje budziła sama lokalizacja tych przepisów. Na mocy traktatu wyznaczającego ramy prawne funkcjonowania Wspólnot Europejskich (a więc I-go filaru UE) zdecydowano się nadać pewną kategorię praw, których nabycie miałyby stworzyć specyficzną więź z zupełnie innym niż WE podmiotem, a mianowicie Unią Europejską. To charakterystyczne przemieszanie materii nie wydaje się przypadkowe.

⁸ Dla porządku warto przypomnieć, że do Traktatu z Maastricht dołączono specjalną Deklarację nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego, na mocy której państwom przyznano prawo do złożenia oświadczenia w celach informacyjnych w sprawie obywatelstwa krajowego. Por. również decyzję Rady Europejskiej z 11 i 12 grudnia 1992 r. w sprawie niektórych problemów podniesionych przez Danię a dotyczących Traktatu o Unii Europejskiej (OJ 1992, C 348, s. 2 [Sekcja A „Obywatelstwo”]).

Już w orzeczeniu *Micheletti*⁹, a więc jeszcze zanim w TWE pojawiło się pojęcie obywatelstwa, ETS wyraźnie wskazał, że w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich nadaje swoje obywatelstwo osobie posiadającej paszport państwa trzeciego, to pozostałym członkom EWG nie pozostaje nic innego, jak przyjąć ten fakt do wiadomości. W rezultacie taki naturalizowany obywatel może korzystać z wszelkich praw, jakie przepisy prawa wspólnotowego przyznają pozostałym obywatelom państw członkowskich – w tym z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Warto przy tym podkreślić, że powyższa konstrukcja obywatelstwa UE może w praktyce prowadzić do powstania praw nie tylko dla osób posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego UE, ale – pośrednio – także i dla obywateli państw trzecich¹⁰. Tak więc, jeśli przepisy danego państwa przyznają określonej grupie osób obywatelstwo, to osoby takie stają się z mocy prawa obywatelami UE i pozostali członkowie UE w żadnym wypadku nie mogą w jakikolwiek sposób kwestionować tego faktu.

Państwo członkowskie może jednak nie tylko przyznać obywatelstwo określonej osobie, ale także zadeklarować, że dana grupa osób wchodząca w zakres jego jurysdykcji terytorialnej nie będzie korzystała z praw i swobód zagwarantowanych obywatelom Unii. Pod tym względem szczególnie bogata wydaje się praktyka brytyjska, w świetle której niektóre kategorie mieszkańców terytoriów zamorskich, na mocy specjalnej deklaracji złożonej w momencie przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do UE w 1974, zostały wyłączone z zakresu obowiązywania traktatu. Mimo iż rząd brytyjski kilkakrotnie zmieniał szczegóły tej deklaracji, to w dalszym ciągu część obywateli brytyjskich – mieszkańców terytoriów zamorskich (ang. British Overseas Citizens) – nie jest w świetle prawa angielskiego (a w konsekwencji także i prawa europejskiego) traktowana jako obywatele UE. Próby podważenia tego stanu prawnego, podejmowane kilkakrotnie przez takie osoby, zakończyły się – jak dotąd – niepowodzeniem¹¹. Jeśli zaś chodzi o obywa-

⁹ W głośnym orzeczeniu z 7 lipca 1992 (C-369/90: *Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECR 1992, s. I-04239, pkt. 10–12), ETS wyraźnie stwierdził, że kwestionowanie przez władze hiszpańskie prawa do wykonywania praktyki dentystycznej, tylko na podstawie tego, że *Micheletti* był naturalizowanym we Włoszech Argentyńczykiem i posiadał w konsekwencji dwa paszporty (włoski i argentyński) – jest sprzeczne z prawem wspólnotowym. Skoro bowiem władze włoskie zdecydowały się przyznać *Michelettiemu* obywatelstwo Republiki – to Hiszpania musi przyjąć ten fakt do wiadomości i traktować go tak jakby był Włochem.

¹⁰ Pod tym względem dość dobrej ilustracji dostarcza sprawa *Chen* (C-200/02: *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-09925). Sprawa ta dotyczy obywatelki Chin, która urodziła w Irlandii dziecko, które z mocy obowiązujących tam przepisów automatycznie nabyło obywatelstwo tego kraju. Następnie pani *Chen* przeniosła się do Wielkiej Brytanii, argumentując, że jako główny opiekun obywatelki UE ma do tego prawo. Odmowę władz brytyjskich ETS uznał za sprzeczną z prawem WE i raz jeszcze, powołując się na orzeczenie *Micheletti*, potwierdził wcześniejsze tezy.

¹¹ C-92/99: *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur*, ECR 2001, s. I-01237; patrz także C-54/04: *Hiszpania przeciwko Wielkiej Brytanii*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-07917.

teli państw trzecich, to, o ile nie są oni członkami rodziny obywatela (o czym niżej), będą mogli korzystać wyłącznie z uprawnień przyznanych przez dyrektywę 2003/109/WE dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, względnie dyrektywę antydyskryminacyjną 2000/43/WE wprowadzającą w życie zasady równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. W niektórych jednak przypadkach, jak np. bałtyckich Rosjan czy też Węgrów żyjących na obszarach przedtrianońskich, może to rodzić specyficzne problemy¹².

Z uwagi na powyższe zasady, w literaturze podkreśla się, że obywatelstwo UE tworzy specyficzny rodzaj więzi. Wskazuje się tu przede wszystkim na zależny charakter tej konstrukcji, znacznie węższy, w porównaniu z obywatelstwem państwa, katalog praw oraz praktycznie nie występujące obowiązki, jakie ciążyłyby na obywatelu UE z tytułu jego statusu. Dodatkowo, w przypadku obywatelstwa UE nie zachodzi ten szczególnie związek oparty na szerokim, rzeczywistym i emocjonalnie zakorzenionym zobowiązaniu jednostki i suwerena¹³, który jest tak charakterystyczny dla obywatelstwa krajowego. Oczywiście, nie brak też i głosów odrębnych, chociażby w literaturze polskiej. Cezary Mik twierdzi, że jakościowych różnic między obywatelstwem krajowym i unijnym w zasadzie nie daje się zauważyć, a biorąc pod uwagę dynamikę Unii, która – zdaniem tego autora – zbliża się swoim kształtem do konfederacji państw, może to w przyszłości prowadzić, przynajmniej *via facti*, do zacieśnienia związków obywateli z UE¹⁴.

Warto może też przypomnieć, że próby nadmiernego rozbudowywania konstrukcji obywatelstwa w stosunku do obowiązującego obecnie stanu prawnego, podjęte w Parlamencie Europejskim, zakończyły się niepowodzeniem. Przygotowany w grudniu 2005 raport na temat IV raportu Komisji w sprawie obywatelstwa Unii (raport Catanii), gdzie znalazła się m.in. odważna teza, że „obywatelstwo UE mające za podstawę miejsce zamieszkania powinno być ostatecznym celem dynamicznego procesu, który uczyni z UE prawdziwą wspólnotę polityczną”¹⁵, został w styczniu 2006 odrzucony przez PE znaczącą (347 do 276 przy 22 wstrzymujących się) większością głosów i od tego czasu Parlament nie podjął ważniejszych inicjatyw w tym zakresie.

¹² N. Reich: *The Constitutional relevance of citizenship and Free Movement in an enlarged Union*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6, s. 691–696.

¹³ S. Kadelbach: *Union Citizenship*, „Jean Monet Working Paper” 2003, no. 9, Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law, s. 15–18.

¹⁴ C. Mik, *op.cit.*, s. 70–71.

¹⁵ *Report on the Commissions fourth report on the citizenship of the Union (1 May 2001 – 30 IV 2004)*, 12.12.2005, A6-0411/2005, pkt 28.

3. PRAWA OBYWATELI UE W ŚWIETLE PRZEPISÓW LEGISLACJI WTÓRNEJ I ORZECZNICTWA ETS

3.1. Prawa obywateli UE

W preambule Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się, że „wspólne obywatelstwo zostaje niniejszym ustanowione”, zaś w art. 2 katalogującym cele UE powiada się wyraźnie, że obywatelstwo UE ma za zadanie umocnienie praw i interesów obywateli państw członkowskich. Pewnym problemem pozostaje jednak fakt, że zasadniczo prawa obywateli UE sformułowano nie w TUE lecz w TWE i lokalizacja ta bynajmniej nie wydaje się przypadkowa. Pisząc o prawach obywateli Unii Europejskiej, z reguły przywołuje się przepisy art. 17–21 wymieniające podstawowe uprawnienia, jakie wynikają dla jednostek z obywatelstwa unijnego. Są to w kolejności:

- 1) prawo do przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego (art. 18 ust. 1),
- 2) prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do samorządu lokalnego (art. 19 ust. 1),
- 3) prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (19 ust. 2),
- 4) prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej państw członkowskich w państwach trzecich, gdzie państwo, którego jednostka jest obywatelem, nie posiada swojego przedstawicielstwa (art. 20),
- 5) prawo petycji do Parlamentu Europejskiego oraz skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej (art. 21 zd. 1 i 2),
- 6) prawo zwracania się na piśmie do instytucji i organów WE w dowolnym języku urzędowym i otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21 zd. 3) oraz prawo dostępu do dokumentów wspólnotowych (art. 255).

Należy jednak z całą mocą podkreślić, że choć TWE nie wymienia zakazu dyskryminacji wśród praw obywateli UE, to powszechnie przyjmuje się, iż zakaz dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo sformułowany w art. 12 TWE jest jednym z najważniejszych przepisów, na które obywatel UE może się powołać ze skutkiem bezpośrednim zarówno przed sądem krajowym, jak i organami Wspólnoty. Warto zaznaczyć, że jest to jeden z rozstrzygających punktów odniesienia dla ETS w orzecznictwie dotyczącym skutków prawnych wynikających z konstrukcji obywatelstwa UE¹⁶.

W sumie jednak, biorąc pod uwagę ambitne zamierzenia Konferencji Międzyparłamentowej z 1990 r., trzeba przyznać, że zakres praw i swobód przyznanych oby-

¹⁶ Por. przykładowo C-85/96: *María Martínez Sala v Freistaat Bayern*, ECR 1998, s. I-02691; C-184/99: *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECR 2001, s. I-6193.

watelom UE *expressis verbis* przez Traktat z Maastricht jako praw wynikających wyłącznie z istoty obywatelstwa rysuje się zdecydowanie skromnie. Oprócz skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, który to urząd został powołany do życia właśnie przez Traktat z Maastricht, próżno szukać tu specjalnych nowości. Wszystkie inne wymienione w art. 17–21 prawa istniały już znacznie wcześniej, choć bez wątplenia ich konsolidacja, dzięki zmianom wprowadzonym w 1992 r., przyczyniła się do ich umocnienia poprzez lepsze zakotwiczenie w tekście traktatu. Poczyniwszy tych kilka uwag wstępnych, przejdźmy zatem do analizy najważniejszych praw obywateli UE w świetle przepisów traktatu, legislacji wtórnej oraz orzecznictwa ETS.

3.2. Prawo do przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego

Jakkolwiek pojawienie się obywatelstwa UE w traktacie dało asumpt umiarkowanej ewolucji dotychczasowego orzecznictwa ETS¹⁷, to w zakresie legislacji wtórnej jeszcze długo po Traktacie z Maastricht przemieszczanie się w granicach Unii regulowało prawodawstwo przyjęte przed zmianami z 1992, ściśle wiążące kwestie przemieszczania się z aktywnością ekonomiczną, bądź też z wymogiem posiadania wystarczających środków na utrzymanie. Przyjrzyjmy się zatem bacznie dyrektywie 2004/38/WE, która miała zastąpić dotychczas obowiązujące dyrektywy sektorowe regulujące przemieszczanie się osób w zależności od charakteru prawnego danego pobytu¹⁸. Zasadniczym celem tej dyrektywy było nie tylko urzeczywistnienie praw wynikających z art. 18, ale również zastąpienie szeregu dyrektyw, które obowiązywały dotychczas, a które zagadnienie swobodnego przemiesz-

¹⁷ Za przełomowe przyjmuje się tu przede wszystkim orzeczenie C-85/96 Martinez Sala: op.cit., patrz pkt 63. W tym orzeczeniu po raz pierwszy ETS wyraźnie oddzielił kwestię nabywania praw od działalności ekonomicznej i pośrednio przyznał powódce, obywatelce Hiszpanii, przebywającej na stałe w Niemczech prawo do zasiłku wychowawczego, mimo iż jej status jako pracownika pozostawał co najmniej niejasny. Trybunał mianowicie uznał, że uzależnienie nabycia rzeczzonego zasiłku od przedstawienia przez powódkę ważnego prawa stałego pobytu stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 12, gdyż obywatele RFN nie musieli takiego dokumentu przedstawiać urzędowi, by zasiłek ten otrzymać. W ten sposób po raz pierwszy w historii ETS wyraźnie rozdzielił kwestię nabywania praw od ekonomicznego charakteru podejmowanej działalności, a kluczowym mechanizmem, który wpłynął na decyzję sądu był właśnie fakt, że pani Martinez Sala była obywatelką UE. Na ogół przyjmuje się, że to w tym orzeczeniu właśnie ETS ukształtował zasadę równego traktowania obywateli UE przebywających w innym państwie członkowskim, we wszystkich sprawach, jakie wchodzą w zakres TWE. Tak m.in. A. Wyrozumska *Jednostka w UE* [w:] J. Barcz (red). *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, wyd. 3. 2006, str. 411.

¹⁸ Pełny tytuł: dyrektywa 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 w sprawie prawa obywateli Unii i ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz poprawiająca rozporządzenie EWG 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 5, s. 46.

czania się łączyły bezpośrednio z kwestią celu przemieszczania się jednostki, co jeszcze niedawno ściśle wiązało się z jej statusem ekonomicznym¹⁹.

W zamyśle autorów, uchwalenie dyrektywy ujednolicającej zasady swobodnego przemieszczania się i pobytu oznaczało istotne przesunięcie akcentów w porównaniu ze stanem obowiązującym do momentu jej wejścia w życie. Zmiana ta miała polegać na jednoznacznym i nie budzącym żadnej wątpliwości założeniu, że przemieszczanie się i pobyt stanowią „podstawowe i indywidualne prawo obywatela UE”, a ponadto obywatelstwo UE „powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich w przypadku, gdy korzystają ze swobodnego przemieszczania się i pobytu” (por. preambuła pkt 3). W tym sensie preambuła stanowi próbę odzwierciedlenia stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ze sprawy *Baumbast*²⁰, kiedy to po raz pierwszy ETS wyraźnie stwierdził, że prawo do przemieszczania się stanowi prawo obywatela UE, a w dodatku art. 18 ust. 1 TWE jest bezpośrednio skutecznym postanowieniem traktatu tj. takim przepisem, na który obywatel może się powołać w postępowaniu przed organami państw członkowskich. Jak się wydaje, język dyrektywy jest jednak mniej kategoryczny w porównaniu z tekstem orzeczeń ETS²¹.

Na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE to właśnie przede wszystkim obywatele UE (czyli osoby posiadające obywatelstwo państw członkowskich, por. art. 2 pkt 1) korzystają z praw i swobód zawartych w dyrektywie. Na tle art. 3 ust. 1 łącznie z art. 2 pkt 1 pojawia się jeszcze jeden problem dotyczący zakresu zastosowania dyrektywy. Art. 3 ust. 1 stanowi co następuje: „Niniejszą dyrektywę

¹⁹ Patrz: pkt 3–4 preambuły.

²⁰ C-413/99: *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*, ECR 2002, s. I-07091, pkt 84–86 oraz pkt 91–92.

²¹ Przy bliższej analizie niektóre sformułowania dyrektywy mogą budzić niedosyt, zwłaszcza w zestawieniu z bardziej jednoznacznym orzecznictwem Trybunału. Tytułem przykładu warto wskazać, że w punkcie 3 preambuły zawarto stwierdzenie, że obywatelstwo UE *powinno stanowić* (wyróżnienie A.G.) *podstawowy status obywateli państw* Tymczasem ton orzecznictwa ETS był jednak bardziej stanowczy. Z reguły – za orzeczeniem Grzelczyk – ETS powtarzał, że ***Obywatelstwo UE jest przeznaczone po to, aby ustanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich*** (wyróżnienie i tłum. A.G.) *umożliwiając tym, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, korzystanie z takiego samego traktowania w świetle prawa, niezależnie od ich obywatelstwa, z wyłączeniem wyjątków, które zostały wyraźnie przewidziane*; C-184/99: op.cit., pkt 31. Ponadto w całej części merytorycznej dyrektywy 2004/38/WE próżno szukać jakiegokolwiek przepisu, który w sposób jednoznaczny potwierdzałby pogląd wyrażony w orzeczeniu *Baumbast*, że prawo do przemieszczania się to reguła – zaś jego ograniczenia powinny stanowić, jeśli nie wyjątek od reguły, to w każdym razie ich wprowadzenie podlegać ma dość surowej kontroli. W tym sensie art. 1 pkt a uznający za przedmiot dyrektywy *warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu* mocniej akcentuje ograniczenia prawa, aniżeli samo prawo. Niezależnie jednak od tych akademickich rozważań, jak dotąd Trybunał nie wziął pod uwagę takiego punktu widzenia. W tym miejscu warto przytoczyć również pogląd rzecznika generalnego R. J. Colomera, który w opinii dotyczącej sprawy C-408/03 wręcz sugerował, że dzisiaj obywatelstwo **stanowi** [wyróżnienie – A. G.] *podstawowe prawo*, tym samym znacznie odbiegając od wcześniejszych sformułowań orzeczeń oraz dyrektywy. Patrz: opinia rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomera do sprawy C-408/03: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-02647.

stosuje się do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w *innym Państwie Członkowskim niż Państwo Członkowskie, którego są obywatelami* [podkreślenie moje – A. G.] oraz do członków ich rodziny (...) którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”. W tym miejscu powstaje niełatwe pytanie o status osób, które posiadają podwójne obywatelstwo (np. obywatel RP i – przykładowo – Niemiec), jak również osób, które, wykonując swoje prawo do swobodnego przemieszczania się, nabyły w innym państwie członkowskim określone prawa, których skutków następnie nie chce uznać państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada osoba zainteresowana (np. Polak ukończył szkołę średnią we Francji i ma kłopoty z uznaniem skutków prawnych tego faktu przez władze w Polsce). Czy takie osoby mogą w ogóle powoływać się na uprawnienia przyznane im na mocy omawianej dyrektywy?

Z jednej strony literalne brzmienie art. 3 ust. 1 wskazywałoby, że nie miałyby one w żadnym wypadku takich możliwości. Z drugiej jednak strony, z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika opcja zdecydowanie odmienna. Jak pokazuje casus *Garcia Avello*, sądy wspólnotowe potrafiły wymusić uznanie przez organy państwa pobytu skutków prawnych wynikających z posiadania obywatelstwa innego państwa członkowskiego²². W tej sprawie powód, posiadający obywatelstwo Hiszpanii a żonaty z obywatelką Belgii, domagał się, by władze Belgii, gdzie mieszkał, nadały podwójne nazwisko dwojce jego dzieci (posiadających podwójne obywatelstwo). Zgodnie z tradycją hiszpańską i wpisem, jakiego na wniosek Garcii Avello dokonał hiszpański urząd konsularny, dzieci nosiły nazwisko Garcia Weber. Drugi człon nazwiska pochodził od nazwiska ich matki, małżonki Garcii Avello, obywatelki Belgii, pani Weber. Wniosek o zarejestrowanie podwójnego nazwiska został przez władze belgijskie odrzucony pod pretekstem, że dzieci pana Garcii Avello, przebywając w Belgii, są traktowane wyłącznie jako obywatele belgijscy i na mocy konwencji haskiej Belgia nie ma żadnego obowiązku respektować jakichkolwiek skutków prawnych wynikających z ich hiszpańskiego obywatelstwa.

ETS nie podzielił tego stanowiska. W ocenie Trybunału, zasady tworzenia nazwisk w zasadzie nie wchodzą w zakres *ratione materiae* traktatu, jednakże sam fakt, że dzieci wnioskodawcy posiadają podwójne obywatelstwo, jest wystarczającym elementem łączącym stan faktyczny z prawem wspólnotowym. Przychylając się do poglądu rzecznika generalnego, że nazwiska dzieci zapisane według reguł prawa belgijskiego mogą stanowić poważny kłopot w ich przyszłym życiu zawodowym i prywatnym, samą odmowę i przepisy państwa pozwanego uznał za sprzeczne z prawem WE.

Inny charakter miała sprawa *d’Hoop vs. Office National de l’Emploi*²³. Sprawa dotyczyła obywatelki belgijskiej, która uzyskała maturę we Francji, jednak studia w całości odbyła w Belgii. Po ukończeniu studiów wystąpiła o przyznanie specjal-

²² C-48/02: *Carlos Garcia Avello v État Belge*, ECR 2003, s. I-1613.

²³ C-224/98: *d’Hoop v Office National de l’Emploi*, ECR 2002, s. I-6191.

nego zasiłku, który składa się z pewnej kwoty pieniężnej oraz umożliwia uczestnictwo w rozmaitych programach szkoleniowych przeznaczonych dla młodych ludzi poszukujących pierwszej pracy. Urząd pracy odrzucił wniosek, argumentując, że na przeszkodzie stoi właśnie fakt posiadania matury francuskiej, podczas gdy belgijskie przepisy wymagają, by wnioskodawca ukończył całą edukację średnią w szkołach belgijskich. W sprawie *d'Hoop* spór toczył się pomiędzy obywatelką Belgii i władzami tego kraju, co niezupełnie pozwalało zastosować klasyczne przepisy antidyskryminacyjne z art. 12 TWE. Jednak ETS podkreślił tu wyraźnie, że konstrukcja przyjęta przez prawo belgijskie jest nie do przyjęcia przede wszystkim dlatego, że stanowi swoistą „penalizację” osób, które pragnęły skorzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się. Tym samym prawa obywatela UE (a konkretnie art. 18 ust. 1) pozwoliły wkroczyć ETS na obszar, który nie do końca wchodził w zakres kompetencji Wspólnoty, zważywszy że powódka toczyła spór z państwem, którego sama była obywatelką.

Jak w świetle art. 3 ust. 1 omawianej dyrektywy ocenić dotychczasowe orzecznictwo ETS? Czy art. 3 ust. 1 oznacza zamknięcie Trybunałowi drogi do tego typu rozszerzającej interpretacji? Niewątpliwie wydaje się, że gdyby interpretować to postanowienie literalnie, wówczas należałoby przyjąć, że orzeczenia w sprawach podobnych do *Garcia Avello* czy *d'Hoop* musiałyby brzmieć inaczej, przynajmniej w zakresie uzasadnienia²⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że mimo niezbyt szczęśliwych sformułowań art. 3, ETS kontynuuje w zasadzie dotychczasową linię orzeczniczą, nie przejmując się zanadto wątpliwościami, jakie z akademickiego punktu widzenia musiały się pojawić²⁵, a niekiedy w ogóle nie dostrzegając art. 3 ust. 1. W sprawie *Tas-Hagen*²⁶ czy *Turpeinen*²⁷, ostatnio zaś w sprawie *Nerkowska*²⁸, a więc orzeczeniach zapadłych już po dacie wejścia w życie dyrektywy, sygnalizowane problemy w ogóle nie zostały poruszone, a ETS przeszedł nad powyższymi wątpliwościami do porządku dziennego, często w ogóle nie przywołując postanowień dyrektywy, lecz poprzestając na analizie art. 18 i swego wcześniejszego orzecznictwa²⁹.

Obok obywateli, ze swobód zawartych w dyrektywie korzystają również członkowie rodziny, także i ci, którzy nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego³⁰. Pewne *novum* w tym zakresie stanowi nawet nie tyle rozciągnięcie

²⁴ J. Y. Carlier: *Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38*, „Cahiers de Droit Europeen”, 2006, vol. 42, iss. 1–2, s. 15–17.

²⁵ Ibidem.

²⁶ C-92/05: K. Tas-Hagen, R. A. Tas przeciwko Raadskamer WUBO van de Pensioen-en Uitkeringsraad, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-0451.

²⁷ C-520/04: Pirkko Marjatta Turpeinen, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-0685.

²⁸ C-499/06: Halina Nerkowska przeciwko ZUS z 22 maja 2008, orzeczenie niepublikowane, dostępne na stronie <http://www.curia.eu>.

²⁹ Tak np. w sprawie *Nerkowska*, op.cit supra nota 28.

³⁰ W rozumieniu art. 2 członkami rodziny są współmałżonek, osoby pozostające w związku partnerskim, (z zastrzeżeniem, że prawo państwa przyjmującego traktuje takie związki za równoważne

praw zawartych w dyrektywie na małżonków będących obywatelami państwa trzeciego, ale wprowadzenie zasady, według której także osoby pozostające w zarejestrowanym związku partnerskim korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się (art. 2 pkt 2b).

Przepis ten nasuwa sporo wątpliwości. Przede wszystkim zawiera on dwa ważne zastrzeżenia: po pierwsze, uzależnia w.w. uprawnienie od ustawodawstwa państwa przyjmującego, które musi *uznać równoważność między zarejestrowanym partnerstwem a małżeństwem*, po drugie zaś stanowi, że to państwo przyjmujące samo określa szczegółowo warunki zawarcia i skutki prawne, jakie wynikają z zawarcia związku partnerskiego. Teoretycznie jest zatem jasne, że część państw członkowskich poszukiwała w ten sposób zabezpieczenia przed nadmiernie liberalną wykładnią przepisów o obywatelstwie, jaka okresowo pojawiała się w orzecznictwie ETS. Literalna wykładnia postanowień dotyczących związków partnerskich miałyby zatem prowadzić do wniosku, że osoby pozostające w tego typu relacji mogłyby powoływać się na postanowienia dyrektywy tylko wówczas, gdy zarówno państwo, którego są obywatelami, jak i państwo przyjmujące przewidują w swoim prawodawstwie inne formy związku aniżeli tradycyjnie pojmowane pojęcie małżeństwa. Przy takiej wykładni analizowany przepis musiałby dotyczyć wyłącznie niektórych krajów UE, znanych z liberalnego podejścia do problematyki rodziny, jak Holandia, Belgia czy kraje skandynawskie.

Problem jednak w tym, że już od kilku lat podnoszą się głosy w doktrynie, że – biorąc pod uwagę linię interpretacyjną Trybunału – powyższe zabezpieczenie może się okazać niewystarczające. Jak wskazuje J.Y. Carlier, nie jest jasne, czy ETS, widząc że związek partnerski zawarty w Szwecji przez Szweda oraz Amerykankę nie wywołuje żadnych skutków prawnych we Włoszech, podczas gdy obywatel Włoch i Amerykanka, na mocy tych przepisów, będą spokojnie mogli udać się do Szwecji, zarejestrować związek i korzystać ze wszelkich dobrodziejstw dyrektywy dotyczących przemieszczania się i pobytu, nie dojdzie do

małżeństwu i zgodnie z warunkami zawartymi w odpowiednich przepisach krajowych), bezpośredni zstępni, o ile nie ukończyli 21 lat i o ile pozostają na utrzymaniu osób, żony lub też partnera w rozumieniu art. 2 ust. 2 (b) oraz bezpośredni wstępni, o ile pozostają na utrzymaniu partnera lub żony w rozumieniu tegoż artykułu. Choć w zasadzie dyrektywa nadaje prawa obywatelom i członkom ich rodzin, to jednak art. 3 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie są obowiązane ułatwić zgodnie ze swoim prawodawstwem krajowym, wjazd i pobyt pozostałym członkom rodziny, którzy nie spełniają wymogów art. 2 ust. 2, niezależnie od ich obywatelstwa, jeżeli w kraju, z którego przybyli, pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii posiadającego pierwotne prawo pobytu lub jeżeli poważne względy zdrowotne wymagają osobistej opieki obywatela Unii Europejskiej nad członkiem rodziny. Takie same ułatwienia państwo powinno wprowadzić dla osoby pozostającej w trwałym związku, pod warunkiem, że jest on prawidłowo udokumentowany. W przypadku tych dwóch ostatnich kategorii osób państwo członkowskie ma obowiązek szczegółowo przeanalizować ich sytuację osobistą, a każda odmowa wjazdu wymaga uzasadnienia. Warto jednak podkreślić, że art. 35 zawierający ogólną klauzulę zezwalającą państwom członkowskim na wycofanie się z jakiegokolwiek prawa przyznanego na mocy niniejszej dyrektywy wymienia, jako jedyny przykład, *expressis verbis* właśnie małżeństwa fikcyjne.

wniosku, że w tym pierwszym przypadku zachodzi dyskryminacja ze wszystkimi płynącymi stąd konsekwencjami³¹. Jeśli ETS oparłby swą linię rozumowania na takiej sekwencji, wówczas wymuszenie na Włoszech jakiejś formy uznania skutków prawnych związku partnerskiego zarejestrowanego w innym państwie członkowskim, zwłaszcza w sytuacji, gdy jego stronami nie byłiby obywatele Włoch, mieściłoby się w logice wcześniejszego orzecznictwa.

Otwarta pozostaje również kwestia ewentualnych skutków zawarcia związku przez osoby tej samej płci. Pojęcie równoważności, jaka ma występować pomiędzy zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, do której odwołuje się dyrektywa, jest dalekie od precyzji, nie mówiąc już o sytuacji, gdy – jak np. w Belgii – pojęcie małżeństwa odnosi się zarówno do osób płci odmiennej, jak i tożsamej. Co prawda z prac przygotowawczych nad dyrektywą wynika jednoznacznie, że propozycje, aby do grona osób objętych dyrektywą włączyć związki partnerskie niezależnie od płci, zostały odrzucone, sama zaś Komisja wyraźnie starała się rozwiać obawy państw bardziej konserwatywnych³², ale wątpliwości pozostały.

Jedno wszakże wydaje się pewne. Gdyby ETS usiłował jednak wymusić na państwie członkowskim jakąś formę uznania związków partnerskich, powołując się na art. 12 i art. 18 TWE, państwo, które nie uznaje związków tego typu za wywołujące skutki prawne w legislacji krajowej, znalazłoby się w trudnym położeniu. Odmowa uznania skutków prawnych obcej rejestracji teoretycznie mogłaby się opierać na klauzuli porządku i bezpieczeństwa publicznego, jednak tradycyjnie ETS interpretował tę klauzulę wyjątkowo restrykcyjnie. Dopiero czas pokaże, w którą stronę pójdzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, potencjalnie jednak przepis ten może stać się zarzewiem poważnych trudności tak w praktyce obrotu prawnego, jak i w bieżącej polityce.

Zasadniczym prawem obywatela UE (art. 4 omawianej dyrektywy) jest prawo wyjazdu ze swojego państwa do innego państwa członkowskiego, a dokumentem upoważniającym go do przemieszczania się jest ważny dowód tożsamości lub paszport (w przypadku członków rodziny, którzy nie posiadają obywatelstwa UE – paszport), przy czym dyrektywa zakazuje państwom, których obywatelami są osoby opuszczające swój kraj, wprowadzenia względem tych osób „wiz lub równoważnych formalności” (art. 4 ust. 2). Ze swej strony państwo przyjmujące ma obowiązek wpuścić obywatela innego państwa członkowskiego na podstawie tych samych dokumentów (tj. ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, art. 5), a jedynie od członków rodziny nie posiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE może wymagać, by wystarli się o wizę w trybie przewidzianym przez rozporządzenie 539/2001/WE i to jedynie wówczas, gdy nie posiadają pozwolenia na pobyt w innym państwie członkowskim. Warto jednak pamiętać, że na mocy art. 5 ust. 4, nawet wtedy gdy obywatele pragną przemieścić się bez wymaganych

³¹ J. Y. Carlier: *op.cit.*, s. 6.

³² *Ibidem*.

dokumentów, państwo przyjmujące nie może ich zwyczajnie zawrócić, lecz powinno umożliwić im uzyskanie tych dokumentów. Art. 5 ust. 4 przewiduje nawet możliwość „udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu”³³. Ze swej strony państwo przyjmujące ma prawo zażądać zgłoszenia obecności przez osoby korzystające z zasady swobodnego przemieszczania się, w „rozsądnym i nie dyskryminującym terminie”, a niedopełnienie tego obowiązku może (choć nie musi!) pociągnąć za sobą sankcje, które winny być proporcjonalne do czynu oraz nałożone w sposób niedyskryminacyjny (art. 5 ust. 5).

Dyrektywa wprowadza 3 kategorie okresów pobytu:

- 1) prawo pobytu do 3 miesięcy,
- 2) prawo pobytu od 3 miesięcy do 5 lat,
- 3) prawo pobytu od 5 lat.

W art. 6 stwierdza się w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, że obywatele UE mają prawo do pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres 3 miesięcy bez żadnych dodatkowych formalności, poza obowiązkiem posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, a w wypadku członków rodziny nie będących obywatelami UE – paszportu.

W przypadku dłuższego niż okres trzech miesięcy pobytu obywatela UE na terytorium innego państwa członkowskiego sprawa komplikuje się. Z pewnością zmiana uciążliwej procedury wiążącej się z koniecznością uzyskania zezwolenia na pobyt, jaka w wielu państwach członkowskich obowiązywała do 2004, i zastąpienie jej mechanizmem rejestracyjnym stanowi ułatwienie, które zawdzięczamy dyrektywie. Zasadniczo jednak art. 7 stwierdza wyraźnie, że prawo pobytu nie przysługuje wszystkim obywatelom UE, lecz jedynie ściśle wymienionym kategoriom tj. pracownikom i osobom pracującymi na własny rachunek albo też osobom posiadającym zarówno ubezpieczenie zdrowotne, jak i wystarczające środki własne, aby utrzymać siebie i swoją rodzinę w państwie przyjmującym. Do tych dwóch kategorii obywateli art. 7 ust. 1c dołącza osoby uczące się, co stanowi kontynuację szczególnego podejścia, jakie w latach 80-tych prawo wspólnotowe wypracowało względem studentów. Należy jednak pamiętać, że osoby takie muszą mieć również ubezpieczenie zdrowotne, a ponadto zadeklarować, że posiadają wystarczające środki utrzymania dla siebie i swojej rodziny, tak aby nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego.

Prawo pobytu członków rodziny obywatela UE w państwie przyjmującym jest ściśle uzależnione od jego statusu. Nabywają oni bowiem prawo pobytu wyłącznie pod warunkiem, że obywatel UE przynależy do jednej z grup ww. podmiotów. W tym wypadku kwestia posiadania obywatelstwa UE przez członków rodziny lub też jego brak jest obojętna z punktu widzenia prawa do pobytu w państwie

³³ W ten sposób dyrektywa „kodyfikuje” wcześniejsze orzeczenie ETS znane jako sprawa *MRAX* (patrz C-459/99: *Mouvement contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v Belgian State*, ECR 2002, s. I-06591.)

przyjmującym, gdyż uprawnienie to ma charakter wtórny wobec uprawnień obywatela UE ubiegającego się o pobyt dłuższy niż 3 miesiące (por. art. 7 ust. 1d i ust. 2).

Wreszcie art. 7 ust. 3 wymienia szczególne kategorie osób, które, choć przestały być aktywne zawodowo, zachowują czasowo swój status pracownika lub osoby pracującej na własny rachunek. Dotyczy to głównie części bezrobotnych, ale też osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy i podejmujących kształcenie zawodowe. W przypadku bezrobotnych okres, w którym takim osobom przysługuje status pracownika, jest ściśle ograniczony (por. art. 7 ust. 3).

Można wątpić, czy tak rozbudowana kazuistyka wpłynie korzystnie na funkcjonowanie dyrektywy, wydaje się jednak oczywiste, że wbrew sformułowaniom preambuły (patrz pkt. 4), w wielu kwestiach odwołuje się ona nadal do tradycyjnego podejścia sektorowego: obywatele UE, których nie można zaliczyć do jednej z powyższych kategorii, nie korzystają z prawa do pobytu dłuższego niż 3 miesiące. W konsekwencji, w dalszym ciągu w prawie wspólnotowym brak jest nieograniczonego prawa do przemieszczania się i pobytu, choć niewątpliwie, o czym jeszcze będzie mowa, znaczna część orzecznictwa ETS zabezpieczająca obywateli UE przed zbyt pospiesznym wydaleniem, znalazła odzwierciedlenie w dalszych częściach dyrektywy³⁴.

Warto również zauważyć, że dokumenty, jakie muszą przedłożyć poszczególne kategorie obywateli UE organom państwa przyjmującego, są bardzo zróżnicowane: jeśli obywatel–pracownik lub obywatel, który pracuje na własny rachunek, musi przedłożyć jedynie ważny dowód tożsamości wraz z potwierdzeniem zatrudnienia (względnie dowodem, że prowadzi samodzielną działalność gospodarczą), to osoby, które utrzymują, że stać je na pobyt, muszą przedłożyć bliżej niesprecyzowane dowody, że spełniają warunki, o których mowa w art. 7 ust. 1b (por. art. 8 ust. 3). W praktyce daje to administracji państwa pobytu – przynajmniej w teorii – znacznie większe możliwości interpretacyjne i pozwala na zwiększenie biurokratycznych wymagań. Ograniczenie to jedynie do pewnego stopnia łagodzi zakaz wprowadzania w prawodawstwie krajowym tzw. kwoty minimalnej (tj. kwoty, którą obywatel państwa UE pragnący skorzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się byłby zobowiązany wykazać przed władzami państwa przyjmującego, a jeśli nie byłby w stanie spełnić tego warunku, wówczas państwo mogłoby odmówić rejestracji) i nałożenie obowiązku analizowania oddzielnie każdego przypadku, gdy pojawiają się wątpliwości, czy obywatel UE będzie w stanie samodzielnie się utrzymać.

³⁴ Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na pogląd N. Rogersa i R. Scannellego, że w praktyce także przed wejściem w życie dyrektywy były dwie kategorie osób wyłączonych z możliwości korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Po pierwsze dzieci, których rodzice nie są obywatelami UE, po drugie biedni. W obydwu przypadkach jednak, dzięki takim orzeczeniom jak *Chen* czy też *Trojani*, wyraźnie widać ze strony ETS dążenie, by także i tym grupom umożliwić korzystanie z przywilejów art. 18 (N. Rogers, R. Scannell: *Free movement of persons in the enlarged European Union*, London 2005, s. 62–64).

Dyrektywa przewiduje odrębne procedury dla członków rodzin, którzy nie są obywatelami UE. W ich przypadku podstawowy dokument stanowi karta pobytu (art. 9–11). W przypadku śmierci, rozvodu czy wyjazdu obywatela UE z państwa członkowskiego, członkowie jego rodziny muszą obowiązkowo spełnić wymagania art. 7, pod rygorem utraty prawa do pobytu (por. art. 12, 13), choć niekiedy reguła ta doznaje pewnych odstępstw (art. 12 ust. 3).

Nowością natomiast jest w dyrektywie próba kodyfikacji orzecznictwa ETS w sprawie dostępu do świadczeń socjalnych dla osób objętych zakresem dyrektywy. Już w preambule znalazło się ważne stwierdzenie, że: „Tak długo, jak osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieuzasadnionego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym Państwie Członkowskim, nie powinny one podlegać wydaleniu. Wydalenie zatem nie powinno być automatyczną konsekwencją skorzystania z systemu opieki społecznej. Przyjmujące państwo członkowskie powinno zbadać czy chodzi o przejściowe trudności i uwzględnić okres pobytu, okoliczności osobiste i kwotę przyznanej pomocy w celu rozważenia, czy beneficjent stanowi nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej i w określonym wypadku przystąpić do jego wydalenia. W rozumieniu zdefiniowanym przez Trybunał Sprawiedliwości w żadnym wypadku środka wydalenia nie należy stosować względem pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek lub osób poszukujących pracy, o ile nie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa lub porządku publicznego”. Punkt 16 preambuły bez wątpienia będzie stanowił ważny punkt odniesienia dla orzecznictwa ETS w przyszłości.

Został on następnie rozwinięty w art. 14, gdzie warto w szczególności zwrócić uwagę na ust. 3. W ustępie tym – za orzeczeniem *Grzelczyk*³⁵ – dyrektywa wyrażnie stanowi, że sam fakt skorzystania z pomocy socjalnej nie może stanowić wystarczającej podstawy prawnej dla wydalenia. Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 4, tak długo jak obywatele UE pozostają w stosunku pracy lub prowadzą działalność na własnych rachunek, procedura wydalenia w zasadzie w ogóle nie może być względem nich zastosowana. Jedynym wyjątkiem w takiej sytuacji może być sytuacja opisana w rozdziale VI, który dotyczy kwestii porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia. Jeśli jednak w odniesieniu do osób pracujących nie można zastosować żadnej z tych klauzul, wydalenie nie jest możliwe. Powyższa zasada dotyczy także osób, które poszukują pracy. Osoby takie, o ile są w stanie dowieść, że kontynuują poszukiwania oraz mają rzeczywistą szansę na zatrudnienie, również stają się w praktyce nieusuwalne, niezależnie od tego, czy stanowią one obciążenie dla budżetu, czy też nie. Jedyna możliwość ich usunięcia polega na udowodnieniu, że zachodzą w stosunku do nich przesłanki z rozdziału VI – co bynajmniej nie jest łatwe z uwagi na rygoryzm ETS w tym zakresie.

Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek objęcia systemem opieki społecznej nie dotyczy wszystkich obywateli UE będących obywatelami innych państw

³⁵ C-84/99: op.cit.

członkowskich aniżeli państwo mające udzielić świadczeń. W art. 24 ust. 2 stwierdza się wyraźnie, że państwo przyjmujące może odmówić tego prawa osobom, których pobyt nie przekroczył 3 miesięcy. W przypadku studentów zaś, żadne świadczenia, adresowane przez system socjalny państwa przyjmującego do własnych obywateli, nie obejmą studentów pochodzących z innego państwa członkowskiego przed uzyskaniem przez nich prawa stałego pobytu³⁶.

Po pięciu latach legalnego pobytu obywatel UE może wystąpić o prawo stałego pobytu, którego w takiej sytuacji państwo członkowskie nie może mu odmówić, przy czym w niektórych przypadkach okres pięcioletni może zostać skrócony (art. 17), a co do zasady państwo przyjmujące ma obowiązek automatycznie odnowić prawo stałego pobytu po upływie 10 lat (art. 19 ust. 1). Warto dodać, że prawo stałego pobytu może zostać odebrane obywatelowi UE przez władze państwa przyjmującego wyłącznie w ściśle określonych wypadkach, a najważniejsze z nich to nieobecność w państwie przyjmującym dłuższa niż 2 kolejno następujące po sobie lata (art. 16 ust. 4) oraz prawidłowo wykonana decyzja o wydaleniu obywatela UE (art. 21). Inaczej jednak niż w przypadku okresu poprzedzającego nabycie prawa stałego pobytu, osoby objęte art. 16 nie mogą zostać wydalone z uwagi na nadmierne obciążenia systemu opieki społecznej.

Powyższe przepisy przyniosłyby zapewne spory postęp, gdyby nie fakt, że w bardzo wielu krajach (np. Anglia i Francja) udokumentowany okres pięciu lat pobytu jest okresem wystarczającym do nabycia obywatelstwa. Tym samym należałoby zadać pytanie, czy pięcioletni okres jest adekwatny do zaktywizowania obywateli UE do przemieszczania się w obrębie Unii. Wydaje się, że aby karta stałego pobytu mogła rzeczywiście odegrać pozytywną rolę, okres ten musiałby być zdecydowanie krótszy.

Z chwilą nabycia prawa pobytu przez obywatela UE, członkowie jego rodziny nabywają również prawo do pracy oraz do wykonywania pracy na własny rachunek (art. 23). Zważywszy że przemieszczanie się i pobyt na terytorium UE należy do podstawowych praw wynikających z obywatelstwa unijnego, dyrektywa dość restrykcyjnie podchodzi do zagadnienia ewentualnych ograniczeń prawa wjazdu

³⁶ Jak słusznie jednak zauważa J. Y. Carlier, uregulowanie dyrektywy w tym ostatnim zakresie stoi w sprzeczności z orzeczeniem *Bidar* (por. C-209/03: *The Queen (on the application of Dany Bidar) v London Borough Ealing Secretary of State for Education and Skills*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-02119), gdzie ETS uznał za wystarczający do nabycia praw do pożyczek preferencyjnych okres trzech, nie zaś pięciu lat. Warto jednak zaznaczyć, że także i w tym przypadku reakcja ETS nie jest do końca przewidywalna. Już po wejściu w życie dyrektywy ETS wydał głośne orzeczenie w sprawie *Trojani*, gdzie przyznano prawo do zasiłku obywatelowi francuskiemu, który przebywał w Belgii niespełna rok, a za wystarczającą podstawę prawną pozwalającą ubiegać się o ten zasiłek ETS przyjął ważne pozwolenie na pobyt. ETS co prawda nie wykluczył, że państwo przeanalizowało położenie obywatela UE może dojść do wniosku, że nie spełnia on wymagań, o których mowa w art. 18 ust. 1 *in fine*, jednak podkreślił, że ograniczenia takie muszą być zastosowane z pełnym poszanowaniem zasad prawa wspólnotowego, w tym zasady proporcjonalności. (por. C-456/02: *Michel Trojani przeciwko Centre Public d'Aide Sociale de Bruxelles (CPAS)*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-07573).

i pobytu, jakie ewentualnie państwo mogłoby wprowadzić dla obywateli UE. Jedynie akceptowane podstawy prawne takich działań to ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona zdrowia. Przepisy te jednak były zawsze interpretowane przez instytucje Wspólnot jako wyjątki od reguły. Tradycyjnie analiza, czy zakaz wjazdu lub wydalenie są dopuszczalne, będzie się opierała na kryterium proporcjonalności. Państwo przyjmujące musi też udowodnić, że zarzucane zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku polega na osobistym zachowaniu konkretnej osoby oraz na rzeczywistym i wystarczająco poważnym niebezpieczeństwie, jakie dana osoba musi stworzyć dla porządku publicznego, by zakazać jej wjazdu lub nakazać opuszczenie terytorium. Art. 27 ust. 2 stanowi wyraźnie – za utrwalonym i spójnym orzecznictwem ETS – że sam fakt, iż dana osoba w przeszłości była karana, nie jest wystarczającym powodem, by odmówić jej wjazdu na terytorium. Skazany obywatel UE nadal pozostaje jej obywatelem i co do zasady może korzystać z prawa przemieszczania się do innego państwa członkowskiego i pobytu tam. Ten sam przepis *in fine* stwierdza wyraźnie, że „indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji”.

Samo wydalenie obywatela UE jest ujmowane jako co do zasady zakazane i jest dopuszczalne wyłącznie na zasadzie wyjątku od reguły, który nie może zostać przywołany bez uwzględnienia całego szeregu kryteriów, do których art. 28 zalicza: wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w państwie przyjmującym oraz stopień więzi z krajem pochodzenia. Warto jednak podkreślić, że w przypadku dwóch grup obywateli UE powyższe kryteria ulegają nawet dalszemu zaostrzeniu. Mianowicie na mocy art. 28 ust. 2, w przypadku osób posiadających kartę stałego pobytu i członków ich rodzin, wydalenie co do zasady jest w ogóle zakazane, chyba że państwo przyjmujące udowodni, że było to konieczne z uwagi na „poważne względy bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Jeszcze trudniej wydalić obywatela UE, który jest nieletni lub przebywał w danym państwie członkowskim ponad 10 lat. W takim przypadku państwo wydalające musi udowodnić, że jego decyzja jest podyktowana „nadrzędnymi względami bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Powyższe wymogi nie obowiązują jednak w przypadku nieletnich, gdy wydalenie jest podyktowane dobrem dziecka zgodnie z Konwencją NZ o prawach dziecka z 1989 roku³⁷ (art. 28 ust 3b). Przepisy dotyczące wydalenia z powodów zdrowotnych stawiają jeszcze dalej idące wymagania (art. 29).

W każdym z powyższych przypadków osobę zagrożoną wydaleniem należy poinformować na piśmie o przyczynach takiej decyzji, i zawsze przysługuje jej odwołanie do sądu (art. 30–31). Ponadto, zależnie od okoliczności, osoby takie

³⁷ Dz.U. 1991 nr 120, poz. 526.

mogą ponownie złożyć wnioski o uchylenie decyzji o wydaleniu. Ostateczna ocena wniosku należy jednak do państwa przyjmującego.

Czy zatem można powiedzieć, że omawiane przepisy przyczyniły się do przełomu w zakresie obywatelstwa? Czy może instytucja obywatelstwa okazała się skutecznym impulsem do rozwoju zasady swobodnego przemieszczania się, znanej przecież prawu wspólnotowemu od początków istnienia EWG? Wydaje się, że na obydwa pytania odpowiedź musi być przecząca. Wbrew pozorom, dyrektywa 2004/38/WE nie przynosi wielu jakościowych zmian w porównaniu ze stanem, jaki istniał przed jej wejściem w życie. Szeroko reklamowane przez Komisję osiągnięcia, jak zniesienie zezwoleń na pobyt w okresie 3 miesięcy od chwili wjazdu na terytorium do momentu nabycia prawa do stałego pobytu i zastąpienie ich zaświadczeniami rejestracyjnymi, pewne ułatwienia wynikające z łączenia rodzin lub też – co budzi kontrowersje – częściowego uwzględnienia statusu związków partnerskich³⁸ nie mogą przesłaniać faktu, że omawiany akt prawny przede wszystkim petryfikuje stan prawny ukształtowany wcześniej przez orzecznictwo ETS, a dopiero w dalszej kolejności wprowadza pewne udoskonalenia, które jednak nie zmieniają zbyt wiele. Nieco upraszczając zagadnienie można stwierdzić, że kodyfikując najważniejsze tezy orzecznictwa Trybunału dyrektywa podąża śladami tzw. teorii wzrostu. Jak już kilka lat temu sygnalizowała Catherine Barnard³⁹, orzecznictwo ETS (i – dodajmy od siebie – omawiana dyrektywa) nadają prawa i stabilizują sytuację przede wszystkim tych, którzy już skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się, udało im się znaleźć pracę i tym samym płynnie zintegrować z resztą społeczeństwa. Znacznie gorzej natomiast wygląda ochrona praw osób, które znajdują się na początku drogi życiowej w nowym państwie członkowskim, zwłaszcza gdy, jak w przypadku studentów, ich sytuacja finansowa jest z reguły trudniejsza. Takim osobom omawiana dyrektywa nie przynosi zbyt wielu nowych uprawnień⁴⁰.

Ponadto, jak słusznie zauważa S. Carrera, mimo pewnego postępu, swobodne przemieszczanie się w obrębie Unii nadal pozostaje uzależnione od stopnia samowystarczalności finansowej osoby pragnącej z tego prawa skorzystać. W dalszym ciągu na osobach niepracujących spoczywać będzie obowiązek udowodnienia, że posiadają wystarczające środki finansowe, co często może się okazać sporym kłopotem. Nie jest do końca jasne, jak szybko państwa członkowskie zdecydują się na pełną implementację dyrektywy. Dotychczasowe doświadczenia nie są w tym zakresie pozytywne, zwłaszcza że, jak słusznie zauważa włoski ekspert, poważnym problemem może się okazać najzwyczajniej opór niektórych państw wobec

³⁸ *Report of the Commission. Fourth Report on the citizenship of the Union (1 May 2001 – 30 April 2004)*, COM(2004) 695 final, s. 5–7.

³⁹ C. Barnard: *The substantive law of the EU: the Four Freedoms*, Oxford 2004, s. 414–415.

⁴⁰ Por. komunikat Komisji z dn. 13.06.2007 *Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników* COM(2007) 304 wersja ostateczna, dotyczący istotnych przeszkód, jakie napotykają osoby fizyczne i prawne przemieszczające się w obrębie UE.

prób ograniczania ich suwerennych uprawnień⁴¹. W klimacie narastającej niechęci wobec obcych mogą one próbować sięgnąć po liberalną wykładnię klauzul porządku czy bezpieczeństwa publicznego, czego pewne niepokojące sygnały zdążyły się pojawić już kilka lat temu⁴². Warto zauważyć, że to właśnie praktyka włoska pokazała ostatnio, że prawo do swobodnego pobytu bywa niezwykle podatne na wszelkie wybuchy zbiorowej hysterii, gdzie niechęć do obcych odgrywa rolę decydującą. W październiku 2007, po zabójstwie w Rzymie obywatelki włoskiej, którego miał się dopuścić obywatel Rumunii, rząd Włoch przyjął w trybie pilnym dekret, na mocy którego wydalenia grupowe są dopuszczalną formą zabezpieczenia bezpieczeństwa publicznego. Komisja Europejska wprowadziła potępiającą tę praktykę jako sprzeczną z dyrektywą 2004/38/WE⁴³, czas jednak pokaże, czy będzie ona miała dostatecznie dużo determinacji, by wnieść na takie praktyki skargę do ETS⁴⁴.

Niezależnie jednak od powyższych wątpliwości, warto na zakończenie przypomnieć, że traktaty akcesyjne podpisane przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej zawierają ogólną klauzulę, w praktyce poważnie ograniczającą prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu. Jakkolwiek restrykcje dotyczące podejmowania pracy mają charakter przejściowy, to jednak w chwili obecnej w jakimś stopniu dopełniają obrazu rzeczywistego wymiaru praw obywateli UE z art. 18 ust. 1⁴⁵. Jak na razie, nic nie wskazuje na to, by najwięksi przeciwnicy szybkiego zniesienia tych ograniczeń (Niemcy, Austria) mieli zamiar zasadniczo zmienić swoje stanowisko.

3.3. Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi

Przedstawiona powyżej konstrukcja obywatelstwa stanowi ważny punkt odniesienia nie tylko dla legislacji dotyczącej obywateli państw członkowskich (ergo: obywateli UE), ale – w ocenie części ekspertów – także dla sytuacji obywateli państw trzecich, którzy długoterminowo i legalnie przebywają na terytorium Unii. Jak stwierdza W. Sadurski, pod wpływem migracji z państw pozaeuropejskich po-

⁴¹ Pierwsze skargi na nieprawidłową implementację dyrektywy KE zarejestrowała już w 2007, w niektórych sprawach zapadły już pierwsze wyroki por. C-294/07: KE przeciwko W.Ks. Luksemburga

⁴² S. Carrera: *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?* „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6, s. 715–717.

⁴³ KE: *Włochy mają prawo wydalać zagrażających porządkowi imigrantów*, GW 05.11.2007.

⁴⁴ Z ostatnich orzeczeń ETS wynika, jak się zdaje, również wniosek, że niektóre kraje stosowały przepisy sprzeczne nawet z elementarnymi zasadami swobodnego przepływu osób, które obowiązywały przed przyjęciem dyrektywy 2004/38/WE. W maju zapadł wyrok w sprawie KE przeciwko Holandii, gdzie wyszło na jaw, że w świetle przepisów obowiązujących w tym kraju skazanie prawomocnym wyrokiem karnym obywatela UE automatycznie pociągało za sobą jego deportację (C-50/06: KE vs Holandia wyrok z 27 maja 2007).

⁴⁵ Szerzej na ten temat: N. Reich: *op.cit.*, s. 683–685.

jawiała się w Europie grupa ludzi, którzy, nie posiadając obywatelstwa państwa członkowskiego, z biegiem czasu stawali się coraz mocniej powiązani więzami społecznymi czy ekonomicznymi z państwem pobytu. W konsekwencji „przewartościowaniu uległo całe tradycyjne binarne myślenie o obywatelstwie, na mocy którego pomiędzy obywatelstwem a jego brakiem nie ma żadnych stanów pośrednich”⁴⁶. Dlatego też, zdaniem J. Y. Carliera⁴⁷, można mówić o wpływie obywatelstwa UE na rozwój innych sektorów prawa europejskiego, z drugiej zaś strony, w ocenie W. Sadurskiego, fakt przyznania dużych uprawnień osobom innym niż obywatele UE dowodzi właśnie pojawienia się w prawie wspólnotowym owego stanu pośredniego między obywatelstwem pełnym a jego brakiem.

Celem dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁴⁸ jest zbliżenie statusu prawnego takich osób, tak dalece jak to tylko możliwe, do statusu prawnego obywateli UE⁴⁹. Zasadniczo jednak cudzoziemiec, aby mógł być objęty zakresem uregulowań dyrektywy, musi legalnie i w sposób ciągły przebywać na obszarze państwa członkowskiego 5 lat, co w praktyce okazuje się jednak dość długim okresem. Znacznie częściej lepszą opcją niż korzystanie ze statusu cudzoziemca staje się nabycie obywatelstwa państwa pobytu⁵⁰. Nie bez racji również podkreśla się w literaturze, że w omawianej dyrektywie zdecydowana większość najważniejszych uprawnień, jakimi mieliby się cieszyć cudzoziemcy, a które tradycyjnie przysługiwały wyłącznie obywatelom, jest obwarowana całą gamą zastrzeżeń pozostawiających państwom sporą dozę uznania⁵¹. Faktem jest, że w obu przypadkach zasadniczy element stanowi posiadanie dla siebie i dla rodziny stałego dochodu oraz ubezpieczenia zdrowotnego (art. 5)⁵². Niewątpliwie również, podobnie jak w przypadku

⁴⁶ W. Sadurski: *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4, s. 37–39.

⁴⁷ J. Y. Carlier: op.cit., s. 22.

⁴⁸ Początki dyskusji dotyczącej statusu obywateli państw trzecich nie wiążą się jedynie ze swobodnym przepływem osób, ale przede wszystkim z dyskusją o kształcie prawnym kwestii wchodzących w zakres III-go filaru. Więcej na ten temat: S. Boelaert-Suominen: *Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back*, „Common Market Law Review” 2005, no. 42, s. 1011–1021.

⁴⁹ Por. pkt 2 preambuły przywołujący odpowiednie postanowienia Rady Europejskiej z Tampere z 1999 roku.

⁵⁰ W praktyce niektórych państw, w tym w Zjednoczonym Królestwie, 5 lat jest okresem wystarczającym, by wystąpić o brytyjski paszport. Podobnie jest we Francji. Por. <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/eligibility/naturalisation/standardrequirements> oraz http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-etranger_1296/vos-droits-demarches_1395/nationalite-francaise_5301/index.html; dostęp 20.08.2008.

⁵¹ W. Sadurski: op.cit.

⁵² Trzeba ponadto pamiętać, że obok elementów wspólnych w obu konstrukcjach występują dość poważne różnice. W przypadku obywateli państw trzecich dyrektywa 2003/109/WE wyraźnie stanowi, że można na takie osoby nałożyć obowiązek przestrzegania „warunków integracyjnych”, podczas gdy w dyrektywie 2004/38/WE analogicznych przepisów brak. W ocenie części autorów (np. S. Boelaert-Suominen: op.cit., s. 1023) przepis ten może stanowić prawdziwą „piętę Achillesa”, przede wszystkim dlatego że dyrektywa nie precyzuje, o jakie warunki chodzi, tym samym zostawiając

obywatela UE, obywatela państwa trzeciego można wydalic w zasadzie wyłącznie na podstawie kryteriów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia (art. 6). Obowiązuje też przepis mówiący, że jeśli obywatel państwa trzeciego spełnia wyżej wskazane wymagania, to długoterminowy pobyt zostaje mu przyznany automatycznie przez władze państwa przyjmującego (art. 7 ust. 3) na okres 5 lat i podlega automatycznemu przedłużeniu na podstawie wniosku, o ile jest on wymagany. Dalej jednak zaczynają się dość istotne różnice dotyczące zarówno procedur wydalenia⁵³, jak i, przede wszystkim, prawa do pracy. Na mocy bowiem art. 11, obywatele państw trzecich posiadający zezwolenie na pobyt długoterminowy mają prawo do równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego w zakresie dostępu do zatrudnienia i pracy na własny rachunek (pod warunkiem, że nie wiążą się one ze sprawowaniem władzy publicznej) oraz warunków zatrudnienia i pracy, w tym wynagrodzenia i zwolnienia. Powszechnie jednak podkreśla się, że ich dostęp do zatrudnienia może być również mocno ograniczony przez państwo, podobnie jak inne gwarancje przyznane w art. 11 (w tym uprawnienia socjalne)⁵⁴.

Art. 11 obejmuje też równe traktowanie w dostępie do edukacji i szkolenia zawodowego, do ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej oraz ochrony socjalnej, do ulg podatkowych, dostęp do dóbr i usług oraz procedur uzyskania zakwaterowania, prawo członkostwa w organizacjach zrzeszających pracowników lub osoby wykonujące określony zawód, oraz prawo poruszania się po całym terytorium państwa członkowskiego⁵⁵.

wolną rękę państwom członkowskim. Art. 5 ust. 1 pozostawia ponadto znacznie większą swobodę interpretacyjną administracji państwa członkowskiego w przypadku obywateli państw trzecich aniżeli państw UE. Przejawia się ona m.in. w tym, że obywatel UE z chwilą znalezienia jakiegokolwiek pracy może wystąpić o wydanie pozwolenia na pobyt, podczas gdy sytuacja obywatela państwa trzeciego jest szczegółowo analizowana przez kompetentne organy, gdzie podstawową przesłanką jest „samowystarczalność dochodowa”, którą składający wniosek musi wykazać odnośnie do siebie samego i swojej rodziny. Sam fakt zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub działalność prowadzona na własny rachunek, które pozwalają obywatelowi UE na wystąpienie o pobyt, w przypadku obywateli państw trzecich mogą okazać się niewystarczające.

⁵³ Art. 9 przewiduje tu kilka powodów (np. oszustwo, nieobecność dłuższa niż 12 miesięcy, wykonanie decyzji wydalenia) i choć osoba dotknięta cofnięciem lub odmową przyznania statusu rezydenta może odwołać się od tej decyzji, to niewątpliwie brak gwarancji rozpatrzenia kwestii przez niezawisły sąd musi budzić niedosyt.

⁵⁴ A. Skodras: *Immigration and the market: the Long Term Residents Directive*, „Columbia Journal of European Law” vol. 13, no. 1, s. 209–210.

⁵⁵ Niemniej jednak także i tu dyrektywa przewiduje sporo wyjątków. Tytułem przykładu można wskazać, że art. 11 ust. 3 pozwala na zastrzeżenie niektórych zawodów, czy też pewnej działalności, o ile zgodnie z postanowieniami prawa krajowego i wspólnotowego są one zastrzeżone dla obywateli UE lub EOG. W przypadku edukacji i szkoleń zawodowych państwo może zażądać dowodu znajomości języka, a dodatkowe wymagania może wprowadzić dla osób pragnących studiować. Ponadto, art. 11 ust. 4 stanowi, że państwo może ograniczyć pomoc społeczną i opiekę społeczną wyłącznie do „podstawowych świadczeń”, nie precyzując jednak, o jakie dokładnie świadczenia chodzi.

Nieco bardziej przyjaźnie ukształtowano procedurę wydalenia, gdyż rozwiązania zaproponowane w art. 12 dość wiernie kopiują orzecznictwo ETS dotyczące wydalenia obywatela UE. Także i w tym przypadku wydalenie jest możliwe tylko w ściśle określonych przypadkach (faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego), od decyzji organu przysługuje odwołanie do sądu, a jeśli osoba, której dotyczy decyzja, nie posiada odpowiednich środków, państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić pomoc prawną na takich samych zasadach, na jakich udziela jej swoim obywatelom. Warto jednak odnotować, że gwarancje proceduralne dla obywateli państw trzecich, o których wspomina art. 12 są znacznie słabsze aniżeli analogiczne rozwiązania dla obywateli UE. Jeżeli bowiem obywatel UE posiadający prawo stałego pobytu może dość prosto wstrzymać wykonanie decyzji o wydaleniu (por art. 31 dyrektywy 2004/38), a decyzja taka, na wniosek wydalonego, musi być poddana ponownemu rozpatrzeniu, to analogicznych rozwiązań w przypadku obywateli państw trzecich brak. W praktyce – jak się wydaje – art. 12 pozwalałby na wydalenie takiego cudzoziemca z terytorium państwa UE, w którym przebywał, z jednoczesnym umożliwieniem mu zaskarżenia decyzji o wydaleniu ale już z terytorium państwa, którego jest obywatelem. Tak więc gwarancje proceduralne z art. 12 dyrektywy 2003/109/WE, w porównaniu z analogicznymi rozwiązaniami dyrektywy 2004/38/WE, są znacznie bardziej ogólnikowe.

Kwestia przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi jest, dla osób korzystających ze statusu rezydenta długoterminowego, uregulowana zdecydowanie bardziej rygorystycznie. Jeśli w przypadku obywateli UE fakt posiadania wystarczających środków do życia oraz ubezpieczenia zdrowotnego jest w zasadzie wystarczającym warunkiem, by zgłosić wniosek o rejestrację, w przypadku obywateli państw trzecich prawo wspólnotowe stawia większe wymagania. W zasadzie (art. 14) prawa pobytu może domagać się jedynie osoba posiadająca zatrudnienie lub pracująca na własny rachunek oraz studenci względnie uczestnicy szkoleń zawodowych, choć inne powody (dyrektywa nie precyzuje jednak jakie) mogą również stanowić przesłankę dla wydania zgody na zamieszkanie. Trzeba jednak podzielić pogląd S. Boelaert-Suominen, że kwestia dochodzenia w sądzie prawa do przemieszczania się w obrębie UE jest wysoce problematyczna. Państwa członkowskie wcale nie muszą zgodzić się na przyjazd stałego rezydenta z innego państwa członkowskiego⁵⁶. W odniesieniu do tych osób utrzymana zostaje procedura uzależniająca pobyt od uzyskania zezwolenia (art. 15). Z pewnymi wyjątkami, takie osoby obejmuje również obowiązek uczestniczenia w działaniach integracyjnych. W praktyce np. oznacza to możliwość skierowania na specjalistyczny kurs, gdzie prowadzone są wykłady o tolerancji, stosunku do kobiet, zachowaniu w miejscach publicznych i inne. Niezależnie od powyższego obowiązku, można też nakazać tym osobom naukę języka państwa pobytu. Odrębne obowiązki przewiduje się także dla członków rodzin (art. 16). Te same przesłanki porządku pu-

⁵⁶ S. Boelaert-Suominen: *op.cit.*, s. 1030.

blicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia mogące stać się przyczyną odmowy wjazdu względnie wydalenia są przewidziane w art. 17 i 18, ale na mocy art. 21 restrykcje, jakie drugie państwo członkowskie może nałożyć na obywateli państw trzecich są znacznie dalej posunięte.

Powyższa, z konieczności skrótowa analiza prowadzi zatem do wniosku, że właściwie wszystkie podstawowe prawa, jakie w teorii państwa członkowskie mają obowiązek przyznać rezydentom długoterminowym, są obwarowane tak daleko idącymi zastrzeżeniami, że porównanie ich z prawami obywateli UE jest możliwe jedynie w ograniczonym zakresie. Ponadto, dyrektywa ta wprowadza zdecydowanie niższy poziom ochrony niż umowy zawarte z państwami EOG czy Szwajcarią, dotyczące statusu obywateli tych państw w krajach UE. Z cytowanych analiz wynika, że znaczna część umów regulujących pobyt obywateli państw trzecich, jak również umowy zawierane np. w latach 60-tych i 70-tych z Turcją, w wielu miejscach oferuje wyższy standard przyznawanych uprawnień niż dyrektywa 2003/109/WE⁵⁷. Wreszcie na zakończenie warto zauważyć, że omawiana dyrektywa, z uwagi na wymóg pięcioletniego, a ponadto legalnego pobytu, w ogóle nie obejmuje osób, które przedostały się na terytorium UE z naruszeniem prawa. Tym samym jeden z najbardziej palących problemów, jaki stanowią dla Unii nielegalni imigranci, nie został w ogóle dostrzeżony w powyższych przepisach.

3.4. Czynne i bierne prawo wyborcze do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego

Art. 19 ust. 1 i 2 TWE wprowadza czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do samorządu lokalnego oraz Parlamentu Europejskiego. Już na wstępie trzeba jednak podkreślić, że w ocenie ETS, prawa wyborcze, jakie przysługują obywatelom UE, przynajmniej w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie są bynajmniej ograniczone wyłącznie do obywateli UE. Jak podkreślił ostatnio ETS w sporze między Hiszpanią a Wielką Brytanią, w sprawie, która dotyczyła praw wyborczych dla osób nie posiadających obywatelstwa UE a zamieszkujących Gibraltar, choć „celem obywatelstwa UE jest ustanowienie podstawowego statusu obywatela państw członkowskich (...) to stwierdzenie to wcale nie oznacza jeszcze, że prawa określone przez Traktat ograniczają się do obywateli UE”. W konsekwencji zaś państwa członkowskie mogą przyznać czynne i bierne prawo wyborcze osobom, które nie posiadają obywatelstwa UE, a które pozostają w ścisłym związku z tym państwem⁵⁸.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące praw wyborczych do samorządu lokalnego określa dyrektywa 94/80/WE z 19 grudnia 1994⁵⁹. Na mocy jej postanowień

⁵⁷ Ibidem, s. 1038–1039.

⁵⁸ C-45/04: Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-07917, pkt74 i 78.

⁵⁹ Dyrektywa 94/80/WE ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w pań-

osoba, która, w chwili określonej w przepisach prawa wyborczego państwa członkowskiego jako data wymagana do uczestnictwa w wyborach, jest obywatelem UE i nie jest obywatelem państwa członkowskiego, w którym mieszka (ale spełnia wymagania konieczne dla korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego), może skorzystać z przysługujących jej praw wyborczych w wyborach do samorządu lokalnego. Pod tym pojęciem dyrektywa rozumie „głosowanie powszechne i bezpośrednie mające na celu wyłonienie rady reprezentantów oraz tam, gdzie przewidują to przepisy prawa państwa członkowskiego, także wybory organu wykonawczego jednostki podstawowej samorządu lokalnego” (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1). Pod pojęciem wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego dyrektywa rozumie jednostki administracyjne wymienione w Załączniku, które, zgodnie z prawem krajowym każdego z państw członkowskich, mają organy wybrane w wyborach powszechnych i bezpośrednich, upoważnione do zarządzania na szczeblu podstawowej organizacji politycznej i organizacyjnej niektórymi sprawami lokalnymi na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Interpretacja tak zdefiniowanego samorządu lokalnego istotnie różni się w wielu krajach. I tak, jeśli we Francji obywatel UE będzie mógł uczestniczyć jedynie w wyborach gminnych, to w Niemczech, z uwagi na zdecydowanie silniejsze tradycje samorządowe, będzie mógł uczestniczyć w wyborach do władz gmin (Gemeinde) oraz powiatu (Kreis).

Wymieniona dyrektywa reguluje również kwestię zapobiegania uczestnictwu w wyborach osób pozbawionych biernego prawa wyborczego oraz zakazu kumulacji urzędów. W szczególności warto zwrócić uwagę na art. 9 ust. 2 lit b, na mocy którego państwo miejsca zamieszkania może zażądać, by osoba kandydująca przedstawiła specjalne zaświadczenie wydane przez właściwy organ administracji państwa pochodzenia, stwierdzające, że nie została ona pozbawiona praw wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że konieczność uzyskania odpowiednich dokumentów stanowi przeszkodę biurokratyczną, która w pewnych sytuacjach może być rzeczywistym utrudnieniem. Państwa członkowskie mogą zastrzec, że w skład organu wykonawczego będą wchodziły wyłącznie osoby posiadające ich obywatelstwo, jednak pod warunkiem, że tak skonstruowana egzekutywa jest wybierana na całą kadencję. W takim przypadku jednak biernie prawo wyborcze obywateli UE nie będących obywatelami państwa zamieszkania jest istotnie ograniczone.

Ponadto, w myśl art. 6 ust. 2 wszyscy uczestniczący w wyborach podlegają zakazowi kumulacji urzędów, według przepisów państwa, w którym odbywają się wybory. Jeśli w świetle prawa danego państwa dany urząd jest niepołączalny z funkcją w samorządzie, o którą ubiega się obywatel UE z innego państwa członkowskiego, to państwo to ma prawo zażądać, by zrezygnował on z kandydowania lub też zrzekł się tego urzędu.

Art. 7 dotyczy korzystania z czynnego prawa wyborczego. Stanowi on, że co do zasady obywatel UE pragnący wziąć udział w głosowaniu musi wyrazić takie

stwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 12.

zyczenie. Jeśli z jakichś względów chciałby wykreślić swoje nazwisko ze spisu wyborców, to władze mają obowiązek zadośćuczynić jego oczekiwaniom. Jeżeli jednak w danym państwie, jak np. w Belgii, uczestnictwo w wyborach stanowi obywatelski obowiązek, wówczas państwo jest zobowiązane wciągnąć nazwiska obywateli UE na listę spisu wyborców. W tym celu obywatel UE nie będący obywatelem państwa zamieszkania przedstawia takie same dokumenty, jakie są wymagane od obywateli tego państwa, wraz z deklaracją stwierdzającą jego obywatelstwo państwa pochodzenia oraz adres miejsca zamieszkania w państwie przyjmującym. Rzecz jasna, w każdym przypadku wyborcy przysługuje środek odwoławczy na zasadach określonych w przepisach prawa krajowego dla pozostałych obywateli (art. 11).

Najpoważniejsze jednak ograniczenie zawiera art. 12. W sytuacji, gdy w danym państwie członkowskim liczba obywateli UE nie posiadających obywatelstwa państwa zamieszkania przekracza 20%, takie państwo może nałożyć dodatkowe ograniczenia. Może ono uzależnić czynne prawo wyborcze od domicylu, który – na zasadzie odstępstwa od generalnego zakazu dyskryminacji – będzie obowiązywał tylko osoby będące obywatelami innych niż państwo przyjmujące państw członkowskich UE. Ograniczenie to może jednak obowiązywać nie dłużej niż przez okres jednej kadencji samorządu, a w przypadku biernego prawa wyborczego – dwóch kadencji. Ta „klauzula luksemburska” teoretycznie miała podlegać dość szczegółowemu przeglądowi co 6 lat. Komisja miała w ramach specjalnego raportu rekomendować odpowiednie poprawki, a nawet sprawdzić, czy przedłużanie tych ograniczeń jest nadal uzasadnione (art. 12 *in fine*). W praktyce to prowizoryczne rozwiązanie utrwaliło się, przynajmniej w odniesieniu do pomysłodawcy tj. Luksemburga oraz (częściowo) Belgii, które w 2005 przekonały Komisję do przedłużenia możliwości korzystania z tych wyłączeń⁶⁰.

Odrębne przepisy regulują zasady korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Ogólne zasady wyborów do PE sformułował Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976. Jak wiadomo, akt wytycza jedynie ogólne ramy, w jakich wybory mają się odbywać (ze szczególnym naciskiem położonym na zachowanie zasady proporcjonalności), a w kwestiach szczegółowych odsyła do ordynacji wyborczych państw członkowskich⁶¹. W rezultacie, aby urzeczywistnić ogólnikowe postanowienia art. 19 w tej kwestii, Wspólnota wydała dyrektywę 93/109/WE ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez

⁶⁰ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyznania odstępstwa na mocy art. 19 ust. 1 Traktatu WE zgodnie z art. 12 ust. 4 dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, COM(2005) 382 wersja ostateczna, s. 5.

⁶¹ Szerzej na ten temat: A. Grzelak: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty OIDE” nr 4, Warszawa 2004, s. 24–53.

obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Na mocy art. 3 ust. 1 obywatele UE, którzy:

- a) mieszkają w innym państwie członkowskim aniżeli państwo, którego są obywatelami,
- b) spełniają wszelkie warunki, jakie przepisy prawa państwa zamieszkania stawiają swoim własnym obywatelom dla nabycia praw wyborczych,

korzystają zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a możliwości pozbawienia ich tych praw podlegają ścisłym ograniczeniom. Jedyne ograniczenia, jakie wyraźnie przewidziano w dyrektywie, dotyczą domicylu (o ile jest on wymagany przez przepisy ordynacji wyborczej dla obywateli państwa zamieszkania – tę regułę można również rozciągnąć na obywateli innych państw członkowskich uczestniczących w wyborach do PE) oraz zakazu głosowania wielokrotnego w tych samych wyborach parlamentarnych. Z czynnego prawa wyborczego można skorzystać albo w państwie zamieszkania, albo w państwie pochodzenia, ale wykluczone jest „głosowanie podwójne”. Ponadto, z udziału w głosowaniu i kandydowaniu w wyborach do PE są wykluczone osoby, względem których sąd państwa pochodzenia lub państwa zamieszkania orzekł karę pozbawienia praw wyborczych (art. 6). Państwo zamieszkania może domagać się od państwa pochodzenia przekazania informacji w tym zakresie.

Z art. 9 wynika, że państwo zamieszkania ma obowiązek wciągnąć osobę pragnącą korzystać z prawa wyborczego do PE na listę wyborców i w zasadzie nie może żądać żadnych innych dokumentów, aniżeli te, jakich oczekuje w analogicznych przypadkach od swoich obywateli. Na mocy art. 11, w przypadku odmowy wpisu, obywatel UE korzysta z takich samych środków prawnych jak obywatel państwa zamieszkania.

Czy powyższe przepisy przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności instytucji obywatelstwa UE? Wydaje się to mocno wątpliwe. Zasadniczy problem nie polega nawet na zastosowaniu „klauzuli luksemburskiej”, którą, jak ustaliła A. Grzelak⁶², także i w tym przypadku udało się Wielkiemu Księstwu wprowadzić do tekstu dyrektywy i przekonać Komisję do jej zastosowania. Większy (choć też nie najważniejszy) problem stanowią trudności pojawiające się w zakresie współpracy państw w przekazywaniu informacji, co uniemożliwia efektywne zwalczanie zjawiska „podwójnego głosowania” oraz eliminowanie osób pozbawionych praw wyborczych z rejestru uprawnionych do głosowania⁶³. Wydaje się, że problem ten przez długi czas uchodził uwadze europejskiego prawodawcy i dopiero ostatnio Wspólnota postanowiła raz jeszcze przyrzeć się temu zagadnieniu. Komisja Europejska proponuje mianowicie, by zrezygnować z mało skutecznego jak dotąd systemu wymiany informacji między państwami, utrzymując równocześnie obowiązek składania oświadczenia, że wyborca lub kandydat zobowiązuje się do wykonywania swojego prawa wyłącznie w państwie zamieszkania. Ponadto, ten

⁶² Ibidem, s. 35.

⁶³ Ibidem, s. 41.

obowiązek zostałyby wsparty odpowiednimi sankcjami karnymi w przypadku niewywiązania się ze zobowiązania zawartego w oświadczeniu⁶⁴. Na mocy art. 16 nowej dyrektywy państwa członkowskie mają współpracować w przeprowadzaniu – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – kontroli *ex post* w celu stwierdzenia ewentualnych przypadków podwójnego głosowania i kandydowania. Opierając się na informacjach państw członkowskich, Komisja przygotowuje specjalny raport dla Rady i Parlamentu⁶⁵.

Osoba pragnąca kandydować w wyborach do samorządu lokalnego będzie nadal zobowiązana do przedłożenia odpowiednich dokumentów, jeżeli zażądata tego miejscowe władze. Czas pokaże, czy proponowane zmiany – o ile zostaną zaaprobowane – okażą się skutecznym instrumentem.

Abstrahując jednak od powyższych kłopotów natury bardziej technicznej, ciekawo a zarazem groźny paradoks zaobserwował Jörg Gerkrath, który zwraca uwagę, że zwiększanie roli PE w systemie instytucji Wspólnot bynajmniej nie przełożyło się na wyniki frekwencji wyborczej, która na przestrzeni ostatnich 25 lat spadła z 63% w 1979 do 43% w 2004. Nie bez racji zauważa on również, że choć prawo głosowania i kandydowania należy do praw obywatela UE, to jednak w dalszym ciągu kwestia nadreprezentacji w PE przedstawicieli państw mniejszych na niekorzyść państw większych kłóci się zasadniczo z zasadą równości⁶⁶, co być może wpływa na odbiór tego prawa przez szerokie rzesze obywateli UE.

Podobnie wygląda kwestia wyborów do samorządu lokalnego, chociaż w tym przypadku dysponujemy jedynie częściowymi danymi, a ostatni raport Komisji poświęcony implementacji dyrektywy 94/80/WE został sporządzony w 2002⁶⁷. Z raportu tego wynika jednak, że, ogólnie rzecz biorąc, frekwencja wyborcza wśród obywateli UE nie będących obywatelami państwa zamieszkania była zdecydowanie niższa od średniej krajowej, choć geograficznie zróżnicowana: od ok. 35% w Skandynawii do 10% w Grecji. Jak się okazało, także i w tym przypadku na przeszkodzie stanęła nie wadliwa implementacja dyrektywy (drobne trudności udało się przezwyciężyć stosunkowo szybko) lecz – jak się wydaje – brak właściwej informacji. Z raportu wynika też, że państwa członkowskie jedynie w nielicznych przypadkach założyły sobie trud, aby dotrzeć z informacją do potencjalnych wyborców⁶⁸.

⁶⁴ Ibidem, s. 7.

⁶⁵ *Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami*, COM(2006) 791 wersja ostateczna.

⁶⁶ Por. J. Gerkrath: *Representation of citizens by the EP*, „European Constitutional Law Review” 2005, no. 1, s. 77.

⁶⁷ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*, COM(2002) 260 final.

⁶⁸ Ibidem.

Na marginesie powyższych rozważań warto również zwrócić uwagę czytelnika na status europejskich partii politycznych, co w kontekście czynnego i biernego prawa wyborczego obywatela UE do Parlamentu Europejskiego nie pozostaje bez znaczenia. Niewątpliwie wskutek zmian wprowadzonych przez Traktat z Nicei ostatnie lata pozytywnie wpłynęły na tempo zacieśniania współpracy europejskich partii politycznych. Dodany przez Traktat z Maastricht art. 138a (art. 191 TWE) przypisujący partiom politycznym na poziomie europejskim ważną rolę w procesie integracji i stwierdzający, że przyczyniają się one do „kształtowania świadomości obywatelskiej oraz wyrażania woli politycznej obywateli Unii”, przez wiele lat pozostawał w zasadzie martwą literą, niemniej jednak stanowił podstawę prawną rozporządzenia PE i Rady 2004/2003 w sprawie przepisów o partiach politycznych na poziomie europejskim oraz zasad ich finansowania. Na ile proces instytucjonalizacji europejskich systemów partyjnych może wpłynąć na efektywność instytucji obywatelstwa UE – pozostaje sporne. Bez wątpienia pojawienie się wyżej wymienionych uregulowań do pewnego stopnia zdynamizowało proces konsolidacji europejskiego życia partyjnego. Warto jednak w tym miejscu przypomnieć tezy C. Mika i F. Jasińskiego, którzy szczegółowo analizując postanowienia ww. rozporządzenia wskazywali niedwuznacznie, że już sam tytuł dokumentu sugeruje, iż chodzi tu nie tyle o europejskie partie polityczne co raczej o specyficzną emanację partii krajowych, które działają za pośrednictwem swoich przedstawicieli na poziomie europejskim⁶⁹. W zasadzie pogląd ten został zaaprobowany w doktrynie⁷⁰. Należy przy tym pamiętać, że poszczególne ugrupowania, właśnie dlatego że czują się bardziej partiami krajowymi niż emanacją obywateli UE, potrafiły łamać dyscyplinę klubową, gdy tylko pojawiło się zagrożenie, że głosowanie zgodnie z interesem UE i ustaleniami na poziomie europejskim mogłoby się odbić na wynikach wyborów w państwie pochodzenia⁷¹. Wydaje się więc, że postępujący proces konsolidacji partii politycznych działających na poziomie europejskim jedynie w niewielkim stopniu wpływa na problematykę obywatelstwa.

3.5. Prawo petycji

Pisząc o prawie petycji, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że z prawa petycji – obok obywateli UE – mogą korzystać także obywatele państw

⁶⁹ F. Jasiński, C. Mik: *Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) z 4 listopada 2003 w sprawie przepisów o partiach politycznych na poziomie międzynarodowym i zasadach ich finansowania – komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 294.

⁷⁰ B. Kosowska-Gąstoł: *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, „Studia Europejskie” 2005, nr 3, s. 87–88.

⁷¹ W tym miejscu warto przypomnieć, że choć dyrektywa PE i Rady 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 dotycząca usług na rynku wewnętrznym została w zasadzie poparta przez całość frakcji europejskich socjalistów w PE, to jednak z obawy o wynik wyborów, jak i z uwagi na skomplikowaną sytuację wewnętrzną, francuscy socjaliści głosowali przeciwko.

trzecich, posiadający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, osoby prawne posiadające w nim swoją siedzibę statutową, a nawet osoby zamieszkałe poza UE, o ile dana kwestia dotyczy funkcjonowania UE za granicą i dotyka ich bezpośrednio⁷². Jak ustalił Adam Łazowski, dość częstą praktyką jest również wnoszenie petycji zbiorowych podpisanych nierzadko nawet przez kilka tysięcy osób⁷³. Od strony prawnej nieco gmatwa sprawę fakt, że jakkolwiek art. 21 TWE przyznaje każdemu obywatelowi UE prawo do petycji, to jednak, jeśli chodzi o szczegółowe warunki jej złożenia, odsyła on do art. 194, który znajduje się w części poświęconej kompetencjom Parlamentu Europejskiego. Przepis ten stanowi, że „wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio”. Nie precyzuje on jednak, jakimi kryteriami miałyby się kierować Komisja Petycji przy ocenie, co znaczy słowo „bezpośrednio”⁷⁴. Nie jest to jednak jedyna zagadka. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czym się różni zwykły list od petycji, Łazowski wskazuje na raport Komisji Petycji za lata 1993–1994, która zdefiniowała jako petycję wszelkie skargi, żądania, sformułowania opinii, żądania podjęcia działań, reakcje na rezolucje Parlamentu Europejskiego albo decyzje innych organów Wspólnot przekazane przez osoby fizyczne lub prawne. Teoretycznie petycja, aby mogła być rozpatrzona przez PE, musi wchodzić w zakres przedmiotowy TWE, jednak Komisja ds. Petycji PE rozpatruje również sprawy wchodzące w zakres dwóch pozostałych filarów UE tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych⁷⁵. Jeśli chodzi zaś o zakres podmiotowy, to z całą pewnością skargi mogą dotyczyć działalności organów Wspólnot a także państw członkowskich w sprawach wchodzących w zakres TWE. Zwraca się przy tym uwagę, że w sytuacji, gdy dana sprawa dotyczy złego zarządzania, to za zgodą autora petycji można przekazać sprawę Ombudsmanowi, który jest właściwy do rozpatrywania tego typu przypadków.

Te nieco ogólnikowe postanowienia art. 194 TWE konkretyzuje art. 191 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (RPE). Na mocy tego przepisu, aby uruchomić mechanizm petycji, skarżący obowiązany jest sporządzić skargę w jednym z języków urzędowych UE (w innym przypadku konieczne jest tłumaczenie), ponadto petycja musi zawierać nazwisko, obywatelstwo i miejsce zamieszkania

⁷² Por. art. 191 pkt. 1 i 10 Regulaminu PE.

⁷³ P. Magnette: *Le droit de pétition: une citoyenneté protestataire?*, „Problèmes Politiques et Sociaux” 2004, nr 901, s. 64 oraz A. Łazowski: *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich: pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 97–98.

⁷⁴ A. Łazowski: *op.cit.*, s. 100–101.

⁷⁵ W ocenie Łazowskiego sprawa ta jednak ma znaczenie głównie teoretyczne, gdyż *gros* spraw, jakie wpływają pod obrady Komisji, wchodzi ściśle w zakres uregulowań TWE. *Ibidem*.

osoby, która ją składa. W przypadku odrzucenia petycji z powodów formalnych, przekazuje się decyzję skarżącemu wraz z uzasadnieniem.

Petycja zarejestrowana w PE trafia do utworzonej w 1987 Komisji Petycji (KP), która na pierwszym etapie bada dopuszczalność skargi a następnie, gdy dojdzie do wniosku, że formalne przesłanki są spełnione, przechodzi do meritum. Niemniej jednak uprawnienia komisji są dość skromne. Może ona przede wszystkim sporządzić raport a także złożyć wniosek o przyjęcie rezolucji przez PE (por. art. 192 RPE). Sama jednak żadnych uprawnień decyzyjnych nie posiada. Zakres jej oddziaływania wynika głównie ze ścisłej współpracy z Komisją Europejską, opartej na porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 12 kwietnia 1989 w sprawie wzmocnienia prawa do petycji⁷⁶. Na mocy tego porozumienia KP ma prawo do odpowiedniej dokumentacji i wsparcia przez Komisję Europejską, z którą pozostaje w ścisłym kontakcie, podobnie jak z Ombudsmanem. Wydaje się jednak, że wobec tak ukształtowanych kompetencji jest to niezbyt skuteczny mechanizm. W sytuacji bowiem, gdy autor petycji sądzi, że Komisja naruszyła jego interes, nie przysługuje mu żadna droga sądowa. Powtarzane przy różnych okazjach zapewnienia, że petycja stanowi jedyny mechanizm łączności obywatela UE z organem, który sam wybierał (tj. Parlamentem)⁷⁷, nie zmieniają generalnego obrazu sytuacji. Niewielkie pocieszenie stanowi fakt, że z biegiem czasu proporcje petycji odrzucanych z powodów formalnych spadły z połowy ogólnej liczby nadesłanych⁷⁸ do ok. jednej trzeciej⁷⁹. Biorąc pod uwagę, że liczba składanych skarg od lat waha się na poziomie 1000 rocznie, można mówić o otwartym kryzysie tej instytucji, skoro poszerzenie UE o blisko 75 mln nowych obywateli nie wpłynęło w żaden sposób na zwiększenie zainteresowania petycją⁸⁰.

3.6. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich UE

Mechanizm skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE, jak i sam urząd wywodzący się z tradycji administracyjnych państw skandynawskich, pojawiły się stosunkowo późno w postanowieniach traktatów. Odpowiednie zmiany wprowadził dopiero Traktat z Maastricht. Debata na ten temat była dość burzliwa⁸¹, ale ostatecznie państwa członkowskie osiągnęły kompromis. Na mocy art. 21 TWE obywatele UE otrzymali prawo składania skarg do RPO UE. Art. 195 ust. 1 TWE

⁷⁶ OJ 1989 C 120, s. 90.

⁷⁷ *Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005*, A6-0178/2006 (Patrz: Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego, s. 3, pkt D).

⁷⁸ A. Łazowski, op.cit., s. 107.

⁷⁹ Patrz: *Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005*, A6-0178/2006, pkt H.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 10. Warto również dodać, że stałą bolączką jest nienajlepsza współpraca z Komisją Europejską oraz czas rozpatrywania petycji, co niewątpliwie wpływa na efektywność tego środka i postrzeganie instytucji przez obywateli.

⁸¹ A. Łazowski, op. cit., s. 118–119.

stanowi, że RPO jest powoływany przez Parlament Europejski i przyjmuje skargi zarówno od obywateli UE, jak i każdej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, w przypadku niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych. Jedynie w przypadku ETS i SPI rzecznik nie jest kompetentny do rozpatrzenia skargi.

Gdy RPO dojdzie do wniosku, że skarga jest uzasadniona, wówczas wszczyna dochodzenie, chyba że fakty podniesione w skardze są lub były już przedmiotem postępowania sądowego. Jeśli niewłaściwe administrowanie dotyczy jednej z instytucji Wspólnot, wówczas rzecznik przekazuje jej odpowiednią informację. Instytucja ma wtedy 3 miesiące na ustosunkowanie się do wniosku RPO, który musi przesłać sprawozdanie w tej sprawie Parlamentowi, danej instytucji oraz stronie skarżącej.

Nie miejsce tu na szczegółowe omawianie procedur wyboru czy odwoływania, ani też podstaw prawnych, na których RPO może oprzeć swoje działania. Wystarczy jednak przypomnieć art. 195 ust. 2, który stanowi, że kadencja rzecznika pokrywa się z kadencją parlamentu (przy czym możliwa jest reelekcja), zaś zdymisjonować rzecznika może tylko ETS, a i to wyłącznie wówczas, „jeżeli nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub jeżeli dopuścił się poważnego uchybienia”. Art. 195 ust. 3 dotyczy niezawisłości rzecznika i na tym postanowienia TWE w interesującej nas kwestii się kończą. Więcej szczegółów można znaleźć w statucie⁸² oraz decyzji RPO UE o przepisach wykonawczych⁸³. Zakres podmiotów uprawnionych do składania skargi okazuje się w praktyce dość podobny do kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia petycji, gdyż rzecznik przyjmuje skargi także od obywateli państw trzecich zamieszkałych na terytorium UE⁸⁴. W rezultacie, także i w tym przypadku nie można mówić o wyłącznie obywatelskim charakterze skargi. Skarga ta dotyczy przypadków niewłaściwego administrowania organów i instytucji Wspólnot Europejskich (ale nie państw członkowskich). Brak definicji *niewłaściwego administrowania* do pewnego stopnia zrównoważyły raporty pierwszego rzecznika J. Södermana, który stwierdził, że „ani traktat, ani statut nie definiują pojęcia niewłaściwego administrowania. Oczywiście jest jednak, że ma ono miejsce wówczas, gdy instytucja lub organ nie działają zgodnie z traktatami i aktami prawnymi Wspólnoty, które są dla nich wiążące lub też, jeżeli nie przestrzegają reguł i zasad prawa wywiedzionych przez ETS i SPI”.

I dalej: „Przykładowo rzecznik musi wziąć pod uwagę wymagania art. F Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym instytucje i organy Wspólnoty mają przestrzegać praw podstawowych. Także inne sytuacje mogą prowadzić do złego

⁸² Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 1, s. 283.

⁸³ Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiająca przepisy wykonawcze, dostępna na stronie: <http://www.ombudsman.europa.eu/lbasis/pl/provis.htm>

⁸⁴ K. Heede: *European Ombudsman: redress and control at Union level*, Hague 2000, s. 116.

zarządzania, w tym nieprawidłowości administracyjne, zaniechania administracyjne, nadużycia władzy, zaniedbania, niezgodne z prawem procedury, nieuczciwość, złe funkcjonowanie lub niekompetencja, dyskryminacja, możliwa do uniknięcia zwłoka, brak lub odmowa informacji⁸⁵.

Rzecznik zastrzega przy tym wyraźnie, że wskazana lista ma charakter przykładowy, zaś próbom nadmiernego rygoryzmu definicyjnego w odniesieniu do zakresu pojęcia „niewłaściwe administrowanie” jest zdecydowanie przeciwny. Niemniej jednak brak ścisłej definicji nie oznacza, że nie istnieją żadne granice w jego działalności. Jako przykład takich granic podaje polityczną, nie zaś administracyjną naturę napływających skarg, czy też żądania ustosunkowania się do treści legislacji wspólnotowej. Wreszcie stwierdza, że art. 138 (dziś 195 ust. 1) „wymaga by wyłączać skargi, jeśli są one oczywiście bezzasadne i jeżeli skarga nie zawiera wystarczających powodów dających podstawy do dalszego postępowania”⁸⁶. Odnosnie do organów, jakie wchodziłyby w zakres kognicji, już kilka lat temu A. Łazowski sygnalizował, że w praktyce urząd rzecznikowski poszedł bardzo daleko w kierunku objęcia właściwie wszelkich organów utworzonych na podstawie umowy międzynarodowej lub wspólnotowej legislacji wtórnej, usiłując wkroczyć na obszary, które z mocy samego TWE nie podlegały jego kognicji np. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych⁸⁷. Jeśli chodzi o wymagania formalne, to nie są one zbyt surowe. Poza danymi identyfikacyjnymi pozwalającymi ustalić tożsamość, art. 2 ust. 4 statutu stanowi, że: „Skarga musi zostać złożona w terminie dwóch lat od daty powzięcia przez skarżącego informacji o faktach będących przedmiotem skargi. Jej złożenie musi być poprzedzone odpowiednimi działaniami administracyjnymi wobec instytucji i organów, których dotyczy”. W praktyce oznacza to konieczność wyczerpania wszelkich możliwości dochodzenia swoich roszczeń przed organami mającymi stać się celem działań rzecznika. Drugi powód, który może spowodować odrzucenie skargi, to toczące się lub zakończone postępowanie sądowe w tej kwestii (art. 2 ust. 7). Jeśli rzecznik dojdzie do wniosku, że skarga jest dopuszczalna, to, choć nie ma on żadnych uprawnień decyzyjnych, może jednak domagać się zarówno dostępu do właściwie wszelkich informacji i odpowiedniej dokumentacji, jak i zeznań urzędników Wspólnot w zakresie objętym postępowaniem, żądać przygotowania i być obecnym w czasie wizji lokalnej, zlecić sporządzenie raportów. Nie wchodząc w dalsze uregulowania dotyczące procedur działalności RPO UE, warto zauważyć, że brak mu nie tylko uprawnień decyzyjnych, ale nawet możliwości występowania w procesie sądowym w trybie art. 230 TWE. Z badań Łazowskiego wynika też, że choć liczba skarg do rzecznika w 2002 przekroczyła 10 tys., to jednak blisko

⁸⁵ The European Ombudsman. Report for the year 1995, cz. II, raport dostępny: http://www.ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm (Tłumaczenie fragmentów na j. polski – A.G).

⁸⁶ The European Ombudsman. Report for the year 1995, cz. II, raport dostępny: http://www.ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm

⁸⁷ A. Łazowski, op.cit., s. 127–129.

70% nie spełniało wymogów formalnych określonych postanowieniami TWE i przepisów wykonawczych⁸⁸. W konsekwencji, choć nie ulega żadnej wątpliwości, że rzecznik odegrał na przestrzeni ostatnich 10 lat stosunkowo pozytywną rolę – zwłaszcza w zakresie rozwoju standardów dobrej administracji⁸⁹, których włączenie do kanonu praw obywatela UE za pośrednictwem KPP raczej trudno sobie wyobrazić bez tego urzędu – to jednak jego działalność trudno uznać za przełomową dla instytucji obywatelstwa.

3.7. Ochrona i opieka konsularna

Art. 20 TWE stanowi, że „każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Państwa Członkowskie ustanawiają między sobą niezbędne reguły oraz podejmują rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony”. Na mocy art. 5 ust. 1 decyzji 95/553/WE⁹⁰ ustalono, że pod pojęciem ochrony rozumie się pomoc w przypadku zgonu, poważnego wypadku i ciężkiej choroby, pomoc w razie aresztowania lub zatrzymania, pomoc ofiarom aktów przemocy, udzielenie pomocy i repatriację do kraju pozbawionych środków obywateli Unii. W innych przypadkach urzędy dyplomatyczne i konsularne powinny przyjąć z pomocą, o ile leży to w ich kompetencji. Abstrahując od raczej zniechęcającej dotychczasowej praktyki, w której uprawnienie to odgrywało rolę głównie symboliczną, warto przywołać w tym miejscu opinię niemieckiego eksperta Stefana Kadelbacha, który już kilka lat temu sygnalizował, że opieka dyplomatyczna, jak rozumie ją tradycyjnie prawo międzynarodowe publiczne, tj. przejście i popieranie przez państwo A roszczeń swoich własnych obywateli, wynikłych z naruszenia prawa międzynarodowego przez państwo B – w zasadzie w ogóle nie mogłaby być realizowana w ramach współpracy zapowiedzianej w art. 20⁹¹. Ponadto, przez długi czas tej decyzji (jak ostatnio przypomniała Komisja – jedynej w dorobku UE

⁸⁸ A. Łazowski, op.cit., s. 142–143. Autor wskazuje także, że 7 lat, jakie upłynęły od powołania instytucji jest okresem zbyt krótkim, by dokonać jednoznacznej oceny (patrz: s. 148–149). Jednak także on podkreśla, że zarówno petycja, jak i skarga do rzecznika mogą mieć charakter jedynie komplementarny (patrz s. 89 i s. 243–244). Wydaje się również, że na tle pozostałych omawianych w jego pracy mechanizmów pozasądowych służących dochodzeniu praw jednostek (ze szczególnym uwzględnieniem skarg do Komisji) prawa obywatelskie wynikające z art. 21 TWE przedstawiają się niezbyt imponująco.

⁸⁹ Szerzej na ten temat: P. G. Bonnors: *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review” 2000, vol. 25, no. 1, s. 49–53; W. Yeng-Seng: *Premier bilan de l'activité du Médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée*, „Revue du Marché Commun” 2003, iss. 468, s. 331–334.

⁹⁰ OJ 1995 L 314, s. 73–76.

⁹¹ S. Kadelbach: *Union Citizenship*, „Jean Monet Working Paper” 2003, no. 9, Max Plank Institute for Comparative Public Law and International Law Heidelberg, 24–27 February 2003.

w zakresie aktywnej implementacji art. 20)⁹² nie udało się implementować do wewnętrznych porządków prawnych, co nie najlepiej rokuje tej instytucji. Problem jest jednak palący. Z raportu Komisji wynika bowiem, że 27 państw członkowskich posiada swoje przedstawicielstwa jedynie w USA, ChRL i Federacji Rosyjskiej, co powoduje, że w sytuacji takiej katastrofy, jak tsunami w 2004 r., wiele państw nie dysponuje siecią konsularną, która byłaby w stanie przynajmniej zewidencjonować problem, nie mówiąc już o skutecznym udzielaniu pomocy. Dość stwierdzić, że w momencie katastrofy jedynie 6 państw członkowskich posiadało swoje przedstawicielstwa na Sri Lance, a w Brunei – jedynie 3⁹³.

Proponowane w zielonej księdze działania raczej nie przyczynią się do poprawy sytuacji. Komisja zaproponowała bowiem przede wszystkim intensyfikację działań informacyjnych, w tym poprzez wprowadzenie zmian w paszportach wydawanych przez państwa członkowskie, wymianę informacji, publikację broszur, czy rozszerzenie kategorii osób chronionych w trybie art. 20 na osoby będące członkami rodziny obywatela Unii i nie posiadające obywatelstwa państwa członkowskiego, a ponadto utworzenie wspólnych biur państw członkowskich⁹⁴. Wydaje się jednak, że zasadniczym problemem, obok kwestii *stricto* finansowych, może się okazać w pewnych przypadkach brak woli politycznej, by niektóre bardziej ambitne założenia wcielić w życie. Nawet jednak, jeżeli 27 członków UE posiadałoby rzeczywistą chęć realizacji zawartych w księdze postulatów, to pozostaje faktem, że pojawiające się tam pomysły inne aniżeli informacyjne, wymagałyby dla ich urzeczywistnienia – w świetle klasycznych rozwiązań konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 – zgody państw przyjmujących. W niektórych przypadkach uzyskanie takiej zgody może się okazać trudne.

3.8. Prawo zwracania się na piśmie do instytucji i organów WE w dowolnym języku urzędowym i otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21 zd. 3 TWE) oraz prawo dostępu do dokumentów wspólnotowych (art. 255 TWE)

Jakkolwiek na temat obydwu praw powstała już obszerna literatura, to jak dotąd nie ma zgodności w ocenie ich kwalifikacji. Kłopot polega bowiem na tym, że w prawie europejskim brakuje jednoznacznie sformułowanego prawa obywatela do informacji i nawet w Karcie Praw Podstawowych (która wprowadziła kilka nowych, nie znanych orzecznictwu ETS uprawnień obywateli, o czym niżej) nie używa się tego terminu⁹⁵. W literaturze trafnie podnosi się jednak, że celem obydwu uprawnień jest właśnie zapewnienie jednostce dostępu do infor-

⁹² Zielona księga. *Ochrona dyplomatyczna i konsularna w krajach trzecich*, COM(2006) 712 wersja ostateczna.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem, s. 7–9.

⁹⁵ Nie oznacza to jednak, że kwestia dostępu do informacji nie była przedmiotem rozstrzygnięć ETS (por. w szczególności C-59/90: *SPUC vs Grogan*, ECR 1991, s. I-4685).

macji⁹⁶. W tym sensie można stwierdzić, że pośrednio, właśnie dzięki tym uprawnieniom oraz aktom prawa wspólnotowego wtórnego, prawo do informacji, choć z ograniczeniami, zostało jednak obywatelom zagwarantowane. Przejawem tych gwarancji są właśnie art. 21 zd. 3 i art. 255 TWE.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze, podstawową funkcją tych praw jest zapewnienie maksymalnej przejrzystości i zbliżenie Unii Europejskiej do jej obywateli⁹⁷. Z art. 21 zd. 3 TWE wynika jednoznacznie, że każdy obywatel może zwrócić się na piśmie w dowolnym języku urzędowym do wymienionych w tym przepisie instytucji i organów (Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego, ETS, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich UE), a instytucje i organy są obowiązane udzielić odpowiedzi w tym samym języku.

Jeśli chodzi o dostęp do dokumentów wspólnotowych, to choć formalnie prawo to nie zostało włączone do katalogu praw obywateli UE, lecz umieszczono je w art. 255 TWE, w praktyce jednak bardzo szybko przyjęto, że jest to również prawo obywatela UE. Szczegółowe uregulowania znajdują się w rozporządzeniu 1049/2001/WE w sprawie dostępu do dokumentów instytucji WE⁹⁸. Warto podkreślić, że choć traktat wymienia jedynie Parlament, Radę i Komisję jako organy, które mają obowiązek udostępnić dokumenty, to jednak w praktyce, w znacznej mierze dzięki działalności Rzecznika Praw Obywatelskich UE, udało się znacznie poszerzyć to prawo. Rzecz jasna w obydwu przypadkach zakres przedmiotowy może ulec ograniczeniu. Art. 4 wzmiankowanego rozporządzenia wskazuje wyraźnie, że na przeszkodzie mogą stać takie wartości jak ochrona interesu publicznego, prywatności jednostki, ochrona danych osobowych, interesów handlowych, postępowania sądowego i informacji prawnych, cele inspekcji, dochodzeń i audytów, wreszcie ochrona procedur podejmowania decyzji przez instytucje wspólnotowe. Do dyskusji pozostaje jednak kwestia, na ile tak skonstruowane prawo stało się magnesem przyczyniającym się do umacniania poczucia więzi obywateli UE z organami WE. Jak dowodzą badania, o informacje ubiegają się jedynie nieliczni obywatele, a i to głównie naukowcy i prawnicy, nie zaś statystyczni obywatele UE⁹⁹. W tym sensie trudno mówić o popularności tego prawa obywatelskiego. Wydaje się przy tym wątpliwe, by proponowane przez Komisję w zielonej księdze rozwiązania mogły przyczynić się do istotnego postępu w tym zakresie¹⁰⁰. Trudno bowiem zakładać, by koncepcja doprecyzowania znaczenia terminu „dokument prawodawczy”, o którym wspomina art. 12, czy też integracja

⁹⁶ W ten sposób m.in. A. Wyrozumska, op.cit., s. 416.

⁹⁷ A. Cieleń, A. Szymański, op.cit., s. 85. Wyrozumska, op.cit., s. 416, A. Ogonowska *Dostęp do dokumentów Unii Europejskiej* [w:] „Zeszyty OIDE” nr 6, Warszawa 2006, s. 42–44.

⁹⁸ Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 3, s. 331.

⁹⁹ *Zielona księga Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, COM(2007) 185 wersja ostateczna, s. 5.

¹⁰⁰ Ibidem.

reguł tworzących reżim dostępu do informacji o środowisku z resztą systemu regulującego zasady dostępu do dokumentów, mogły same w sobie okazać się przełomem i przyczynić się do zwiększenia zainteresowania obywateli UE dokumentami WE. Abstrahując jednak od zauważalnego w tym dokumencie braku jasnej wizji zmian, które niekiedy są wręcz uzależnione od wyników postępowań toczących się przed SPI, wydaje się, że zasadniczy problem sprowadza się nie tyle do nieadekwatnych rozwiązań prawnych, ile przede wszystkim do praktyki organów. W tym ostatnim zakresie trudno bowiem dopatrzeć się zbyt wielu pozytywów. Jak zauważa L. Krämer, dla organów krajowych coraz częstszą wymówką, pozwalającą na uchylenie się od udzielania całego szeregu informacji o środowisku, jest zagrożenie terroryzmem, a Komisja udzielała informacji w sektorze ochrony środowiska wyjątkowo skąpo¹⁰¹. Jak pokazują zaś ostatnie wydarzenia, ewentualne zaskarżanie odmowy udzielenia informacji przez instytucje do SPI czy ETS naraża wnioskodawcę na przewlekłe procesy, nie gwarantując bynajmniej sukcesu nawet tam, gdzie, jak się wydaje, instytucja Wspólnoty powinna udzielić żądanej informacji¹⁰².

Ponadto, na odrębną uwagę zasługuje kwestia dostępności informacji w języku innym niż angielski lub francuski. Jak dowodzi A. Ogonowska, dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie nie są zachęcające, a można nawet wyrazić wątpliwość, czy część informacji (i to nie tylko archiwalnych) o kluczowym znaczeniu dla prawa UE będzie w ogóle przetłumaczona na język polski¹⁰³. Ponieważ zaś powszechna znajomość języka angielskiego (nie wspominając o francuskim lub niemieckim) należy raczej do kręgu mitów niż rzeczywistości, można założyć, że w zrealizowaniu prawa do informacji wielokrotnie jeszcze przeszkodzi bariera językowa.

4. PRZYSZŁOŚĆ OBYWATELSTWA – UWAGI NA TLE TRAKTATU Z LIZBONY

Zmiany w kwestiach obywatelstwa zawarte w Traktacie z Lizbony (TL), który przejął zasadniczą część postanowień odrzuconego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, choć w teorii niezbyt znaczące, wymagają jednak krótkiego komentarza.

Przede wszystkim zwraca uwagę dość istotne przesunięcie akcentów w instytucji obywatelstwa UE, która dotychczas była traktowana jako „uzupełniająca” obywatelstwo krajowe (art. 17 TWE). Po zmianach, które wprowadzi Traktat z Lizbony, obywatelstwo unijne ma mieć jedynie „charakter dodatkowy” w sto-

¹⁰¹ L. Krämer: *EC Environmental Law 6th ed. London 2007*, s. 150–154.

¹⁰² Por. T-36/04 API vs KE.

¹⁰³ A. Ogonowska: *Dokumenty i publikacje instytucji i organów Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” nr 6, Warszawa 2006, s. 84–93.

sunku do obywatelstwa narodowego (art. 9 TUE w brzmieniu TL). Nie wydaje się, aby w uważnej analizie można było pominąć tę słowną zamianę. Gdyby dokończyć bowiem literalnej wykładni tak skonstruowanego przepisu, należałoby przyjąć, że obywatelstwo UE i obywatelstwo krajowe to dwie odrębne rzeczywistości prawne, pomiędzy którymi (wbrew temu co sądzono dotychczas) może – ale nie musi – zachodzić pewna łączność. Rzecz jasna, ostateczne wyjaśnienie tej kwestii będzie musiało poczekać na orzecznictwo ETS, wydaje się jednak, że przesunięcie akcentów jest tu więcej niż znaczące.

Jeśli chodzi o prawa i swobody obywatelskie, to Traktat z Lizbony wprowadza pewne nowe uprawnienia. Warto wspomnieć tutaj o nowym prawie do obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej (art. 11 ust. 4 TUE w brzmieniu TL). Dodanie tego prawa mogłoby odegrać pozytywną rolę, jednakże wymagania formalne (wymóg miliona podpisów obywateli UE pod projektem i klauzula, na mocy której podpisy mają pochodzić ze „znaczej liczby państw członkowskich”) oraz fakt, że KE nie jest bynajmniej zobowiązana – wskutek takiej inicjatywy – do przedłożenia projektu aktu prawnego, wskazują jednoznacznie, że obywatelstwo UE zostało wzbogacone przez TL jedynie w niewielkim stopniu. Ostatecznie wątpliwości musiałaby rozwiązać legislacja wtórna, która w sposób szczegółowy uregulowałaby zasady korzystania z tego uprawnienia. Niemniej jednak wydaje się, że zasadniczy kłopot z realizacją tych postanowień polega nie tyle na braku odpowiednich przepisów prawnych, ile na niewykształconej świadomości ogólnoeuropejskiej, która mogłaby się stać motorem społecznym odpowiednich inicjatyw legislacyjnych podejmowanych na szczeblu unijnym.

Ponadto, Traktat z Lizbony wprowadził do TUE prawo obywatela do uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii oraz do tego, aby decyzje, które go dotyczą, były podejmowane w sposób możliwie najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela (nowy art. 10 TUE). O ile powyższy przepis zdaje się przede wszystkim swego rodzaju konkretyzacją zasady subsydiarności, to można się zastanawiać, czy odnosi się to do nowego art. 11 ust. 1–3 TUE gwarantującego w dość enigmatyczny sposób prawo obywateli i stowarzyszeń przedstawicielskich do wypowiedzenia się i publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. W obu przypadkach dopiero czas pokaże, czy przepisy te staną się efektywnym mechanizmem prawa UE, czy też odegrają podrzędną, głównie fasadową rolę. Ich ogólnikowe sformułowanie wskazywałoby raczej na drugi wariant.

W rezultacie należy stwierdzić, że w przepisach, które wprowadził TL, częściej mówi się o obywatelach i obywatelstwie UE aniżeli w obowiązujących dotychczas przepisach prawa pierwotnego¹⁰⁴. Z drugiej strony, w literaturze już

¹⁰⁴ Tytułem przykładu można wskazać na art. 14 ust. 2 TUE w brzmieniu TL, który stanowi, że Parlament Europejski będzie się składał z przedstawicieli obywateli UE, podczas gdy obowiązujący obecnie art. 189 TWE określał „eurodeputowanych” mianem „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty”. Szerzej na ten temat: J. Gerkrath: *Representation of citizens by the EP*, „European Constitutional Law Review” 2005, 1, s. 73–78.

dawno zauważono, że Konstytucja dla Europy nie przyniosła istotnych zmian w interesujących nas kwestiach, a Traktat z Lizbony, przejmujący w znacznej mierze postanowienia Konstytucji, zmienia jedynie rozłożenie akcentów w tym zakresie. Wprawdzie postanowienia art. 255 TWE o prawie dostępu do dokumentów zostały przeniesione do art. 15 TfUE, który ponadto rozszerza krąg podmiotów obowiązanych do udostępnienia obywatelowi dokumentów (obywatel ma prawo domagać się dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii niezależnie od ich formy, nie zaś – jak dotychczas – od Komisji, Rady i Parlamentu), niemniej jednak, inaczej niż Traktat Konstytucyjny, TL lokalizuje prawo dostępu do dokumentów poza rozdziałem dotyczącym obywatelstwa, który został połączony z kwestią niedyskryminacji. Wyraźne zaś ograniczenie dostępu do dokumentów pochodzących ze źródeł postrzeganych dotychczas jako szczególnie odporne przed ujawnianiem informacji, tj. ETS, EBI, EBC, do tych, które powstają przy wykonywaniu funkcji administracyjnych, w niewielkim stopniu przyczyni się do zwiększenia przejrzystości UE. W rezultacie wiele wskazuje na to, że zarówno organa WE/UE, jak i większość państw członkowskich, nadal nie pozbyły się pewnych uprzedzeń związanych z uproszczonym udostępnianiem obywatelom informacji i dokumentów, i w dającej się przewidzieć przyszłości raczej nie należy spodziewać się większych zmian w tym zakresie.

Kwestię praw wynikających z obywatelstwa dodatkowo gmatwa tytuł V Karty Praw Podstawowych: *Prawa obywatelskie*. Nie wchodząc w zadawniony spór o istotę praw podstawowych i odróżnienie ich od praw obywatelskich wypada stwierdzić, że zasadniczy problem nie polega na szeroko dyskutowanej w mediach kwestii skutków włączenia karty w obręb przepisów posiadających moc równą traktatom¹⁰⁵, co przewiduje Traktat z Lizbony. Znacznie większy kłopot stanowi kwestia interpretacji postanowień tytułu V KPP UE. W tym tytule wyraźnie wyróżniono prawa obywatelskie jako specyficzną podgrupę praw podstawowych, która powinna – jak się wydaje – przysługiwać tylko obywatelom Unii. Ustawodawcy europejskiemu zabrakło jednak konsekwencji przynajmniej w dwu kwestiach. Po pierwsze karta nie stanowi wiernego odzwierciedlenia postanowień art. 18–21 TWE, choćby dlatego że przewiduje możliwość rozszerzenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państwa członkowskiego (por. art. 45 ust. 2 KPP UE). Po drugie zaś, należy zwrócić uwagę na pewną niespójność, jaka występuje między traktatami w brzmieniu nadanym im przez TL a tytułem V karty, który do praw obywateli dodaje prawo do dobrej administracji (nie przewiduje go *explicite* Traktat z Lizbony, choć być może udałoby się pod tym względem zinterpretować rozszerzająco art. 15 ust. 1 TfUE *in principe*). Karta z kolei nie przewiduje prawa do inicjatywy legislacyjnej, które znalazło się w nowym art. 11 ust. 4 TUE w wersji zmienionej przez TL. Skądinąd, w literaturze przedmiotu karty nie traktowano

¹⁰⁵ K. Lenaerts, P. van Nuffel, op.cit. s. 732–734, N. Rogers, P. Scanel, op.cit., s. 43.

nigdy ani jako wyczerpującego katalogu praw, które mogłyby przysługiwać jednostce w procesie stosowania prawa UE¹⁰⁶, ani też (w znacznej liczbie przypadków) jako przepisów wystarczająco precyzyjnych, aby osoba fizyczna lub prawna mogła powoływać się na nie przed sądami¹⁰⁷. Tak więc na gruncie teoretycznym pojawienie się KPP i zmiana jej statusu przez TL przyniosły więcej pytań niż odpowiedzi, lecz szczegółowa analiza tych zagadnień stanowczo wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Ostatecznie kwestię wpływu KPP UE na instytucję obywatelstwa mogłaby rozstrzygnąć praktyka, jednakże dotychczasowe zainteresowanie kartą ze strony sądów nie było wielkie. Choć od przyjęcia tego dokumentu na szczycie w Nicei upłynęło już ponad 7 lat, ETS niezwykle rzadko powoływał się na jej postanowienia, a jeśli już to czynił, to przede wszystkim w celu potwierdzenia pewnych praw podstawowych wywiedzionych wcześniej w swoim orzecznictwie z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich lub też czerpiących swoją moc z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰⁸. Niewiele lepiej wygląda sytuacja w orzecznictwie państw członkowskich¹⁰⁹. Tytułem przykładu warto przypomnieć, że zanim jeszcze francuscy wyborcy odrzucili w referendum projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, francuska Rada Konstytucyjna oceniając, na wniosek Prezydenta Republiki, zgodność projektu z francuską konstytucją wyraźnie dała do zrozumienia, że zmiana statusu karty z dokumentu niewiążącego na wiążący nie wpłynie w zasadniczy sposób na jej linię orzeczniczą w zakresie praw i swobód obywateli¹¹⁰. W konsekwencji wydaje się przesądzone, że nawet nadanie KPP UE mocy wiążącej przez Traktat z Lizbony jedynie w niewielkim stopniu wpłynie na omawiane tu zagadnienia. Pojawiający się zaś w literaturze pogląd, że postanowienia przejęte przez TL z dawnego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla

¹⁰⁶ Za powyższą tezę przemawia przede wszystkim sformułowania Preambuły, która wyraźnie wskazuje, na cel wydania KPP, którym jest „uczynienie ich bardziej widocznymi”, co nie wyłącza możliwości istnienia innych praw jednostki aniżeli przewidziane *expressis verbis* w KPP UE. Potwierdzają ją również postanowienia rozdziału VII.

¹⁰⁷ A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. 429.

¹⁰⁸ C-432/05: Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern, pkt 37, wyrok Trybunału z 13 marca 2007 r., Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-2271.

Nieco częściej przywoływał postanowienia karty Sąd Pierwszej Instancji, niemniej należy z całą mocą podkreślić, że mimo upływu lat sytuacja, w której jedna lub obie strony postępowania, względnie rzecznik generalny, powołują się na postanowienia KPP a ETS zbywa ich uwagi w tym zakresie całkowitym milczeniem, należy do najczęściej spotykanych w praktyce orzeczniczej Trybunału i próby przywołania w pismach procesowych postanowień KPP UE widziane są zdecydowanie niechętnie. W tym kontekście niedawny wyrok w sprawie C-540/03: Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej (Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-05769, pkt 38) należy traktować raczej jako wyjątek od reguły, aniżeli przełom.

¹⁰⁹ *5 lat Karty Praw Podstawowych UE*; (red. nauk. A. Gubrynowicz), Warszawa 2006.

¹¹⁰ Por. orzeczenie Rady Konstytucyjnej Republiki Francuskiej nr 2004-505 DC, *Journal Officiel* z 24 listopada 2004, s. 19885.

Europy w żadnym wypadku nie pozwalają mówić o oderwaniu obywatelstwa UE od jego ekonomicznych korzeni, należy uznać za zasadny¹¹¹.

5. WNIOSKI

Powyższa analiza zagadnień dotyczących obywatelstwa UE prowadzi do konkluzji, że, mimo upływu lat, Unii Europejskiej nie udało się wypracować spójnej wewnętrznie koncepcji obywatelstwa, zaś jego prawny kształt pozostaje w znacznej mierze niedookreślony. Czy jednak można się temu dziwić? Już okoliczności pojawienia się przepisów art. 17–22 TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht świadczyły przede wszystkim o braku wizji, czym obywatelstwo UE ma być w swej istocie. Skoro obywatele państw członkowskich korzystali już ze zdecydowanej większości praw, które w 1992 r. proklamowano jako należące do sfery praw obywateli, to nic dziwnego, że dla przeciętnego mieszkańca fakt pojawienia się w traktacie elementów nowej więzi, jaka miała go łączyć z Unią, pozostał całkowicie niezauważony. Warto przy tym raz jeszcze podkreślić, że, pomimo upływu wielu lat, w obowiązujących przepisach nadal brakuje odpowiadającej prawom sfery obowiązków. Ponadto, specyfiką obywatelstwa UE jest również i to, że – odmiennie niż w rozwiązaniach stosowanych w przypadku obywatelstwa państwowego – brak tu właściwie jakichkolwiek uprawnień, z których osoby posiadające ten status mogłyby korzystać na zasadzie wyłączności. Jak już była o tym mowa, nawet takie prawa jak prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego mogą przysługiwać nie tylko obywatelom UE, ale także innym osobom.

Charakter i zakres omawianych praw bez wątpienia nie jest jednolity. Nie budziłoby to wątpliwości (wszak prawa obywatelskie gwarantowane porządkami konstytucyjnymi państw członkowskich również nie stanowią prawnego monolitu), gdyby nie fakt, że w praktyce jedynie art. 18 TWE (prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu) był wykorzystywany w orzeczeniach ETS jako podstawa prawna, podczas gdy wzmianki o pozostałych prawach pozostają nadal nieliczne lub też Trybunał nie wypowiedział się na temat treści uprawnień, jakie wynikają z nich dla obywateli UE. Specyficzny kształt oraz niejasny charakter

¹¹¹ M. Kumm: *To be a European citizen? the absence of constitutional patriotism and the constitutional treaty*, „Columbia Journal of European Law” 2005, vol. 11, No. 3, s. 504–509. O kłopotach, jakie niesie dla pracowników nauki Traktat Konstytucyjny por. przykładowo A. Von Bogdandy, który nie na ostatnim miejscu wymienia fakt, że dotychczasowy fragmentaryzm orzecznictwa w zakresie praw podstawowych i nie do końca jasny stosunek do orzecznictwa strasburskiego stanowią jeden z poważniejszych kłopotów, jakie stanęły na drodze realizacji dalszego etapu integracji politycznej Europy. Autor (co warto podkreślić, tekst powstał przed fiaskiem referendum we Francji i Holandii) wręcz wyraża wątpliwość, czy tekst traktatu pozwoli na osiągnięcie wyższego stopnia integracji, co w teorii było głównym zamierzeniem „Konstytucji dla Europy”. (A. Von Bogdandy: *The prospect of the European Union: What European citizens are voting on?* „Common Market Law Review” 2005, s. 935–940).

prawny Unii Europejskiej dodatkowo powodowały, że w niektórych przypadkach (w szczególności dotyczy to prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej) przepisy TWE o obywatelstwie pozostawały de facto martwą literą. W tym miejscu godzi się również przypomnieć, że choć dorobek orzeczniczy ETS w zakresie prawa do swobodnego przemieszczania się jest niemały, to jednak ostatnie lata, zapewne z uwagi na rosnącą nieufność obywateli państw członkowskich do instytucji UE, nie sprzyjały bezkrytycznej kodyfikacji tego dorobku. Jak już wspomniano, dyrektywa 2004/38/WE przynajmniej w kilku miejscach wprowadza rozwiązania bardziej restrykcyjne od tych, które zawierały tezy orzeczeń ETS. Na ile zabezpieczenia wprowadzone do tej dyrektywy pod naciskiem niektórych państw członkowskich okażą się skuteczną zaporą przed nadmiernie liberalną wykładnią art. 12 i 18, pokaże dopiero przyszłość.

W rezultacie trudno dziwić się frustracji tych, którzy często już kilka lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht postrzegali dotychczasowe rozwiązania prawne albo jako fiasko¹¹², albo – w najlepszym razie – jako posiadające liczne mankamenty, choć same w sobie nie pozbawione zalet¹¹³. W zasadzie jednak panuje zgoda wśród autorów, że, nawet jeśli założyć, iż potencjał obywatelstwa UE realnie istnieje, to nie został on (jeszcze?) wykorzystany. Pozostaje też problem interpretacji rozszerzającej konstrukcję obywatelstwa UE na sprawy spoza I filaru. Nie będzie to chyba łatwe zadanie. W niedawnym orzeczeniu w sprawie *Advocaten voor de Wereld*¹¹⁴ opinia rzecznika generalnego, w której nawoływał on ETS do „przerwania milczenia” i usiłował uczynić z Karty Praw Podstawowych swoisty pomost między prawami w niej wymienionymi a sprawami wchodzącymi w zakres uregulowań trzeciego filaru, pozostała bez odpowiedzi ze strony sądu¹¹⁵.

A zatem, na postawione we wstępie pytanie dotyczące prawnego charakteru obywatelstwa UE odpowiedź musi raczej jednoznacznie wskazywać na jego komplementarny charakter. Mimo rozszerzającej wykładni ETS, zmierzającej do uczynienia z obywatelstwa UE mechanizmu pozwalającego jednostce nabyć szerszy pakiet praw niż wynikałoby to z literalnej wykładni art. 18 ust. 1, trudno stwier-

¹¹² U. Preus: *Problems of a Concept of European Citizenship*, „European Law Journal” 1995, no. 1, s. 267 oraz S. O’Leary: *European Union Citizenship. The options for reform*, Institute for Public Policy Research, London, 1996, a także w literaturze polskiej patrz: S. Konopacki: *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4, s. 53.

¹¹³ Tak np. w ocenie C. Mika obywatelstwo, mimo że ułomne, niesie ze sobą „ładunek postępu prawnego” (op.cit. s. 79); patrz także: W. Sadurski, op.cit.

¹¹⁴ C-303/05: *Advocaten voor de Wereld* VWZ przeciwko Leden van de Ministerraad, wyrok Trybunału (wielka izba) z 3 maja 2007 r., Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-3633.

¹¹⁵ Por. opinia rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomer w sprawie C-303/05, op.cit. Do dyskusji przy tym pozostaje, czy Colomerowi chodziło w opinii o rozszerzenie praw obywateli, czy też o uczynienie z KPP UE swoistego instrumentu pozwalającego ETS na zastosowanie KPP traktowanej jako zbiór tradycyjnie rozumianych praw podstawowych do interpretacji kwestii, które wchodzą w skład III filaru. W świetle tej opinii bardziej prawdopodobna wydaje się druga teza.

dzić, by w obecnym stanie prawnym można było mówić o obywatelstwie UE jako o prawie innym aniżeli akcesoryjne. W dalszym ciągu kluczowy element mechanizmu nabywania obywatelstwa Unii opiera się na założeniu posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich i nie wydaje się, aby w najbliższych latach ta ogólna reguła mogła ulec istotniejszym zmianom.

Ponadto należy zauważyć, że rozwój pojęcia obywatelstwa przebiega wyjątkowo nieharmonijnie. Obok dość szerokiego wpływu art. 18 ust. 1 na ewolucję pojęcia swobodnego przepływu osób, w ramach praw obywateli znajdujemy również i takie, które posiadają znacznie bardziej ograniczony charakter (prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej). Nawet jednak w przypadku swobodnego przepływu osób koncepcja obywatelstwa UE może odegrać rolę jedynie ograniczoną, a z tekstu dyrektyw i orzecznictwa ETS wynika jednoznacznie, że o zbliżeniu praw wszystkich obywateli UE przebywających na obszarze danego państwa członkowskiego nie może być dziś mowy. Nic nie wskazuje też na to, że wejście w życie poprawek do traktatów założycielskich zmieni zasadniczo postać rzeczy. Można również wskazać, że wobec debat filozoficznych i odrębnych szkół myślenia o instytucji obywatelstwa UE¹¹⁶, osiągnięcie konsensu nigdy nie było w tym zakresie proste, a wizja patriotyzmu konstytucyjnego, do której chętnie odwoływano się w przypadku obywatelstwa UE, okazała się znacznie trudniejsza do przeniesienia na grunt Unii niż to pierwotnie zakładano. Jakże są tego powody?

Wydaje się, że rozwój instytucji obywatelstwa UE (podobnie jak i całego prawa UE) w znacznej mierze był i nadal będzie ściśle uzależniony od aktualnego stanu politycznego, ekonomicznego i społecznego Unii. W konsekwencji, choć pewne problemy prawne, jakie pojawiły się w praktyce, mogły dodatkowo skomplikować zadanie, to coraz ostrzejszy kryzys ekonomiczny, którego symptomy zaczęły się pojawiać już w momencie zawierania Traktatu z Maastricht, nie mógł pozostać całkowicie bez wpływu na funkcjonowanie w praktyce konstrukcji prawnej obywatelstwa. Przyszłość obywatelstwa UE będzie więc zależała od zdolności Unii do rozwiązywania problemów trapiących jej obywateli. Jeśli uda się przełamać marazm instytucjonalny a cała Europa znajdzie się z powrotem na ścieżce trwałego wzrostu gospodarczego, wówczas także obywatelstwo UE stanie się instytucją atrakcyjną.

¹¹⁶ S. Kadelbach, *op.cit.*, s. 46–58.

*Adam Bodnar**

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ A OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	50
2. Miejsce obywatelstwa UE w systemie ochrony praw podstawowych w UE	51
2.1. Zarys systemu ochrony praw podstawowych w UE	51
2.2. Miejsce i znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w systemie ochrony praw podstawowych w UE	53
2.3. Karta Praw Podstawowych	58
3. Wpływ obywatelstwa UE na zakres ochrony praw i wolności osobistych	61
3.1. Uwagi wstępne	61
3.2. Reżim imion i nazwisk obywateli UE	61
3.3. Związki osób tej samej płci – droga do uznania poprzez obywatelstwo UE?	70
3.3.1. Związki osób tej samej płci w świetle orzecznictwa ETS	70
3.3.2. Konsekwencje korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się dla praw osobistych, w tym uznawania związków tej samej płci	72
3.4. Ochrona przed wydaleniem z terytorium państwa członkowskiego a obywatelstwo UE	77
4. Wpływ obywatelstwa UE na prawa i wolności polityczne	80
4.1. Uwagi wstępne – zależność realizacji praw i wolności politycznych od obywatelstwa	80
4.2. Dialog pomiędzy ETPCz a ETS w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego	81
4.3. Wybory lokalne – od praw obywatelskich w kierunku praw jednostki?	85
4.4. Członkostwo w partiach politycznych	90
4.5. Prawa związane z dostępem do służby publicznej	93
5. Wpływ obywatelstwa UE na prawa socjalne	94
6. Prawa osób należących do mniejszości narodowych – między szczególną ochroną a dodatkowymi korzyściami dla obywateli UE	96
7. Podsumowanie	99

* Dr Adam Bodnar jest adiunktem w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, pracuje także w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, gdzie prowadzi Program Spraw Precedensowych.

1. WSTĘP

Obywatelstwo UE jest stosunkowo nową instytucją prawną, wprowadzoną przepisami Traktatu z Maastricht. Na początku oceniano obywatelstwo UE jako instytucję bez większego znaczenia prawnego, podkreślając, że jej powstaniu nie towarzyszy istnienie prawdziwej tożsamości europejskiej, a przyznane prawa mają niewielką wartość praktyczną lub też wynikają z przepisów już obowiązujących prawa wspólnotowego.

Z biegiem lat obywatelstwo UE zaczęło jednak nabierać zupełnie niezależnego znaczenia. Przekształciło się z instytucji pozbawionej rzeczywistej wartości prawnej w instytucję, która jest „przeznaczona, aby stać się fundamentalnym statusem obywateli państw członkowskich”¹. Świadczy o tym przede wszystkim linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stopniowo nadaje kształt materialny prawom gwarantowanym w ramach tej instytucji (w szczególności swobodzie przemieszczania się i pobytu na terytorium innych państw członkowskich).

Jednocześnie jednak wprowadzenie obywatelstwa UE zbiegło się z rozwojem działań Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony praw podstawowych². Z jednej strony Unia Europejska rozszerza zakres ochrony praw podstawowych przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie działające w związku z wykonywaniem kompetencji unijnych. Z drugiej strony obywatelstwo UE zwiększa zakres zastosowania pod względem podmiotowym uprawnień znajdujących się w prawie poszczególnych państw członkowskich (z uwagi na stosowanie zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo) lub też eliminuje przepisy o charakterze dyskryminującym w stosunku do obywateli UE. W niektórych przypadkach poziom ochrony praw podstawowych obywateli UE jest dzięki temu wyższy niż ten gwarantowany na podstawie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

System ten jest także wzmacniany w wyniku aktywności UE na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji, realizowanej w wykonaniu kompetencji powierzonych przez art. 13 TWE. Na podstawie tego przepisu przyjęto szereg dyrektyw odno-

¹ C-84/99: Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECR 2001, s. I-6193, pkt 31 [tłum. A. B.].

² Prawa człowieka to prawa, które niezależnie od ich uznania w prawie pozytywnym mają charakter niezbywalnych praw moralnych o podstawowym i powszechnym charakterze (W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, Zeszyty Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, artykuł dostępny na stronie www.hfhrpol.waw.pl). Od praw człowieka należy odróżnić prawa podstawowe (*basic rights* albo *fundamental rights*, *Grundrechte*). Prawa podstawowe to w największym skrócie prawa człowieka, które znalazły swoje odzwierciedlenie w normach o charakterze konstytucyjnym. Pod względem podmiotowym prawa podstawowe można podzielić na prawa jednostki (prawa przysługujące każdej jednostce, niezależnie od obywatelstwa) oraz prawa obywatelskie (prawa przysługujące obywatelom danej wspólnoty politycznej). Z kolei pod względem przedmiotowym prawa podstawowe można podzielić na prawa i wolności osobiste, prawa i wolności polityczne oraz prawa społeczne, ekonomiczne i kulturalne (por. np. T.H. Marshall, Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londyn, 1992, na str. 8). Wyróżnić można także kategorię praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych.

szących się do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. W ostatnich latach szczególną rolę odgrywają dyrektywy przeciwdziałające dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wyznanie, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną³. Przepisy te mają duże znaczenie dla realizacji celów zakładanych przez UE, gdyż wymuszają na państwach członkowskich wprowadzenie środków prawnych umożliwiających jednostkom aktywne przeciwdziałanie dyskryminacji. Wobec nieratyfikowania przez wiele państw członkowskich Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wprowadzającego możliwość składania skarg indywidualnych w razie dyskryminacji), działania UE mają w tym zakresie szczególnie istotne znaczenie dla kształtowania systemu ochrony praw podstawowych w UE oraz w państwach członkowskich UE.

Struktura niniejszego opracowania jest następująca. W pierwszej części zostaną zarysowane podstawowe zasady ochrony praw podstawowych w Europie oraz sposób, w jaki w te zasady wpisuje się obywatelstwo UE. W kolejnych częściach zostanie przedstawiony wpływ obywatelstwa UE na poszczególne sfery praw – prawa osobiste, polityczne, socjalne, a także prawa mniejszości narodowych.

2. MIEJSCE OBYWATELSTWA UE W SYSTEMIE OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH W UE

2.1. Zarys systemu ochrony praw podstawowych w UE

W Unii Europejskiej ochrona praw podstawowych uznawana jest za jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie nie zawierały katalogu ani żadnych odniesień do praw człowieka. Jednak wraz z coraz szerszym zasięgiem obowiązywania prawa wspólnotowego, zdawało się, że decyzje podejmowane przez organy Wspólnot oraz państwa członkowskie implementujące normy prawa wspólnotowego prowadziły do naruszania praw podstawowych. W początkowym orzecznictwie ETS odmawiał rozpatrywania spraw pod kątem ochrony praw podstawowych. Dopiero w 1969 r. uznał, że prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego. ETS sformułował regułę, zgodnie z którą źródeł praw podstawowych, których ochrona należy do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, należy szukać w konstytucyjnych tradycjach państw członkowskich⁴ oraz w międzynarodowych instrumentach

³ Dyrektywa nr 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz Dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania osób – bez względu na religię lub wiarę, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną – w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁴ 11/70: Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, s. 1125.

ochrony praw człowieka⁵, a w szczególności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶ (dalej EKPCz lub konwencja). ETS w swoim późniejszym orzecznictwie⁷, poprzez wielokrotne powoływanie się na prawa podstawowe, doprowadził do wzmocnienia ich ochrony we Wspólnocie. Ochrona praw podstawowych jako jedna z ogólnych zasad prawa wspólnotowego została potwierdzona poprzez przyjęcie art. F ust. 2 (obecnie art. 6 ust. 2) TUE⁸.

Swoistą kodyfikacją praw podstawowych obowiązujących w UE jest Karta Praw Podstawowych. Nie jest ona obecnie wiążącym dokumentem prawnym. Po fiasku ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, którego była częścią składową, dopiero wejście w życie Traktatu z Lizbony spowoduje, że Karta Praw Podstawowych uzyska rangę dokumentu prawnie wiążącego (por. uwagi w dalszej części).

Karta Praw Podstawowych została już powołana w orzecznictwie przez Sąd Pierwszej Instancji.⁹ Jest także wskazywana jako podstawa interpretacji przez rzeczników generalnych.¹⁰ Na KPP powołują się organy stosujące prawo wspólnotowe¹¹ jako na wyraz demokratycznie ustalonej zgody co do zakresu praw pod-

⁵ 4/73: J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Commission of the European Communities, ECR 1974, s. 491.

⁶ 36/75: Roland Rutili v Ministre de l'intérieur, ECR 1975, s. 1219.

⁷ Por. 44/79: Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, ECR 1979, s. 3727; 136/79: National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities, ECR 1980, s. 2033; 222/84: Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECR 1986, s. 1651; 222/86: Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others, ECR 1987, s. 4097.

⁸ „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

⁹ T-54/99: max.mobil Telekommunikation Service GmbH v Commission of the European Communities, ECR 2002, s. II-313. Sąd Pierwszej Instancji powołał się w tym wyroku na art. 41 (prawo do dobrej administracji) oraz art. 47 (prawo do skutecznego środka zaskarżenia) Karty Praw Podstawowych.

¹⁰ Por. opinia rzecznika generalnego Siegberta Alberta z dnia 1 lutego 2001 r. do sprawy C-340/99: TNT Traco SpA v Poste Italiane SpA and Michele Carbone, Raffaele Ciriolo and Clemente Marino, ECR 2001, s. I-4109; opinia rzecznika generalnego Antonia Tizzano z dnia 8 lutego 2001 r. do sprawy C-73/99: The Queen v Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), ECR 2001, s. I-4881; opinia rzecznika generalnego Jeana Mischo z dnia 22 lutego 2001 r. do połączonych spraw C-22/99 oraz C-25/99: D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union, ECR 2001, s. I-4319.

¹¹ Opinia rzecznika generalnego Antonia Tizzano z dnia 8 lutego 2001 r. do sprawy C-73/99: The Queen v Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), ECR 2001, s. I-4881. Rzecznik stwierdził: „nie możemy zignorować jej wyraźnego celu, jakim jest, tam gdzie pozwalają na to jej przepisy, odegranie roli istotnego punktu odniesienia dla wszystkich stron – państw członkowskich, instytucji, osób fizycznych i prawnych – zaangażowanych w kontekście wspólnotowym” (pkt 28 opinii) [tłum. A. B.].

stawowych w UE¹². W niedawnych orzeczeniach na Kartę Praw Podstawowych zaczął się powoływać Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹³.

Istotne znaczenie dla ochrony praw człowieka w Europie – w tym dla państw członkowskich Unii Europejskiej – ma Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku. System konwencji wyznacza kierunki wykładni prawa w kwestii naruszeń praw człowieka¹⁴. Ochrona praw człowieka w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest także wzmacniana poprzez inne międzynarodowe instrumenty, w szczególności powstałe w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. W tym kontekście istotne znaczenie posiadają instytucje monitorujące przestrzeganie praw człowieka zagwarantowanych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych.

2.2. Miejsce i znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w systemie ochrony praw podstawowych w UE

Wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami Rady Europy, a w konsekwencji stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Państwa te ratyfikowały także większość protokołów dodatkowych do konwencji przyznających dodatkowe prawa jednostkom poddanym ich władzy, tj. protokołów nr 1, 4, 6, 7, 12 oraz 13. Oznacza to, że te państwa są odpowiedzialne przed osobami poddanymi ich władzy (a więc obywatelami oraz cudzoziemcami) za zagwarantowanie praw przewidzianych w konwencji. Poddane są także mechanizmowi kontrolnemu przestrzegania praw człowieka, ze szczególną rolą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przedmiotem ochrony na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka są prawa jednostki w kontekście działań organów władzy publicznej, tj. władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej. W procesie kontroli nie ocenia się norm prawa krajowego, lecz rozpatruje się ściśle określone sprawy, z którymi zwracają się skarżący. Poza zakresem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw

¹² Opinia rzecznika generalnego Jeana Mischo z dnia 20 września 2001 r. do spraw połączonych C-20/00 oraz C-64/00: Booker Aquacultur Ltd and Hydro Seafood GSP Ltd v The Scottish Ministers, ECR 2003, s. I-7411. Rzecznik powiedział: „Zdaję sobie sprawę z tego, że karta nie ma mocy prawnie wiążącej. Warto jednak powoływać się na nią, ponieważ stanowi ona, w najwyższym stopniu, odzwierciedlenie demokratycznie ustalonej zgody na to, co uważane jest obecnie za katalog praw podstawowych gwarantowanych przez porządek prawny Wspólnot” (pkt 126 opinii) [tłum. A. B.].

¹³ Por. np. C-432/05: Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern, wyrok Trybunału (wielka izba) z 13 marca 2007 r., Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-2271.

¹⁴ Na temat skutków orzeczeń ETPCz dla systemu prawa wewnętrznego patrz E. Łętowska: *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 6–7.

Człowieka pozostaje natomiast podjęcie przez państwo zmian zapobiegających podobnym naruszeniom w przyszłości. Jeżeli państwo, na skutek wyroku ETPCz, podejmuje jakieś działania (np. wprowadza skargę na przewlekłość postępowania), to wynika to z jego obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego. Ten obowiązek jest przewidziany w normach prawa wewnętrznego¹⁵. Sam ETPCz, mocą swojego orzeczenia, nie może zmusić państwa członkowskiego do podjęcia określonych działań¹⁶.

W ostatnich latach zmienia się jednak rola Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z typowego sądu międzynarodowego stwierdzającego naruszenia praw jednostek przekształca się w sąd wywierający wpływ na ustawodawstwo państw – stron konwencji. Staje się instytucją, która wpływa na wprowadzanie praw gwarantowanych konwencją w życie, a nie tylko stwierdza ich naruszenia. Tym samym zapewnia efektywną implementację postanowień konwencji we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy. To oznacza także wywieranie przez ETPCz wpływu na sądy krajowe, aby stosowały konwencję w swoim orzecznictwie, aby każdy sąd był sądem praw człowieka, oceniającym naruszenia praw jednostki przez pryzmat standardów konwencji.¹⁷

UE nie jest stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Oznacza to, że decyzje podejmowane przez organy i instytucje UE oraz przez państwa członkowskie wykonujące kompetencje wspólnotowe nie podlegają kontroli ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹⁸. Ta niedoskonałość systemu ochrony praw podstawowych w UE, brak kontroli zewnętrznej oraz rozbieżności w orzecznictwie ETPCz i ETS były wielokrotnie przedmiotem krytyki¹⁹. Podstawa normatywna przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

¹⁵ E. Łętowska: *Między Scyllą i Charybdą – sędzia między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3–4.

¹⁶ Przykładem jest sprawa Podbielski and PPU „Polpure” v Poland (skarga nr 39199/98, wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 r.), w której skarżący, mimo uzyskania pozytywnego wyroku ETPCz stwierdzającego brak dostępu do sądu i naruszenie Art. 6 konwencji, nie mógł wznowić postępowania w kraju. W tej kwestii ETPCz nie może zająć ponownie stanowiska. Por. Ewa Łętowska, *Korzystny dla skarżącego wyrok ETPCz jako podstawa skargi o wznowienie postępowania – glosa do postanowienia SN z 19.10.2005 r. (V CO 16/05)*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 1/2006.

¹⁷ D. Nicol: *Lessons from Luxembourg: federalisation and the European Court of Human Rights*, „European Law Review” 2001, Vol. 26 – Human Rights Survey, s. 3.

¹⁸ Por. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie CFDT v the European Communities and their Member States (skarga nr 8030/77, decyzja z dnia 10 lipca 1978 r., DR nr 13, s. 231), decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie M. & Co. v. the Federal Republic of Germany (skarga nr 13258/87, decyzja z dnia 9 lutego 1990 r., DR nr 64, s. 138).

¹⁹ Patrz np. D. Kornobis-Romanowska: *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001; A.G. Toth: *European Union and Human Rights: The Way Forward*, „Common Market Law Review” 1997, Vol. 34, s. 491; A. Bodnar: *Recepcja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do porządku prawnego Wspólnot Europejskich*, praca magisterska obroniona w 2000 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

wieka została stworzona w Protokole nr 14 do konwencji²⁰ oraz w art. 6 ust. 2 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony²¹.

Jeszcze w latach 90-tych ETPCz uznawał za niedopuszczalne skargi, w których jednostka zarzucała naruszenie konwencji przez organy i instytucje UE lub państwa członkowskie wykonujące kompetencje unijne. Później ETPCz wydał jednak orzeczenia, które stanowią istotną zmianę w jego podejściu do zewnętrznej kontroli naruszeń praw jednostki przy stosowaniu prawa wspólnotowego. Istotnym orzeczeniem była sprawa *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii*, w której ETPCz stwierdził naruszenie praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego, które uznał za objęte gwarancjami art. 3 Protokołu nr 1 do konwencji²². W sprawie *Senator Lines*²³, choć podniesiona została kwestia odpowiedzialności państw członkowskich za działania organów wspólnotowych, to ETPCz oddalił ją z powodów proceduralnych, a sam temat dopuszczalności tego typu skargi pominął milczeniem.

Przełomem w kwestii systemu ochrony praw jednostek w systemie konwencji jest orzeczenie w sprawie *Bosphorus Airways przeciwko Irlandii*²⁴.

Sprawa dotyczyła zajęcia w 1993 r. przez władze Irlandii samolotu dzierżawionego przez spółkę turecką od jugosłowiańskich linii lotniczych. Decyzja o zajęciu została podjęta w wyniku wykonania sankcji nałożonych przez UE na Jugosławię na podstawie rozporządzenia Rady nr 990/03. Sąd irlandzki uznał to zajęcie za bezprawne. W wyniku apelacji władz Irlandii, sąd II in-

²⁰ Art. 17 Protokołu nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniającego system kontroli konwencji stanowi, że do art. 59 konwencji dodany zostanie nowy ust. 2 o treści „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej konwencji”.

²¹ Zgodnie z tym przepisem „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.”

²² *Matthews v the United Kingdom*, skarga nr 24833/94, wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 1999 r., Reports of Judgments and Decisions 1999-I; komentarze na temat wyroku: H. G. Schermers: *Matthews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999*, „Common Market Law Review” 1999, Vol. 36, iss. 3, s. 673; S. Ninatti, *How do our judges conceive of democracy? The democratic nature of the Community decision-making process under scrutiny of the European Court of Justice*, „Jean Monnet Working Papers” 2003, nr 10, artykuł dostępny na stronie: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031001.pdf>, dostep 31.08.2007 r.

²³ *Senator Lines GmbH v Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Grece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom*, skarga nr 56672/00, decyzja ETPCz z dnia 10 marca 2004 r., Reports of Judgments and Decisions 2004-IV.

²⁴ C 84/95: *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Ireland*, skarga nr 45036/98, wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2005 roku. Por. M. A. Nowicki: *Konsekwencje członkostwa w UE. Państwa członkowskie muszą bronić praw podstawowych*, „Rzeczpospolita” 19.07.2005; C. Costello: *The „Bosphorus” ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental rights and blurred boundaries in Europe*, „Human Rights Law Review” 2006, Vol. 6, iss. 1, s. 87; F. Schorkopf, *The European Court of Human Rights’ Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland*, „German Law Journal” 2005, Vol. 6, No. 9, s. 1255.

stancji zadał pytanie prejudycjalne ETS. Na podstawie uzyskanej odpowiedzi sąd II instancji uwzględnił apelację. W tym czasie jednak wygaśla dzierżawa samolotu, a sankcje w stosunku do Jugosławii zostały złagodzone. Samolot został zwrócony bezpośrednio jugosłowiańskiemu przewoźnikowi lotniczemu – jego właścicielowi, a spółka turecka złożyła skargę do ETPCz na naruszenie jej praw przewidzianych art. 1 Protokołu nr 1 do konwencji. W szczególności skarżyła się na poniesienie znacznych strat z powodu nałożonych sankcji i zajęcia samolotu.

W sprawie *Bosphorus Airways* ETPCz rozważył, czy faktycznie system ochrony praw podstawowych w UE jest systemem zapewniającym „równoważną ochronę” w stosunku do systemu konwencji. W dotychczasowych orzeczeniach stwierdzenie przez ETPCz, że w UE mamy do czynienia z „równoważnością ochrony” powodowało oddalenie skarg składanych na władze państw członkowskich, które wykonywały kompetencje unijne. ETPCz w sprawie *Bosphorus Airways* dokładnie zbadał mechanizmy ochrony praw jednostki, a w szczególności kompetencje sądów krajowych oraz ETS w zakresie rozstrzygania o prawie wspólnotowym. Na tej podstawie doszedł do wniosku, że system ochrony praw podstawowych w UE wypełnia to kryterium²⁵. Niemniej jednak zmienił podejście co do tego, jak należy postępować ze skargami wnoszonymi przeciwko organom i instytucjom UE oraz państwu członkowskiemu wykonującym kompetencje unijne²⁶. W szczególności ETPCz zastrzegł, iż stwierdzenie „równoważności ochrony” nigdy nie jest ostateczne. Może zostać poddane ponownemu przeglądowi, w przypadku gdy nastąpi zmiana w systemie ochrony praw jednostki²⁷. ETPCz oparł się przy tym na domniemaniu, że dane państwo członkowskie co do zasady nie odstępuje od wymogów konwencji przy wykonywaniu swoich zobowiązań wynikających z członkostwa w UE²⁸. Domniemanie to może być jednak obalone, jeśli z okoliczności danej sprawy wynika, że ochrona praw gwarantowanych przez konwencję była jawnie wadliwa. Odnosząc to kryterium do sprawy *Bosphorus Airways*, ETPCz stwierdził, że fakty nie wskazują na to, by zostało spełnione kryterium jawnej wadliwości, pozwalające na obalenie domniemania, iż Irlandia odstąpiła od wykonania swoich zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Na tej podstawie ETPCz uznał, że nie doszło do naruszenia konwencji.

Orzeczenie w sprawie *Bosphorus Airways* – dotyczące sytuacji, gdy państwo miało bezwzględny obowiązek wykonania rozporządzenia Rady – oznacza zatem możliwość wnoszenia skargi do ETPCz na działania państw członkowskich podjęte w związku z ich członkostwem w UE, w przypadku kiedy prawo wspólnotowe nie pozostawia im żadnej swobody działania. Najprawdopodobniej tak przeło-

²⁵ *Bosphorus Hava Yollari Turizm v Ticaret AS v. Ireland*, op.cit., pkt 165.

²⁶ *M. & Co. v Federal Republic of Germany*, skarga nr 13258/87, decyzja KPCz z dnia 9 lutego 1990 r., DR nr 64, s. 138.

²⁷ *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Ireland*, op.cit., pkt 155.

²⁸ *Ibidem*, pkt 156.

mowy wyrok ETPCz został spowodowany niepowodzeniem referendum konstytucyjnego we Francji oraz w Holandii, a tym samym brakiem szans na przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W ten sposób ETPCz odszedł od swojego wcześniejszego orzecznictwa i stworzył jednostkom częściową i ograniczoną możliwość skarżenia się na działania podjęte w wyniku wykonywania kompetencji wspólnotowych. Mechanizm ochrony praw podstawowych w UE został poddany przynajmniej częściowo systemowi kontroli na podstawie konwencji. Gdyby to organ UE naruszył konwencję (a nie państwo członkowskie wykonujące kompetencje unijne), droga do ETPCz wciąż jest zamknięta. Dla zapewnienia zatem kompletności ochrony praw jednostek w Unii nadal konieczne jest przystąpienie UE do konwencji²⁹.

Poprzez taką konstrukcję orzeczenia w sprawie *Bosphorus Airways* Trybunał odsunął na bok argument, który mógłby zostać podniesiony na podstawie prawa międzynarodowego, a mianowicie, że państwa członkowskie pozostają w pełni odpowiedzialne za wszystkie swoje działania na podstawie konwencji, gdyż przystąpiły do UE już po jej ratyfikacji. Zamiast tego, Trybunał potwierdził niepodważalną rolę międzypaństwową współpracy w ramach organizacji międzynarodowych, ale także legitymizował specyficzny charakter integracji europejskiej oraz jej implikacje dla ochrony praw jednostek³⁰.

Orzeczenie w sprawie *Bosphorus Airways* ma podstawowe znaczenie dla zrozumienia wagi systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla ochrony praw człowieka w UE oraz w państwach członkowskich UE. Prawem każdej jednostki mieszkającej w UE jest możliwość złożenia skargi indywidualnej na naruszenie praw człowieka przez władzę publiczną – niezależnie od tego, czy jest to naruszenie przez państwo członkowskie czy przez instytucje lub organy unijne (choć w tym ostatnim przypadku możliwość rozpoznania takiej skargi jest ograniczona do czasu przystąpienia UE do konwencji).

²⁹ Nawet w przypadku przystąpienia UE do EKPCz nie jest jasne, w jaki sposób rozwiązany zostanie problem rozbieżności pomiędzy orzecznictwem ETPCz a ETS. Roman Wieruszewski wskazuje na następujące możliwe rozwiązania: dołączenie do Karty Praw Podstawowych protokołu zawierającego zobowiązanie do przestrzegania interpretacji ETPCz, umieszczenie zobowiązania do interpretacji zgodnie z wykładnią ETPCz w traktatach, umożliwienie ETS składania wniosków o wydanie orzeczenia wstępnego przez ETPCz w sprawach dotyczących praw podstawowych, umożliwienie ETS występowania do ETPCz o opinie dotyczące interpretacji danego prawa, dopuszczenie Rady Europy do postępowań przed ETS dotyczących praw podstawowych, stworzenie wspólnej izby obu trybunałów, zawieszanie postępowania przed ETS w oczekiwaniu na wyrok ETPCz. Patrz: R. Wieruszewski: *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Wierzbica, 3–5 czerwca 2005 r. (red. M. Kruk, J. Wawrzyniak), Kraków 2005, s. 244.

³⁰ L. Wildhaber: *The European Convention on Human Rights and International Law*, „International & Comparative Law Quarterly” 2007, Vol. 56, No. 2, s. 230.

2.3. Karta Praw Podstawowych

Nowy etap w zakresie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej wyznaczają wyniki szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, na którym przyjęto postanowienia odnoszące się do przyszłości Karty Praw Podstawowych, a także wyznaczono kierunek dalszego rozwoju UE w tym zakresie. Przywódcy państw zgromadzeni w Radzie Europejskiej ustalili, że KPP będzie miała moc wiążącą. Dotychczasowy art. 6 TUE zostanie zastąpiony przez nowy art. 6 w brzmieniu ustalonym przez Traktat z Lizbony:

„1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych z dnia 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą wartość prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach.

Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i zastosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień.

2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.

3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.”³¹

Kwestia nadania wiążącego charakteru prawnego Karcie Praw Podstawowych była jednym z żywiej dyskutowanych zagadnień w czasie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli. Świadectwem tego jest kilka deklaracji złożonych przez państwa członkowskie do odpowiednich przepisów traktatu. Państwa zgodziły się na ponowne przyjęcie Karty Praw Podstawowych o tej samej treści co dokument przyjęty na Konferencji Międzyrządowej w 2004 roku. Karta Praw Podstawowych nie stała się jednak elementem Traktatu z Lizbony, a będzie obowiązywać jedynie przez bezpośrednie odwołanie zawarte we wspomnianym art. 6 TUE znowelizowanym przez TL.

Wielka Brytania – największy przeciwnik nadania Karcie Praw Podstawowych wiążącego charakteru – złożyła zastrzeżenie, zgodnie z którym Karta Praw Podstawowych nie będzie mogła być podstawą orzekania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości ani przez sądy brytyjskie co do zgodności jakiegokolwiek aktu prawnego czy działań władz z prawami, wolnościami lub zasadami wyrażonymi w karcie. Ponadto, Wielka Brytania zastrzegła, że Karta Praw Podstawowych nie

³¹ Dz. Urz. UE 2008 C 115.

przyzna żadnych egzekwowalnych praw co do postępowania władz krajowych, chyba że Wielka Brytania zdecyduje się na to poprzez uchwalenie odpowiedniego ustawodawstwa. Oznacza to, że w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, Karta Praw Podstawowych będzie miała zastosowanie tylko „do instytucji, organów i agencji Unii z właściwym uwzględnieniem zasady pomocniczości”, natomiast nie będzie miała zastosowania do organów i instytucji brytyjskich „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”³².

Druza deklaracja do Karty Praw Podstawowych została złożona przez Polskę. Zgodnie z jej treścią: „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”. Deklaracja ta (nr 61) może mieć jedynie wewnętrzne skutki polityczne, natomiast nie będzie miała skutków prawnych. Po pierwsze, UE nie posiada kompetencji w obszarach, o których wspomina deklaracja. Po drugie, w samym tekście KPP (art. 51 ust. 2) można znaleźć zastrzeżenie, że karta nie ustanawia żadnych nowych kompetencji ani nowych zadań dla Wspólnoty i Unii. Poważniejsze skutki może mieć wyłączenie przez Polskę zastosowania Karty Praw Podstawowych do sytuacji wewnątrz krajowych (Protokół (nr 7) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa). Może ono bowiem poważnie ograniczyć możliwość powoływania się na Kartę Praw Podstawowych w postępowaniu przed polskimi sądami lub organami administracji, w zakresie w jakim stosują one prawo wspólnotowe³³.

Począwszy od 2008 r. ważną rolę w ochronie praw podstawowych w UE będzie miała do spełnienia Agencja Praw Podstawowych. Agencja, powołana na podstawie rozporządzenia Rady nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r., zastąpiła Europejskie Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii z siedzibą w Wiedniu. Oprócz kompetencji należących dotychczas do Centrum Monitoringu, agencja ma trzy główne funkcje – zbieranie informacji oraz danych na temat naruszania praw podstawowych, doradztwo na rzecz UE oraz państw członkowskich w zakresie przestrzegania praw podstawowych oraz w celu pomocy w procesie legislacyjnym, a także promowanie dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu podniesienia powszechnej świadomości co do praw podstawowych. Działalność agencji ma charakter ściśle pomocniczy. Wskazuje na to fakt, że nie bę-

³² *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, art. 51 ust. 1 (II-11 ust. 1).

³³ Por. pogląd wyrażony przez Cezarego Mika oraz przez Adama Bodnara na konferencji „Nadanie charakteru prawnego Kartie Praw Podstawowych na mocy Traktatu z Lizbony. Znaczenie dla umocnienia ochrony jednostki w UE” zorganizowanej w Trybunale Konstytucyjnym przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego i WSPiZ im. Koźmińskiego w dniu 14 marca 2008 roku. Na temat skutków protokołu polsko-brytyjskiego por. także odmienny pogląd – Anna Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2008, str. 25–39. A. Wyrozumska twierdzi, że de facto te same prawa co w KPP będzie można wywieść z ogólnej zasady prawa wspólnotowego, jaką jest ochrona praw podstawowych.

dzie ona badać indywidualnych skarg ani wykonywać żadnych kompetencji władczych, a także nie będzie monitorować przestrzegania praw podstawowych w państwach członkowskich dla celów zastosowania art. 7 TUE. Do kompetencji agencji nie należy także badanie zgodności z prawem aktów prawnych w rozumieniu art. 230 TWE, ani rozważanie, czy państwo członkowskie wypełnia swoje zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego w trybie art. 226 TWE.

Agencja będzie działać na podstawie pięcioletnich planów działań, przyjmowanych przez Radę na podstawie propozycji Komisji przygotowanych po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Plan działań będzie określał obszary tematyczne szczególnego zainteresowania agencji w danym okresie czasu.

Agencja będzie współpracować przede wszystkim z krajowymi oficerami łącznikowymi, a także z instytucjami zajmującymi się ochroną praw podstawowych w państwach członkowskich, z organami ONZ, OBWE oraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (poprzez specjalnie utworzoną Platformę ds. Praw Podstawowych). Szczególny charakter będzie miała współpraca z Radą Europy. Agencja musi koordynować swoje działania z Radą Europy, aby uniknąć zajmowania się tymi samymi zagadnieniami. W tym celu zostanie zawarte z Radą Europy odpowiednie porozumienie³⁴.

Damian Chalmers wskazuje, że siła Agencji Praw Podstawowych zależeć będzie od trzech czynników. Po pierwsze, od znaczenia opinii prawnych wydawanych przez agencję – czy będą one w pełni wiążące, czy też Komisja Europejska będzie mogła je ignorować. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, a dotychczasowe doświadczenie instytucjonalne wskazuje, że opinie mogą mieć w praktyce wiążący charakter. Po drugie, nie jest jasne, czy agencja będzie mogła zajmować się sprawami dotyczącymi III filaru. Choć rozporządzenie ustanawiające agencję odnosi się tylko do I filaru, to jednak niektóre zwroty użyte w preambule mogą wskazywać, że współpraca w sprawach karnych oraz funkcjonowanie policji mogą być także objęte zakresem jej zainteresowania. Po trzecie, agencja będzie z pewnością beneficjentem włączenia Karty Praw Podstawowych do porządku prawnego Wspólnot Europejskich i będzie to wpływać na siłę jej oddziaływania³⁵.

Ochrona praw podstawowych w UE to zatem kwestia kompleksowej polityki, obejmującej stworzenie nowych instytucji zajmujących się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka, ale także aktywnej polityki w sferze przeciwdziałania dyskryminacji. Te dwa obszary działalności UE mają swój wpływ na obywatelstwo UE oraz prawa z nim związane.

³⁴ Na temat Agencji Praw Podstawowych patrz także G. Toggenburg: *The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star? Raison d'être, tasks and challenges of the EU's new agency*, „Stiftung Wissenschaft Politik Comment” 2007, No. 5. Artykuł dostępny na stronie: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3820, dostęp 20.08.2008 r.

³⁵ D. Chalmers: *The nebulous authority of fundamental rights in EU law*, „European Law Review” 2007, Vol. 32, No. 2, s. 155.

3. WPŁYW OBYWATELSTWA UE NA ZAKRES OCHRONY PRAW I WOLNOŚCI OSOBISTYCH

3.1. Uwagi wstępne

Dla obywateli państw członkowskich podstawowym dokumentem kształtującym standardy w zakresie ich praw i wolności osobistych jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. System konwencji nie odpowiada jednak na współczesne wymogi obywateli 27 państw członkowskich UE. Po pierwsze, konwencja nie gwarantuje wielu praw, które mogą mieć znaczenie dla życia jednostek (np. prawo do ściśle określonego pakietu świadczeń medycznych). Po drugie, prawa zawarte w konwencji nie do końca odpowiadają rozwojowi współczesnego świata. Konwencja została podpisana w roku 1950 r. i choć jest uznawana za „żywy instrument” ze względu na jej ciągłą interpretację, to jednak nie w pełni uwzględnia np. rozwój nowych technologii czy odpowiada na wyzwania bioetyki. Po trzecie, Europejski Trybunał Praw Człowieka niektórymi kwestiami się nie zajmuje, gdyż uważa, że nie ma do tego kompetencji. Ewentualna decyzja o zajęciu stanowiska w określonej kwestii mogłaby bowiem spowodować zachwianie systemu konwencji, naruszenie długo wypracowywanej równowagi pomiędzy jej twórczym interpretowaniem a potrzebą ochrony różnorodnych tradycji, interesów czy rozumienia niektórych pojęć w państwach-stronach konwencji. Wreszcie, Europejska Konwencja Praw Człowieka jest stosowana praktycznie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, co wpływa na wynikający z niej poziom ochrony.

Ta sytuacja powoduje konieczność poszukiwania wyższych standardów ochrony praw jednostki na poziomie unijnym. Jednym z przejawów tego procesu jest szeroki katalog praw przewidziany przez Kartę Praw Podstawowych, czy aktywność UE na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji.

Również obywatelstwo UE zaczyna odgrywać w tym kontekście istotną rolę. Ta instytucja może bowiem przyczynić się do stopniowego budowania o wiele bardziej zaawansowanego systemu ochrony praw jednostki, alternatywnego wobec systemu konwencji.

Poniżej podane zostały przykłady różnych sfer praw i wolności osobistych, w których obywatelstwo UE – a szczególnie wynikające z niego prawo do swobodnego przemieszczania się – wywiera wpływ na kształtowanie nowych standardów.

3.2. Reżim imion i nazwisk obywateli UE

Wpływ obywatelstwa UE na prawa i wolności osobiste, gwarantowane w systemach konstytucyjnych państw członkowskich, zaznaczył się wyraźnie w zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w rozumieniu art. 8 konwencji. W kilku orzeczeniach ETS, poprzez wyraźne odwołanie się do instytucji obywatelstwa UE, wpłynął na zmianę zakresu tego prawa w odniesieniu do

kwestii używania imion i nazwisk jako podstawowych składników tożsamości człowieka. Sprawy te wskazują, że w zakresie tego szczególnego prawa, w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej standardy kształtowane są przez dwa źródła: ETS oraz ETPCz.

Prekursorski charakter, jeśli chodzi o kwestie imienia i nazwiska w prawie wspólnotowym, miała sprawa *Konstantinidis*³⁶.

Sprawa *Konstantinidis* dotyczyła obywatela greckiego, którego nazwisko zostało transliterowane przez władze niemieckie z języka greckiego na alfabet łaciński w sposób dość niespodziewany, aczkolwiek zgodny z regułami niemieckimi w tym względzie. Konstantinidis twierdził, że taka transliteracja narusza jego godność osobistą i powoduje utrudnienia w życiu osobistym oraz zawodowym, a tym samym zarzucił władzom niemieckim dyskryminację ze względu na obywatelstwo (*nationality*).

Rzecznik generalny Jacobs sugerował, żeby rozważyć powyższą sprawę szeroko, z punktu widzenia obywatelstwa europejskiego³⁷. ETS ograniczył się jednak do zbadania, na ile dyskryminacja ze względu na obywatelstwo wpływa na korzystanie z jednego z podstawowych praw wspólnego rynku – swobody przedsiębiorczości. Dlatego też Trybunał niejako odwrócił sposób patrzenia na problem – zamiast zajmować się statusem obywatelstwa UE, tematem w tamtych czasach co najmniej niewygodnym, skupił się na „bezpiecznej” analizie pod kątem ingerencji władz niemieckich w swobodę przedsiębiorczości. Na tej podstawie stwierdził, że przepisy prawa niemieckiego naruszają prawo wspólnotowe.

Temat imienia i nazwiska przemieszczających się obywateli UE pojawił się na wokandzie ETS 10 lat później, w sprawie *Garcia Avello*, która powstała w związku ze skargą obywatela Hiszpanii na prawo belgijskie regulujące kwestię nadawania nazwiska dzieciom urodzonym w Belgii.

³⁶ C-68/91: Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig – Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt, ECR 1993, s. I-191. Na temat tej sprawy patrz: D. S. Binder: *The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Actions*, „Jean Monnet Working Papers” 1995, No. 5, dostępny na stronie <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9504ind.html>, dostęp 20.08.2008 r.

³⁷ Opinia rzecznika generalnego Francisa Jacobsa do sprawy C-68/91, pkt 46: „Moim zdaniem obywatel Wspólnoty, który wyjeżdża do innego państwa członkowskiego jako pracownik lub osoba samozatrudniona [...] jest uprawniony nie tylko do wykonywania swojego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej oraz do takich samych warunków życia i pracy, jak obywatele tego państwa; osoba ta jest także uprawniona do przyjęcia założenia, iż jeśli pojedzie do jakiegokolwiek państwa członkowskiego w celu zarobienia na swoje utrzymanie, będzie traktowana zgodnie ze wspólnym kodeksem podstawowych wolności, w szczególności tych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Innymi słowy, będzie mogła powiedzieć *civis europeus sum* i powołać się na ten status, aby przeciwstawić się jakimkolwiek naruszeniu jej praw podstawowych”. [tłumaczenie – A. B.]

Carlos Garcia Avello, obywatel Hiszpanii, pracował w Belgii, gdzie poślubił Belgijkę – Isabelle Weber. Z ich związku małżeńskiego urodziło się dwoje dzieci, o podwójnym obywatelstwie – belgijskim i hiszpańskim. Dzieciom tym, zgodnie z prawem belgijskim, nadano nazwisko ojca – Garcia Avello. W 1995 r. rodzice rozpoczęli postępowanie przed władzami belgijskimi mające na celu zmianę nazwiska swoich dzieci z Garcia Avello na Garcia Weber. Zmiana nazwiska miała odzwierciedlać wielowiekową tradycję, zwyczaj oraz prawo hiszpańskie, zgodnie z którym dzieciom nadawane są podwójne nazwiska: pierwszy człon stanowi zawsze pierwszy człon nazwiska ojca, natomiast drugi człon – zawsze nazwisko matki. Ojciec dziecka argumentował, że jeżeli zmiana ta nie zostanie dokonana, to nazwisko jego dzieci będzie w Hiszpanii sugerować, że są raczej rodzeństwem swojego ojca, a nie jego dziećmi. Władze belgijskie jednak odmówiły uwzględnienia tego wniosku. W postępowaniu przed Conseil d’Etat, Carlos Garcia Avello zarzucił naruszenie art. 18 TWE. Twierdził, że skoro skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich UE, to prawo obowiązujące w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje, nie powinno mieć w stosunku do niego (jak również do jego dzieci) charakteru dyskryminującego. W tym przypadku natomiast prawo belgijskie traktuje w ten sam sposób zarówno dzieci posiadające obywatelstwo belgijskie, jak i dzieci posiadające podwójne obywatelstwo, chociaż nie ma dla takiego jednakowego traktowania obiektywnego uzasadnienia. W szczególności prawo belgijskie nie powinno uniemożliwiać korzystania z praw tradycyjnie zagwarantowanych obywatelom UE w ich kraju ojczystym, takich jak możliwość nadania dzieciom nazwiska odzwierciedlającego nazwisko ojca i matki. Conseil d’Etat postanowił skierować pytanie prejudycjalne w tej kwestii.

W postępowaniu przed ETS rządy Belgii oraz Danii i Holandii, gdzie obowiązują podobne regulacje jak w Belgii, zakwestionowały w ogóle rozpatrywanie sprawy przez ETS. Zarzucały one, że sprawa nie ma w ogóle związku z prawem obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a tym samym pozostaje poza zakresem prawa wspólnotowego. Argumentowały, że w tej kwestii prawo wspólnotowe nie może znaleźć zastosowania, gdyż dzieci posiadają obywatelstwo belgijskie, a sprawa dotyczy prawa belgijskiego – nie ma więc wystarczającego związku z prawem wspólnotowym. Z kolei Komisja Europejska zajęła odmienne stanowisko, zgadzając się z argumentami skarżącego, co do zastosowania prawa wspólnotowego do omawianej sprawy.

Zarówno ETS jak i rzecznik generalny Jacobs³⁸ uznali, że doszło do naruszenia prawa wspólnotowego. ETS uznał, że nie ma konieczności rozpatrywania

³⁸ Rzecznik generalny Francis Jacobs zwrócił uwagę na konsekwencje, jakie może mieć brak zgody władz belgijskich na zmianę nazwiska. Po pierwsze, zakłócony zostanie wizerunek rodziny skarżącego w Hiszpanii – jego dzieci mogą być przez niektórych omyłkowo uważane za jego rodzeństwo. Po drugie, mogą powstać pewne trudności związane z uznaniem w Hiszpanii świadectw szkolnych lub innych dokumentów wystawionych w Belgii, gdyż przed władzami hiszpańskimi dzieci

omawianej sprawy z punktu widzenia naruszenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli UE. Wprowadzenie obywatelstwa UE spowodowało bowiem, że zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków regulowanych przez prawo wspólnotowe i nie ma potrzeby ustalania, że doszło do naruszenia jednej z wolności gospodarczych (jak np. swoboda przepływu osób). W tym przypadku doszło do dyskryminacji, która nie może być uzasadniona żadnym interesem publicznym. Po pierwsze, nie można uznać ograniczeń w zakresie możliwości zmiany nazwiska, których jedynym zadaniem jest unikanie błędów co do tożsamości osób, za uzasadnione interesem publicznym. Celem władz powinno być wprowadzanie takich regulacji, które zapewniają właściwą identyfikację osób zarówno w stosunkach jednostka – państwo, jak i jednostka – jednostka³⁹. Po drugie, zmieniające się zachowania społeczne, takie jak rosnąca liczba rozwodów i ponownych małżeństw, powodują, że jest coraz mniej argumentów za utrzymywaniem sztywnego stanowiska co do dziedziczenia przez dziecko nazwiska ojca. Również mobilność obywateli UE powoduje coraz powszechniejszą znajomość innych systemów nazewnictwa. Te czynniki powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji co do zezwolenia na zmianę nazwiska dziecka.

Sprawa *Garcia Avello* była sygnałem, że ustawodawstwo państw członkowskich, oparte na tradycyjnym podejściu do reżimu imion i nazwisk, może ulec zmianie ze względu na wymogi prawa wspólnotowego. Autonomia woli jednostki powinna mieć pierwszeństwo, także przed normami prawa międzynarodowego prywatnego. To jednostka powinna mieć podstawowe prawo decydowania o swoim nazwisku, imionach, nazwisku i imionach swoich dzieci oraz innych kwestiach z tym związanych. ETS zdaje się sugerować, że w świetle integracji europejskiej, z której wynika potrzeba łączenia różnorodnych tradycji, prawo państw członkowskich powinno pozwalać na poszanowanie tej różnorodności, a nie zamykać się w obrębie przestarzałych uregulowań.

W 2006 r. ETS miał okazję zająć się kolejną sprawą dotyczącą konfliktu, jaki zachodzi pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym co do regulacji w zakresie imion i nazwisk, w sprawie *Leonhard Matthias*⁴⁰.

Sprawa ta dotyczyła dziecka o imieniu Leonhard Matthias, które urodziło się w 1998 r. Stephanowi Grunkin oraz Dorothee Paul, posiadającym obywatelstwo niemieckie. Rodzice dziecka w czasie jego urodzenia zamieszkiwali w Danii i dziecko zarejestrowane zostało w Danii. Zgodnie z prawem duń-

zostały zarejestrowane jako Garcia Weber, natomiast przed władzami belgijskimi jako Garcia Avello.

³⁹ Warto wskazać na przykład Wielkiej Brytanii, gdzie nie ma żadnych ograniczeń w odniesieniu do zmiany imion i nazwisk, a w celu uniknięcia konfuzji istnieje jedynie obowiązek oficjalnej rejestracji zmiany.

⁴⁰ C-96/04: Standesamt Stadt Niebüll, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-3561.

skim, dziecko zarejestrowane zostało pod nazwiskiem łączącym człon nazwiska ojca z nazwiskiem matki, tj. "Grunkin-Paul". W późniejszym czasie rodzice dziecka postanowili zarejestrować je również w Niemczech. Władze niemieckie odmówiły jednak zarejestrowania dziecka pod nazwiskiem "Grunkin-Paul", twierdząc, że dziecko może zostać zarejestrowane albo pod nazwiskiem ojca, albo matki. Według bowiem niemieckiego prawa prywatnego międzynarodowego, nazwisko osoby określa się zgodnie z prawem jego obywatelstwa. W wyniku odwołań rodziców, zadane zostało pytanie prejudycjalne o zgodność niemieckiej zasady prawa prywatnego międzynarodowego z art. 12 oraz art. 18 TWE, w zakresie w jakim decyzja o nazwisku osoby wynika z kryterium obywatelstwa tej osoby. W pytaniu tym zwrócono uwagę na fakt, że dziecko, w państwie, w którym się urodziło i zamieszkuje, nosi inne nazwisko niż to, jakie jest wymagane przez prawo państwa, którego obywatelstwo posiada. Taka sytuacja jest trudna do pogodzenia ze swobodą przepływu osób, gdyż osoba korzystająca z niej jest zmuszona, ze względu na swoje obywatelstwo, do używania różnych nazwisk w różnych państwach.

Rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii podkreślił, że sprawa Leonharda Matthiasa nie dotyczy dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, gdyż obydwaj rodzice posiadają obywatelstwo niemieckie⁴¹. Jednakże pomimo braku dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, rzecznik generalny uznał, iż w praktyce sytuacja Leonharda Matthiasa niewiele się różni od sytuacji dzieci państwa Garcia Avello. Posiadanie różnych nazwisk w różnych państwach członkowskich jest niewątpliwą przeszkodą w korzystaniu ze swobody przepływu osób, a tym samym powoduje naruszenie istoty obywatelstwa UE (tj. art. 17 TWE) oraz praw wynikających z art. 18 TWE⁴². Rzecznik generalny podkreślił, że imię i nazwisko jest fundamentalną częścią tożsamości każdej osoby oraz jej życia prywatnego. Utrudnienia związane z posiadaniem różnych tożsamości mogą być czasami jedynie irytujące, jednakże w klimacie podejrzeń panującym po 11 września 2001 r. mogą mieć daleko idące skutki. Dlatego uznał, że jeśli przeznaczeniem obywatelstwa UE jest bycie fundamentalnym statusem obywateli państw członkowskich, to nie można wymagać od jednostek noszenia różnych nazwisk w różnych państwach członkowskich. Na tej podstawie, rzecznik generalny uznał – w związku z pytaniem prejudycjalnym – że zasada prawa krajowego, która uniemożliwia obywatelowi UE uznanie w jego własnym państwie członkowskim imienia i nazwiska zarejestrowanego w innym państwie członkowskim, jest niezgodna z art. 17 oraz art. 18 ust. 1 TWE. Powyższa kwestia nie została jednak jeszcze rozstrzygnięta. ETS w wyroku z 17 kwietnia 2006 r. stwierdził, że nie posiada jurysdykcji do rozstrzygnięcia pytania prejudycjalnego, gdyż organ pytający, czyli urząd stanu cywilnego, nie wykonuje funkcji sądowych, a tym samym nie jest władny do zada-

⁴¹ Opinia rzecznika generalnego Francisa Jacoba do sprawy C-96/04, op.cit.

⁴² Ibidem, pkt 54.

nia pytania prejudycjalnego⁴³. Sprawa *Leonhard Matthias* nie zakończyła się jednak na tym orzeczeniu. Skarżący po wydaniu niekorzystnej dla nich decyzji administracyjnej, odwołali się do sądu administracyjnego, który postanowił skierować pytanie prejudycjalne do ETS⁴⁴. Pytanie prejudycjalne zadane w tej sprawie ma charakter dość generalny i zmierza do ustalenia, czy przepisy prawa niemieckiego o konflikcie praw w zakresie, w jakim stanowią, że prawo wyboru nazwiska określa się według prawa państwa, którego obywatelem jest dana osoba, są zgodne z przepisami o obywatelstwie UE oraz zakazie dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

W opinii z dnia 24 kwietnia 2008 r., rzecznik generalny E. Sharpston podkreśla, że co do zasady norma prawa prywatnego międzynarodowego, na podstawie której nazwisko osoby powinno być ustalane zgodnie z jej obywatelstwem, nie jest sprzeczna z art. 12, 17 oraz 18 TWE. Każda taka norma powinna być jednak stosowana w sposób gwarantujące poszanowanie praw obywateli UE korzystających z możliwości swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innych państw członkowskich. To prawo nie jest szanowane w sytuacji, kiedy obywatel został zarejestrowany pod jednym nazwiskiem na podstawie prawa obowiązującego w miejscu urodzenia, zanim miał obowiązek zarejestrowania się pod innym nazwiskiem w innym państwie członkowskim. W konsekwencji, władze państwa członkowskiego nie mogą automatycznie odmawiać rejestracji nazwiska, pod którym dana osoba została już legalnie zarejestrowana na podstawie norm innego państwa członkowskiego, chyba że takie uznanie byłoby sprzeczne z normami porządku publicznego nie dopuszczającymi żadnych wyjątków⁴⁵.

Sprawy dotyczące imion i nazwisk obywateli UE wydają się ważne nie tylko z punktu widzenia ich wpływu na normy prawa krajowego, ale także ich interakcji z systemem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Konwencja, w przeciwieństwie do innych traktatów międzynarodowych⁴⁶, nie zawiera wyraźnych gwarancji w zakresie imion i nazwisk. Niemniej, ETPCz w swoim orzecznictwie ustalił, że imię i nazwisko jednostki wchodzi w zakres zastosowania art. 8 konwencji. ETPCz przyjmuje jednak dość zachowawcze podejście do tych spraw. W szczególności twierdzi, że ze względu na różnorodne krajowe systemy odnoszące się

⁴³ Por. C-96/04, op.cit., pkt. 17–20.

⁴⁴ C-353/06: Stefan Grunkin i Dorothee Regina Paul (pozostali uczestnicy postępowania *Leonhard Matthias Grunkin-Paul, Standesamt Niebüll*), wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Amtsgericht Flensburg (Niemcy) w dniu 28 sierpnia 2006 r., Dz. Urz. UE 2006 C 281, s. 22.

⁴⁵ Por. opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-353/06: Stefan Grunkin i Dorothee Regina Paul (pozostali uczestnicy postępowania *Leonhard Matthias Grunkin-Paul, Standesamt Niebüll*).

⁴⁶ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, art. 24 ust. 2, Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167; *Konwencja Praw Dziecka*, art. 7 i 8, Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526; *American Convention on Human Rights*, art. 18, O.A.S.Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123.

do imion i nazwisk oraz możliwości ich zmiany, państwa-strony konwencji powinny posiadać szeroki margines uznania (*margin of appreciation*)⁴⁷.

Na takie podejście ETPCz zwrócił uwagę rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii w sprawie *Garcia Avello*. Jacobs, badając kwestię dopuszczalności zmian nazwiska dzieci, rozważył zastosowanie art. 8 konwencji. Podkreślił, że Europejski Trybunał Praw Człowieka ustalił w swoim orzecznictwie, iż państwa dysponują szerokim marginesem uznania w ustanawianiu ograniczeń co do zmian nazwisk, w szczególności kiedy istnieją bardzo niejednolite reguły w tym względzie w różnych państwach. Jego zdaniem jednak istnienie szerokiego marginesu uznania w kontekście konwencji, nie może mieć „jakiegokolwiek bezpośredniego oddziaływania na szerokość marginesu dopuszczalnego w odmiennym kontekście obywatelstwa Unii Europejskiej”⁴⁸.

Opinia ta sugeruje, że na gruncie prawa wspólnotowego możliwe jest stworzenie wyższego standardu ochrony niektórych praw jednostek niż nakazuje to standard ETPCz. W pewnych sytuacjach, gdy trudno jest wypracować powszechny standard strasburski, prawo wspólnotowe może ustanowić taki standard, odwołując się do koncepcji obywatelstwa UE. Ze względu na inny kontekst, ten margines uznania może być węższy niż w przypadku konwencji. W ramach konwencji bowiem margines uznania często uniemożliwia wyznaczenie wyższego standardu ochrony praw człowieka. ETPCz wycofuje się w takich wypadkach z zajęcia stanowiska. W przypadku Unii Europejskiej margines ten może okazać się węższy i doprowadzić do wprowadzenia standardu tam, gdzie istnieje społeczna potrzeba zmian, podczas gdy w ramach systemu EKPCz nie można sobie jeszcze na taki standard pozwolić.

Wydaje się, że ten proces zmiany podejścia do reżimu imion i nazwisk ze strony sądów wspólnotowych mógł zostać zauważony przez ETPCz, który ostatnio zmienił nieco swoje stanowisko w kwestii nadawania imion. W sprawie *Johans-*

⁴⁷ Por. *Burghartz v Switzerland*, skarga nr 16213/90, wyrok ETPCz z dnia 22 lutego 1994 r., Series A, No. 280-B; *Stjerna v Finland*, skarga nr 18131/91, wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 1994 r., Series A, No. 299-B; *Guillot v France*, skarga nr 22500/93, wyrok ETPCz z dnia 24 października 1996 r., Reports of Judgments and Decisions 1996-V. Skargi w tych sprawach były uznawane za niedopuszczalne lub oddalone ze względu na powołanie się na margines uznania, pomimo istnienia całego szeregu problemów związanych z praktycznym funkcjonowaniem różnych reżimów w zakresie imion i nazwisk. Dla przykładu sprawa *Burghartz przeciwko Szwajcarii* dotyczyła uznania przez władze szwajcarskie nazwiska wybranego przez małżeństwo w związku ze ślubem w Niemczech; sprawa *Stjerna przeciwko Finlandii* – zmiany nazwiska na nazwisko dziadków, gdyż nazwisko skarżącego dawało podstawy do obraźliwych przezwisk, a sprawa *Guillot przeciwko Francji*, dotyczyła odmowy zarejestrowania imienia *Fleur de Marie* („Kwiat Marii”) jako imienia dla córki. Szczególnie ta ostatnia sprawa wzbudziła duże kontrowersje. Zdaniem sędziów MacDonalda i De Meyera którzy złożyli zdania odrębne dołączone do wyroku ETPCz, nie widzą oni, w jaki sposób imię „Fleur de Marie” mogłoby skrzywdzić osobę tak nazwaną. Ich zdaniem takie imię byłoby mniej szkodliwe, niż inne imiona dopuszczalne na podstawie prawa francuskiego, jak np. Kaligula czy Neron.

⁴⁸ Opinia rzecznika generalnego Francisca Jacobsa do sprawy C-48/02: *Carlos Garcia Avello v Belgian State*, ECR 2003, s. I-1613, pkt 66 [tłum. A. B.].

*son przeciwko Finlandii*⁴⁹, Trybunał przyznał, że odmowa wyrażenia zgody na nadanie dziecku imienia „Axl” stanowi przekroczenie marginesu uznania i jest naruszeniem art. 8 konwencji. ETPCz podkreślił, że jego dotychczasowe orzeczenia zachowują aktualność w zakresie, w jakim państwo ma interes publiczny w regulowaniu reżimu imion i nazwisk (ze względu np. na szkodę, jaką imię może przynieść dziecku, czy ze względu na język urzędowy obowiązujący w państwie). Niemniej zauważył, że imię „Axl” zostało już zarejestrowane w niektórych urzędach stanu cywilnego oraz nie stanowi zagrożenia dla dziecka. Podobne imiona są także używane dość powszechnie w Finlandii (Alf, Uxl). W tej sprawie skarżący podnosili, że ze względu na coraz intensywniejsze przemieszczanie się ludzi w Europie, wielokulturowość, przemieszczanie tradycji i języków, Europejski Trybunał Praw Człowieka powinien przyjąć bardziej liberalną politykę w zakresie dopuszczalnych imion i nazwisk. Trybunał nie odniósł się do tego argumentu. Jednakże fakt przyznania przekroczenia przez państwo marginesu uznania w kwestii nadawania imion jest sygnałem zmiany stanowiska Trybunału.

Problemy dotyczące imion i nazwisk obywateli UE nie kończą się wraz z wydaniem orzeczenia w sprawie *Garcia Avello*. W ustawodawstwie państw członkowskich wciąż obowiązują zasady, które mogą być potencjalnie sprzeczne z prawem wspólnotowym. W Polsce potencjalnie sprzeczne mogą być przepisy odnoszące się do nadawania imion dzieciom⁵⁰ i zakazujące nadawania więcej niż dwóch imion, imienia ośmieszającego, nieprzyzwoitego, w formie zdrobniałej oraz imienia nie pozwalającego odróżnić płci dziecka,⁵¹ a ponadto przepisy ustalające określone zasady transkrypcji, czy też formy odmiany ze względu na płeć danej osoby⁵².

Prawo wspólnotowe dotyczące imion i nazwisk może pośrednio wpływać na kształt polskiego prawa w tym zakresie. Zgodnie ze zmianami projektowanymi do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dopuszczalne jest wskazanie przez małżonków nazwiska dziecka powstałego w wyniku połączenia nazwiska matki i nazwiska męża⁵³. Jest to zatem metoda, która w istocie rozwiązywałaby problemy podobne do tych, które były przyczyną sprawy *Garcia Avello*.

⁴⁹ Johansson przeciwko Finlandii, wyrok z 6 września 2007 r., skarga nr 10163/02.

⁵⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, art. 88–90, Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, art. 50, Dz.U. z 1986 r., nr 36, poz. 180 z późniejszymi zmianami.

⁵² Por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2006 r. o uznanie, że § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów jest sprzeczny z art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego (RPO-482611-I/04 z 27.02.2006 r.).

⁵³ Por. projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, a w szczególności projektowany art. 88 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Kwestia nadawania imion i nazwisk w niektórych państwach członkowskich jest problemem dużo większej wagi, niż mogłyby na to wskazywać przedstawione powyżej sprawy. A. Albi zwraca uwagę, że w Litwie i Łotwie taki konflikt może powstać w odniesieniu do konstytucyjnej ochrony języka narodowego, gdyż, zgodnie z orzecznictwem sądów konstytucyjnych, istnieje tam obowiązek dostosowania zagranicznych nazwisk do reguł językowych wynikających z odpowiednich języków narodowych⁵⁴. Sądy konstytucyjne zarówno Litwy⁵⁵, jak i Łotwy⁵⁶, stwierdziły, że język urzędowy ich państw stanowi wyraz tożsamości narodu, jednoczy naród oraz stanowi manifestację suwerenności oraz niepodzielności narodu. Jak zauważa jednak autorka, stoi to w sprzeczności z orzecznictwem ETS⁵⁷, który podkreśla wagę utrzymywania oryginalnych nazwisk przez przemieszczających się obywateli UE⁵⁸.

Powyższy problem ma także swój polski kontekst – w zakresie relacji polsko-litewskich. Zgodnie z prawem litewskim, nazwiska obcojęzyczne powinny być zapisywane przy użyciu języka litewskiego. W konsekwencji nazwiska osób pochodzenia polskiego (a także będące w związkach małżeńskich z cudzoziemcami) są zapisywane w transkrypcji litewskiej, co wypacza ich brzmienie⁵⁹. Obecnie w Sejmie litewskim dyskutowana jest ustawa, która ma umożliwić zapisywanie polskich nazwisk w języku polskim, a nie w litewskim.

Sprawa dotycząca tego problemu była niedawno rozpatrywana przez Komitet Praw Człowieka ONZ⁶⁰. Michał Kleczkowski, obywatel Litwy pochodzenia pol-

⁵⁴ A. Albi: „Europe” articles in the constitutions of Central and Eastern European countries, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, iss. 2, s. 421–422.

⁵⁵ Ruling on the compliance of the 31 January 1991 Supreme Council of the Republic of Lithuania Resolution „On Writing of Names and Family Names in Passports of Citizens of the Republic of Lithuania” with the Constitution of the Republic of Lithuania, wyrok sądu konstytucyjnego Litwy z dnia 21 października 1999 r., nr 14/98, dostępny w jęz. angielskim na stronie: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1021a.htm>, dostęp 20.08.2008 r.

⁵⁶ Judgment in the name of the Republic of Latvia On Compliance of Article 19 of the Language Law and the Cabinet of Ministers August 22, 2000 Regulations No. 295 „Regulations on Spelling and Identification of Names and Surnames” with Articles 96 and 116 of the Satversme (Constitution), wyrok sądu konstytucyjnego Łotwy z dnia 21 grudnia 2001 r., nr 2001-04-0103, dostępny w jęz. angielskim na stronie: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2001-04-0103E.rtf>, dostęp 20.08.2008 r.

⁵⁷ Por. C-48/02: Carlos Garcia Avello v Belgian State, ECR 2003, s. I-1613; C-68/91: Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig – Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt, ECR 1993, s. I-191.

⁵⁸ A. Albi, op.cit., s. 422.

⁵⁹ M. Mackiewicz, J. Kwiatkowski: *Implementation of the Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities in Lithuania (an alternative report from the Union of Poles in Lithuania (Związek Polaków na Litwie – ZPL) and the Polish Educational Society (Polska Macierz Szkolna – PMS), non-government national minority community organisations)*, luty 2007. Raport dostępny na stronie: http://www.minelres.lv/reports/lithuania/ShadowReport_Lithuania2.pdf, dostęp 20.08.2008 r.

⁶⁰ Por. H. Mażul: *Kleczkowski czy Kleckovski?*, „Tygodnik Wileńszczyzny” 2005, nr 31. Artykuł dostępny na stronie: <http://www.tygodnik.lt/200531/bliska1.html>, dostęp 20.08.2008 r.

skiego, dochodził tego, aby jego nazwisko było pisane nie jako „Kleckovski”, ale zgodnie z polską pisownią. Komitet Praw Człowieka NZ uznał jednak sprawę za niedopuszczalną ze względu na niewykorzystanie krajowych środków odwoławczych⁶¹.

3.3. Związki osób tej samej płci – droga do uznania poprzez obywatelstwo UE?

3.3.1. Związki osób tej samej płci w świetle orzecznictwa ETS

Problem uznawania związków osób tej samej płci jest bez wątpienia jednym z poważniejszych zagadnień współczesnego konstytucjonalizmu. Coraz więcej państw wprowadza ustawodawstwo regulujące w pewien sposób tę formę prawną. Zakres uprawnień przysługujących osobom pozostającym w takim związku oraz jego charakter prawny jest zróżnicowany w skali europejskiej. W niektórych (w tym w Polsce) spotyka się to z dużym oporem.

Prawo do zawarcia związku przez osoby tej samej płci nie jest obecnie prawem gwarantowanym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Nie wynika ono w żaden sposób ani z art. 3 Protokołu nr 1 do konwencji, ani z prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Niemniej jednak w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojawiają się przykłady spraw, w których związki tej samej płci są przynajmniej pośrednio akceptowane, a pozostawanie w nich nie może być powodem dyskryminacji w korzystaniu z innych praw gwarantowanych konwencją⁶².

W dotychczasowym orzecznictwie ETS również trudno jest dopatrzeć się uznania związków tej samej płci. W orzeczeniu w sprawie *Grant v South West Trains* ETS uznał, że odmowa przyznania ulgi na bilety kolejowe dla partnera będącego w związku tej samej płci nie stanowi naruszenia art. 119 TWE, w szczególności w przypadku, kiedy takie ulgi są przyznawane partnerowi innej płci (zarówno w związku małżeńskim jak i nie)⁶³. Z kolei w sprawie *D. i Królestwo Szwecji przeciwko Radzie* ETS stwierdził, że, według powszechnie akceptowanej przez państwa członkowskie definicji, „małżeństwo” oznacza związek osób odmiennej płci⁶⁴. Dlatego też ETS odmówił uznania na podstawie odpowiednich przepisów regulujących zasady zatrudniania pracowników Rady UE, że małżonkowie tej samej płci mają takie same prawa do świadczeń socjalnych co małżonkowie o odmiennej płci.

⁶¹ Sprawa Michal Klečkovski przeciwko Litwie, zawiadomienie nr 1285/2004, decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 24 lipca 2007 r.

⁶² Por. np. Salgueiro da Silva Mouta przeciwko Portugalii, wyrok z 21 grudnia 1999 r., Karner przeciwko Austrii, wyrok z 26 lipca 2003 r.

⁶³ C-249/96: Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd, ECR 1998, s. I-621.

⁶⁴ C-22/99, C-25/99: D. and Kingdom of Sweden v Council of the European Union, ECR 2001, s. I-4319, pkt 34.

Pewnym przełomem – ale tylko częściowym – w tej kwestii może być orzeczenie w sprawie *Tadao Maruko*⁶⁵, dotyczącej praw osób pozostających w zarejestrowanych związkach partnerskich. Tadao Maruko pozostawał w zarejestrowanym związku partnerskim z innym mężczyzną od 2001 roku. Obydwaj pracowali w teatrze i odkładali pieniądze na wypadek śmierci własnej lub „małżonka” w ramach pracowniczego pakietu socjalnego stworzonego dla niemieckich teatrów. W 2005 r. po śmierci swojego partnera, T. Maruko wystąpił z żądaniem przyznania mu zasiłku po zmarłym partnerze. Agencja zarządzająca zgromadzonymi pieniędzmi odmówiła jednak przyznania zasiłku, gdyż odpowiednie przepisy dotyczyły tylko osób pozostających w małżeństwie, ale nie w zarejestrowanych związkach partnerskich.

Rzecznik generalny M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer w opinii z dnia 6 września 2007 r. stwierdził, że odmowa przyznania zasiłku z powodu niepozostawania w związku małżeńskim, kiedy dwie osoby tej samej płci nie mogą się pobrać, ale zawarły zarejestrowany związek partnerski, który daje analogiczne uprawnienia, stanowi dyskryminację pośrednią z powodu orientacji seksualnej w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE. Zdaniem rzecznika generalnego nie ma obiektywnej przyczyny uzasadniającej takie różnicowanie. Z opinią rzecznika generalnego zgodził się Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 roku. ETS podkreślił, że zagadnienia związane ze stanem cywilnym oraz świadczenia z tego wynikające są zastrzeżone do kompetencji państw członkowskich. Niemniej jednak, kompetencje te powinny być wykonywane z poszanowaniem zasady niedyskryminacji. Sytuacja, w której odmawia się przyznania renty rodzinnej po osobie, z którą pozostawało się w legalnym związku partnerskim, stanowi przykład dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Orzeczenie w sprawie *Tadao Maruko* nie jest zaskakujące w świetle postanowień dyrektywy 2000/78/WE. Ma ono jednak symboliczne znaczenie. Jest to pierwsze oficjalne stwierdzenie przez ETS, że dyskryminowanie osób w związkach tej samej płci może stanowić przypadek dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Nie ulega wątpliwości, czego ETS nie starał się ukryć, że dotychczas wydawane orzeczenia (por. poniżej) w sprawie związków osób tej samej płci – gdyby roszczenia zostały uznane – mogłyby mieć o wiele dalej idące konsekwencje niż tylko stwierdzenie faktu dyskryminacji w przyznaniu określonego świadczenia socjalnego. Oznaczałyby one bowiem de facto zaakceptowanie związków tej samej płci jako związków dopuszczalnych prawnie w systemie prawa wspólnotowego. ETS doskonale zdawał sobie sprawę, że kwestia regulacji związków tej samej płci (jak również szereg innych, odnoszących się do problemów moralnych) jest uznawana za element tożsamości narodowej poszczegół-

⁶⁵ Sprawa C-267/06: *Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*.

⁶⁶ Por. np. zastrzeżenie zawarte w art. II-69 Karty Praw Podstawowych – „prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Por. także jednostronną deklarację Polski złożoną w czasie szczytu

nych państw członkowskich⁶⁶. Jakakolwiek próba ingerencji ze strony UE w granice tych praw jest uznawana za godzącą w tę tożsamość. W efekcie, z jednej strony można zauważyć proces wycofywania się UE z decydowania o kwestiach moralnych⁶⁷, a z drugiej – silnego zaznaczenia przez państwa w debacie ponadnarodowej swojego przywiązania do określonych wartości etycznych⁶⁸.

W debacie na temat Karty Praw Podstawowych i związania Polski protokołem brytyjskim można było zauważyć obawę polityków przed zbyt daleko idącym orzecznictwem ETS w odniesieniu do związków tej samej płci. Tymczasem wyrok ETS w sprawie *Tadao Maruko* jest potwierdzeniem, jak dalece te obawy są nieuzasadnione. Stanowi on bowiem przykład wyważonego podejścia do praw osób homoseksualnych, szczególnie w sytuacji kiedy ta kwestia nie jest przedmiotem jednolitego traktowania w państwach członkowskich. Jednocześnie przytoczony wyrok określa na przyszłość stosunek prawa wspólnotowego do związków osób tej samej płci – przy zastosowaniu optyki wspólnotowych przepisów antydyskryminacyjnych.

3.3.2. Konsekwencje korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się dla praw osobistych, w tym uznawania związków tej samej płci

Institucja taka jak obywatelstwo UE mogłaby stać się katalizatorem w procesie przekształcania praw gwarantowanych tylko w niektórych państwach europejskich w prawa gwarantowane również w UE. Może do tego dojść ze względu na korzystanie przez obywateli UE, w tym osoby pozostające w związku z osobami tej samej płci, z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innych państw UE, a także wskutek stosowania zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Jest to kontekst rozwoju prawa wspólnotowego, który zaznacza się w coraz większym stopniu, a jest praktycznie niezależny od tego, w jakich granicach poszczególne państwa członkowskie będą związane Kartą Praw Podstawowych.

Problem powyższy, tj. uznawania związków homoseksualnych w przypadku korzystania przez obywateli ze swobody przepływu osób, został szczególnie wyeksponowany przy okazji prac nad dyrektywą nr 2004/38/WE⁶⁹. W pierwszych

Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21–22 czerwca 2007 r. (*Konkluzje prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli, 21–22 czerwca 2007 r., op.cit., przypis 18).

⁶⁷ Przykładem jest sprawa C-59/90: *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others* (ECR 1991, s. I-4685), w której ETS wycofał się z rozstrzygnięcia kwestii związanych z aborcją.

⁶⁸ Por. *Deklaracja rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca moralności publicznej*, deklaracja nr 39 załączona do Traktatu Akcesyjnego.

⁶⁹ *Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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. Tekst mający znaczenie dla EOG*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004,

propozycjach tej dyrektywy pojawił się przepis, aby do członków rodziny obywatela UE korzystającego z prawa do przemieszczania się na podstawie dyrektywy zaliczyć osoby tej samej płci w związku partnerskim, a także partnerów niezwiązanych małżeństwem, którzy pozostają w konkubinacie. W przypadku korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, związek łączący te osoby byłby uznawany przez państwo goszczące. Szczególnym orędownikiem takiego rozwiązania był Parlament Europejski. Komisja Europejska wyraziła jednak swój sprzeciw, w efekcie czego na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, związki tej samej płci są uznawane w państwie goszczącym obywatela UE tylko w granicach uznawania podobnego typu związków w tym państwie. Zdaniem Komisji, takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, ponieważ skutkuje traktowaniem obywateli UE na równi z obywatelami państwa goszczącego. Komisja podkreślała, że takie rozwiązanie pozostaje w zgodzie ze wspomnianym orzecznictwem ETS. Zważywszy że w czasie debaty nad projektem dyrektywy 2004/38/WE tylko dwa państwa członkowskie zgodziły się na małżeństwa tej samej płci, Komisja nie uznała za stosowne wprowadzenia odpowiednich praw dla małżeństw homoseksualnych.

Dyskusja na temat praw osób homoseksualnych jako obywateli UE, a w szczególności różnica zdań pomiędzy Komisją a Parlamentem Europejskim, świadczą jednak, że przepisy dyrektywy 2004/38/WE będą w praktyce kwestionowane w odniesieniu do praw osób homoseksualnych. Można się spodziewać, że staną się one przedmiotem postępowania przed ETS. Argument Komisji Europejskiej, że w przypadku przemieszczania się małżeństw homoseksualnych nie dochodzi do dyskryminacji jest nietrafny. Z omówionego wcześniej orzecznictwa ETS wynika, że prawo powinno być skonstruowane w taki sposób, aby obywatele UE nie doznawali żadnych istotnych szkód w swoim statusie z powodu zmiany miejsca zamieszkania. Przy obecnie obowiązującej konstrukcji przepisów, osoby będące w związkach tej samej płci mogą jednak powstrzymać się od korzystania ze swoich praw, gdyż tylko w niektórych państwach ich prawa jako małżeństwa będą respektowane. Ponadto, w przypadku związków tej samej płci dwóch obywateli UE pochodzących z różnych państw członkowskich może dochodzić do paradoksalnych sytuacji. Obywatel Polski, który zawarł związek małżeński z obywatelem Hiszpanii, na terytorium Hiszpanii będzie miał nawet prawo adoptować dzieci. Jeżeli natomiast taka para zamieszka w Polsce, nie będzie miała żadnych praw wynikających z zawartego związku⁷⁰. W praktyce zdarzają się także przy-

rozdz. 05, t. 5, s. 46. Por. na ten temat: P. Pogodzińska: *Status prawny małżeństwa i związków partnerskich w Unii Europejskiej* [w:] *Prawa człowieka w XXI wieku. Wyzwania dla ochrony prawnej* (red. C. Mik), Toruń 2005, s. 174–177.

⁷⁰ Podobna sytuacja będzie miała miejsce, jeżeli Polak o orientacji homoseksualnej wyjedzie np. do Szwecji, gdzie będzie mógł legalnie zawrzeć związek z partnerem. Jeżeli natomiast Szwed, który zawarł prawnie uznawany związek, przyjedzie do Polski, utraci ten status. Dalsze problemy związane będą z kwestią uznawania dzieci adoptowanych przez związek osób tej samej płci w państwach, które nie uznają takich adopcji.

padki, że osoby będące w związku tej samej płci, ze względu na rozbieżności prawodawstwa w państwach członkowskich oraz brak wzajemnej uznawalności tych związków, zawierają kolejny związek w innym państwie członkowskim⁷¹. Powyższe sytuacje jasno wskazują na dyskryminacyjny charakter obecnych przepisów, a w szczególności dyrektywy nr 2004/38/WE w zakresie, w jakim nie przewiduje ona uznawania związków tej samej płci w przypadku przemieszczania się obywateli UE pozostających w takich związkach. Dlatego też można twierdzić, iż prawodawstwo wspólnotowe, które nie przewiduje uznawania związków tej samej płci w przypadku przemieszczania się obywateli UE będących partnerami w takich związkach, może zostać uznane za sprzeczne z art. 12 TWE w związku z art. 18 TWE.

Od debaty nad przyjęciem dyrektywy 2004/38/WE upłynął pewien okres, podczas którego w kolejnych państwach członkowskich przyjęto ustawy w sprawie związków osób homoseksualnych. Obecnie są one uznawane w następujących państwach: Holandii, Belgii, Czechach, Danii, Szwecji, Finlandii, na Węgrzech, w Portugalii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Słowenii, Luksemburgu i Austrii⁷². Wynika z tego, że uznawanie w prawie państw członkowskich związków homoseksualnych staje się coraz powszechniejsze. Ponadto, odpowiednie ustawy uchwalono w niektórych państwach kandydujących do UE (np. Chorwacja), a w obecnych państwach członkowskich pojawiają się projekty takich ustaw⁷³. Tendencje te nie pozostaną bez wpływu na prawo wspólnotowe. W przyszłości może zaistnieć sytuacja, w której – w państwach nie uznających związków homoseksualnych – konieczne będzie poszanowanie praw małżeństwa homoseksualnego zawartego z obywatelem innego państwa członkowskiego UE⁷⁴. Możliwym scenariuszem jest przyjęcie w systemie prawa wspólnotowego odpowiedniego prawodawstwa odnoszącego się do związków tej samej płci (co jest mniej prawdopodobne), lub też doprowadzenie do de facto uznawania związków

⁷¹ Artykuł „Kiedy miłość pokonuje prawo” opublikowany w czasopiśmie *Tetu* (www.tetu.com) przedstawia historię małżeństwa homoseksualnego pochodzącego z Holandii. Po przeprowadzce do Francji ich małżeństwo nie ma żadnej wartości prawnej, nie mogą przejąć po sobie nazwiska ani dziedziczyć. Dlatego też, pomimo zawarcia jednego związku małżeńskiego w Holandii, we Francji postanowili zawrzeć PACS. Urzędnik stanu cywilnego zezwolił na to, pomimo że w rzeczywistości pozostają w związku małżeńskim. W konsekwencji, ich związek jest zalegalizowany w dwóch odrębnych reżimach prawnych. W każdym z państw małżonkowie posiadają odmienne uprawnienia.

⁷² K. Waldijk: *Others may follow: Introduction of marriage, quasi-marriage, and semi-marriage, for same-sex couples in European countries*, „New England Law Review” 2004, Vol. 38, No. 3, s. 569. Aktualne informacje na temat ustawodawstwa państw członkowskich UE w zakresie związków partnerskich można znaleźć na stronie: www.mojeprawa.info

⁷³ W Polsce był to np. projekt M. Szyszkowskiej przyjęty w czasie poprzedniej kadencji Senatu RP. Obecnie postulat uchwalenia ustawy o związkach tej samej płci podnoszony jest przez Sojusz Lewicy Demokratycznej.

⁷⁴ Na temat sytuacji na Węgrzech i perspektyw rozwoju ochrony praw osób homoseksualnych w UE patrz: R. Uitz: *Hungary: Mixed prospects for the constitutionalization of gay rights*, „International Journal Of Constitutional Law” 2004, Vol. 2, No. 4, s. 705.

tej samej płci ze względu na orzecznictwo ETS oraz dużą mobilność osób w UE.

Uznanie związków tej samej płci (choćby pośrednie) jest dużo bardziej prawdopodobne w systemie prawa wspólnotowego niż na gruncie konwencji. Po pierwsze, w ciągu najbliższych lat jedynie kilka państw nie będzie w ogóle regulowało tej kwestii. W konsekwencji, w większości państw związki tej samej płci będą prawnie oraz społecznie akceptowane. Jednocześnie brak regulacji związków osób tej samej płci w niektórych państwach, przy narastającym poziomie mobilności wewnątrz UE, będzie powodować szereg komplikacji prawnych.

ETS może też być w o wiele lepszej sytuacji prawnej w zakresie uznawania związków tej samej płci niż Europejski Trybunał Praw Człowieka, chociażby ze względu na skalę swojej działalności, a także akceptację dla tego typu związków w państwach unijnych. Będzie on także posiadał instrument do uznania tych związków niejako „tylnymi drzwiami” – poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów o przemieszczających się obywatelach UE. W sprawie *Rees* ETS stwierdził, że interpretując terminy prawne ze skutkiem dla całej Wspólnoty, należy brać pod uwagę rozwój społeczny we wszystkich państwach członkowskich⁷⁵. Można zatem twierdzić, że jeśli w zdecydowanej większości państw będzie przyjmowana szeroka definicja małżeństwa⁷⁶, uwzględniająca związki tej samej płci, to ETS może się skłaniać do uznania takich związków także w swoim orzecznictwie.

Na ewentualne orzeczenia ETS będzie miała również wpływ tradycyjna doktryna ewolucyjnej interpretacji praw człowieka, wynikająca z dotychczasowego orzecznictwa ETPCz. Przykładem jest sytuacja prawna osób transseksualnych. Przez wiele lat ETPCz nie uznawał szczególnych praw osób transseksualnych, np. w zakresie sprostowania aktu urodzenia, powołując się przede wszystkim na szeroki margines uznania⁷⁷. Dopiero w sprawie *Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii* ostatecznie potwierdzona została ochrona prawna oraz zakaz dyskryminacji osób, które przeszły operację zmiany płci⁷⁸.

Christine Goodwin była osobą, która w wyniku operacji zmieniła płeć z męskiej na żeńską. Skarżyła się na to, że w czasie dokonywania zmiany płci (jak również później) miała pewne problemy w miejscu pracy. W szczególności jej skarga odnosiła się do obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie społeczne do wieku 65 lat (a więc uwzględniającego jej płeć męską). Gdyby bowiem uznano jej płeć żeńską, mogłaby zakończyć płacenie składek w wieku 60 lat. Ponadto obawiała się, że ze względu na posiadanie takiego samego numeru ubezpieczenia

⁷⁵ C-59/85: *State of the Netherlands v Ann Florence Reed*, ECR 1986, s. 1283, pkt 13.

⁷⁶ Co pośrednio sugeruje Karta Praw Podstawowych, która w art. 9 [II-69] pomija stwierdzenie znane z Konstytucji RP, że małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny, odwołując się w tym zakresie do ustawodawstw krajowych.

⁷⁷ Np. *Rees v the United Kingdom*, skarga nr 9532/81, wyrok ETPCz z dnia 17 października 1986 r., A 106.

⁷⁸ *Goodwin v the United Kingdom*, skarga nr 28957/95, wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2002 r., ECHR 2002-VI.

społecznego, pracodawca dowie się o jej poprzedniej tożsamości płciowej, co może być dla niej sytuacją przykrą i upokarzającą.

W tej sprawie ETPCz stwierdził, że brak możliwości uznania w prawie brytyjskim płci zmienionej w wyniku operacji oraz brak uregulowania statusu transseksualistów stanowi naruszenie art. 8 oraz art. 12 konwencji. Było to orzeczenie przełomowe nie tylko z punktu widzenia ostatecznego uznania praw osób transseksualnych, ale także z powodu odwołania się przez ETPCz do Karty Praw Podstawowych oraz ze względu na uznanie konwencji za instrument podlegający interpretacji, instrument gwarantujący prawa, które mogą się zmieniać na przestrzeni lat. Zmiana podejścia do sytuacji prawnej osób transseksualnych była wynikiem dokonanej przez Trybunał analizy zmieniającej się sytuacji społecznej i prawnej osób transseksualnych (na podstawie wyników badań naukowych, debat społecznych oraz konsensu wśród państw-stron konwencji). Ta ewolucyjna interpretacja jest wskazówką, że ETPCz traktuje konwencję jako żywy instrument, który powinien być interpretowany oraz stosowany w świetle zmieniających się warunków⁷⁹.

Bez wątplenia – orzekając o sprawach z zakresu praw i wolności jednostki (szczególnie praw osobistych) – ETPCz oraz ETS wsłuchują się wzajemnie w swoje głosy oraz analizują linię orzecznictwa. W ostatnich latach można zaobserwować (przynajmniej w odniesieniu do niektórych praw) aktywniejszą rolę ETS. Ciekawym przykładem interakcji jest problem osiągnięcia wieku emerytalnego w przypadku osób, które zmieniły płeć. W sprawie *Richards*⁸⁰ władze Wielkiej Brytanii odmówiły przyznania emerytury kobiecie (która ma płeć żeńską w następstwie operacji) w wieku lat 60, twierdząc, że musi ona osiągnąć wiek 65 lat, wymagany w stosunku do mężczyzn. Pani Richards odwołała się od decyzji sądu, powołując się na art. 4 dyrektywy nr 79/7/EWG dotyczącej zakazu dyskryminacji w prawie do ustawowych świadczeń socjalnych. Sąd krajowy zdecydował się na skierowanie pytania prejudycjalnego do ETS.

ETS w wyroku z dnia 27 kwietnia 2006 r. stwierdził, że chociaż do państw członkowskich należy określenie warunków, na podstawie których zmiana płci ma konsekwencje dla ich sytuacji prawnej, to jednak zakaz dyskryminacji ze względu na płeć jest jednym z praw podstawowych w UE. Zdaniem ETS, przepisy dyrektywy należy interpretować szeroko, jako mające zastosowanie nie tylko do typowej dyskryminacji ze względu na płeć, ale także do dyskryminacji będącej wynikiem zmiany płci. ETS podkreślił, że prawo wspólnotowe nie wpływa na kompetencje państw członkowskich do zorganizowania swoich systemów ochrony socjalnej. Ze względu na brak prawodawstwa unijnego, każde państwo musi okre-

⁷⁹ W. Burek: *Interpretacja ewolucyjna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na przykładzie orzecznictwa w sprawach sytuacji prawnej transseksualistów pooperacyjnych*, „Prawo i Medycyna” 2007, t. 9, nr 26, s. 127 i 128.

⁸⁰ C-423/04: Sarah Margaret Richards przeciwko Secretary of State for Work and Pensions, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-3585.

ślić warunki obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, a także warunki uprawnień do tych świadczeń. Niemniej jednak, przy wykonywaniu tych kompetencji, państwa członkowskie muszą przestrzegać prawa wspólnotowego, co oznacza także zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Na tej podstawie ETS uznał, że osoba, która zmieniła płeć, ma prawo ubiegać się o emeryturę w wieku przypisanym dla płci, którą nabyła w wyniku operacji.

Powyższa sprawa jest interesująca również dlatego, że praktycznie miesiąc później na ten sam temat orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka. W wyroku z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie *Grant przeciwko Wielkiej Brytanii*⁸¹ stwierdził, że odmowa władz brytyjskich przyznania emerytury w wieku lat 60, i to już po wydaniu wyroku w sprawie *Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii*, narusza art. 8 konwencji. Trybunał podkreślił, że nie istnieje żadne prawne uzasadnienie dla niespektowania zmiany płci u osób transseksualnych poddanych operacji.

3.4. Ochrona przed wydaleniem z terytorium państwa członkowskiego a obywatelstwo UE

Prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli UE może pozostawać w konflikcie z normami prawa krajowego. Ten konflikt jest najbardziej widoczny na przykładzie norm odnoszących się do wydalania cudzoziemców z własnego terytorium. Jedną z cech suwerenności państwowej jest prawo do określania, kto może przebywać na terytorium danego państwa. Ze względu jednak na obywatelstwo UE oraz prawo obywateli UE do swobodnego przemieszczania się, to suwerenne prawo podlega istotnemu ograniczeniu. Tym samym, w odniesieniu do obywateli UE nie znajdują zastosowania typowe standardy wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie ochrony przed wydalaniem, gdyż ta ochrona dla obywateli UE oraz członków ich rodzin jest znacznie większa.

Państwo członkowskie może nie wpuścić na własne terytorium obywateli innych państw członkowskich jedynie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne⁸². Zasada ta odnosi się odpowiednio do możliwości wydalania przez państwa członkowskie obywateli innych państw członkowskich. Jednakże orzecznictwo ETS stopniowo zawęża dopuszczalne możliwości wydalania, przyznając obywatelom UE ochronę porównywalną do ochrony obywateli państwa członkowskiego.

⁸¹ Grant v United Kingdom, skarga nr 32570/03, wyrok ETPCz z dnia 23 maja 2006 r.

⁸² Por. Dyrektywa Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 1, s. 11; Dyrektywa Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług, art. 8, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 1, s. 167; Dyrektywa Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu, art. 2 pkt 2, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 3.

W sprawie *Donatella Calfa*⁸³ ETS stwierdził, że kara dożywotniego wydalenia może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie usług, oraz że wydalenie może być uzasadnione jedynie zachowaniem danej osoby, które stanowiłoby rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego. ETS nie zajął się jednak rozstrzygnięciem tej sprawy pod kątem przepisów o obywatelstwie UE oraz swobody przepływu osób. Prawdopodobnie sąd nie chciał podnosić kwestii swobody przemieszczania się obywateli UE w związku z tak delikatną kwestią jak – w tym przypadku – wydalenie jednostki z terytorium państwa członkowskiego z powodu posiadania narkotyków⁸⁴.

W kolejnych latach ETS wydał kilka orzeczeń podkreślających znaczenie prawa do swobodnego przemieszczania się dla obywateli UE, w tym uznających, że to prawo ma skutek bezpośredni⁸⁵. W niedawno rozstrzygniętej sprawie *Trojani*⁸⁶ Trybunał mógł się wypowiedzieć na temat konfliktu pomiędzy względami polityki wewnętrznej państwa członkowskiego a swobodą przemieszczania się obywateli UE, szczególnie w odniesieniu do sytuacji, gdy obywatel innego państwa członkowskiego nie posiada środków na utrzymanie oraz staje się obciążeniem dla państwa goszczącego. Powstaje bowiem pytanie, czy wówczas państwo członkowskie może wydręczyć nadużywającego „gościnności” obywatela UE. Trybunał w sprawie *Trojani* zwrócił uwagę na bezpośredni skutek prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE, ale również podkreślił znaczenie ograniczeń wynikających z art. 1 dyrektywy 90/364. Zgodnie z tym przepisem, obywatel UE może korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli posiada ubezpieczenie zdrowotne od wszelkich ryzyk w goszczącym państwie członkowskim oraz posiada wystarczające środki finansowe, aby nie stać się obciążeniem finansowym dla takiego państwa⁸⁷.

Szczególną sprawą odnoszącą się do wydalenia cudzoziemców z terytorium danego państwa jest sprawa *Zhu i Chen*,⁸⁸ która rzuca zupełnie nowe światło na

⁸³ C-348/96: Criminal proceedings against Donatella Calfa, ECR 1999, s. I-1. Komentarz do orzeczenia: M. Doppelhammer: *Expulsion: a test case for European Union citizenship?*, „European Law Review” 1999, Vol. 24, No. 6, s. 621.

⁸⁴ Ibidem, s. 626.

⁸⁵ Por. w szczególności: C-413/99: Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department, ECR 2002, s. I-7091.

⁸⁶ C-456/02: Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-7573.

⁸⁷ Konflikt pomiędzy krajowym ustawodawstwem oraz praktyką w zakresie wydalania obywateli UE a swobodą przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich był przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie C-441/02: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-3449. W sprawie tej ETS uznał jednak, że zarzuty Komisji są w większości bezpodstawne, a Niemcy naruszyły prawo wspólnotowe tylko ze względu na niewłaściwą transpozycję niektórych przepisów dyrektyw.

⁸⁸ C-200/02: Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-9925.

kwestię uprawnień państw członkowskich w zakresie określania obywatelstwa na potrzeby prawa wspólnotowego.

Man Lavette Chen, obywatelka Chin, we wrześniu 2000 r. urodziła córkę Kunqiam Catherine Zhu w Irlandii Północnej. W tym celu specjalnie wybrała się do Irlandii Północnej na podstawie wizy czasowej. Zgodnie z przepisami *Irish Nationality and Citizenship Act 1956*, osoba urodzona na wyspie Irlandii jest obywatelem Irlandii, o ile nie nabyła obywatelstwa innego państwa. Ponieważ Zhu nie mogła nabyć obywatelstwa Chin ze względu na urodzenie się poza granicami tego kraju, uznano, że Zhu nabyła obywatelstwo Irlandii. Jako obywatel UE posiada zatem prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Matka Zhu, Chen, skorzystała z tego prawa i przeniosła się do Cardiff w Walii. Jej prawo pobytu zostało jednak zakwestionowane przez Sekretarza Stanu. W konsekwencji, skierowane zostało pytanie prawne do ETS, czy matka posiada prawo pochodne w stosunku do prawa dziecka – obywatela UE – do przebywania na terytorium Wielkiej Brytanii.

ETS potwierdził, że każde państwo członkowskie ma prawo określania warunków nabycia oraz utraty obywatelstwa na potrzeby prawa wspólnotowego, oraz że żadne państwo członkowskie nie może ograniczać skutków przyznania obywatelstwa danego państwa członkowskiego. W szczególności państwa członkowskie nie mogą nakładać dodatkowych warunków korzystania z praw wynikających z obywatelstwa UE. Zdaniem ETS, rząd Wielkiej Brytanii nie miał prawa ograniczyć prawa do swobodnego przemieszczania się Zhu, nawet jeśli obywatelstwo państwa członkowskiego zostało nabyte przez Zhu w celu zabezpieczenia praw matki (nie posiadającej obywatelstwa państwa członkowskiego). ETS podkreślił, że również osoby małoletnie mają prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Jednakże, aby to prawo było skuteczne, musi je posiadać również rodzic tego dziecka jako osoba zapewniająca mu utrzymanie oraz ubezpieczenie.

Sprawa *Zhu i Chen* potwierdza tradycyjny monopol państw członkowskich na określanie zakresu obywatelstwa na potrzeby prawa wspólnotowego bez względu na konsekwencje, jakie mogą się z tym wiązać. W dużej mierze może ona być postrzegana jako próba nadużycia prawa, wykorzystania sprzyjających przepisów w celu polepszenia swojej sytuacji prawnej. ETS potwierdził, że tak długo jak mieści się to w granicach prawa i wynika z kompetencji państw członkowskich, nie będzie ingerował w taką działalność. Sprawa ta była o tyle istotna, że w praktyce Wielkiej Brytanii wielokrotnie zdarzało się wydalenie rodziców małoletnich obywateli brytyjskich, którzy nabyli obywatelstwo tylko w wyniku zastosowania *ius soli*. Podkreślano tym samym niejako „gorszą” jakość nabytego w ten sposób obywatelstwa. W tych sprawach nie były przyjmowane również skargi do ETPCz⁸⁹. Dzięki zastosowaniu przepisów o obywatelstwie UE, w sprawie Zhu

⁸⁹ Por. omówienie tych spraw: C. Sawyer: *Civis Europeanus Sum: the citizenship rights of the children of foreign parents*, „Public Law” 2005, Autumn, s. 478; J.-Y. Carlier, *Case C-200/02, Kunq-*

i Chen została przełamana ta negatywna praktyka brytyjskich władz imigracyjnych. Obywatelstwo nabywane na podstawie *ius soli* stało się w istocie równe obywatelstwu nabywanemu w inny sposób⁹⁰. Niemniej na skutek sprawy *Zhu i Chen*, przepisy dotyczące nabywania obywatelstwa zostały niedawno zmienione w Irlandii na rzecz znacznego ograniczenia *ius soli*. Nabycie obywatelstwa na tej podstawie jest uzależnione dodatkowo od pobytu rodzica dziecka (nie będącego obywatelem Irlandii) na terytorium Irlandii przez okres 3 lat przed jego urodzeniem.⁹¹

Powyższe orzeczenia wskazują na to, że prawo wspólnotowe daje gwarancje skutecznego korzystania przez obywateli UE z prawa do swobodnego przemieszczania się. ETS poprzez swoje orzecznictwo nie pozwala na nadmiernie szeroką interpretację przesłanek „porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego” jako uzasadniających wprowadzenie ograniczeń w tym prawie (w tym stwarzających możliwości wydalenia z terytorium danego państwa). Orzeczenia w sprawach odnoszących się do wydalania obywateli UE (oraz członków ich rodzin) wskazują na dużo szerszy zakres ochrony w stosunku do nich niż wobec innych cudzoziemców przebywających na terytorium UE. Takie restrykcyjne podejście ETS znalazło swój wyraz w przepisach dyrektywy nr 2004/38/WE, która w art. 27–33 szczegółowo określa przesłanki, na podstawie których może dojść do wydalenia obywatela UE (i członków jego rodziny), oraz prawa proceduralne, jakie mu wówczas służą.

4. WPLYW OBYWATELSTWA UE NA PRAWA I WOLNOŚCI POLITYCZNE

4.1. Uwagi wstępne

– zależność realizacji praw i wolności politycznych od obywatelstwa

Prawa i wolności polityczne pozwalają na uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji oraz stanowienia prawa w danej wspólnocie politycznej. Do praw politycznych należy zaliczyć przede wszystkim prawa wyborcze, tj. możliwość wybierania oraz bycia wybieranym do wszystkich ciał przedstawicielskich funkcjonujących w danej wspólnocie politycznej, wybierania osób sprawujących najwyższe urzędy, a także korzystania z instytucji demokracji bezpośredniej (np.

ian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department, „Common Marlet Law Review” 2005, Vol. 42, iss. 4, s. 1121; B. Hofstötter, *A Cascade of Rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case*, „European Law Review” 2005, Vol. 30, No. 4, s. 548.

⁹⁰ C. Sawyer, op.cit., s. 483–484.

⁹¹ Irish Citizenship and Nationality z 15 grudnia 2004 r., zmieniający Irish Citizenship and Nationality Act 1956, dostęp <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/acts/2004/a3804.pdf>.

referendum czy prawa do inicjatywy ustawodawczej). Prawa polityczne odnoszą się także do możliwości uczestniczenia w rządzeniu (dostęp do stanowisk publicznych czy udział w partiach politycznych), jak również kontroli rządzących (prawa do petycji, skargi, dostępu do dokumentów, uzyskania informacji publicznej). Z kolei pojęcie wolności politycznych odnosi się do tych wolności, które umożliwiają uczestniczenie w procesie politycznym oraz pośrednio wpływają na korzystanie z praw wyborczych i kształtowanie debaty publicznej, tj. wolności słowa, wolności organizowania pokojowych zgromadzeń czy wolności zrzeszania się.

Zasadniczo prawa i wolności polityczne, szczególnie te związane z wyborami oraz pełnieniem funkcji publicznych, są prawami obywatelskimi, czyli uzależnionymi od posiadania obywatelstwa danej wspólnoty. Obywatelstwo UE prowadzi jednak w tej sferze praw do zasadniczych zmian koncepcyjnych oraz praktycznych.

4.2. Dialog pomiędzy ETPCz a ETS w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego

Prawo uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest jednym z podstawowych praw związanych z obywatelstwem UE. Art. 19 ust. 2 TWE odnosi się tylko do obywateli UE zamieszkujących w innych państwach członkowskich. Jednak prawo uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego mają wszyscy obywatele państw członkowskich⁹². Korzystanie z niego jest uzależnione od państw członkowskich. Dotychczas nie obowiązuje jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego, co oznacza, że te wybory są przeprowadzane w państwach członkowskich na podstawie ordynacji przyjętych w każdym państwie⁹³. Jeżeli spojrzeć na to prawo z punktu widzenia ochrony praw podstawowych w UE, to jest to prawo jednolite dla wszystkich obywateli, a sposób korzystania z niego zależy tylko od miejsca zamieszkania. Elektorat składa się bowiem z obywateli UE, a nie z narodów państw członkowskich, czego świadectwem jest fakt, że wybory mają charakter bezpośredni⁹⁴.

Prawo do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego dało asumpt do ciekawego dialogu pomiędzy ETPCz a ETS, wskazującego na zależność prawa wspólnotowego od gwarancji wynikających z systemu konwencji.

⁹² Por. art. 190 TWE.

⁹³ Przygotowanie oraz uchwalenie projektu jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego są przewidziane w art. 190 ust. 4 TWE. Dotychczas jednak taki projekt nie został przygotowany.

⁹⁴ S. Kadelbach: *Union citizenship*, „Jean Monnet Working Paper” 2003, No. 9, s. 23–24, publikacja dostępna na stronie: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf>, dostęp 20.08.2008 r.

W sprawie *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii* mieszkanka Gibraltaru⁹⁵ zakwestionowała przepisy prawa brytyjskiego⁹⁶, które uniemożliwiły jej uczestnictwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W 1994 r. nie mogła wziąć udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, podobnie jak inni mieszkańcy tego terytorium posiadający obywatelstwo Wielkiej Brytanii lub innego państwa członkowskiego. Denise Matthews poskarżyła się na naruszenie art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do uczestnictwa w wolnych wyborach mających na celu wybór zgromadzenia prawodawczego.

ETPCz stwierdził, że przepis art. 3 Protokołu nr 1 do konwencji znajduje zastosowanie w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Tym samym Wielka Brytania została uznana za odpowiedzialną za niezorganizowanie w 1994 r. w Gibraltarze wyborów do tego zgromadzenia prawodawczego⁹⁷. Wyrok ETPCz był szczególnie ciekawy, gdyż stanowił przykład oceny, na podstawie systemu konwencji, przepisów będących skutkiem wykonania prawa wspólnotowego.

Ze względu na wyrok ETPCz w sprawie *Matthews*, w 2003 r., pomimo sprzeciwu ze strony Hiszpanii, wynikającego z wielowiekowego konfliktu o Gibraltar, Wielka Brytania przyjęła ustawę, której celem było dopuszczenie mieszkańców Gibraltaru do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁹⁸. Na podstawie tej ustawy ustanowiono nowy okręg wyborczy, włączający Gibraltar do istniejącego już okręgu w Anglii i Walii. Ustawa ta przyznawała również prawa wyborcze obywatelom Commonwealthu zamieszkującym Gibraltar, którzy nie posiadali jednak statusu obywateli Wielkiej Brytanii⁹⁹. Ważność tej ustawy została podważona przez Hiszpanię, która zwróciła się do Komisji Europejskiej o wszczęcie procedu-

⁹⁵ *Matthews v the United Kingdom*, skarga nr 24833/94, wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 1999 r., ECHR 1999-I.

⁹⁶ Na podstawie aktu dotyczącego wyborów członków do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. (OJ 1976 L 278, s. 5) postanowiono, że mieszkańcy Gibraltaru nie będą posiadali prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. System obowiązujący w Wielkiej Brytanii stanowił, iż jeden okręg wyborczy tworzony był na pół miliona mieszkańców. Gibraltar natomiast jest zamieszkiwany przez 30 000 osób, co uznane zostało za zbyt małą liczbę, aby utworzyć okręg. Jednocześnie nie połączono Gibraltaru z innym okręgiem wyborczym. Por. szczegółowy opis problemu: K. Muller: *Problems of European Union Citizenship Rights at the Periphery*, „Australian Journal of Politics and History” 1999, Vol. 45, No. 1, s. 39–42.

⁹⁷ Por. komentarz do sprawy: H. G. Schermers: *Matthews v United Kingdom, Judgment of 18 February 1999*, „Common Market Law Review” 1999, Vol. 36, iss. 3, s. 673.

⁹⁸ *European Parliament (Representation) Act 2003*, Acts of the United Kingdom Parliament and Explanatory Notes, Public Acts 2003, c. 7.

⁹⁹ Zgodnie z art. 16 ust. 5 *European Parliament (Representation) Act 2003*, prawo to zostało przyznane obywatelom UE, tzw. kwalifikowanym obywatelom Commonwealthu oraz obywatelom spełniającym pewne warunki (*citizens satisfying certain conditions*). Za takich obywateli ustawa uważa osoby nie będące obywatelami Wielkiej Brytanii, od których, na podstawie prawa Gibraltaru, nie jest wymagane posiadanie zezwolenia na wjazd oraz osiedlenie się na terytorium Gibraltaru oraz osoby, które posiadają zezwolenie lub certyfikat upoważniający do wjazdu i osiedlenia się na terytorium Gibraltaru.

ry w sprawie naruszenia TWE. Hiszpania twierdziła, że przyznanie praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego obywatelom państw trzecich, którzy jedynie zamieszkują Gibraltar, ale nie są obywatelami Wielkiej Brytanii, narusza przepisy TWE odnoszące się do obywatelstwa UE oraz do wyborów do Parlamentu Europejskiego¹⁰⁰. Komisja Europejska nie zgodziła się z powyższym stanowiskiem, wskutek czego sprawa została skierowana przez Hiszpanię do ETS.

W podobnym czasie do ETS wpłynęła sprawa odnosząca się do prawa udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywateli państw członkowskich, zamieszkałych na terytoriach zamorskich stowarzyszonych ze Wspólnotą, tj. obywatele Holandii mieszkających na wyspie Aruba¹⁰¹.

W sprawach tych została wydana łączna opinia rzecznika generalnego Antonio Tizzano¹⁰². Treść tej opinii oraz tezy w niej zawarte mają fundamentalne znaczenie dla rozumienia instytucji obywatelstwa UE, jego związków z obywatelstwem państwa członkowskiego, a także charakteru praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego. W odniesieniu do sporu brytyjsko-hiszpańskiego rzecznik, choć uznał z powodów formalnych regulację brytyjską za niezgodną z prawem wspólnotowym, to jednak podkreślił, że co do zasady możliwe jest przyznanie praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego osobom nie posiadającym obywatelstwa UE. W swojej argumentacji oparł się zatem na modelu obywatelstwa, którego podstawą jest przede wszystkim miejsce zamieszkania. Skoro dane osoby zamieszkują Gibraltar i ma na nie wpływ prawo wspólnotowe, to tym samym można im przyznać prawa wyborcze, o ile państwo członkowskie się na to godzi i tak samo czyni w odniesieniu do wyborów narodowych. Rzecznik generalny Tizzano dał sygnał, że z jego strony nie byłoby sprzeciwu, gdyby państwo członkowskie zdecydowało się na rozszerzenie praw wynikających z obywatelstwa UE oraz innych praw wyborczych na cudzoziemców stale zamieszkujących to państwo członkowskie. Z pewnością w odniesieniu do takich osób można by mówić, że posiadają rzeczywisty związek z UE, a rozszerzenie praw wyborczych mieści się w granicach rozsądku, proporcjonalności oraz niedyskryminacji. Zasugerował zatem, że Parlament Europejski może w pewnym momencie stać się reprezentacją mieszkańców UE, a nie jedynie reprezentacją obywateli państw członkowskich posiadających unijne obywatelstwo.

Z drugiej jednak strony, w odniesieniu do wyborów na wyspie Aruba, rzecznik generalny pośrednio zasugerował, że w świetle prawa wspólnotowego byłaby dopuszczalna sytuacja, w której państwo członkowskie nie przyznaje mieszkańcom

¹⁰⁰ C-45/04: Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-7917.

¹⁰¹ C-300/04: M. G. Eman i O. B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-8055.

¹⁰² Opinia rzecznika generalnego Antonia Tizzano z dnia 6 kwietnia 2006 r. do spraw: C-45/04: Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, op.cit., oraz C-300/04: M. G. Eman i O. B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag, op.cit.

terytoriów zamorskich praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego (czy też pozbawiłoby ich tych praw). Wyraźnie stwierdził, że państwo członkowskie może różnicować sytuację swoich obywateli w zależności od miejsca zamieszkania na kontynencie europejskim lub na terytorium zamorskim.

W opinii rzecznika generalnego, widoczny jest demokratyczny potencjał, jaki wiąże się z instytucją obywatelstwa UE. Rzecznik stara się zaznaczyć, że nie jest to instytucja wyłączająca korzystanie z praw z nią związanych przez inne osoby. Raczej podkreśla, że różnorodne tradycje państw członkowskich w zakresie przyznawania praw typowo obywatelskich cudzoziemcom powinny być uwzględniane także w odniesieniu do obywatelstwa UE. Jego zdaniem, rozszerzenie uprawnień wyborczych na osoby nie posiadające obywatelstwa UE może nastąpić tylko wtedy, gdy osoby takie mają prawo udziału w wyborach narodowych.

Obydwie powyższe sprawy zostały rozstrzygnięte tego samego dnia – 12 września 2006 roku. W wyroku z dnia 12 września 2006 r. w sprawie *Hiszpania przeciwko Wielkiej Brytanii*, ETS stwierdził, że na podstawie art. 189 oraz 190 TWE nie można wykluczyć przyznania prawa do głosowania osobom nie będącym obywatelami UE¹⁰³. Zdaniem ETS, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, do kompetencji państwa członkowskiego należy określanie grup osób uprawnionych do czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Na tej podstawie uznał, że angielska ustawa (*European Parliament [Representation] Act 2003*) nie jest niezgodna z prawem wspólnotowym.

Z kolei w sprawie C-300/04: *Eman i Sevinger*¹⁰⁴ ETS – podobnie jak w sprawie dotyczącej Gibraltaru – potwierdził, że do kompetencji państw członkowskich należy określenie, kto ma czynne i bierne prawo wyborcze. Zdaniem ETS, z art. 189 i 190 TWE nie wynika obowiązek organizowania wyborów do Parlamentu Europejskiego na terytoriach zamorskich państw członkowskich. Trybunał podniósł jednak, że zasada równego traktowania wymaga, aby w porównywalnych sytuacjach osoby nie były traktowane w sposób zróżnicowany, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi względami. W tym przypadku obywatel Holandii, który przeniósł się z wyspy Aruba do innego państwa (nie będącego członkiem UE) zachowywał prawo do głosowania na takiej samej zasadzie jak zwyczajny obywatel Holandii wyprowadzający się za granicę do innego państwa (nie będącego członkiem UE). Mógł na przykład wykonywać swoje prawo do głosowania w przedstawicielstwach dyplomatycznych. Tymczasem obywatel Holandii, który zamieszkał na wyspie Aruba, nie ma takiego prawa. Zdaniem ETS, w trakcie postępowania rząd Holandii nie uzasadnił w sposób obiektywny takiego zróżnicowania w traktowaniu. Dlatego też sąd stwierdził naruszenie przepisów prawa wspólnotowego.

¹⁰³ C-45/04: Królestwo Hiszpanii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, op.cit.

¹⁰⁴ C-300/04: M. G. Eman i O. B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag, op.cit.

4.3. Wybory lokalne – od praw obywatelskich w kierunku praw jednostki?

Jednym z najważniejszych praw związanych z obywatelstwem UE jest prawo uczestnictwa w wyborach lokalnych, w przypadku zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego¹⁰⁵. Przyznanie powyższego prawa w ramach obywatelstwa UE jest wyrazem tendencji w konstytucjonalizmie wielu państw, aby rozszerzać prawa wyborcze na tzw. rezydentów długoterminowych, a więc rezygnować z bezwzględnej przesłanki obywatelstwa jako warunku uczestnictwa w wyborach, na rzecz przesłanki stałego miejsca zamieszkania. Problem uczestnictwa tzw. rezydentów długoterminowych w wyborach lokalnych został dostrzeżony w państwach europejskich, w ramach prac Rady Europy, praktycznie równoległe z wprowadzaniem obywatelstwa UE. W 1992 r. przyjęto Konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w wyborach na poziomie lokalnym¹⁰⁶, która weszła w życie 1 maja 1997 roku. Konwencja ta nie odgrywa istotnej roli ze względu na dość małą liczbę ratyfikacji¹⁰⁷, stanowi jednak źródło interpretacji w określaniu standardów demokratycznych.

W związku z przyznaniem obywatelom UE prawa uczestnictwa w wyborach lokalnych, w niektórych państwach członkowskich pojawił się problem konstytucyjny: czy możliwe jest przyznanie praw wyborczych – uznawanych za silnie związane z zasadą suwerenności narodu – osobom, które nie posiadają obywatelstwa danego państwa¹⁰⁸.

Problem uczestnictwa obywateli UE w wyborach lokalnych był przedmiotem intensywnej debaty w Polsce. Spór doktrynalny powstał na tle art. 62 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego [...]”. Wyjściem do dyskusji była opi-

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 19 ust. 1 TWE: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa (...)”.

¹⁰⁶ *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, Strasbourg 5.02.1992, „European Treaty Series”, No. 144.

¹⁰⁷ Według stanu na 13 czerwca 2008 r. konwencja została podpisana przez 13 państw, a ratyfikowana przez 8 z nich.

¹⁰⁸ Problem ten pojawił się w orzeczeniach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących przyznania praw wyborczych w kraju związkowym Schleswig-Holstein oraz mieście Hamburg, jeszcze zanim wprowadzona została instytucja obywatelstwa UE. Patrz: Orzeczenie FTK z dnia 31 października 1990 r. w sprawie *Ausländerwahlrecht I* (BVerfGE 83, s. 37) dotyczące praw wyborczych dla cudzoziemców w kraju związkowym Schleswig-Holstein; orzeczenie FTK z dnia 31 października 1990 r. w sprawie *Ausländerwahlrecht II* (BVerfGE 83, s. 60) dotyczące praw wyborczych dla cudzoziemców w mieście Hamburg. W sprawach tych FTK zaznaczył, iż naród niemiecki (*das Volk*) jest źródłem suwerenności narodowej, co pozwala tylko obywatelom RFN na uczestnictwo w wyborach lokalnych, a tym samym wyłącza, na podstawie Ustawy Zasadniczej, możliwość uczestnictwa cudzoziemców w wyborach lokalnych. Na skutek tych orzeczeń konieczna była zmiana Ustawy Zasadniczej, tak aby uwzględnione zostały prawa wyborcze obywateli UE.

nia Rady Legislacyjnej w przedmiocie zgodności uprawnień obywateli UE z powyższym przepisem¹⁰⁹. W opinii tej stwierdzono, że art. 62 ust. 1 Konstytucji RP nie zakazuje przyznania prawa udziału w wyborach lokalnym obywatelom UE w drodze zwykłego ustawodawstwa. Postulowano zatem rozszerzającą, a nie zawężającą interpretację tego przepisu, w duchu uwzględnienia zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego oraz „przyjaznej UE interpretacji Konstytucji”. Z poglądem tym zgadzali się S. Dudzik¹¹⁰ oraz S. Biernat¹¹¹. Ten ostatni twierdził, że aksjologicznie najbardziej korzystna jest taka interpretacja Konstytucji, która pozwoli na uwzględnienie praw obywateli UE, bez konieczności jej zmiany, a więc zakładająca, że art. 62 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do obywateli wyznacza jedynie pewien standard minimalny, a ustawodawca może go rozszerzyć. Większość badaczy postulowała jednak konieczność zmiany art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem L. Garlickiego, „sformułowania ‘obywatele’ nie należy interpretować rozszerzająco, bo prawa polityczne trzeba zawsze rozpatrywać na tle zasady suwerenności. W Polsce suwerenem jest naród polski w rozumieniu konstytucyjnym, czyli ogół obywateli, którzy mogą brać udział w wykonywaniu tej suwerenności m.in. na szczeblu lokalnym”¹¹². Jednocześnie twierdził, iż praw politycznych nie można rozszerzać w drodze ustawy, gdyż procedury wyborcze są procedurami, w których wyraża się zasada suwerenności narodu, nawet na szczeblu lokalnym. Inaczej jest w przypadku praw socjalnych, które, jego zdaniem, można definiować czy rozszerzać w drodze ustawodawstwa. Jest szereg przepisów konstytucyjnych, które mówią, co należy się w tym zakresie obywatelom, a ustawy zwykle rozszerzają te uprawnienia na cudzoziemców¹¹³.

¹⁰⁹ *Opinia Rady Legislacyjnej o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2, s. 154.

¹¹⁰ S. Dudzik: *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego z perspektywy integracji europejskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* (red. C. Mik), Toruń 1999, s. 271–272.

¹¹¹ S. Biernat: *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do UE?* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2002, s. 56–57.

¹¹² L. Garlicki: *Konferencja „Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, kwiecień 2002 – Sprawozdanie z dyskusji wg opracowania Agnieszki Cieleń* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, op.cit., s. 131.

¹¹³ Por. także R. Wieruszewski: *Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej – przyszli obywatele UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Warszawa 2000, s. 269; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie*, tamże, s. 183; J. Barcz: *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.* [w:] *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, op.cit., s. 24; K. Karski: *Konferencja „Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, kwiecień 2002 – Głos w dyskusji*, tamże, s. 147; K. Wójtowicz: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, op.cit., s. 172; C. Banasiński: *Stan i metody przygotowań polskiego prawa konstytucyjnego*, tamże, s. 385; S. M. Grochalski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo polskie*, [w:] *Status prawny obywatela RP po przystąpieniu do Unii Europejskiej* B. Mielnik, Wrocław 2005, s. 24.

Powyższy spór doktrynalny został rozstrzygnięty w orzeczeniu TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego (K 18/04). TK podkreślił, że prawa przyznane obywatelom UE odnoszą się przede wszystkim do wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”.

TK stwierdził, że członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest uzależnione od posiadania obywatelstwa RP. O tej przynależności rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Zdaniem TK, w odniesieniu do wyborów do samorządów lokalnych ma zastosowanie nie zasada suwerenności narodu lecz raczej prawa wspólnoty mieszkańców. Podkreślił przy tym, że odnosi się to szczególnie do gmin. Zwrócił również uwagę na kompetencje państw członkowskich do regulowania kwestii wymogów wyborczych, w tym pojęć „mieszkańca” czy „miejsca zamieszkania”. Zdaniem TK przyznanie praw wyborczych na poziomie lokalnym obywatelom UE nie stanowi zagrożenia dla niepodległości Polski, gdyż w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa. Jak podkreśla TK „[T]rudno też zakładać, że wspólnoty samorządowe, nawet przygraniczne, zostaną zdominowane przez obywateli innych państw członkowskich, którzy będą działać aktywnie na szkodę niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”. Do pewnego stopnia ironicznie, TK przytoczył opinię Prokuratora Generalnego, zdaniem którego, jeśli przyjęlibyśmy taką koncepcję, to w istocie każde państwo członkowskie mogłoby się obawiać utraty niepodległości.

W odniesieniu do obaw, że jakiś rejon Polski może zostać zdominowany przez obywateli UE, TK zwrócił uwagę na możliwość wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń w przyszłości, do czego zresztą upoważnia sformułowanie art. 19 ust. 1 TWE dotyczące możliwości odstępstw ze względu na specyficzne problemy państwa członkowskiego. Duża część rozumowania odniosła się do art. 62 Konstytucji RP. TK, wobec braku szerszego uzasadnienia ze strony wnioskodawców, przyjął, że stoją oni na stanowisku „ekskluzywności” wszystkich praw przyznanych na gruncie Konstytucji RP obywatelom Polski. Ta ekskluzywność miałaby polegać na tym, „że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej”. TK stwierdził, że takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia na gruncie Konstytucji. Zdaniem TK „nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. TK zwrócił przy tym uwagę na szczególne znaczenie praw wyborczych dla korzystania z prawa do swobodnego przemieszczenia się i pobytu na dowolnym terytorium UE. TK uznał zatem, że nie zachodzi sprzeczność pomiędzy art. 19 ust. 1 TWE a art. 62 Konstytucji RP.

Inne nowe państwa członkowskie również miały pewne problemy z konstytucyjną akceptacją przyznania praw wyborczych na poziomie lokalnym obywatelom UE. W konstytucjonalizmie łotewskim, pole konfliktu pomiędzy prawem obywateli UE do uczestnictwa w wyborach samorządowych a kompetencjami państw członkowskich jest związane z używaniem języka urzędowego. Waga i znaczenie języka urzędowego są szczególnie podkreślane w państwach nadbałtyckich, gdzie służył on (i wciąż do pewnego stopnia służy) wykluczeniu z procesu decyzyjnego mniejszości rosyjskiej zamieszkującej terytorium tych państw¹¹⁴. Na Łotwie znajomość języka łotewskiego była wymogiem, od którego zależało uzyskanie mandatu do parlamentu łotewskiego oraz do rad samorządów lokalnych. Na skutek wyroku ETPCz w sprawie *Podkolzina przeciwko Łotwie*¹¹⁵ oraz obserwacji Komitetu Praw Człowieka ONZ w sprawie *Ignatane przeciwko Łotwie*¹¹⁶, w maju 2002 r. prawo wyborcze zostało zmienione, a ten wymóg – zniesiony. W tym samym roku zmieniono jednak Konstytucję Łotwy, w której z kolei umocniono znaczenie języka łotewskiego. Na podstawie Konstytucji Łotwy, język łotewski jest językiem urzędowym parlamentu łotewskiego oraz samorządów lokalnych a członkowie parlamentu przysięgają, że będą działać na rzecz umocnienia statusu języka łotewskiego jako jedyne go języka urzędowego¹¹⁷. Zdaniem komentatorów obecna redakcja przepisów, chociaż rozwiązuje co do zasady problem udziału w procesie decyzyjnym naturalizowanej mniejszości rosyjskiej, stwarza jednak problem z punktu widzenia praw obywateli UE, zamieszkujących terytorium Łotwy. Pojawia się bowiem pogląd¹¹⁸, że przepis art. 101 Konstytucji Łotwy może stać

¹¹⁴ Na temat polityki w zakresie obywatelstwa w państwach nadbałtyckich zob. L. M. Barrington: *The making of citizenship policy in the Baltic States*, „Georgetown Immigration Law Journal” 1999, Vol. 13, No. 2, s. 154; F. Lange: *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Die Erfahrung der baltischen Staaten* [w:] *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten* (red. Ch. Conrad, J. Kocka), Hamburg 2001, s. 279.

¹¹⁵ *Podkolzina v Latvia*, skarga nr 46726/99, wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r., ECHR 2002-II. Powyższa sprawa dotyczyła skargi obywatelki Łotwy pochodzenia rosyjskiego, której zarzucano niewystarczającą znajomość języka łotewskiego i na tej podstawie jej nazwisko usunięto z list wyborczych do parlamentu łotewskiego.

¹¹⁶ *Ignatane v Lithuania*, zawiadomienie nr 884/1999, decyzja Komitetu Praw Człowieka ONZ z dnia 31 lipca 2001 roku. Komunikacja została złożona przez Antoninę Ignatane, obywatelkę Łotwy pochodzenia rosyjskiego, która została skreślona z listy kandydatów w wyborach lokalnych ze względu na nieznaną znajomość języka łotewskiego. Pani Ignatane posiadała certyfikat językowy, a mimo to przeprowadzono w stosunku do niej egzamin z zaskoczenia (przerwano w tym celu prowadzoną przez nią lekcję). Za tym, że nie zna łotewskiego, miały przemawiać błędy w wymowie oraz inne drobne błędy popełnione w trakcie egzaminu co, zdaniem egzaminatorów, potwierdzało jej niewystarczającą znajomość języka. Komitet Praw Człowieka ONZ uznał w tej sprawie naruszenie przez Łotwę art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Na temat tej sprawy patrz: G. Poggeschi: *Language Rights and Duties in Domestic and European Courts*, „Journal of European Integration” 2003, Vol. 25, No. 3, s. 212–213.

¹¹⁷ Art. 18 Konstytucji Łotwy.

¹¹⁸ C. Taube: *Latvia: Political participation of linguistic minorities*, „International Journal of Constitutional Law” 2003, Vol. 1, No. 3, s. 515.

w sprzeczności z prawami obywateli UE, w szczególności w zakresie, w jakim ogranicza prawa wyborcze do samorządów lokalnych jedynie do obywateli Łotwy¹¹⁹.

Problem ewentualnej niezgodności Konstytucji Łotwy z prawami obywateli UE jest zbliżony do tego, jaki pojawił się w dyskusji na temat art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Szczególna sytuacja Łotwy (jak również Estonii¹²⁰) polega jednak na tym, że przyznanie obywatelom UE praw wyborczych do samorządów lokalnych prowadzi do dalszego zróżnicowania statusu osób zamieszkujących Łotwę i Estonię. Łotwę stale zamieszkuje 550 000 bezpaństwowców – osób należących do mniejszości posługującej się językiem rosyjskim i nie posiadających obywatelstwa Łotwy. W Estonii z kolei mieszka 150 000 bezpaństwowców¹²¹. Osoby te są wykluczone z procesu politycznego, co z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego rodzi poważne wątpliwości¹²².

Innym problemem jest kwestia rozszerzenia praw wyborczych do samorządów lokalnych na rezydentów długoterminowych. Pomimo pojawiających się wcześniej postulatów zakładających rozszerzenie obywatelstwa UE na rezydentów długoterminowych, nie ma obecnie ku temu woli politycznej, tym bardziej, że ich pozycja w UE uległa wzmocnieniu. Przyjęcie dyrektywy Rady nr 2003/109/WE o statusie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich UE¹²³ spowodowało, że ci rezydenci posiadają coraz więcej praw (szczególnie w zakresie przemieszczania się wewnątrz UE), a tym samym do pewnego stopnia został rozwiązany problem ich statusu. Można się spodziewać, że poszczególne państwa będą im przyznawać ograniczone prawa wyborcze na szczeblu samorządowym, natomiast jest jeszcze za wcześnie, aby taką decyzję podjęła Unia Europejska¹²⁴.

¹¹⁹ Art. 101 Konstytucji Łotwy stanowi: „Każdy obywatel Łotwy ma prawo, w granicach przewidzianych ustawą, do uczestnictwa w działalności państwa i władz lokalnych oraz do zajmowania stanowisk w służbie cywilnej. Władze lokalne są wybierane przez obywateli Łotwy, którzy posiadają pełne prawa obywatelskie. Językiem roboczym władz lokalnych jest język łotewski”. [Tłum. – A. B. na podstawie tłumaczenia Konstytucji Łotwy na jęz. angielski zamieszczonego na stronie Parlamentu Łotewskiego: http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_satversme.html, dostęp 20.08.2008 r.]

¹²⁰ Por. S. Day, J. Shaw: *The boundaries of suffrage and external conditionality: Estonia as an applicant member of the EU*, „European Public Law” 2003, Vol. 9, No. 2, s. 211.

¹²¹ Dane za K. Kruma: *EU citizenship: unresolved issues*, „Riga Graduate School of Law Working Papers” 2004, No. 22, s. 23. Artykuł dostępny na stronie: <http://www.rgsl.edu.lv/images/stories/publications/RWP22Kruma.pdf>, dostęp 20.08.2008 r.

¹²² C. Taube: *Latvia: Political participation of linguistic minorities*, op.cit.

¹²³ Szczegółowe omówienie dyrektywy: S. Peers: *Implementing Equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, „European Law Review” 2004, Vol. 29, No. 4, s. 437.

¹²⁴ T. Kostakopoulou: *“Integrating” Non-EU Migrants in the European Union: Ambivalent Legacies and Mutating Paradigms*, „Columbia Journal of European Law” 2002, Vol. 8, No. 2, s. 200. Kostakopoulou zwraca uwagę, że przyjęcie powyższej dyrektywy wciąż pozostawia furtkę do potencjalnego dalszego rozszerzenia obywatelstwa UE na stałych rezydentów.

4.4. Członkostwo w partiach politycznych

W związku z prawem obywateli UE do uczestnictwa w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego pojawia się problem korzystania przez nich z politycznych praw pochodnych, a w szczególności wolności słowa, wolności organizowania pokojowych zgromadzeń oraz wolności zrzeszania się. Współcześnie prawa te są uznawane za prawa człowieka, które przysługują każdej jednostce, niezależnie od jej statusu¹²⁵. Odstępstwa od tej zasady pojawiają się jednak w odniesieniu do zrzeszania się w ramach partii politycznych. Członkostwo w partiach jest najczęściej ograniczane jedynie do obywateli danego państwa czy wspólnoty politycznej, co może być gwarantowane normami rangi konstytucyjnej¹²⁶. Instytucja obywatelstwa UE ma jednak potencjał oddziaływania na powyższą zasadę i może wpłynąć na przyznawanie prawa do uczestnictwa w partiach politycznych także obywatelom UE.

W dyskusji na temat członkostwa obywateli UE w partiach politycznych nie sposób pominąć stanowiska wynikającego z dorobku Rady Europy. Konwencja z dnia 5 lutego 1992 r. o uczestnictwie cudzoziemców w wyborach na poziomie lokalnym¹²⁷ przyznaje prawa pochodne wynikające z uczestnictwa w życiu politycznym (np. wolność słowa), choć w sposób bezpośredni nie odnosi się do członkostwa w partiach politycznych. W 2004 r. w ramach prac tzw. komisji weneckiej¹²⁸ działającej przy Radzie Europy został przyjęty raport dotyczący prawodawstwa w zakresie partii politycznych¹²⁹. Raport miał na celu ustalenie dla państw członkowskich Rady Europy wspólnych zasad jako wyrazu wartości wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w tym raporcie, ogólne wyłączenie cudzoziemców oraz osób bezpaństwowych z członkostwa w partiach politycznych jest nieuzasadnione. Cudzoziemcy oraz osoby bezpaństwowe powinni być bowiem dopuszczeni – w pewnym stopniu – do udziału w życiu politycznym państwa, w którym mieszkają, przynajmniej w zakresie odpowiadającym ich prawu do udziału w wyborach. Państwo, w którym mieszkają powinno im umożliwić członkostwo w partiach politycznych¹³⁰. We wskazówkach wzywa się także do przyjęcia ww. konwencji oraz do dalszych działań rozszerzających jej gwarancje.

¹²⁵ Znajduje to swoje odzwierciedlenie w konstytucjach współczesnych państw. Na przykład Konstytucja RP w art. 54 gwarantuje każdemu wolność słowa, w art. 57 – wolność organizowania pokojowych zgromadzeń, a w art. 58 – wolność zrzeszania się.

¹²⁶ Art. 11 zd. 2 Konstytucji RP.

¹²⁷ *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, op.cit.

¹²⁸ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (European Commission for Democracy Through Law) została utworzona przez Radę Europy 10 maja 1990 r. i zajmuje się gwarancjami prawnymi dla demokracji.

¹²⁹ *Guidelines and Explanatory Report on Legislation of Political Parties: Some Specific Issues adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004)*, raport dostępny na stronie: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)007-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)007-e.pdf), dostęp 20.08.2008 r.

¹³⁰ Ibidem, pkt H.

W raporcie, w kontekście członkostwa w partiach politycznych, odniesiono się do relacji pomiędzy art. 11 EKPCz, gwarantującym wolność stowarzyszania się, a art. 16 EKPCz, który może służyć jako norma pozwalająca państwom na ograniczenie działalności politycznej cudzoziemców. Stwierdzono, że ograniczenia w działalności politycznej cudzoziemców są co do zasady dopuszczalne na podstawie prawa międzynarodowego. Są one wprowadzane najczęściej w celu uniknięcia konfliktów dotyczących polityki zagranicznej. To jednak w bardzo niewielkim stopniu uzasadnia całkowite wyłączenie cudzoziemców oraz osób bezpaństwowych z członkostwa w partiach politycznych.

Z obywatelstwem UE wiążą się dwa zasadnicze prawa będące konsekwencją korzystania przez obywateli państw członkowskich z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu – czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych (art. 19 ust. 1 TWE) oraz czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 19 ust. 2 TWE). Z tych praw mogą korzystać obywatele UE mieszkający na terenie innego państwa członkowskiego. W związku z uczestnictwem obywateli UE w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego powstaje pytanie, czy powinni oni korzystać z możliwości zrzeszania się w partiach politycznych¹³¹.

UE przykładą dużą wagę do tego, aby prawa przyznane obywatelom UE, czy jakimkolwiek innym osobom, przez przepisy prawa wspólnotowego były skuteczne. Powstaje zatem pytanie, czy prawa obywateli UE do uczestnictwa w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego są skuteczne, jeżeli ci obywatele nie mogą się zrzeszać w partiach politycznych. W polityce, szczególnie na szczeblu europejskim, a w mniejszym stopniu na szczeblu lokalnym, dominującą rolę odgrywają partie polityczne. Mają one decydujący wpływ na dobór kandydatów i prowadzenie kampanii wyborczej. W konsekwencji, bierne prawo wyborcze obywateli UE jest w wielu przypadkach raczej iluzoryczne, co może rodzić wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z prawem wspólnotowym¹³². Można jednocześnie twierdzić, że obywatele UE w zakresie korzystania z prawa do uczestnictwa w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego są dyskryminowani np. w stosunku do obywateli RP, co stoi w sprzeczności z art. 12 TWE.

¹³¹ Zgodnie z art. 11 zdanie 2 Konstytucji RP „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Z kolei art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 857 z późn. zmianami) stanowi, iż członkami partii politycznych mogą być obywatele RP, którzy ukończyli 18 lat.

¹³² Zdaniem Erika Lundberga prawo obywatela UE do uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych jest naruszone, jeśli partie polityczne zdominowały proces wyboru kandydatów do tych ciał lub jeśli cieszą się one finansowymi i innymi przywilejami w trakcie kampanii wyborczych. Lundberg uważa, że ETS jest w stanie chronić prawa niezbędne (*indispensable*) oraz akcesoryjne (*accessory*) w stosunku do praw wyborczych do PE oraz w wyborach lokalnych. Patrz: E. Lundberg: *Political Freedoms in the European Union* [w:] *A Citizen's Europe. In Search of a New Order* (red. A. Rosas, E. Antola), Londyn 1995, s. 133.

Argumentem przeciwko członkostwu obywateli UE w partiach politycznych może być twierdzenie, że przyznanie im takiego uprawnienia byłoby niezgodne z koncepcją suwerenności narodowej. Obywatele UE zyskaliby bowiem wpływ na wybór kandydatów do ciał przedstawicielskich działających na szczeblu narodowym (czy też na wybór głowy państwa). Skoro bowiem prawa wyborcze na szczeblu narodowym zostały przyznane tylko obywatelom danego państwa i stanowią wyraz suwerenności narodu, to z praw tych – nawet w sposób pośredni – nie powinni móc korzystać cudzoziemcy, choćby posiadali tak uprzywilejowany status jak obywatelstwo UE. Przeciwko temu argumentowi można z kolei podnieść, że to jednak nie obywatele UE wybieraliby członków parlamentu narodowego, lecz suweren, tj. obywatele danego państwa.

Warto dodać, że w opublikowanym w lutym 2008 r. piątym sprawozdaniu o obywatelstwie UE¹³³, Komisja Europejska postuluje, aby państwa członkowskie zapewniły faktyczny udział obywateli UE w życiu politycznym wspólnoty, w której mieszkają. Zdaniem Komisji obowiązujące w wielu państwach (w tym w Polsce) ograniczenie członkostwa w partiach politycznych tylko do obywateli danego państwa nie pozwala na efektywne korzystanie z tych praw. W związku z tym Komisja twierdzi, że państwa członkowskie powinny dokonać odpowiednich zmian legislacyjnych. Jeśli tego nie przeprowadzą, Komisja zapowiada, że rozpocznie postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego (na podstawie art. 226 TWE).

W związku z raportem powstaje pytanie, czy w celu ewentualnego przyznania członkostwa w partiach politycznych obywatelom UE konieczna jest zmiana Konstytucji RP. M. Dąbrowski zdaje się twierdzić, że tak¹³⁴. Wydaje się jednak, że rozważając tę kwestię należy przywołać dyskusję na temat interpretacji art. 62 Konstytucji RP (której kulminacją był wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 18/04). W dyskusji na temat, czy art. 62 Konstytucji RP ma charakter wyłączny, przyznający prawa wyłącznie obywatelom RP, czy też dopuszcza przyznanie podobnych praw innym osobom w drodze ustawodawstwa, stanowiska były podzielone. TK rozstrzygnął tę debatę odwołując się do art. 16 Konstytucji RP i zawartego w nim pojęcia wspólnota mieszkańców.

W przypadku partii politycznych należy zauważyć, że art. 11 Konstytucji RP mówi o tym, że „partie polityczne zrzeszają ... obywateli polskich”. Przepis ten nie wyklucza tezy, że partie polityczne mogą zrzeszać także obywateli UE, tym bardziej, że do takiej interpretacji skłaniałby nas postulat skuteczności prawa wspólnotowego, wynikający z zasady *l'effet utile*. Zasada ta oznacza nakaz poszukiwania w sferze interpretacji i stosowania prawa wewnętrznego takiego kierunku, który będzie najlepiej sprzyjał osiągnięciu celu zakładanego w regulacjach wspólnotowych. Odnosi się ona także do sfery tworzenia prawa. Stosując tą zasadę,

¹³³ Raport jest dostępny na stronie:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0085:FIN:PL:PDF>

¹³⁴ M. Dąbrowski *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, Państwo i Prawo nr 4/2006.

można by znowelizować ustawę o partiach politycznych w ten sposób, by rozszerzyć możliwość członkostwa w partiach politycznych także na obywateli UE.

Ze stanowiska Komisji Europejskiej wynika jednoznacznie, że powyższa dyskusja będzie musiała się także odbyć w kręgach polskich konstytucjonalistów, ze względu na konieczność wyrażenia stanowiska przez rząd RP. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem byłoby znowelizowanie ustawy o partiach politycznych, przy jednoczesnym pozostawieniu niezmienionej Konstytucji RP. Interpretacja przyjęta przez TK w wyroku K 18/04 na temat art. 62 Konstytucji z powodzeniem może zostać zastosowana także do kwestii członkostwa obywateli UE w polskich partiach politycznych.

4.5. Prawa związane z dostępem do służby publicznej

Do praw obywatelskich, które mogą doznawać transformacji w wyniku oddziaływania obywatelstwa UE należą prawa związane z dostępem do służby publicznej. W konstytucjonalizmie państw członkowskich przeważa podejście przyznające to prawo jedynie obywatelom danego państwa. Podobnie jest w Konstytucji RP, gdzie w art. 60 stwierdza się, że „obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

Powyższe ograniczenie dostępu do służby publicznej zostało uwzględnione w prawie wspólnotowym. Zgodnie z art. 39 ust. 4 TWE, postanowienia dotyczące swobody przepływu osób nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Istnieje jednak kilka czynników, które mogą spowodować, że to prawo będzie tracić na znaczeniu. Przede wszystkim należy stwierdzić, że restrykcyjne przepisy konstytucyjne w niektórych państwach są wprowadzane po to, aby zagwarantować dostęp do stanowisk tylko obywatelom danego państwa, którzy mają wobec niego obowiązek lojalności. Jednakże wiele stanowisk w służbie publicznej nie musi być nierozzerwalnie związanych z wymogiem lojalności obywatelskiej. Mogą to być stanowiska techniczne lub nie mające żadnego wpływu na proces podejmowania decyzji, czy też na inne sfery, w których byłaby realizowana zasada suwerenności narodu. Zdaniem W. Sokolewicza, który odnosi się do Konstytucji RP, pojęcie służby publicznej powinno być interpretowane funkcjonalnie a nie instytucjonalnie. Powinno obejmować tylko te stanowiska, których piastowanie wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej i których celem jest ochrona interesu państwa lub innych publicznych podmiotów zbiorowych. Do takich właśnie stanowisk odnosi się konstytucyjne *ratio legis*. Według W. Sokolewicza, art. 60 Konstytucji nie zakazuje ustawodawcy dopuszczenia do pracy w służbie publicznej w ogóle lub w poszczególnych jej ogniwach i na określonych stanowiskach osób nie mających obywatelstwa polskiego¹³⁵.

¹³⁵ W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 60 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV* (red. L. Garlicki i in.), Warszawa 2005, s. 4–5.

Jednym z powodów przemieszczania się i pobytu obywateli UE na terytorium innych państw członkowskich jest dostęp do rynku pracy. Sfera służby publicznej, szeroko definiowanej, jest dość rozległa. Ponieważ, jak zostało wskazane, w sferze służby publicznej znajduje się wiele stanowisk, które nie mają bezpośredniego związku z realizacją zasady suwerenności narodu, nie ma konieczności rezerwowania ich tylko dla obywateli danego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie powinno zachowywać zasadę wyłączności dostępu do służby publicznej tylko w tych sferach, w których jest to niezbędne.

W związku z rozwojem orzecznictwa dotyczącego obywatelstwa UE, a w szczególności zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, stopniowo zakres podmiotowy prawa dostępu do służby publicznej – jako ograniczonego wyłącznie do obywateli danego państwa – będzie się zmieniał. Może się to odnosić w szczególności do stanowisk niższego rzędu w administracji publicznej lub w niektórych służbach mundurowych (np. straż miejska, policja, straż więzienna).

5. WPŁYW OBYWATELSTWA UE NA PRAWA SOCJALNE

Obywatelstwo UE wpływa w sposób istotny na eliminację z prawa wewnętrznego państw członkowskich przepisów, które dyskryminują w korzystaniu z uprawnień socjalnych tych obywateli, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się.

W sprawach *Morgan i Bucher*¹³⁶ ETS uznał, że przepisy prawa niemieckiego ograniczające prawo do dotacji na nauczanie dla studentów korzystających ze swobody przemieszczania się są niezgodne z prawem wspólnotowym. Zgodnie z prawem niemieckim, uzyskanie dotacji na pokrycie kosztów nauki było możliwe tylko w sytuacji, kiedy podjęte studia czy nauka zawodu stanowiła kontynuację wcześniejszych, trwających co najmniej jeden rok, studiów na niemieckiej uczelni. Skarżący w tych sprawach powrócili do Niemiec, po nauce na uczelniach w innych państwach członkowskich. Brak kontynuacji nauki w Niemczech był podstawą odmowy przyznania dotacji. ETS stwierdził, że tak skonstruowane przepisy mają skutek w postaci „odstraszania” obywateli UE od korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. W innej sprawie ETS uznał z kolei, że przepisy podatkowe dotyczące możliwości odliczenia od podatku wydatków poniesionych na nauczanie w szkołach prywatnych powinny odnosić się nie tylko do wydatków na nauczanie w szkołach niemieckich, ale także w zagranicznych szkołach prywatnych¹³⁷.

¹³⁶ Sprawy połączone do wspólnego rozpoznania, C-1/06: *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* oraz C-2/06: *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, wyrok z 23 października 2007 r.

¹³⁷ Sprawa C-76/05: *Schwarz and Gootjes Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, sprawa C-318/05: *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*.

Powyższa tendencja zarysowuje się również w niedawnych pytaniach prejudycjalnych kierowanych do ETS. W 2006 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie skierował pytanie prejudycjalne w sprawie *Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych*¹³⁸. W tej sprawie sąd chciał ustalić, czy postanowienie art. 5 ustawy z 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2002, nr 9, poz. 87 z późn. zm.), które uzależnia wypłatę świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia od spełnienia warunku pobytu osoby uprawnionej na obszarze Polski, jest zgodne z art. 18 TWE. ETS w wyroku z dnia 22 maja 2008 r. stwierdził, że taki wymóg jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Sąd podkreślił, że tego typu ograniczenia w korzystaniu ze świadczeń socjalnych ściśle związanych z osobą beneficjenta mogą zniechęcić go do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. W sytuacji, kiedy ustawa wymaga obywatelstwa polskiego oraz przeżycia ponad 20 lat w Polsce, dodatkowy wymóg polegający na stałym miejscu zamieszkania jest nieproporcjonalny do zakładanego celu ustawy. Wyrok ETS będzie oznaczać konieczność zrewidowania ustawodawstwa oraz polityki ZUS-u w zakresie przyznawania tego typu świadczeń socjalnych.

Na problem kryterium „miejsca zamieszkania” jako warunku, od którego uzależnia się prawo do określonego świadczenia socjalnego, zwrócił też uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu odnoszącym się do ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (ustawa z 31 maja 2006 r., Dz.U. nr 87, poz. 395). W interwencji z dnia 28 kwietnia 2006 r., skierowanej do przewodniczącego sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, RPO zwrócił się z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do usunięcia kryterium stałego miejsca zamieszkania na terytorium RP. Jego zdaniem istnieje tu sprzeczność postanowień ww. ustawy z przepisami o obywatelstwie UE oraz przepisami wspólnotowego prawa wtórnego. Wymóg zamieszkiwania na terytorium RP stanowi, w opinii RPO, dyskryminację obywateli RP mieszkających na terytorium innego państwa¹³⁹.

Orzecznictwo ETS w sprawach, w których obywatele UE ubiegają się o określone świadczenia socjalne, skutkuje eliminacją przepisów dyskryminujących w dostępie do tych świadczeń tych obywateli UE, którzy – korzystając z prawa do swobodnego przemieszczania się – przebywają na terytorium innych państw

¹³⁸ C-499/06: wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Koszalinie (Rzeczpospolita Polska) w dniu 8 grudnia 2006 – Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz. Urz. UE 2007 C 20, s. 14.

¹³⁹ Por. J. Morwiński: *Problem kryterium „miejsca zamieszkania” zawarty w ustawie o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (sygnalizacja Rzecznika Praw Obywatelskich)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiza Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2006, nr 3, s. 302.

członkowskich. Dla przykładu, w sprawie *Grzelczyk*¹⁴⁰ ETS podkreślił zastosowanie zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo w kontekście obywatelstwa UE i dostępu do belgijskiego świadczenia socjalnego minimex. W sprawie *D'Hoop*¹⁴¹ ETS zaznaczył, że obywatelstwo UE może mieć skutek dla obywatela w prawie wewnętrznym jego kraju (po powrocie ze studiów za granicą) w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych. W sprawie *Trojani*¹⁴² ETS sprecyzował, że obywatel UE – dochodząc swego prawa do świadczeń socjalnych – może powoływać się na zasadę niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, jeżeli legalnie przebywa na terytorium tego państwa. Natomiast w sprawie *Bidar*¹⁴³ ETS określił reguły stosowania zasady niedyskryminacji w odniesieniu do przyznawania kredytów studenckich obywatelom innego państwa członkowskiego przez goszczące państwo członkowskie¹⁴⁴.

6. PRAWA OSÓB NALEŻĄCYCH DO MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH – MIĘDZY SZCZEGÓLNĄ OCHRONĄ A DODATKOWYMI KORZYŚCIAMI DLA OBYWATELI UE

Obywatelstwo UE, a w szczególności związane z nim prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo, mogą mieć szczególne konsekwencje dla niektórych praw osób należących do mniejszości narodowych, praw gwarantowanych w systemach poszczególnych państw członkowskich. W szczególności odnosić się to może do praw językowych, takich jak np. zakaz dyskryminacji ze względu na używanie języka regionalnego, prawo posługiwania się językiem regionalnym w postępowaniu przed organami administracji oraz w sądzie, prawo do decyzji oraz aktów prawnych w języku regionalnym, prawo do oznaczania towarów i usług językiem regionalnym, czy wreszcie prawo do edukacji w języku regionalnym.

W związku z wprowadzeniem praw językowych w regionach autonomicznych (jednostkach federacji) mogą pojawić się problemy związane z funkcjonowaniem administracji rządowej czy sądów. Skoro bowiem istnieje prawo do posługiwania

¹⁴⁰ C-84/99: Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECR 2001, s. I-6193.

¹⁴¹ C-224/98: Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi, ECR 2002, s. I-6191.

¹⁴² C-456/02: Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-7573.

¹⁴³ C-209/03: The Queen, na wniosek Dany Bidar przeciwko London Borough of Ealing oraz Secretary of State for Education and Skills, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-2119.

¹⁴⁴ Por. także: C-258/04: Office national de l'emploi przeciwko Ioannisowi Ioannidisowi, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-8275; C-403/03: Egon Schempp przeciwko Finanzamt München V, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-6421; C-406/04: Gérald De Cuyper przeciwko Office national de l'emploi, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-6947.

się językiem regionalnym w kontaktach z administracją czy sądami, to urzędnicy również powinni władać tym językiem. Brak znajomości języka regionalnego może być z kolei podstawą wykluczenia ze służby publicznej. Podobna sytuacja zachodzi w odniesieniu do wykonywania zawodu nauczyciela na obszarze językowym danej mniejszości narodowej. W tym zakresie nacisk na znajomość języka regionalnego może być sprzeczny ze swobodą przepływu pracowników UE, co zostało podkreślone w sprawie *Groener*¹⁴⁵. W sprawie tej ETS uznał, że państwa członkowskie mogą prowadzić politykę zmierzającą do ochrony lub promocji języków regionalnych. Implementacja takiej polityki nie może jednak naruszać podstawowych swobód rynkowych, nie może być nieproporcjonalna do realizowanego celu, a sposób jej wykonywania nie może dyskryminować obywateli innych państw członkowskich.

Choć sprawa *Groener* dotyczyła kwestii pogodzenia wymogu znajomości języka obowiązującego w prawie wewnętrznym państwa członkowskiego z prawem wspólnotowym, to zasady w niej wyrażone znajdują odpowiednie zastosowanie w sprawach dotyczących stosowania języka w regionach autonomicznych. Stało się to przedmiotem orzeczenia w sprawie *Angonese*¹⁴⁶.

Roman Angonese, obywatel Włoch zamieszkujący niemieckojęzyczny region Bolzano, złożył podanie o pracę w banku w Bolzano. Jednym z warunków przystąpienia do konkursu było posiadanie świadectwa dwujęzyczności (włoski i niemiecki), wydawanego przez prowincję Bolzano. Roman Angonese nie posiadał takiego świadectwa, ale władał doskonale obydwoma językami. Ze względu na brak świadectwa nie dostał pracy, co zostało przez niego zaskarżone jako sprzeczne ze swobodą przepływu pracowników.

Sprawa nie została rozpatrzona przez ETS pod kątem tego, czy stawianie takich wymogów jest zgodne z prawem wspólnotowym, lecz pod kątem formalno-prawnym – czy do zatrudnienia powinno być wymagane posiadanie dokumentów potwierdzających znajomość języka wydawanych tylko w danym regionie. Przemilczenie jednak tej pierwszej kwestii może wskazywać na akceptowanie przez UE promowania i uznawania języków regionalnych, nawet kosztem zasad wspólnego rynku.

Prawa językowe stanowią przywilej nie tylko dla stałych mieszkańców określonego regionu autonomicznego, ale także dla innych obywateli UE przebywających na ich terytorium. Wszyscy bowiem obywatele UE mają identyczne prawo korzystania z języków mniejszości, niezależnie od tego, czy należą do tych mniejszości. Obywatele UE władający językiem używanym w danym regionie mogą się nim posługiwać w kontaktach z administracją publiczną danego regionu czy w są-

¹⁴⁵ 379/87: Anita Groener v Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, ECR 1989, s. 3967.

¹⁴⁶ C-281/98: Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, ECR 2000, s. 4139.

dach. Powyższa zasada została ustalona najpierw w związku ze swobodą przepływu pracowników w sprawie *Mutsch*¹⁴⁷, a następnie potwierdzona w kontekście obywatelstwa UE w sprawie *Franz i Bickel*¹⁴⁸.

Sprawa dotyczyła obywateli Niemiec i Austrii, w stosunku do których toczyło się postępowanie karne we włoskim regionie Bolzano. Mniejszości niemieckiej zamieszkującej ten region przysługuje prawo do tego, aby postępowanie w tym regionie było prowadzone w języku niemieckim. Niestety, panowie Franz i Bickel nie mieszkali w Bolzano, więc z mocy prawa włoskiego takie uprawnienie im nie przysługiwało. Odmówiono im prowadzenia postępowania w języku niemieckim.

ETS orzekł, że osoby, które są potencjalnymi odbiorcami usług (na podstawie art. 49 TWE) oraz korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu zagwarantowanego w art. 18 TWE, mogą powoływać się na zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 12 TWE. W konsekwencji, zostało im przyznane prawo do tego, aby postępowanie odbywało się w języku niemieckim. ETS uznał ochronę praw osób należących do mniejszości etniczno-kulturowej jako ewentualny uzasadniony cel ograniczenia zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo. W tym jednak przypadku uznał, że ten cel w żaden sposób nie zostanie podważony, jeżeli reguły odnoszące się do osób należących do mniejszości zostaną zastosowane również w stosunku do obywateli UE korzystających z prawa do przemieszczania się¹⁴⁹.

Niektóre regiony autonomiczne uzyskują szczególne traktowanie na gruncie prawa wspólnotowego w celu ochrony ich tradycyjnego charakteru. Swoboda przepływu osób powoduje bowiem, że dany region, ze względu na napływ ludności, mógłby utracić swój specyficzny charakter i tożsamość regionalną. Takim przykładem wyłączenia regionu autonomicznego z pełnego zastosowania prawa wspólnotowego są Wyspy Alandzkie. Zgodnie z art. 1 tzw. protokołu alandzkiego dołączonego do Traktatu Akcesyjnego, Finlandia może wprowadzić przepisy ograniczające możliwość nabywania nieruchomości, prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia usług przez osoby, które nie posiadają obywatelstwa regionalnego Wysp Alandzkich oraz przez inne osoby prawne¹⁵⁰. Podobne ograniczenia, których celem jest ochrona tożsamości danego regionu geograficz-

¹⁴⁷ 137/84: Criminal proceedings against Robert Heinrich Maria Mutsch, ECR 1985, s. 2681.

¹⁴⁸ C-274/96: Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz, ECR 1998, s. I-7637.

¹⁴⁹ Por. M. Bulterman: *Comment on Case C-274/96 Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz, Judgment of the Court of 24 November 1998*, „Common Market Law Review” 1999, Vol. 36, iss. 6, s. 1325.

¹⁵⁰ *Traktat dotyczący przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej. Protokół nr 2 w sprawie Wysp Alandzkich [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II.*

nego, zostały przyjęte w odniesieniu do Malty¹⁵¹. W tym przypadku obywatele UE nie mogą w pełni korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, gdyż właśnie ze względu na potrzebę ochrony specyficznego kulturowego i etnicznego charakteru danego regionu, przewidziano ograniczenia w prawie pobytu.

7. PODSUMOWANIE

Wprowadzeniu instytucji obywatelstwa UE towarzyszyły obawy, że będzie ona miała znaczenie jedynie symboliczne i nie przyniesie żadnych istotnych zmian w poziomie ochrony praw obywateli państw członkowskich. Dotychczasowy rozwój tej instytucji, szczególnie dzięki orzecznictwu ETS wskazuje, że te obawy były nieuzasadnione.

System ochrony praw podstawowych w UE nie jest jednolity. Można zaobserwować wpływ różnych instrumentów prawnych lub tradycji na kształtowanie standardów w zakresie ochrony tych praw. Można zaliczyć do nich konstytucyjne tradycje państw członkowskich, Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz Kartę Praw Podstawowych. Unia Europejska podejmuje także samodzielne inicjatywy na rzecz ochrony praw podstawowych, szczególnie w odniesieniu do zakazu dyskryminacji. Na tym tle obywatelstwo UE jest instytucją prawną, która – z uwagi na wiążącą się z nim zasadę niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo państwa członkowskiego – może prowadzić do rozszerzenia zakresu osób uprawnionych do korzystania z praw przysługujących dotychczas tylko obywatelom danego państwa członkowskiego. Jednocześnie obywatelstwo UE może prowadzić do eliminacji z systemów prawnych państw członkowskich przepisów dyskryminujących obywateli UE korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego. Obywatelstwo wpływa także na zmianę rozumienia niektórych praw podstawowych (np. praw i wolności politycznych) w zakresie, w jakim możliwe jest korzystanie z nich przez cudzoziemców, a nie tylko obywatele danego państwa.

W sferze praw i wolności osobistych wpływ obywatelstwa UE zaznaczył się w związku z problemami, które były rozpatrywane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Szczególnie interesujące było podejście ETS do kwestii systemów nadawania imion i nazwisk obowiązujących w różnych państwach członkowskich, które nie uwzględniają konsekwencji związanych z przemieszczaniem się obywateli UE, a tym samym mogą naruszać prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. ETS w swoich orzeczeniach zaproponował dalej idące

¹⁵¹ *Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Protokół nr 6 o nabywaniu „drugich domów” na Malcie*, Dz. Urz. UE 2003 L 236, s. 17.

podejście do tego problemu niż to wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności ETS stwierdził, że przemieszczający się obywatel UE nie może być dyskryminowany w stosunku do obywateli danego państwa członkowskiego w zakresie uprawnień dotyczących nadawania imion i nazwisk swoim dzieciom. Prawo krajowe powinno uwzględniać tę okoliczność i stwarzać możliwości zarejestrowania dzieci zgodnie z tradycjami państwa, z którego dany obywatel UE pochodzi. W ten sposób ETS stworzył nowy standard ochrony praw podstawowych obywateli UE, a także wpłynął na zmianę ustawodawstwa w niektórych państwach członkowskich.

W przypadku przemieszczania się obywateli UE pozostających w związkach z osobami tej samej płci, obywatelstwo UE może także wpływać na kwestię uznawania w państwach członkowskich takich związków. Nie jest to pewne, ale nie należy wykluczać takiej możliwości rozwoju prawa wspólnotowego. Instytucja obywatelstwa UE prowadzi też do ograniczenia kompetencji państw członkowskich w zakresie wydalenia takich osób z terytorium ich państw. Jednocześnie, ze względu na orzecznictwo ETS, prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE na terytorium państw członkowskich w coraz mniejszym stopniu jest związane z faktem wykonywania czy poszukiwania pracy (bądź z nauką), jest natomiast zależne od posiadania statusu obywatela UE.

W sferze praw i wolności politycznych z obywatelstwem UE wiąże się swoisty przełom polegający na przyznaniu praw wyborczych (na poziomie lokalnym) osobom, które nie posiadają obywatelstwa danego państwa członkowskiego. Ze względu na to prawo obywateli UE, niektóre państwa członkowskie musiały dokonać zmian konstytucyjnych lub w inny sposób rozstrzygnąć konflikt związany z zastrzeżeniem praw wyborczych tylko dla obywateli danego państwa (np. w Polsce w drodze interpretacji art. 62 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny). Przyznanie praw wyborczych na poziomie lokalnym obywatelom UE otwiera jednak nowe pole dyskusji na temat ewentualnego dalszego rozszerzenia zakresu podmiotowego innych praw i wolności politycznych, np. prawa do uczestnictwa w wyborach regionalnych, prawa członkostwa w partiach politycznych czy prawa do zatrudnienia w służbie publicznej.

Rozwój instytucji obywatelstwa UE szczególnie zaznaczył się w orzecznictwie ETS dotyczącym zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo państwa członkowskiego w dostępie do świadczeń socjalnych. W tym zakresie ETS w zasadzie doprowadził do rozszerzenia gwarancji praw socjalnych na przemieszczających się obywateli UE, o ile są oni trwale związani ze swoim nowym państwem członkowskim (np. ze względu na wykonywaną pracę czy studia) lub nie stanowią nadmiernego obciążenia dla jego finansów publicznych. Ta zasada ma na celu uniknięcie przez państwa członkowskie tzw. turystyki socjalnej. Wyższy standard życia w niektórych państwach mógłby bowiem skłonić obywateli UE z biedniejszych państw do migracji do państw bogatszych tylko i wyłącznie w celu uzyskania świadczeń socjalnych.

Dzięki obywatelstwu UE przemieszczający się obywatele państw członkowskich mogą korzystać z praw przysługujących osobom należącym do mniejszości narodowych lub etnicznych, o ile sami władają językiem danej mniejszości (np. w sprawie C-274/96 *Bickel i Franz* dotyczącej prawa używania języka niemieckiego w postępowaniu sądowym we włoskim regionie autonomicznym Bolzano). Jednocześnie UE stara się chronić niektóre regiony autonomiczne i małe państwa członkowskie (np. Wyspy Alandzkie czy Maltę) przed „nadmiernym” korzystaniem przez obywateli UE z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, wprowadzając ograniczenia w zakresie nabywania tzw. drugich domów. Dzięki takiemu rozwiązaniu można chronić tożsamość narodową lub etniczną danego państwa bądź regionu.

INFORMACJE

1. WYBRANE UNIJNE PROGRAMY PROMUJĄCE OBYWATELSTWO UE

W komunikacie z 10 lutego 2004 roku „Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013”¹ Komisja zaproponowała, aby obywatelstwo europejskie stało się głównym priorytetem działań UE. Uwzględniono w nim potrzebę urzeczywistnienia obywatelstwa poprzez wspieranie europejskiej kultury i różnorodności, włączając w to obszary bezpośredniego zaangażowania obywateli w proces integracji, do których należą m.in. sprawy kultury, młodzieży, środków audiowizualnych oraz uczestnictwa obywatelskiego.

Realizacji powyższych założeń służą cztery programy przewidziane na lata 2007–2013:

- Program „Europa dla obywateli”;
- Program „Młodzież w działaniu”;
- Program „Kultura”;
- Program wspierający europejski sektor audiowizualny – MEDIA 2007.

Ponadto jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”², również na lata 2007–2013, przyjęto program „Prawa podstawowe i obywatelstwo”.

¹ *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013*, COM(2004) 101 końcowy.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0101:PL:HTML>

² Program „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” ma na celu: propagowanie rozwoju społeczeństwa europejskiego; walkę z antysemityzmem, rasizmem i ksenofobią oraz wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie praw podstawowych; przyczynianie się do ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; propagowanie współpracy sądowej celem przyczynienia się do utworzenia prawdziwego europejskiego obszaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych, a także w sprawach karnych. Program składa się z pięciu instrumentów: zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka (Daphne III); profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach; prawa podstawowe i obywatelstwo; wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych; wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. Źródło: *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający na lata 2007–2013 program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”*, COM(2005) 122.

1.1. Program „Europa dla obywateli” na lata 2007–2013

1. Podstawa prawna

Program „Europa dla obywateli” na lata 2007–2013 został ustanowiony decyzją 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. UE 2006 L 378, s. 32)³.

2. Cele programu

Program ma na celu uświadomienie obywatelom praw i obowiązków płynących z posiadania obywatelstwa europejskiego. Czerpie on z doświadczeń poprzedniego programu promującego aktywne obywatelstwo europejskie w okresie 2004–2006 (*Active European Citizenship*)⁴. Celami szczegółowymi programu są: zbliżanie członków społeczności lokalnych z całej Europy; wspieranie działań i debat związanych m.in. z obywatelstwem europejskim; przybliżanie Europy obywatelom; zachęcanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do wzajemnych kontaktów, ze szczególnym uwzględnieniem działań mających na celu zacieśnianie więzi między obywatelami państw „starej 15” i państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 30 kwietnia 2004 roku.

W ramach programu priorytetowo traktuje się tematy mające szczególne znaczenie dla rozwoju aktywnego obywatelstwa europejskiego: przyszłość Unii Europejskiej i jej wartości podstawowe, aktywne obywatelstwo europejskie, dialog międzykulturowy, jakość życia ludzi w Europie oraz skutki polityki UE dla społeczeństw.

3. Metody realizacji programu

Realizacja powyższych celów ma nastąpić poprzez wspieranie inicjatyw w ramach czterech działań (szczegółowy opis – por. załącznik do decyzji ustanawiającej program oraz przewodnik programowy):

- działanie „Aktywni obywatele dla Europy” obejmujące partnerstwo miast oraz projekty o wymiarze ponadnarodowym i międzysektorowym, w których bezpośredni udział biorą obywatele;
- działanie „Aktywne społeczeństwo obywatelskie w Europie” koncentrujące się na wsparciu strukturalnym dla ośrodków badawczych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim oraz dla projektów inicjowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego;

³ Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca program „Europa dla Obywateli” na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013, Dz. Urz. UE 2006 L 378, s. 32.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_378/l_378l00320040.pdf

⁴ Ocena programu została zawarta w: *Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie z oceny programu „Aktywne obywatelstwo europejskie” za lata 2004–2006*, COM(2007) 819.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0819:FIN:PL:PDF>

- działanie „Razem dla Europy” wspierające wydarzenia medialne, analizy, ankiety i sondaże opinii publicznej oraz narzędzia informowania i rozpowszechniania informacji;
- działanie „Aktywna pamięć europejska” obejmujące zachowanie najważniejszych miejsc i archiwów związanych z deportacjami oraz upamiętnienie ofiar.

4. Uczestnicy

W programie „Europa dla obywateli” mogą uczestniczyć wszyscy, którzy propagują aktywne obywatelstwo europejskie, w szczególności władze i organizacje lokalne, ośrodki badawcze, grupy obywateli oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Zgodnie z decyzją ustanawiającą program „Europa dla obywateli”, poza państwami członkowskimi UE w programie mogą brać udział także kraje członkowskie EFTA będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), kraje kandydujące i kraje Bałkanów Zachodnich, pod warunkiem spełnienia pewnych zobowiązań prawnych i finansowych.

Uczestnicy i potencjalni uczestnicy programu „Europa dla obywateli”

	Warunki
Państwa członkowskie UE	
Kraje członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) będące stronami porozumienia EOG:	Zgodnie z postanowieniami porozumienia EOG
– Islandia	
– Liechtenstein – Norwegia	
Kraje kandydujące objęte strategią przedakcesyjną:	Zgodnie z postanowieniami umów ramowych dotyczących udziału tych krajów w programach wspólnotowych
– Chorwacja	
– Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM) – Turcja	
Kraje Bałkanów Zachodnich:	Zgodnie z postanowieniami umów ramowych dotyczących udziału tych krajów w programach wspólnotowych
– Albania	
– Bośnia i Hercegowina	
– Czarnogóra	
– Serbia wraz z Kosowem, zgodnie z rezolucją 1244 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych z dnia 10 czerwca 1999 r.	

5. Podmioty wdrażające

We wdrażaniu programu „Europa dla obywateli” uczestniczą:

- Komisja Europejska – jest stroną ostatecznie odpowiedzialną za sprawne funkcjonowanie programu, wytycza jego cele i kryteria oraz na bieżąco zarządza

jego budżetem; nadzoruje i monitoruje wdrażanie programu oraz ocenę na poziomie europejskim;

- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) – jest odpowiedzialna za wdrażanie większości działań programu „Europa dla obywateli” (w przewodniku programowym⁵ przy każdym działaniu lub poddziałaniu określono, czy zarządza nim agencja, czy bezpośrednio Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury); przygotowuje wezwania do składania wniosków, dokonuje wstępnej selekcji projektów, przygotowuje i podpisuje umowy na projekty oraz monitoruje je, a także udziela informacji beneficjentom; na stronie internetowej agencji⁶ dostępne są wszystkie dokumenty i formularze aplikacyjne (także dla innych programów, za których wdrażanie agencja jest odpowiedzialna).
- państwa członkowskie i inne kraje uczestniczące – państwa członkowskie uczestniczą we wdrażaniu programu „Europa dla obywateli” głównie za pośrednictwem komitetu wspomagającego Komisję, do którego delegują swoich przedstawicieli (w przewodniku programowym jest on określany jako Komitet Programowy); z komitetem formalnie uzgadnia się różne aspekty wdrażania programu, na przykład projekt rocznego planu pracy, kryteria wyboru i procedury czy ogólną równowagę między różnymi działaniami; inne kraje uczestniczące w programie mogą brać udział w pracach komitetu jako obserwatorzy bez prawa głosu; zajmują się również ogólną promocją oraz zapewnianiem pomocy wnioskodawcom.

W Polsce nie działa obecnie osobny punkt informacyjny ani dla całego programu „Europa dla obywateli”, ani dla któregośkolwiek z jego elementów składowych. Informacje o programie można natomiast uzyskać w Narodowym Centrum Kultury.

6. *Finanse*

Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi 215 mln euro, z czego co najmniej 45% zostanie przeznaczony na działanie „Aktywni obywatele dla Europy”, około 31% na działanie „Aktywne społeczeństwo obywatelskie w Europie”, a około 10% i 4% odpowiednio na działania „Razem dla Europy” i „Aktywna pamięć europejska”. Program przewiduje dotacje zarówno dla projektów, jak i dla budżetów operacyjnych jednostek promujących aktywne obywatelstwo europejskie. Dotacja nie może być jedynym źródłem finansowania projektu, a skutkiem jej przyznania nie może być generowanie zysków dla beneficjenta.

Informacje o programie można znaleźć:

- na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej programowi „Europa dla obywateli” 2007–2013

http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.html

⁵ Program „Europa dla obywateli” 2007–2013, Przewodnik programowy, grudzień 2007.

http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/programme_guide_pl.pdf

⁶ http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm

- na stronie internetowej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego
http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm
- w bazie Summaries of legislation
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l29015.htm>
- na stronie internetowej Narodowego Centrum Kultury
http://www2.nck.pl/europa_dla_obywateli.php

1.2. Programy wspierające europejską kulturę i różnorodność (2007–2013)

Program „Młodzież w działaniu”

1. Podstawa prawna

Program „Młodzież w działaniu” na lata 2007–2013 został ustanowiony na podstawie decyzji 1719/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. (Dz. Urz. UE 2006 L 327, s. 30)⁷.

2. Cele programu

Program wspiera działania młodzieży w dziedzinie edukacji nieformalnej i czerpie z doświadczeń poprzedzających go programów „Wolontariat Europejski” oraz „Młodzież” (2000–2006)⁸. W ramach programu „Młodzież w działaniu” za dziedziny priorytetowe uznano:

- uzmysławianie młodym ludziom, że są obywatelami europejskimi i skłanianie młodzieży do zastanowienia się nad kwestiami europejskimi, w tym nad obywatelstwem europejskim;
- promowanie uczestnictwa młodzieży w życiu demokratycznym i przyjmowania postawy aktywnych obywateli;
- zwalczanie rasizmu i ksenofobii oraz promowanie kształcenia międzykulturowego;
- stworzenie dostępu do programu młodym ludziom mającym mniejsze niż inni możliwości, przy szczególnym uwzględnieniu osób gorzej wykształconych, niepełnosprawnych oraz pochodzących ze środowisk znajdujących się w gorszym położeniu społecznym, gospodarczym, kulturowym i geograficznym.

W tym kontekście jako cele szczegółowe programu wyznaczono m.in.:

- wspieranie uczestnictwa młodzieży w życiu demokratycznym Europy;
- promowanie mobilności młodzieży w Europie;
- rozwijanie międzykulturowej edukacji w dziedzinie młodzieży;

⁷ Decyzja nr 1719/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program „Młodzież w działaniu” na okres 2007–2013, Dz. Urz. UE 2006 L 327, s. 30.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_327/l_32720061124pl00300044.pdf

⁸ Ocena programu została zawarta w: *Final External Evaluation of the Youth Community Action Programme 2000–2006*, 28 December 2007.

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2007/prog/report_en.pdf

- promowanie podstawowych wartości UE wśród młodzieży;
- zapewnienie pozaformalnych i nieformalnych możliwości edukacyjnych.

3. Uczestnicy

Udział w programie jest otwarty dla tzw. krajów programu i krajów partnerskich. Uczestnicy pochodzący z krajów programu mogą brać udział we wszystkich działaniach, natomiast współpraca z krajami partnerskimi, czyli państwami trzecimi, które podpisały porozumienia ze Wspólnotą Europejską w zakresie młodzieży, odbywa się w ramach działań „Wolontariat europejski” i „Młodzież w świetle” (działanie 3.1. w przypadku krajów sąsiedzkich i 3.2. w przypadku innych krajów). Kraje programu i kraje partnerskie wymieniono w przewodniku po programie „Młodzież w działaniu”⁹.

4. Podmioty wdrażające i finanse

We wdrażaniu programu „Młodzież w działaniu” uczestniczą:

- Komisja Europejska – określa cele i kryteria programu oraz zarządza jego budżetem, a także monitoruje jego całościową realizację i ewaluację;
- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego – poprzez swoją sekcję pomocy dla młodzieży *Youth Helpdesk* pomaga zarządzać projektami i zapewnia fachową pomoc uczestnikom;
- państwa członkowskie – współuczestniczą w zarządzaniu programem, w szczególności za pośrednictwem komitetu wspomagającego Komisję, do którego mianują swych przedstawicieli; państwa członkowskie wyznaczają też narodowe agencje i monitorują wspólnie z Komisją Europejską ich działalność. Ponadto:
 - działają narodowe agencje programu, zajmujące się promowaniem i realizacją programu (w tym selekcją wniosków) na poziomie krajowym i pełniące funkcję łącznika pomiędzy Komisją Europejską, organizatorami projektów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym a samą młodzieżą. Na poziomie zdecentralizowanym działalność informacyjną i szkoleniową prowadzą narodowe agencje i sieć Eurodesk¹⁰, na poziomie scentralizowanym pomoc zapewnia agencja wykonawcza i sieć SALTO¹¹.

⁹ *Młodzież w działaniu. Przewodnik*, styczeń 2008
http://ec.europa.eu/youth/pdf/doc599_pl.pdf

¹⁰ Sieć Eurodesk <http://www.eurodesk.pl/> przekazuje informacje ogólne dotyczące działań na polu problematyki młodzieży i pomaga w rozpowszechnianiu informacji dotyczących programu „Młodzież w działaniu”. Partnerzy krajowi sieci Eurodesk odpowiadają za stworzenie europejskich serwisów informacyjnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, które obejmują: udzielenie informacji; udostępnianie źródeł i publikacji; organizację konferencji, seminariów i innych wydarzeń; szkolenia. Eurodesk Polska działa w strukturach Narodowej Agencji Programu „Młodzież w działaniu”.

¹¹ Ośrodki współpracy SALTO (Support for Advanced Learning and Training Opportunities – Wsparcie i zaawansowane możliwości edukacyjno-szkoleniowe) <http://www.salto-youth.net/> oferują możliwości szkoleń i współpracy mającej na celu poprawę jakości i uznanie edukacji nieformalnej.

– w Polsce Narodowa Agencja Programu „Młodzież w działaniu” funkcjonuje w ramach Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, wspierającej działania związane z reformą i rozwojem edukacji w Polsce.

Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi 885 mln euro. W ramach programu są przyznawane dotacje dla projektów (np. wsparcie projektu wymiany młodzieży) oraz dla budżetów operacyjnych jednostek aktywnych na polu działań młodzieżowych (np. wsparcie dla młodzieżowych organizacji pozarządowych). Podobnie jak w przypadku programu „Europa dla obywateli” dotacje nie mogą służyć generowaniu zysków dla beneficjenta, a dofinansowanie wspólnotowe nie może być jedynym źródłem finansowania projektu.

Informacje o programie można znaleźć:

- na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej programowi „Młodzież w działaniu”
http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm
- na stronie internetowej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego
http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.htm
- w bazie Summaries of legislation
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11080.htm>
- na stronie internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<http://www.kultura.gov.pl/?s=6&c=10&a=22>
- na stronie internetowej Narodowej Agencji Programu „Młodzież w działaniu”
<http://www.youth.org.pl/>

Program „Kultura”

1. Podstawa prawna

Program „Kultura” na lata 2007–2013 został ustanowiony na podstawie decyzji 1855/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. UE 2006 L 372, s. 1)¹².

Ich działanie polega m.in. na: organizacji kursów szkoleniowych, wizyt studyjnych i spotkań mających na celu nawiązywanie kontaktów; tworzeniu i dokumentowaniu metod i narzędzi szkoleń i pracy młodzieży; przedstawianiu przeglądu europejskich działań szkoleniowych dostępnych dla pracowników młodzieżowych; opracowywaniu publikacji; zapewnianiu bazy danych skupiającej szkoleniowców i osoby zarządzające zasobami w dziedzinie pracy i szkoleń młodzieży.

¹² Decyzja nr 1855/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca Program Kultura (2007–2013), Dz. Urz. UE 2006 L 372, s. 1.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_372/l_37220061227p100010011.pdf

2. Cele programu

Program, będący kontynuacją wcześniejszego programu „Kultura 2000”¹³, ma na celu wzmocnienie przestrzeni kulturowej w Europie poprzez rozwój współpracy kulturalnej pomiędzy twórcami, uczestnikami życia kulturalnego oraz instytucjami kulturalnymi i w ten sposób ma przyczynić się do kształtowania się obywatelstwa europejskiego.

Program nastawiony jest na realizację trzech celów szczegółowych:

- ponadnarodowej mobilności osób działających w sektorze kultury;
- ponadnarodowego obiegu dzieł oraz wyrobów artystycznych i kulturalnych;
- dialogu między kulturami.

3. Uczestnicy

Podobnie jak w przypadku programu „Europa dla obywateli”, poza państwami członkowskimi UE w programie mogą brać udział także kraje członkowskie EFTA będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), kraje kandydujące i kraje Bałkanów Zachodnich, pod warunkiem spełnienia pewnych zobowiązań prawnych i finansowych.

4. Podmioty wdrażające i finanse

We wdrażaniu programu „Kultura” uczestniczą:

- Komisja Europejska – zarządza budżetem oraz określa cele i kryteria programu, a także monitoruje jego całościową realizację i ewaluację;
- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego – przygotowuje wezwania do składania wniosków, dokonuje wstępnej selekcji projektów, przygotowuje i podpisuje umowy na projekty oraz monitoruje je;
- państwa członkowskie – podobnie jak w przypadku wcześniej opisanych programów, współuczestniczą w zarządzaniu programem za pośrednictwem komitetu wspomagającego Komisję, do którego mianują swych przedstawicieli. Ponadto:
 - działają punkty kontaktowe ds. kultury – zajmują się promocją programu „Kultura” na poziomie narodowym oraz udzielają informacji;
 - w Polsce punkt kontaktowy ds. kultury działa w ramach Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i jest współfinansowany przez Komisję Europejską; konferencji i szkoleń.

Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi 400 mln euro.

Informacje o programie można znaleźć:

- na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej programowi „Kultura”

http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm

¹³ Ocena programu „Kultura 2000” zawarta została w: *Final External Evaluation of the Culture 2000 programme (2000–2006)*, January 2008.

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/culture/2007/report2000_en.pdf

- w portalu Komisji Europejskiej poświęconym kulturze
http://ec.europa.eu/culture/portal/index_en.htm
- w bazie Summaries of legislation
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l29016.htm>
- na stronie internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<http://www.kultura.gov.pl/?s=6&c=10&a=129>
- na stronie internetowej punktu kontaktowego ds. kultury
<http://www.mk.gov.pl/pkk/index.php>

Program wspierający europejski sektor audiowizualny „MEDIA 2007”

1. Podstawa prawna

Program „MEDIA 2007” na lata 2007–2013 został ustanowiony na podstawie decyzji 1718/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. (Dz. Urz. UE 2006 L 327, s. 12)¹⁴.

2. Cele programu

Celem programu jest wzmocnienie ekonomiczne europejskiego sektora audiowizualnego, aby mógł on skutecznie wypełniać swoje role, takie jak zwiększenie znajomości kultur państw europejskich i propagowanie dialogu międzykulturowego, i w ten sposób przyczynić się do urzeczywistnienia idei obywatelstwa europejskiego. „MEDIA 2007” czerpie z doświadczeń poprzedzających go programów „MEDIA Plus” (2001–2006) oraz „MEDIA Training” (2001–2006)¹⁵. W ramach realizowanych działań przyjęto następujące priorytety:

- promowanie kreatywności w sektorze audiowizualnym oraz rozpowszechnianie europejskiego dziedzictwa kinematograficznego i audiowizualnego;
- umacnianie struktury europejskiego sektora audiowizualnego, w szczególności MŚP;
- zmniejszanie różnic między krajami o dużych i niskich zdolnościach w zakresie produkcji audiowizualnej;
- śledzenie zmian zachodzących na rynku w zakresie digitalizacji.

3. Uczestnicy

Podobnie jak w przypadku programu „Europa dla obywateli”, poza państwami członkowskimi UE w programie mogą brać udział także kraje członkowskie

¹⁴ Decyzja nr 1718/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007), Dz. Urz. UE 2006 L 372, s. 1.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_327/l_32720061124p100120029.pdf

¹⁵ Ocena programu zawarta została w: *Évaluation finale des programmes MEDIA Plus et MEDIA Formation*, Novembre 2007.

http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/overview/evaluation/reports/media%20plus/rapport_finale_m_plus.pdf

EFTA będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), kraje kandydujące i kraje Bałkanów Zachodnich, pod warunkiem spełnienia pewnych zobowiązań prawnych i finansowych.

Ponadto program jest otwarty dla krajów będących stronami Konwencji Rady Europy w sprawie telewizji ponadgranicznej¹⁶, pod warunkiem wpłacenia środków uzupełniających i na warunkach uzgodnionych między zainteresowanymi stronami. W decyzji ustanawiającej zastrzeżono jednocześnie, że otwarcie programu dla państw trzecich – zarówno wymienionych w tabeli, jak i będących stronami konwencji Rady Europy – może być uzależnione od uprzedniego sprawdzenia zgodności ich ustawodawstwa krajowego z prawodawstwem wspólnotowym (przepis ten nie ma zastosowania do działań przewidzianych w ramach wspierania nabywania i doskonalenia umiejętności w dziedzinie audiowizualnej). MEDIA 2007 jest też otwarty na współpracę z innymi państwami trzecimi, które podpisały ze Wspólnotą umowy o stowarzyszeniu lub współpracy zawierające postanowienia dotyczące sektora audiowizualnego. Jednakże współpraca taka wymaga dodatkowych środków i uzgodnienia specjalnych procedur. Taka forma współpracy jest również możliwa w przypadku państw Bałkanów Zachodnich, jeśli nie zamierzają one korzystać z pełnego uczestnictwa w programie.

4. Podmioty wdrażające i finanse

We wdrażaniu programu „MEDIA 2007” uczestniczą:

- Komisja Europejska – jest odpowiedzialna za aspekty polityczne, instytucjonalne i budżetowe oraz za komunikację i ocenę strategiczną programu;
- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego – przygotowuje wezwania do składania wniosków, dokonuje wstępnej selekcji projektów, przygotowuje i podpisuje umowy na projekty oraz monitoruje je;
- państwa członkowskie – tak jak w przypadku wyżej opisanych programów, współuczestniczą w zarządzaniu programem za pośrednictwem komitetu wspomagającego Komisję, do którego mianują swych przedstawicieli. Ponadto:
 - działa sieć biur MEDIA Desks – jest organem wykonawczym w zakresie rozpowszechniania informacji o programie na poziomie krajowym;
 - w Polsce od jesieni 2005 roku pod auspicjami Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych, działa Biuro Media Desk Polska¹⁷, którego głównym zadaniem

¹⁶ Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej sporządzona w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz.U. 1995, nr 32, poz. 160.

<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19950320160&type=2&name=D19950160.pdf>

zmieniona przez: Protokół poprawek sporządzony w Strasburgu dnia 9 września 1998 r. do Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz.U. 2004 nr 28 poz 250. <http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU20040280250&type=2&name=ATTJWR7L>

¹⁷ Informacja ze strony internetowej Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych:

<http://www.kipa.pl/1.html>

jest promocja programu w Polsce. Ponadto w zakresie działalności biura znajduje się promocja polskiego dorobku audiowizualnego i polskich przedsiębiorstw działających w tej dziedzinie¹⁸.

Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi ponad 754 mln euro. Wkład finansowy z tytułu programu „MEDIA 2007” nie może przekroczyć 50% kosztów projektu (wyjątki od tej zasady – patrz załącznik do decyzji ustanawiającej program), jednak w przypadku państw, które przystąpiły do UE po 30 kwietnia 2004 r., wkład ten może osiągnąć 75%.

Informacje o programie można znaleźć:

- na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej programowi „MEDIA 2007”
http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/2007/index_en.htm
- w bazie Summaries of legislation
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24224a.htm>
- na stronie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego
<http://www.kultura.gov.pl/?s=6&c=10&a=20>
- na stronie Biura Media Desk Polska
<http://www.mediadesk.com.pl/>

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

1. Podstawa prawna

Program „Prawa podstawowe i obywatelstwo” został ustanowiony decyzją 2007/252/WSiSW Rady z dnia 19 kwietnia 2007 r. (Dz. Urz. UE 2007 L 110, s. 33)¹⁹.

2. Cele programu

Celem programu jest: wspieranie rozwoju społeczeństwa europejskiego, w którym szanuje się prawa podstawowe, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz propagowanie dialogu na temat praw podstawowych, zwalczanie rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu oraz rozwijanie kontaktów, wymiany informacji i tworzenie sieci pomiędzy organami sądowymi i administracyjnymi oraz środowiskiem prawnym.

Za cele szczegółowe programu przyjęto:

- upowszechnianie praw podstawowych oraz informowanie o nich, w tym zachęcanie obywateli do aktywnego udziału w życiu demokratycznym UE;

¹⁸ Informacja ze strony Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej:

<http://www1.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/01E4066B3681253E4C1256E7F0051ECBB?Open>

¹⁹ Decyzja Rady z dnia 19 kwietnia 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy Prawa podstawowe i obywatelstwo jako część programu ogólnego Prawa podstawowe i sprawiedliwość, Dz. Urz. UE 2007 L 110, s. 33.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:110:0033:0039:PL:PDF>

- badanie, czy podczas wdrażania prawa wspólnotowego przestrzega się praw podstawowych;
- wspieranie organizacji międzyrządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i zwiększanie w ten sposób m.in. ich możliwości aktywnego uczestnictwa w upowszechnianiu praw podstawowych;
- stworzenie struktur służących promowaniu dialogu międzywyznaniowego i wielokulturowego w UE.

3. *Metody realizacji programu*

Realizacja powyższych celów ma nastąpić poprzez:

- wspieranie konkretnych działań podejmowanych przez Komisję (m.in. badania naukowe, badania opinii publicznej, gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie danych i statystyk, seminaria, konferencje i spotkania ekspertów, organizowanie kampanii i imprez publicznych, tworzenie i prowadzenie witryn internetowych, monitorowanie i ocena);
- wspieranie konkretnych projektów ponadnarodowych leżących w interesie Wspólnoty (zgłoszonych przez organ państwa członkowskiego lub jakikolwiek jego podmiot, przez organizację międzynarodową lub pozarządową), w które są zaangażowane co najmniej dwa państwa członkowskie lub co najmniej jedno państwo członkowskie i jedno państwo przystępujące lub kandydujące;
- wspieranie działalności organizacji pozarządowych lub innych podmiotów realizujących cele leżące w ogólnym interesie europejskim;
- dotacje operacyjne przeznaczone na współfinansowanie wydatków związanych z programem stałych prac Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych oraz Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (prowadzą one bazy danych umożliwiające gromadzenie w całej Europie krajowych wyroków związanych z wdrożeniem prawa wspólnotowego) i skierowanych na cele leżące w ogólnym interesie europejskim.

4. *Uczestnicy*

Program skierowany jest do instytucji oraz organizacji publicznych lub prywatnych, szkół wyższych, instytutów badawczych, organizacji pozarządowych, władz krajowych, regionalnych i lokalnych, organizacji międzynarodowych oraz innych organizacji nie nastawionych na zys mających siedzibę w UE. W programie mogą również brać udział podmioty z tzw. krajów uczestniczących, czyli krajów przystępujących, kandydujących i krajów Bałkanów Zachodnich objętych procesem stabilizacji i stowarzyszenia. W program mogą się angażować także podmioty lub organizacje pozarządowe z krajów nie będących uczestnikami programu, jeśli zostaną spełnione określone warunki. Ponadto przewidziano możliwość wspólnych działań wraz z międzynarodowymi organizacjami zajmującymi się problematyką praw podstawowych, takimi jak Rada Europy.

5. Podmioty wdrażające i finanse

Za wdrażanie programu odpowiadają:

- Komisja Europejska – wdrażanie całego programu, również przygotowanie wezwania do składania wniosków, selekcja projektów, przygotowanie i podpisanie umowy na projekty;
- państwa członkowskie – tak jak w przypadku wyżej opisanych programów, współuczestniczą w zarządzaniu programem za pośrednictwem komitetu wspomagającego Komisję, do którego mianują swych przedstawicieli.

Budżet programu na lata 2007–2013 wynosi 93,8 milionów euro. Finansowanie wspólnotowe może przybrać formę dotacji lub udzielenia zamówienia publicznego.

Informacje o programie można znaleźć:

- na stronie internetowej Komisji Europejskiej
http://ec.europa.eu/justice_home/funding/rights/funding_rights_en.htm
- w bazie Summaries of legislation
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16026.htm>
- na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
<http://www.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=228&id=4775&>
- na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości
http://www.ms.gov.pl/ue_koop/prawa_podstawowe_obywatelstwo.rtf

Opracowanie D.H.

1.4. Obywatelstwo w ramach 6. Programu Ramowego¹

I. Projekty w trakcie realizacji

1. INTUNE

Zintegrowani i zjednoczeni? Dążenie do obywatelstwa w ‘coraz ściślejszej Europie’ (Integrated and united? a quest for citizenship in an ‘ever closer Europe’)

<http://www.intune.it/>

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=4&CAT=PROJ&QUERY=1195469771621&RCN=75711

Głównym celem badania jest przeanalizowanie zmian zachodzących w zakresie, naturze i charakterze obywatelstwa w rezultacie pogłębiania i poszerzania integracji w ramach UE. Postawiono sobie pytanie, jak integracja i decentralizacja wpływają na 3 główne wymiary obywatelstwa, zarówno na poziomie krajowym, jak

¹ *Decyzja nr 1513/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. dotycząca szóstego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, przyczyniającego się do utworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej i Innowacji (2002–2006)*, Dz. Urz. UE 2002 L 232, s. 1.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1513:PL:HTML>

i europejskim: tożsamość, reprezentację i praktykę dobrego sprawowania władzy. Autorzy badania postawili sobie trzy grupy pytań:

- Jak konkretna struktura polityczna kształtuje obywatelstwo? Jak, w bardziej złożonych systemach, współistnieją różne tożsamości?
- Jaki rodzaj obowiązku kształtuje obywatelstwo UE? Jak współistniejące tożsamości wpływają na związek między elitami a społeczeństwem?
- Czego obywatele oczekują od UE jako od szczybla władzy?

Początek: 1 września 2005 r.
Koszty projektu: 4,88 mln euro

Koniec: 31 sierpnia 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 3,9 mln euro

2. FEMCIT

Obywatelstwo oparte na płci w wielokulturowej Europie: wpływ współczesnych ruchów kobiecych (Gendered citizenship in multicultural Europe: the impact of the contemporary women's movements)

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469803152&RCN=84704

Celem strategicznym projektu jest skonstruowanie modelu obywatelstwa opartego na płci, który może posłużyć jako narzędzie dla analiz politykom, legislatorom i aktorom społecznym oraz środowisku akademickiemu. Badacze zadali sobie pytanie, jak różne i zmieniające się koncepcje obywatelstwa odnoszą się do kwestii płci w kontekście wielokulturowości i jakie płyną z tego wnioski dla tworzenia polityk w tym zakresie.

Początek: 1 lutego 2007 r.
Koszty projektu: 4,54 mln euro

Koniec: 31 stycznia 2011 r.
Dofinansowanie z programu: 3,99 mln euro

3. CIVICWEB

Młodzi ludzie, Internet i uczestnictwo obywatelskie (Young people, the internet and civic participation)

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469821118&RCN=78640

Projekt ma na celu przeanalizowanie potencjalnego wkładu powstających obecnie stron internetowych o charakterze obywatelskim w promowanie zaangażowania obywatelskiego młodych ludzi w wieku 15–25 lat. Celem badania jest ocena, jak w różnych kulturach politycznych siedmiu badanych państw UE różnią się trzy następujące wymiary:

- tworzenie stron o charakterze obywatelskim, motywacja temu towarzysząca, praktyki pracy i modele ekonomiczne;
- natura i charakter tych stron, ich zawartość i cechy formalne oraz zakres w jakim zachęcają do aktywnego uczestnictwa;
- użytkownicy i interpretacja tych stron przez różne grupy młodych ludzi oraz związek między ich działalnością on-line i obywatelskim działaniem off-line.

Początek: 1 września 2006 r.
Koszty projektu: 1,14 mln euro

Koniec: 31 sierpnia 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 1,14 mln euro

4. EMILIE

Europejskie podejście do wielokulturowego obywatelstwa. Prawne, polityczne i edukacyjne wyzwania (A European Approach to Multicultural Citizenship. Legal Political and Educational Challenges)

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469844233&RCN=79910

Projekt poświęcony zagadnieniom migracji i wielokulturowości, w tym wyzwaniom politycznym (uczestnictwo obywatelskie, prawo do głosowania) związanym z migracją. Jest on odpowiedzią na obecny „kryzys wielokulturowości” i braku wspólnych ram intelektualnych na poziomie UE dla debaty nad stojącymi wyzwaniami.

Początek: 1 lipca 2006 r.
Koszty projektu: 1,44 mln euro

Koniec: 30 czerwca 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 1,29 mln euro

5. IMISCOE

Międzynarodowa migracja, integracja i spójność społeczna w Europie (International migration, integration and social cohesion in Europe)

<http://www.imiscoe.org/>

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=2&CAT=PROJ&QUERY=1195469865533&RCN=74020

19 instytutów badawczych z 10 państw europejskich utworzyło sieć badawczą (*Network of Excellence*) w dziedzinie międzynarodowej migracji, integracji i spójności społecznej (IMISCOE). Instytuty objęte siecią zamierzają wdrożyć zintegrowany, interdyscyplinarny i porównawczy program badawczy, w którego centrum znajdzie się Europa. Ponadto zostaną stworzone specjalne strategie, których celem będzie zaangażowanie badaczy z Europy Środkowej i Wschodniej oraz z południowej części basenu Morza Śródziemnego. IMISCOE przewiduje również programy szkoleniowe oraz działania mające na celu rozpowszechnienie wyników badań wśród polityków, decydentów i opinii publicznej.

Początek: 1 kwietnia 2004 r.
Koszty projektu: 5,23 mln euro

Koniec: 31 marca 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 4,6 mln euro

6. CINEFOGO

Spółczesność obywatelskie i nowe formy sprawowania władzy w Europie – tworzenie obywatelstwa europejskiego (Civil society and new forms of governance in Europe – the making of European citizenship)

<http://www.cinefogo.org/>

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469885592&RCN=75706

W centrum zainteresowania sieci CINEFOGO leży poprawa/zwiększenie uczestnictwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy. CINEFOGO jest konsorcjum składającym się z ponad 40 uniwersytetów i instytutów badawczych oraz wielu instytucji publicznych z 15 państw europejskich. Misją CINEFOGO jest genero-

wanie i rozpowszechnianie wiedzy na temat ewolucji obywatelstwa i tożsamości w kontekście zróżnicowania kulturowego w Europie, a także odniesienie się do problemu obywatelskiej apatii i wykluczenia społecznego w Europie. Swoje działania CINEFOGO skoncentrowało wokół trzech obszarów tematycznych:

- „Tożsamość, wartości i kultura obywatelska – integracja i różnorodność”,
- „Obywatelstwo i uczestnictwo obywatelskie w odniesieniu do opieki społecznej”,
- „Wieloszczeblowe sprawowanie władzy i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie”.

Początek: 1 września 2005 r.
Koszty projektu: 5,83 mln euro

Koniec: 31 sierpnia 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 3,9 mln euro

7. APSAC

Bezpieczeństwo i obywatelstwo: wymiar europejski i globalny (Security and Citizenship: European and Global Dimensions)

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195470008852&RCN=79036

Proponowany program szkoleniowy, realizowany w ramach systemu stypendiów Marie Curie², obejmuje swoją tematyką związek między nowymi wyzwaniem w zakresie bezpieczeństwa na poziomie indywidualnym, narodowym, europejskim i globalnym a kształtowaniem charakteru i możliwości instytucji obywatelstwa.

Początek: 1 lutego 2006 r.
Koszty projektu: –

Koniec: 31 grudnia 2009 r.
Dofinansowanie z programu: 1,13 mln euro

II. Projekty zrealizowane

1. CIVICACTIVE

Aktywne uczestnictwo obywatelskie (Active civic participation), 1 lutego 2004 – 30 września 2007

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469904642&RCN=74025

2. POLITIS

Budowanie Europy z nowymi obywatelami? Badanie uczestnictwa obywatelskiego znaturalizowanych obywateli i rezydentów zagranicznych w 25 państwach (Building

² System stypendiów Marie Curie jest jednolitym programem stypendialnym utworzonym w ramach specjalnych działań 6. programu ramowego. W ramach systemu akceptowane są projekty reprezentujące wszystkie dziedziny naukowe. Prowadzone w ich ramach badania muszą jednak mieć znaczenie dla rozwoju Wspólnoty Europejskiej i przyczyniać się do realizacji celów art. 163 TWE. Więcej o systemie stypendialnym Marie Curie patrz:

<http://www.6pr.pl/n/s/2/zarys.html>

Europe with new citizens? an inquiry into the civic participation of naturalised citizens and foreign residents in 25 countries), 1 czerwca 2004 – 30 września 2007

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469923364&RCN=74013

3. INTERACT

Międzykulturowa edukacja w dziedzinie aktywnego obywatelstwa (Intercultural Active Citizenship Education), 1 marca 2004 – 28 lutego 2007

<http://www.ces.fe.uc.pt/interact/overview.htm>

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469960661&RCN=74016

4. DIPLOMIG

Dyplomacja w imigracji: kwestie migracji w stosunkach transnarodowych (The diplomacy of immigration: migration issues in transnational relations), 1 stycznia 2005 – 31 grudnia 2006

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195469987355&RCN=72976

5. ECEP/PELABAY-CTP

Edukacja w dziedzinie obywatelstwa europejskiego: w kierunku jakiego patriotyzmu? Normatywna analiza edukacji obywatelskiej w skali UE (European citizenship education: towards which patriotism? a normative analysis of civic education on the EU scale), 1 stycznia 2007 – 31 marca 2008

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195470030799&RCN=83666

6. NATAC

Nabywanie obywatelstwa w państwach członkowskich UE: zasady, praktyka i zmiany ilościowe (The acquisition of nationality in EU Member states: rules, practices and quantitative developments), 1 września 2004 – 30 września 2005

http://cordis.europa.eu/fetch?CALLER=FP6_PROJ&ACTION=D&DOC=1&CAT=PROJ&QUERY=1195470048715&RCN=73902

Opracowanie D.H.

1.5. Obywatelstwo w ramach 7. Programu Ramowego

Zgodnie z decyzją nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącą siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013)³

³ *Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013) – Oświadczenia Komisji*, Dz. Urz. UE 2006 L 412, s. 1.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D1982:PL:HTML>

7. program ramowy ma promować osiągnięcia w zakresie badań naukowych i technologicznych, rozwoju i demonstracji poprzez następujące cztery programy: Współpraca, Pomysły, Ludzie i Możliwości.

Kwestie demokratycznego uczestnictwa i obywatelstwa objęte są programem Współpraca. Jednym z tematów w ramach tego programu są nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne, w tym kwestie związane z obywatelstwem. Działania w obszarze „Obywatel w Unii Europejskiej” obejmują:

- zajmowanie się, w kontekście przyszłego rozwoju rozszerzonej UE, kwestiami osiągnięcia poczucia demokratycznej współodpowiedzialności i aktywnego uczestnictwa narodów Europy;
- skuteczne i demokratyczne rządy na wszystkich szczeblach, w tym aspekt gospodarczy i prawny, oraz rolę społeczeństwa obywatelskiego i innowacyjne procesy sprawowania rządów mające zwiększać udział obywateli w sprawowaniu władzy i współpracę między sektorami publicznym i prywatnym;
- badania na rzecz wspólnego zrozumienia i szacunku dla różnic i podobieństw między społeczeństwami Europy pod względem kultury, religii, dziedzictwa kulturowego, instytucji i systemów prawnych, historii, języka i wartości jako składowych elementów naszej wielokulturowej europejskiej tożsamości i dziedzictwa.

Zgodnie z programem roboczym na lata 2007–2008 temat: „Nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne” (European Commission C(2007)2460, 11 czerwca 2007) będzie wdrażany w pierwszym roku poprzez zaproszenia do składania wniosków.

W ramach działania „Obywatel w Unii Europejskiej” przewidziano dwa obszary:

- „Uczestnictwo i obywatelstwo w Europie”,
- „Różnice i podobieństwa w Europie”.

Więcej informacji nt. działania „Obywatel w Unii Europejskiej” w programie roboczym na lata 2007–2008, str. 27–30.

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/wp/cooperation/ssh/h_wp_200702_en_pdf.zip

Opracowanie D.H.

2. PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO: WYMOGI FORMALNE, PROCEDURY, STATYSTYKI

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską gwarantuje obywatelom Unii Europejskiej prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego. Podstawę traktatową dla prawa petycji stanowią art. 21 i art. 194 TWE. Wyznaczono w nich krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji do PE oraz ich zakres przed-

miotowy. Uzupełnieniem tych postanowień jest tytuł VIII Regulaminu PE określający wymogi formalne i procedurę rozpatrywania petycji¹.

Zgodnie z Regulaminem PE (załącznik VI art. XX), organem właściwym do rozpatrywania petycji jest ustanowiona w 1987 roku Komisja Petycji.

Dopuszczalność petycji i wymogi formalne

Zgodnie z postanowieniami art. 194 TWE, petycję może złożyć: obywatel Unii, osoba fizyczna zamieszkała w jednym z państw członkowskich UE lub osoba prawna mająca statutową siedzibę w jednym z tych państw. Petycje mogą być składane indywidualnie lub zbiorowo, w sprawach, które dotyczą bezpośrednio podmiotu składającego petycję. Ponadto, petycja musi dotyczyć kwestii objętych zakresem działalności Wspólnoty².

Wymogi formalne petycji określono w art. 191 ust. 2 i 3 Regulaminu PE. W petycji należy podać podstawowe dane osobowe składającego (nazwisko, obywatelstwo, miejsce zamieszkania). Musi ona zostać sporządzona w jednym z języków urzędowych UE, bądź, w przypadku petycji napisanej w innym języku, zawierać tłumaczenie lub streszczenie w jednym z języków urzędowych. Regulamin nie określa innych wymogów, które należy spełnić składając petycję. Zgodnie z informacjami podanymi na stronie internetowej PE³, petycja może zawierać indywidualny wniosek, skargę lub komentarz dotyczący stosowania prawa wspólnotowego, bądź wezwanie do przyjęcia przez Parlament stanowiska w danej sprawie. Może ona dotyczyć zarówno spraw leżących w interesie publicznym, jak i prywatnym. Złożenie petycji jest bezpłatne. Petycję można przesłać za pośrednictwem poczty lub drogą elektroniczną, wypełniając formularz na stronie internetowej PE⁴. Ewentualne dodatkowe informacje lub dokumenty dotyczące petycji również można przesłać listownie lub pocztą elektroniczną.

Procedura rozpatrywania petycji

Procedurę rozpatrywania petycji przez komisję określono w Regulaminie PE. Można w niej wyróżnić kilka etapów – najpierw sprawdza się, czy petycja spełnia

¹ Dz. Urz. UE 2005 L 44, s. 1–140, wydanie XVI, lipiec 2004 r., najnowsza wersja regulaminu – wydanie XVI, maj 2008 r., jest dostępna na stronie internetowej <http://www.europarl.europa.eu/sites/getLastRules.do?language=PL&reference=TOC>.

Obecnie dokonywany jest przegląd Regulaminu PE w zakresie procedur rozpatrywania petycji – por. opinię Komisji Petycji z 10.01.2008 (2006/2209 (REG)), dostępną na stronie http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ad/702/702465/702465pl.pdf. Zawarte w opinii propozycje zmian Regulaminu PE mają na celu uproszczenie i doprecyzowanie postanowień oraz wprowadzenie nowych przepisów dotyczących rozpatrywania petycji w trybie poufnym i możliwości utajnienia nazwiska osoby składającej petycję.

² Regulamin PE poszerza zakres przedmiotowy petycji, stwierdzając, że petycje mogą być składane w sprawach „objętych zakresem działalności Unii Europejskiej” (art. 191 ust. 1 Regulaminu PE).

³ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&language=PL>

⁴ <https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=PL>

wymogi formalne, następnie Komisja Petycji bada jej dopuszczalność, a w wypadku petycji uznanych za dopuszczalne przystępuje do ich merytorycznego rozpatrzenia.

Petycje zawierające wymagane dane o podmiocie je składającym są wpisywane do rejestru ogólnego⁵ w kolejności ich wpływania (art. 191 ust. 4 Regulaminu PE). Jeżeli petycja nie spełnia powyższych warunków, pozostawia się ją bez biegu, przedstawiając jej autorowi uzasadnienie takiej decyzji. Petycje wpisane do rejestru są następnie przekazywane przez przewodniczącego PE Komisji Petycji, która bada, czy ich przedmiot jest objęty zakresem działalności UE. W razie uznania petycji za niedopuszczalną, komisja przekazuje jej autorowi decyzję w tej sprawie wraz z uzasadnieniem (art. 191 ust. 6 Regulaminu PE). Jednocześnie komisja może doradzić podmiotowi, który złożył petycję, aby zwrócił się do właściwych organów państwa członkowskiego lub Unii Europejskiej (art. 191 ust. 7 Regulaminu PE).

W przypadku petycji uznanych za dopuszczalne, zgodnie z postanowieniami Regulaminu PE, Komisja Petycji może sporządzić sprawozdanie albo w inny sposób wyrazić swoje stanowisko, zwrócić się do innej komisji parlamentarnej o wyrażenie opinii lub do PE o przyjęcie rezolucji dotyczącej rozpatrywanych przez nią petycji. Ponadto, komisja może przesłuchać autorów petycji oraz inne osoby lub zorganizować misję informacyjną i delegować swoich członków w celu zbadania spraw poruszonych przez składających petycje. Komisja może także zwrócić się do przewodniczącego Parlamentu o przekazanie jej opinii Komisji lub Radzie (art. 192 Regulaminu PE).

Komisja Petycji informuje co sześć miesięcy Parlament o swoich pracach, w szczególności o środkach podjętych przez Radę lub Komisję w związku z petycjami przekazanymi im przez PE (art. 192 ust. 6 Regulaminu PE). Przewodniczący PE informuje natomiast sygnatariuszy petycji o treści i motywach podjętych decyzji (art. 192 ust. 7 Regulaminu PE).

Postępowanie ma co do zasady charakter jawny. Jeżeli autor nie wystąpi o rozpatrzenie petycji w trybie poufnym, jest ona umieszczana w publicznym rejestrze. Za zgodą autora zamieszczane są tam także opinie wydane w trakcie rozpatrywania petycji oraz najważniejsze decyzje dotyczące trybu ich rozpatrywania. Decyzje te są także ogłaszane na posiedzeniu plenarnym. Petycje rozpatrywane w trybie poufnym są umieszczane w archiwum Parlamentu, gdzie są dostępne dla posłów (art. 191 ust. 8 i 193 Regulaminu PE).

⁵ Zgodnie z art. 191 ust. 10 Regulaminu PE osobno rejestruje się i przechowuje petycje skierowane do Parlamentu przez osoby fizyczne, które nie są obywatelami Unii Europejskiej oraz nie zamieszkują na terenie państwa członkowskiego UE, bądź też przez osoby prawne, które nie mają swojej statutowej siedziby na terenie państwa członkowskiego UE. „Co miesiąc Przewodniczący przekazuje zestawienie otrzymanych w poprzednim miesiącu petycji wraz z ich tematami komisji właściwej do rozpatrywania petycji. Komisja może zwrócić się o udostępnienie jej tych petycji, których rozpatrzenie uważa za stosowne”.

Współpraca Komisji Petycji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Radą UE i Komisją Europejską

Podczas rozpatrywania petycji Komisja Petycji współpracuje z innymi instytucjami Wspólnot. Poza możliwością przekazania opinii Komisji Europejskiej lub Radzie UE, Regulamin PE przewiduje możliwość przedłożenia sprawy Rzecznikowi Praw Obywatelskich (będzie to dotyczyć przypadków niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach UE). W najszerszym zakresie jednak Komisja Petycji współpracuje z Komisją Europejską⁶, która przeprowadza wstępną analizę petycji – zgodnie z art. 192 ust. 4 Regulaminu PE, Komisja Petycji może zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedstawienie jej dokumentów, przekazanie informacji lub wykonanie pewnych czynności. Jak podkreśla Komisja Petycji w sprawozdaniu ze swojej działalności w latach 2004–2005, polega ona na służbach Komisji Europejskiej, jeśli chodzi o prowadzenie wstępnego dochodzenia w sprawie większości dopuszczonych do rozpatrzenia petycji⁷.

Współpraca między Parlamentem, Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Komisją jest zdaniem Komisji Petycji warunkiem wstępnym rozpatrywania spraw sygnalizowanych przez obywateli. Ze względu na to komisja postuluje usprawnienie procedur między tymi instytucjami – na przykład łączenie dochodzeń, jeżeli petycje przedłożone do PE i skargi złożone do Komisji Europejskiej dotyczą tej samej sprawy⁸. Komisja Petycji dąży także do zacieśnienia współpracy z Radą – postuluje ona, aby przedstawiciel Rady uczestniczył w posiedzeniach komisji oraz aby Rada wyznaczyła urzędnika, który koordynowałby kwestie związane z petycjami⁹.

Obok postulatu usprawnienia współpracy, Komisja Petycji i Parlament Europejski wielokrotnie domagały się uznania przez Komisję Europejską znaczenia

⁶ Ramy tej współpracy określono w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 12 kwietnia 1989 roku w sprawie wzmocnienia prawa petycji (*Interinstitutional Agreement of April 1989 on strengthening the right of petition*), OJ 1989 C 120, s. 90. Parlament Europejski od 1998 roku wzywa do rewizji porozumienia międzyinstytucjonalnego z 1989 r. – por. pkt 16 Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2003–2004 (2004/2090(INI)), OJ 2005 C 320 E s. 161; pkt 27 Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0255+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>; pkt 30 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie obrad Komisji Petycji w roku 2006 (2007/2132(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0529+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>

⁷ Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), 10.5.2006, A6-0178/2006, Uzasadnienie s. 12 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0178+0+DOC+PDF+V0//PL>

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), pkt J.

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie obrad Komisji Petycji w roku 2006 (2007/2132(INI)), pkt 17–18, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0529+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>

petycji w ujawnianiu uchybień w stosowaniu prawa UE. Komisja Europejska otrzymuje za pośrednictwem petycji informacje o naruszeniu prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, co może stać się podstawą do wszczęcia przez nią postępowania w trybie art. 226 TWE. Natomiast w danych statystycznych zawartych w rocznych sprawozdaniach Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego naruszenia prawa wskazane w petycjach były klasyfikowane jako wykryte przez Komisję, a informacje na temat nie były zamieszczane w treści sprawozdania, tylko w załączniku¹⁰. Dopiero w 23. rocznym sprawozdaniu za rok 2005 Komisja włączyła do sprawozdania punkt poświęcony petycjom i wskazała, że „od jednej czwartej do jednej trzeciej spośród wszystkich petycji związanych jest z postępowaniami w sprawie naruszenia przepisów lub prowadzi do ich wszczęcia”¹¹. W 24. sprawozdaniu za rok 2006 Komisja wprawdzie również umieściła krótki punkt dotyczący naruszeń prawa wspólnotowego związanych z petycjami złożonymi do PE, nie wskazała w nim jednak, w ilu wypadkach ujawniła naruszenie prawa wspólnotowego na podstawie informacji zawartych w petycjach¹². W załączniku statystycznym do 24. sprawozdania podano natomiast, że w 2006 r. Komisja uzyskała informację o naruszeniu prawa wspólnotowego dzięki petycjom w 5 przypadkach, a w 2005 r. – w 11 przypadkach¹³.

Liczba i zakres przedmiotowy petycji do PE

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht Parlament Europejski otrzymuje rocznie około 1000 petycji (w 2002 r. wpłynęło ich jak dotąd najwięcej – 1601). Liczba ta nie uległa również zmianie po rozszerzeniu UE do 25 państw członkowskich (por. Tabela 1). Największa liczba petycji oczywiście jest kierowana do PE z państw o najwyższej liczbie ludności: Niemiec, Włoch, Hiszpanii, Francji, Zjednoczonego Królestwa i Grecji (por. Tabela 2 przedstawiająca liczbę petycji skierowanych do PE w latach 2000–2004). W sprawozdaniu w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005 nie zamieszczono informacji na ten temat. W najnowszym sprawozdaniu za

¹⁰ Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), 10.5.2006, A6-0178/2006, Uzasadnienie, s. 13.

¹¹ 23. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2005), COM (2006) 416, pkt 1.5, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0416pl01.pdf Szczegółowe informacje dotyczące procedur wszczętych pod wpływem petycji w poszczególnych dziedzinach są zawarte w pkt 1.4 załącznika statystycznego do 23. sprawozdania Komisji [Annex to the 23rd annual report from the Commission on monitoring the application of Community law (2005), SEC (2006) 999], <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2006/EN/2-2006-999-EN-1-0.Pdf>

¹² 24. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2006), COM(2007) 398, pkt 5, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0398pl01.pdf

¹³ Annex to the 24rd annual report from the Commission on monitoring the application of Community law (2006), SEC(2007) 976, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC0976:EN:NOT>

rok 2006¹⁴ podano tylko dane statystyczne dotyczące języka petycji – najczęściej petycji w tym okresie napisanych było w językach: niemieckim, angielskim, hiszpańskim, francuskim, greckim, włoskim i polskim.

Tabela 1. Liczba petycji nadesłanych do PE w latach 2000–2005

Rok	Liczba petycji
2000	908
2001	1132
2002	1601
2003	1315
2004	1002
2005	1032
2006	1021

Źródło: Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), A6-0178/2006; Sprawozdanie w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2006, A6-0392/2007, 15.10.2007.

Tabela 2. Liczba petycji skierowanych do PE w latach 2000–2004¹⁵ według obywatelstwa osób fizycznych lub statutowej siedziby osób prawnych składających petycje

Państwo	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004
Austria	25	15	19	14
Belgia	27	34	42	32
Dania	5	2	8	4
Finlandia	15	25	25	30
Francja	100	129	149	134
Grecja	60	77	95	115
Hiszpania	98	161	203	157
Irlandia	15	52	38	27
Luksemburg	-	3	2	2
Niderlandy	17	51	50	36
Niemcy	184	298	323	299
Portugalia	40	52	47	40

¹⁴ Sprawozdanie w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2006, A6-0392/2007, 15.1.2007, s. 17, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0392+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>

¹⁵ Dane dotyczą roku parlamentarnego (zgodnie z art. 127 ust. 1 Regulaminu PE „Parlament zbiera się z mocy prawa w drugi wtorek marca każdego roku”) – sprawozdania Komisji Petycji obejmowały do 2004 r. rok parlamentarny. Okres objęty kolejnym sprawozdaniem (Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), A6-0178/2006) został wydłużony, a najnowsze sprawozdanie za rok 2006 obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia.

Państwo	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004
Szwecja	11	19	20	16
Włochy	112	161	236	181
Zjednoczone Królestwo	102	159	202	119
Inne państwa	76	41	55	107
W sumie	887	1279	1514	1313

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań w sprawie działalności Komisji Petycji w latach parlamentarnych: 2003–2004 (2004/2090(INI), A6-0040/2005), 2002–2003 (2003/2069(INI), A5-0239/2003), 2001–2002, (2002/2019(INI), A5-0271/2002), 2000–2001 (2001/2010 (INI), A5-0236/2001). W Sprawozdaniu w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI), A6-0178/2006) oraz w Sprawozdaniu w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2006 (A6-0392/2007) brak danych na ten temat.

Należy jednak podkreślić, że około jednej trzeciej spośród petycji składanych do PE jest uznawanych za niedopuszczalne, ponieważ wykraczają poza zakres działalności UE (por. Wykres 1). Wprawdzie odsetek niedopuszczalnych petycji w ostatnich latach zmalał (w latach 90. około połowy spośród wszystkich petycji uznawanych było za niedopuszczalne), jednak nadal utrzymuje się on na stosunkowo wysokim poziomie. W związku z tym Parlament Europejski „wzywa do podjęcia działań (...) w celu zwiększenia wiedzy obywateli UE na temat ich prawa do składania petycji”¹⁶ oraz „podkreśla znaczenie krajowych kampanii informacyjnych mających za zadanie udostępnienie obywatelom szerszej wiedzy na temat istoty ustawodawstwa, polityki i celów WE”¹⁷, co mogłoby jego zdaniem pomóc zmniejszyć liczbę niedopuszczalnych petycji.

Zakres przedmiotowy petycji skierowanych do PE jest bardzo zróżnicowany. Jak wynika z informacji podanych na stronie PE¹⁸, petycje dotyczą najczęściej: praw obywateli UE, ochrony środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, swobodnego przepływu osób, towarów i usług oraz rynku wewnętrznego, zatrudnienia, polityki społecznej i uznawania kwalifikacji zawodowych¹⁹.

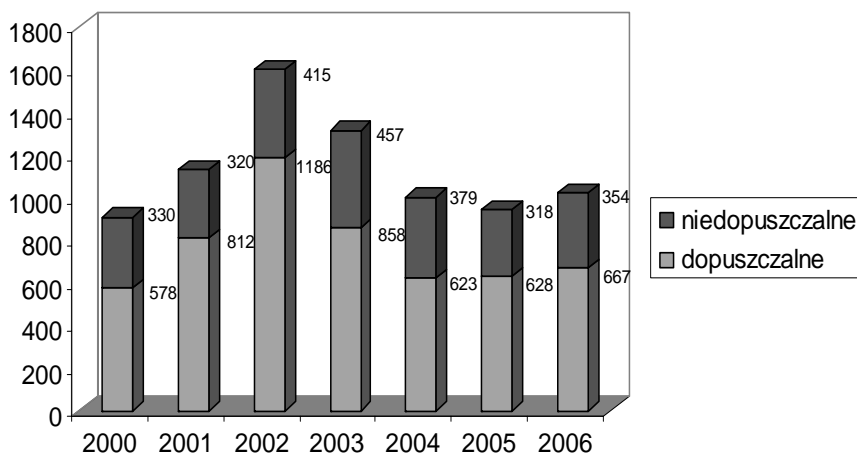
¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), pkt 21.

¹⁷ Ibidem, pkt 14.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&pageRank=2&language=PL>

¹⁹ Szczegółowe zestawienie petycji, w związku z którymi Komisja Europejska przeprowadziła w 2005 r. dochodzenie, znajduje się w załączniku do 23. rocznego sprawozdania Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego, SEC(2006) 999, 1.4. Infringement proceedings arising from petitions presented to the European Parliament, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC0999:EN:NOT>

Wykres 1. Dopuszczalność petycji skierowanych do PE w latach 2000–2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005, (2005/2135(INI)), A6-0178/2006; Sprawozdanie w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2006, A6-0392/2007, 15.10.2007.

Prawo petycji – jak wskazuje komisja w swoich sprawozdaniach – pozwala na bezpośredni kontakt pomiędzy obywatelami Unii a wybranymi przez nich posłami do Parlamentu Europejskiego. Petycje są „istotnym środkiem pozwalającym poszczególnym osobom zostać wysłuchanymi przez instytucje UE”²⁰. Umożliwiają one Parlamentowi Europejskiemu sprawowanie nadzoru politycznego poprzez monitorowanie wdrażania prawa unijnego w państwach członkowskich oraz zwracanie uwagi na przypadki naruszania praw obywateli UE.

Wymogi formalne dla petycji są mało rygorystyczne, a jej złożenie nie jest związane z żadnymi opłatami. Jak wynika ze sprawozdań Komisji Petycji, podjęte przez nią działania w wielu wypadkach przynoszą oczekiwany skutek, dając obywatelom możliwość dochodzenia ich uprawnień. Z drugiej jednak strony, postępowanie w sprawie petycji często przedłuża się, co jest to związane m. in. z koniecznością tłumaczenia tekstów na wszystkie języki urzędowe UE, a nierzadko również z przedłużaniem się dochodzenia prowadzonego przez Komisję Europejską²¹. Należy również wskazać, że mechanizm ten wydaje się mało rozpowszechniony wśród obywateli UE i innych uprawnionych podmiotów, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Wbrew oczekiwaniom Komisji Petycji po roz-

²⁰ Sprawozdanie w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2003–2004, (2004/2090(INI), s. 8, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0040+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>

²¹ Ibidem, s. 9–10.

szerzeniu UE liczba złożonych petycji nie uległa zmianie, a odsetek petycji uznawanych za niedopuszczalne stale utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie.

Opracowanie J.B.

3. SKARGA DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH: WYMOGI FORMALNE, PROCEDURY, STATYSTYKI

Prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich zostało wprowadzone przez Traktat z Maastricht. Jak stanowi art. 21 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „każdy obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich (...)”. Podstawę prawną dla działalności rzecznika stanowi art. 195 TWE oraz wydany na jego podstawie statut²². Przepisy wykonawcze do statutu są zawarte w decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lipca 2002 roku²³. Postanowienia dotyczące mianowania, działalności i odwołania rzecznika zawarto w tytule IX Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

Dopuszczalność skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Zgodnie z art. 195 TWE, do rzecznika można kierować skargi, „które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe”. Jak podkreślono w art. 2 ust. 1 sta-

²² Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, 94/262/EWWiS, WE, Euratom, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 3, s. 283, zmieniona przez Decyzję Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2002 r. zmieniającą decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, 2002/262/WE, EWWiS, Euratom, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 4, s. 38. Tekst ujednolicony decyzji jest dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/consleg/1994/D/01994D0262-20000101-pl.pdf> oraz w załączniku X do Regulaminu Parlamentu Europejskiego <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080519+ANN-10+DOC+XML+V0//PL&language=PL&navigationBar=YES>

22 kwietnia 2008 r. PE przyjął projekt decyzji zmieniającej statut rzecznika, P6_TA(2008)0129 (2006/2223 (INI)). Został on zgodnie z art. 195 ust. 4 TWE przekazany Radzie i Komisji. Proponowana zmiana statutu dotyczy m. in.: dostępu do dokumentów i informacji niejawnych, składania zeznań przez urzędników, współpracy z innymi niż rzecznicy krajowi instytucjami działającymi na rzecz upowszechnienia i ochrony praw człowieka.

²³ Decyzja została zmieniona przez decyzję Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 kwietnia 2004 roku. Tekst ujednolicony decyzji opublikowano w załączniku X do Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Jest on także dostępny na stronie rzecznika <http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/pl/provis.htm>

tutu, „działalność jakichkolwiek innych organów lub osób nie może być przedmiotem skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich”.

Statut ani przepisy wykonawcze nie definiują pojęcia niewłaściwego administrowania. Na stronie internetowej rzecznika zamieszczono następującą definicję: „Niewłaściwe administrowanie oznacza wadliwe lub nieudolne administrowanie. Występuje ono, jeżeli dana instytucja zaniedbała działań wynikających z przepisów prawa, zaniedbała stosowania zasad dobrej administracji lub jeżeli naruszyła prawa człowieka”²⁴. Obok definicji podano tam również przykłady niewłaściwego administrowania: nieprawidłowości administracyjne, niesprawiedliwość, dyskryminacja, nadużycie uprawnień, brak odpowiedzi, odmowa udzielenia informacji, nieuzasadniona zwłoka.

Prawo wniesienia skargi przysługuje obywatelom Unii, jak również – podobnie jak w przypadku petycji do PE – osobom fizycznym mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim i osobom prawnym, których statutowa siedziba znajduje się w państwie członkowskim. Skarga musi być sporządzona w jednym z języków traktatu oraz umożliwiać identyfikację skarżącego i przedmiotu skargi. Skargę można skierować bezpośrednio do rzecznika (wysyłając pismo w tej sprawie lub wypełniając formularz dostępny na stronie internetowej²⁵) bądź złożyć ją za pośrednictwem posła do Parlamentu Europejskiego.

Skargę należy wnieść w ciągu dwóch lat od daty powzięcia wiadomości o stanie faktycznym będącym przedmiotem skargi. Przed jej złożeniem należy podjąć w stosunku do instytucji lub organu, który dopuścił się zdaniem skarżącego niewłaściwego administrowania, odpowiednie działania administracyjne²⁶. Rzecznik nie uzna skargi za dopuszczalną, jeżeli sprawa, której dotyczy skarga, została rozpatrzona lub jest w trakcie rozpatrywania przez sąd²⁷.

Procedura rozpatrywania skarg przez Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wszczęcie postępowania: na podstawie skargi lub z urzędu

Rzecznik Praw Obywatelskich może wszczęć postępowanie w sprawie niewłaściwego administrowania na podstawie skargi lub z urzędu²⁸. W tym pierwszym przypadku skarga jest rejestrowana i nadawany jest jej numer. W analogiczny spo-

²⁴ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/pl/default.htm>

²⁵ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/pl/form2.htm>

²⁶ Także w wypadku skarg dotyczących stosunku pracy między instytucjami lub organami a ich pracownikami należy wyczerpać wszystkie możliwości w ramach wewnętrznych procedur administracyjnych – por. art. 2 ust. 8 statutu.

²⁷ „W przypadku wszczęcia postępowania sądowego dotyczącego sprawy będącej przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez Rzecznika, Rzecznik zamyka sprawę. Dotychczasowe wyniki dochodzenia zostają złożone do akt i żadne dalsze działania nie są podejmowane.” – art. 10 ust 3 decyzji ustanawiającej przepisy wykonawcze.

²⁸ W wypadku postępowania prowadzonego z urzędu procedura i uprawnienia Rzecznika są takie same jak w wypadku dochodzenia podjętego w wyniku wniesienia skargi.

sób postępuje się z petycją przekazaną rzecznikowi przez Parlament Europejski za zgodą jej autora. Następnie rzecznik informuje skarżącego o przyjęciu skargi, podając jej numer i nazwisko urzędnika zajmującego się daną sprawą.

2. *Badanie zakresu przedmiotowego i dopuszczalności skargi*

Po zarejestrowaniu skargi rzecznik bada, czy wchodzi ona w zakres jego kompetencji i czy jest dopuszczalna. Rzecznik może przed podjęciem decyzji zażądać od skarżącego dostarczenia dodatkowych informacji lub dokumentów. Jeżeli skarga pozostaje poza zakresem kompetencji rzecznika lub została uznana za niedopuszczalną, rzecznik informuje skarżącego o podjętej decyzji²⁹, podając jej uzasadnienie. Może on poradzić osobie składającej skargę, aby skierowała ją do innych organów lub przekazać ją za zgodą skarżącego właściwemu organowi, w tym Parlamentowi Europejskiemu, krajowemu lub regionalnemu rzecznikowi praw obywatelskich³⁰.

3. *Dochodzenie*

Jeżeli skarga jest dopuszczalna, rzecznik przystępuje do jej rozpatrzenia. Gdy na tym etapie uzna, że nie ma podstaw do podjęcia dochodzenia, zamyka sprawę i przekazuje informację skarżącemu. W przeciwnym razie rzecznik wszczyna dochodzenie³¹, informując o tym skarżącego i instytucję lub organ, którego sprawa dotyczy. Jednocześnie przekazuje on instytucji kopię skargi, wzywając ją do przedstawienia opinii w określonym terminie (nie dłuższym niż trzy miesiące). Następnie rzecznik przekazuje opinię instytucji skarżącemu, który może przedstawić swoje uwagi w określonym terminie (co do zasady nie przekraczającym jednego miesiąca). W tym stadium postępowania, po rozpatrzeniu opinii i uwag skarżącego, rzecznik może podjąć decyzję o zamknięciu sprawy lub kontynuowaniu dochodzenia, informując o tym skarżącego i instytucję, której dotyczy skarga.

²⁹ Decyzje podjęte przez rzecznika są dostępne na stronie <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/default.htm>

³⁰ Współpraca z rzecznikami praw obywatelskich i innymi podobnymi instytucjami w państwach członkowskich jest prowadzona w ramach europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich. Sieć ta zrzesza prawie 90 urzędów w państwach członkowskich UE, państwach kandydujących oraz Norwegii i Islandii. Szerzej na ten temat por. The European Ombudsman. Annual Report 2007, s. 121 i nast., http://www.ombudsman.europa.eu/report07/pdf/en/rap07_en.pdf

³¹ Podjęcie dochodzenia nie jest obowiązkiem Rzecznika – zgodnie z art. 195 ust. 1 akapit 2 TWE „Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione”. Rzecznik nie wszczyna dochodzenia pomimo spełnienia kryterium dopuszczalności, jeżeli skargę rozpatrywała już Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego, chyba że przedłożone zostaną nowe dowody. W 2005 r. rzecznik uznał, że nie ma wystarczających podstaw do wszczęcia dochodzenia w sytuacji, gdy skarżący oświadczył, że zamierza wystąpić na drogę sądową (por. Sprawozdanie roczne 2005, s. 41, http://www.ombudsman.europa.eu/report05/pdf/pl/rap05_pl.pdf).

Ponadto, „jeśli Rzecznik uważa to za stosowne, może podjąć działania umożliwiające rozpatrzenie danej skargi w pierwszeństwie przed innymi” – art. 10 ust. 2 decyzji ustanawiającej przepisy wykonawcze.

Prowadząc dalej dochodzenie, rzecznik może zażądać od instytucji i organów Wspólnoty dostarczenia informacji i umożliwienia mu dostępu do akt. Rzecznik może także wykonać kopie całych akt lub określonych dokumentów (o przeprowadzonej kontroli informuje się skarżącego). W odpowiedzi na wniosek rzecznika, instytucje i organy Wspólnoty przekazują mu także dokumenty pochodzące z państw członkowskich – po poinformowaniu zainteresowanego państwa, a w wypadku dokumentów sklasyfikowanych jako poufne – po uzyskaniu jego zgody. Analogiczny obowiązek spoczywa na władzach państw członkowskich – są one zobowiązane do dostarczenia rzecznikowi za pośrednictwem swoich stałych przedstawicielstw przy Wspólnotach „wszelkich informacji, które mogą pomóc wyjaśnić przypadki niewłaściwego administrowania przez instytucje i organy wspólnotowe, chyba że informacje te są objęte przepisami ustawowymi lub wykonawczymi dotyczącymi zachowania tajemnicy albo przepisami zapobiegającymi ich ujawnieniu”³². Ponadto, rzecznik może: zażądać od urzędników i innych pracowników instytucji wspólnotowych złożenia zeznań, domagać się od instytucji poczynienia przygotowań dla celów przeprowadzenia przez niego dochodzenia na miejscu oraz zlecić wykonanie niezbędnych badań i ekspertyz. Jeżeli rzecznik nie otrzyma informacji, o które wystąpił, informuje o tym Parlament Europejski.

Rzecznik Praw Obywatelskich oraz jego personel są zobowiązani do nieujawniania otrzymanych w trakcie prowadzonego dochodzenia informacji i dokumentów. Ponadto, sam skarżący może zażądać, aby jego skarga miała charakter poufny. Rzecznik może także z własnej inicjatywy zakwalifikować skargę jako poufną, jeżeli uzna, że konieczna jest ochrona interesów skarżącego lub osoby trzeciej.

4. Rozwiązania polubowne, uwagi krytyczne, zalecenia wstępne, sprawozdania

W trakcie prowadzonego postępowania rzecznik współpracuje z instytucją, której dotyczy skarga, dążąc do rozstrzygnięcia sprawy w sposób polubowny. Jeżeli ta współpraca okaże się skuteczna i skarga zostanie rozstrzygnięta, rzecznik zamyka sprawę przedstawiając swoją decyzję wraz z uzasadnieniem skarżącemu i danej instytucji. W sytuacji, gdy nie udało się polubownie rozstrzygnąć skargi, rzecznik zamyka sprawę wydając uzasadnioną decyzję, która może zawierać uwagę krytyczną, albo sporządza sprawozdanie zawierające zalecenia wstępne. Rzecznik czyni uwagę krytyczną³³ (o czym informuje się skarżącego), jeżeli uzna, że przypadek niewłaściwego administrowania nie powoduje skutków o charakterze ogólnym a instytucja nie może już wyeliminować zaistniałego przypadku nie-

³² Art. 3 ust. 3 statutu.

³³ Uwagi krytyczne są dostępne na stronie internetowej <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/crr.htm>

W 2007 r. rzecznik przeprowadził podsumowanie działań podjętych przez instytucje w następstwie uwag krytycznych sformułowanych w 2006 roku. Wyniki badania opublikowano na stronie <http://www.euro-ombudsman.eu.int/followup/en/default.htm>

właściwego administrowania. W przeciwnym razie rzecznik sporządza sprawozdanie zawierające zalecenia wstępne³⁴ oraz przesyła je do skarżącego i do instytucji, której dotyczy skarga. Instytucja ma obowiązek ustosunkować się do zaleceń, przedstawiając szczegółową opinię w terminie trzech miesięcy. Opinia ta może zawierać akceptację decyzji rzecznika oraz określać środki podjęte w celu wdrożenia zaleceń wstępnych. Jeżeli rzecznik uzna, że szczegółowa opinia nie jest satysfakcjonująca, może sporządzić sprawozdanie specjalne dla Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie to może zawierać zalecenia. Rzecznik wysyła egzemplarz sprawozdania instytucji, której dotyczy skarga, oraz skarżącemu. Rzecznik może także przedstawić Parlamentowi inne sprawozdania specjalne³⁵, jeśli prowadzą one jego zdaniem do wypełnienia nałożonych na niego obowiązków. Ponadto, rzecznik ma obowiązek przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań rocznych dotyczących prowadzonych przez niego postępowań³⁶.

Decyzja ustanawiająca przepisy wykonawcze gwarantuje skarżącemu prawo wglądu do akt Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 13 decyzji, może on przeglądać akta na miejscu lub zażądać od rzecznika dostarczenia kopii całych akt lub określonych dokumentów, z wyjątkiem dokumentów lub informacji poufnych uzyskanych w wyniku kontroli lub przesłuchania. W decyzji określono także warunki udostępniania przez rzecznika niepublikowanych dokumentów osobom trzecim.

Liczba skarg składanych do rzecznika i wyniki prowadzonych postępowań

Zgodnie z informacjami zawartymi w rocznych sprawozdaniach Rzecznika Praw Obywatelskich, od 1996 r. – pierwszego pełnego roku pełnienia przez rzecznika powierzonej mu funkcji – do 2003 r. liczba kierowanych do niego skarg wzrosła niemal trzykrotnie. Po rozszerzeniu Unii w 2004 r. liczba skarg wyniosła 3726, w 2005 r. osiągnęła najwyższy jak dotąd poziom – 3920 skarg, w 2006 r. nieznacznie spadła (do 3830 skarg), a w 2007 r. obniżyła się do 3211 (por. Tabela 3). Jak wynika z informacji podanych w raportach rzecznika, najwięcej skarg wpływa z Hiszpanii, Niemiec, Francji, Polski, Belgii, Włoch i Zjednoczonego Królestwa (por. Tabela 4).

³⁴ Zalecenia wstępne są dostępne na stronie internetowej <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/default.htm>

³⁵ Sprawozdania specjalne są dostępne na stronie internetowej <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pl/default.htm>

³⁶ Sprawozdania roczne są dostępne na stronie internetowej <http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/pl/default.htm>

Tabela 3. Liczba skarg otrzymanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 1995–2007³⁷

Rok	Liczba skarg
1995	298*
1996	842
1997	1181
1998	1372
1999	1577
2000	1732
2001	1874
2002	2211
2003	2436
2004	3726
2005	3920
2006	3830
2007	3211

* Pierwszy Rzecznik Praw Obywatelskich, Jacob Söderman, został powołany 12 lipca 1995 r., a sprawowanie funkcji rozpoczął po złożeniu ślubowania przed Trybunałem Sprawiedliwości 27 września 1995 r., więc podana liczba skarg dotyczy ostatniego kwartału 1995 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kolejnych rocznych sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 1995–2007 dostępnych na stronie internetowej <http://www.ombudsman.europa.eu/report/pl/default.htm>

³⁷ W wypadku liczby skarg otrzymanych przez rzecznika podano dane od czasu powołania pierwszego Rzecznika Praw Obywatelskich (1995 r.), dla ukazania wzrostu roli tej instytucji. W wypadku pozostałych danych podano informacje z lat 2000–2007 bądź z 2007 roku.

Tabela 4. Analiza geograficznego pochodzenia skarg składanych do Rzecznika Praw Obywatelskich

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	88	34	45	50	69	75	81	75
Belgia	126	153	220	199	268	252	241	182
Bulgaria	–	–	–	–	–	–	–	91
Cypr	–	–	–	–	59	57	44	46
Czechy	–	–	–	–	98	80	67	59
Dania	19	19	19	31	32	16	20	18
Estonia	–	–	–	–	7	4	7	4
Finlandia	76	85	121	88	73	55	74	62
Francja	279	234	213	320	303	380	335	251
Grecja	46	51	109	100	129	134	105	106
Hiszpania	222	259	354	284	482	775	781	351
Irlandia	40	36	38	33	53	64	47	43
Litwa	–	–	–	–	18	24	9	12
Luksemburg	36	33	25	38	40	33	54	44
Łotwa	–	–	–	–	9	13	12	8
Malta	–	–	–	–	38	40	33	26
Niderlandy	52	80	76	87	88	103	106	74
Niemcy	213	323	308	432	464	410	537	507
Polska	–	–	–	–	285	346	228	214
Portugalia	58	78	88	110	116	114	96	91
Rumunia	–	–	–	–	–	–	–	162
Słowacja	–	–	–	–	52	32	37	27
Słowenia	–	–	–	–	38	47	44	39
Szwecja	58	56	53	53	84	69	53	61
Węgry	–	–	–	–	53	76	72	67
Włochy	193	189	191	196	269	215	207	182
Zjednoczone Królestwo	141	112	144	140	195	197	147	156
Inne	85	132	207	275	404	309	291	200
Brak informacji	–	–	–	–	–	–	102	53
W sumie	1732	1874	2211	2436	3726	3920	3830	3211

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich za lata 2000–2007 (por. informacje pod Tabelą 3).

Warto jednak odnotować, iż około trzech czwartych skarg, które wpływają do rzecznika, pozostaje poza zakresem jego kompetencji (por. Tabela 5). Spośród skarg zbadanych przez rzecznika w 2007 r. 863 skargi były zgodne z zakresem

kompetencji rzecznika, a aż 2400 skarg pozostawało poza tym zakresem³⁸. Zdecydowana większość skarg pozostających poza zakresem kompetencji rzecznika nie dotyczy instytucji ani organu wspólnotowego (por. Tabela 6).

Tabela 5. Odsetek skarg pozostających poza zakresem kompetencji rzecznika w latach 2000–2007

Rok	Odsetek skarg pozostających poza zakresem kompetencji RPO
2000	72%
2001	71%
2002	72%
2003	75%
2004	74,8%
2005	69,3%
2006	78,5%
2007	74%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich za lata 2000–2007 (por. informacje pod Tabelą 3).

Tabela 6. Przyczyny pozostawania skarg poza zakresem kompetencji rzecznika

Rok	Skarga nie dotyczy instytucji lub organu wspólnotowego	Skarga nie dotyczy niewłaściwego administrowania	Brak uprawnień do wniesienia skargi	Skarga dotyczy TS lub Sądu Pierwszej Instancji wykonujących funkcje sądowe
2000	1141	90	12	1
2001	1127	55	22	2
2002	1480	130	47	6
2003	2185	132	43	5
2004	2497	168	62	3
2005	2506	128	32	7
2006	2856	166	25	4
2007	2263	121	6	10

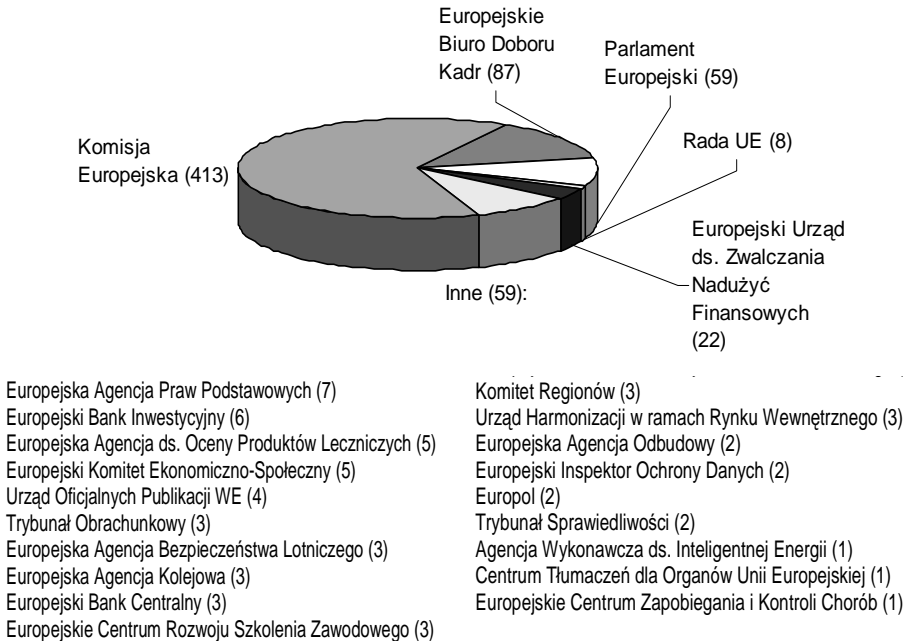
Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich za lata 2000–2007 (por. informacje pod Tabelą 3; w sprawozdaniu za rok 2003 podano tylko wartość w procentach – obliczenia dokonano w stosunku do sumy skarg zbadanych przez Rzecznika w 2003 r.).

³⁸ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdanie roczne 2007. Podsumowanie i dane statystyczne, s. 23, dostępne na stronie http://www.euro-ombudsman.eu.int/report07/pdf/pl/short07_pl.pdf

Pomimo że tak duży odsetek skarg pozostaje poza zakresem kompetencji rzecznika, w latach 2003–2007 zdołał on udzielić pomocy skarżącym w około 70 procentach przypadków wszystkich skierowanych do niego skarg. Gdy skarga wykracza poza zakres kompetencji rzecznika, udziela on najczęściej porady, do którego organu należy się zwrócić, aby znaleźć rozwiązanie problemu, lub przekazuje sprawę właściwemu organowi. Przykładowo, w 2007 r. w 1862 przypadkach rzecznik udzielił porady, w 77 przekazał skargę właściwemu organowi, w 15 – udzielił porady i przekazał skargę, a w odniesieniu do 303 skarg wszczął dochodzenie (ponadto, sześć dochodzeń rzecznik rozpoczął z własnej inicjatywy). W wypadku 1021 skarg rzecznik nie był w stanie podjąć działań³⁹.

Większość spośród 641 dochodzeń prowadzonych przez rzecznika w 2007 r. (z których 332 stanowiły kontynuację spraw rozpoczętych w 2006 r.) dotyczyło Komisji Europejskiej (por. Wykres 2). Jak wskazuje rzecznik, wynika to z faktu, że „Komisja jest główną instytucją wspólnotową podejmującą decyzje mające bezpośredni wpływ na obywateli”⁴⁰.

Wykres 2. Instytucje i organy, w stosunku do których przeprowadzono w 2007 r. dochodzenie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdanie roczne 2007. Podsumowanie i dane statystyczne, s. 26 (w niektórych przypadkach jedno dochodzenie dotyczyło dwóch bądź więcej instytucji lub organów).

³⁹ Tamże, s. 8, 22.

⁴⁰ Tamże, s. 9.

W 2007 r. dochodzenia prowadzone przez rzecznika zakończono w następujący sposób: w 95 sprawach nie stwierdzono niewłaściwego administrowania, cztery skargi zostały wycofane przez skarżących, w 129 przypadkach sprawa została załatwiona pozytywnie przez instytucję, przeciw której wniesiono skargę, pięć postępowań zostało zakończonych polubownie, 55 spraw rzecznik zakończył uwagą krytyczną, w trzech przypadkach instytucje przyjęły zalecenia wstępne rzecznika, a jedna sprawa zakończyła się sprawozdaniem specjalnym dla Parlamentu Europejskiego⁴¹. Jak wskazuje rzecznik w sprawozdaniu za 2007 r., liczba spraw rozwiązanych przez instytucje wzrosła w stosunku do 2006 r. (64 przypadki) dwukrotnie, co „odzwierciedla wzrastającą gotowość instytucji i organów do postrzegania skarg do rzecznika jako sposobności do naprawienia wynikłych błędów oraz współpracy z rzecznikiem dla dobra obywateli”⁴².

Jak wynika z dorocznych sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich, liczba kierowanych do niego spraw do 2005 r. włącznie istotnie wzrastała, co wskazywałoby na rosnącą rolę tej stosunkowo nowej instytucji UE. W 2006 i 2007 r. ilość skarg wprawdzie spadła, nadal jednak przekracza ona 3000 spraw rocznie. Warto także podkreślić, że, pomimo nieznacznej poprawy sytuacji w 2007 r., odsetek skarg pozostających poza zakresem kompetencji rzecznika utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, przy czym w większości wypadków przyczyną jest wskazanie jako przedmiotu skargi działań organów administracji państwowej lub regionalnej w państwach członkowskich. Z tego powodu wśród najważniejszych celów swojej działalności rzecznik wymienia „dostosowanie działań informacyjnych tak, aby każdy, kto będzie musiał korzystać z usług Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, był prawidłowo i w pełni poinformowany, jak to uczynić”⁴³. Istotnym elementem tej kampanii było oświadczenie Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich z października 2007 r., które ma przybliżyć skarżącym zakres kompetencji i sposób działania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz rzeczników krajowych i regionalnych w sprawach wchodzących w zakres prawa UE⁴⁴.

Obok rozstrzygania skarg dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania, rzecznik podejmuje działania na rzecz popularyzowania zasad dobrej administracji. Najważniejszym narzędziem w tym zakresie jest opracowany przez rzecznika, a następnie zatwierdzony przez Parlament Europejski w 2001 r., Euro-

⁴¹ Tamże, s. 9–14, 28.

⁴² Tamże, s. 10.

⁴³ Tamże, s. 4.

⁴⁴ Oświadczenie jest dostępne na stronie <http://www.euro-ombudsman.eu.int/liaison/pl/statement.htm>

pejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej⁴⁵, który „wyjaśnia obywatelom, czego mają prawo oczekiwać od administracji europejskiej”⁴⁶.

Opracowanie J.B.

4. SKARGA DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO PRZEZ PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE: WYMOGI FORMALNE, PROCEDURY, STATYSTYKI

Prawo składania skarg do Komisji Europejskiej na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie jest ściśle związane z procedurą kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań traktatowych określoną w art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴⁷. Prawo do skargi w ramach przewidzianego w tym artykule postępowania przysługuje tylko Komisji Europejskiej. Komisja może jednak wszcząć postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości zarówno na podstawie informacji własnych, sprawy przedstawionej w petycji do PE, jak i pod wpływem skargi. W związku z tym stworzono procedurę wnoszenia skarg do Komisji Europejskiej na naruszenie prawa wspólnotowego.

Podstawowe informacje dotyczące skargi do Komisji Europejskiej

Skarga do Komisji Europejskiej na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie była stosowana w praktyce, nie miała jednak podstaw prawnych ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym. Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z kierowanymi do niego skargami dotyczącymi rozpatrywania skarg przez Komisję, wszczął w tej sprawie postępowanie z urzędu. W odpowiedzi na postulaty sformułowane przez rzecznika⁴⁸, w 1999 r. Komisja opracowała formularz skargi wraz z notą wyjaśniającą. Formularz ten został opublikowany w serii C Dziennika Urzędowego UE⁴⁹. Jest on również dostępny we

⁴⁵ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej jest dostępny na stronie internetowej http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/pl/code2005_pl.pdf

⁴⁶ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdanie roczne 2005. Podsumowanie i dane statystyczne, s. 6, dostępny na stronie http://www.euro-ombudsman.eu.int/report05/pdf/pl/short05_pl.pdf

⁴⁷ Zgodnie z art. 226 TWE: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.”

⁴⁸ Por. Decision of the European Ombudsman in the own initiative inquiry 303/97/PD into the Commission's administrative procedures in relation to citizens' complaints about national authorities, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/970303.htm>

⁴⁹ *Failure by a Member State to comply with Community law: standard form for complaints to be submitted to the European Commission*, OJ 1999 C 119, s. 5, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/1999/c_119/c_11919990430en00050007.pdf

wszystkich językach urzędowych na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁵⁰. Ponadto, Komisja Europejska określiła zasady dotyczące stosunków ze skarżącym w odniesieniu do skarg na naruszenie prawa wspólnotowego w komunikacie z 2002 r. skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich⁵¹.

Dopuszczalność skargi i wymogi formalne

Zgodnie z informacjami zawartymi w nocie wyjaśniającej do formularza, każdy ma prawo złożyć do Komisji skargę przeciwko państwu członkowskiemu, dotyczącą środka prawnego czy praktyki stosowanych przez to państwo, które zdaniem osoby wnoszącej skargę są niezgodne z przepisem lub zasadą prawa wspólnotowego⁵². Aby skarga została uznana za dopuszczalną, musi ona dotyczyć naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie. Zgodnie z wytycznymi Komisji, naruszenie prawa może nastąpić zarówno poprzez działanie, jak i jego zaniechanie, niezależnie od tego, czy miało ono miejsce na szczeblu centralnym, regionalnym czy lokalnym.

Skarżący nie jest zobowiązany do wskazania swojego formalnego zainteresowania wszczynaniem procesu. Nie musi on także udowadniać, że naruszenie prawa dotyczy go bezpośrednio.

Jak wskazano w komunikacie w sprawie stosunków ze skarżącym, skarga musi być napisana w jednym z języków urzędowych UE, zawierać nazwisko skarżącego i jego kompletny adres oraz wskazywać państwo członkowskie stosujące środki lub praktyki niezgodne z prawem wspólnotowym.

Skarga nie podlega żadnej opłacie. Może ona zostać przesłana listownie, faxem, pocztą elektroniczną lub złożona w jednej z reprezentacji Komisji w państwach członkowskich, przy czym skorzystanie z formularza nie jest obowiązkowe.

Procedura rozpatrywania skarg i gwarancje administracyjne

Procedura rozpatrywania skarg rozpoczyna się od ich rejestracji w centralnym rejestrze skarg prowadzonym przez Sekretariat Generalny Komisji. W ciągu 15 dni roboczych od otrzymania informacji o naruszeniu prawa wspólnotowego Sekretariat Generalny wstępnie potwierdza jej otrzymanie. Jeżeli informacja ta może być zakwalifikowana jako skarga, zostaje ona zarejestrowana. W ciągu miesiąca

⁵⁰ Formularz w języku polskim jest dostępny na stronie http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_your_rights/complaint_form_pl.rtf

Szczegółowe informacje na temat skargi w języku angielskim i francuskim są dostępne na stronie Komisji Europejskiej: *Exercise your rights*, http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_en.htm

⁵¹ Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law, COM (2002) 141 final, dalej: Komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0141en01.pdf

⁵² Nota wyjaśniająca na końcu formularza skargi, s. 4.

Sekretariat Generalny ponownie potwierdza przyjęcie skargi i nadaje jej oficjalny numer referencyjny. Osoba wnosząca skargę otrzymuje powiadomienie o jego przyznaniu (na ten numer skarżący powinien powoływać się w dalszej korespondencji). Jeżeli do Komisji wpłynęło wiele skarg w tej samej sprawie, indywidualne powiadomienie może być zastąpione publikacją w Dzienniku Urzędowym lub w portalu Europa⁵³.

Informacja o naruszeniu prawa wspólnotowego nie zostanie zarejestrowana jako skarga, jeżeli nie zawiera danych personalnych skarżącego lub nie spełnia kryteriów dopuszczalności tzn. nie dotyczy naruszenia prawa wspólnotowego bądź wskazane w niej środki lub praktyki były stosowane przez osobę prywatną lub organ nie wykonujący władzy państwowej⁵⁴. Komisja zawiadamia autora o odmowie rejestracji, podając powody podjętej decyzji i w razie potrzeby informując go o innych możliwościach dochodzenia zadośćuczynienia (skarga do sądu krajowego, Rzecznika Praw Obywatelskich i inne).

Komisja powinna dążyć do podjęcia decyzji w sprawie wszczęcia postępowania lub zamknięcia sprawy w terminie 12 miesięcy od daty rejestracji skargi w Sekretariacie Generalnym. Jeżeli Komisja zamierza podjąć decyzję o zakończeniu postępowania, powinna ona z odpowiednim wyprzedzeniem zawiadomić o tym autora skargi, wskazując przyczyny tej decyzji, oraz poinformować go o możliwości przedstawienia przez niego uwag w tej sprawie w terminie czterech tygodni⁵⁵.

Pomimo że skarżący nie jest stroną postępowania, Komisja przyznała mu określone w nocie wyjaśniającej gwarancje administracyjne. Dotyczą one zwłaszcza informowania skarżącego o przebiegu postępowania oraz o podjętych decyzjach⁵⁶, jak również o przekroczeniu rocznego terminu na podjęcie decyzji w sprawie skargi. Ponadto, skarżącemu zagwarantowano poufność – dane osobowe autora skargi nie zostaną ujawnione w kontaktach z władzami państwa członkowskiego, przeciwko któremu jest skierowana skarga, chyba że wyrazi on na to zgodę.

Jeżeli skarżący uzna, że rozpatrując jego skargę Komisja naruszyła zasady dobrej administracji, w tym wymogi określone w komunikacie w sprawie stosunków ze skarżącym, może wystąpić do Rzecznika Praw Obywatelskich na ogólnych zasadach zgodnie z art. 21 i 195 TWE⁵⁷.

⁵³ Komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, pkt 4. Powiadomienia te są publikowane na stronie http://ec.europa.eu/community_law/complaints/receipt/index_en.htm

⁵⁴ W razie wątpliwości Sekretariat Generalny konsultuje się w ciągu 15 dni roboczych z odpowiednim departamentem Komisji. W razie braku odpowiedzi w ciągu kolejnych 15 dni roboczych skarga jest umieszczana w rejestrze – komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, pkt 3 *in fine*.

⁵⁵ Komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, pkt 10. Komunikat przewiduje także uproszczoną procedurę zamknięcia postępowania – por pkt 11 Komunikatu.

⁵⁶ Jeżeli do Komisji wpłynęło wiele skarg w tej samej sprawie, indywidualne powiadomienie może być zastąpione publikacją w Dzienniku Urzędowym lub w portalu Europa – komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, pkt 7. Decyzje te są publikowane na stronie http://ec.europa.eu/community_law/complaints/multiple_complaints/index_en.htm

⁵⁷ Komunikat w sprawie stosunków ze skarżącym, pkt 14.

Charakter skargi i jej skutki dla skarżącego

Skarga na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie nie służy do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw i stanowi przede wszystkim źródło informacji o naruszeniach prawa wspólnotowego, która może być podstawą kontroli w trybie art. 226 TWE. Komisja nie ma bowiem obowiązku wszczęcia postępowania przed ETS w związku ze wskazanymi w skardze naruszeniami⁵⁸. Ponadto, nawet w sytuacji, gdyby takie postępowanie zostało wszczęte, Trybunał może „jedynie zobowiązać Państwo Członkowskie do przestrzegania prawa wspólnotowego”⁵⁹, a zatem rozstrzygnięcie Trybunału nie ma bezpośredniego wpływu na prawa osoby składającej skargę. Z tego względu Komisja zaleca, aby skarżący przed lub równocześnie ze złożeniem skargi do Komisji, ubiegał się o zadośćuczynienie w krajowych organach sądowniczych lub administracyjnych (w tym u krajowego lub regionalnego rzecznika praw obywatelskich lub przy wykorzystaniu dostępnych procedur rozjemczych i pojednawczych)⁶⁰.

Liczba skarg i ich znaczenie dla Komisji

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego, liczba skarg rejestrowanych rocznie w Sekretariacie Generalnym Komisji rosła stopniowo począwszy od lat 1983–89 (średnio 536 skarg), w latach 1990–98 uległa podwojeniu (średnio 1047 skarg), a w latach 1999–2002 wyniosła średnio 1346 skarg⁶¹. W kolejnych latach liczba ta nieco spadła, jednak do 2006 r. włącznie Komisja otrzymywała nadal powyżej 1000 skarg rocznie (por. Tabela 7).

Skargi stanowią dla Komisji bardzo ważne źródło informacji o naruszaniu prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Odsetek naruszeń prawa wykrytych przez Komisję wskutek informacji zawartych w skargach stale utrzymuje się na wysokim poziomie (por. Tabela 8).

⁵⁸ Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, decyzja odnośnie do wszczęcia postępowania, jak również decyzja w sprawie terminu jego wszczęcia jest uprawnieniem dyskrecyjnym Komisji – por. wyroki TS przywołane na str. 2 komunikatu Komisji w sprawie stosunków ze skarżącym.

⁵⁹ Nota wyjaśniająca na końcu formularza skargi, s. 4.

⁶⁰ Informacja na stronie internetowej Komisji Europejskiej: National means of redress, http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_en.htm#3voies

⁶¹ 20th annual report on monitoring the application of community law (2002), *Complaints*, s. 6, <http://europa.eu/eur-lex/en/com/rpt/2003/act0669en03/1.pdf>

Tabela 7. Liczba skarg zarejestrowanych przez Sekretariat Generalny Komisji w latach 2000–2006

Rok	Liczba skarg
2000	1225
2001	1300
2002	1431
2003	1290
2004	1146
2005	1154
2006	1049

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego: 24. roczne sprawozdanie Komisji (2006), COM(2007) 398; 23. roczne sprawozdanie Komisji (2005), COM (2005) 416; 22. roczne sprawozdanie Komisji (2004), COM(2005)0570; 21st annual report (2003), COM(2004) 839 final; 20th annual report (2002), COM (2003) 669; Nineteenth annual report (2001), COM (2002) 324; Eighteenth annual report (2000), COM (2001) 309.

Tabela 8. Odsetek naruszeń prawa wykrytych przez Komisję wskutek informacji zawartych w skargach

Rok	Liczba wykrytych naruszeń w procentach
2000	50,3
2001	59,7
2002	60,7
2003	47,6
2004	38,3
2005	43,5
2006	41,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (por. informacje pod Tabelą 7) oraz załączników statystycznych do sprawozdań.

Jak wynika z dorocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego, „liczne skargi obywateli państw członkowskich stanowią niezbędny instrument wykrywania naruszeń prawa wspólnotowego”⁶². Doceniając ich znaczenie, Komisja podejmuje działania mające na celu formalne uregulowanie jej stosunków ze skarżącym i przyznanie mu określonych gwarancji administracyjnych, jak również dąży przy ich rozpatrywaniu do możliwie najpełniejszego przestrzegania zasad wynikających z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej⁶³. Jednocześnie Komisja stara się przyspieszyć prowadzone postępowania (w latach 1999–2005 czas liczony od rejestracji do wniesienia skargi

⁶² 23. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2005), COM (2006) 416, pkt 1.1, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0416pl01.pdf

⁶³ Por. 23. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2005), COM (2006) 416, pkt 1.4.

do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 226 Traktatu WE w przypadku naruszeń, których dotyczyły skargi i tych wykrytych z urzędu przez służby Komisji, wynosił średnio 28 miesięcy, w porównaniu do 35 miesięcy w latach 1999–2002⁶⁴), poprawić ich skuteczność i usprawnić przebieg⁶⁵.

Zważywszy liczbę naruszeń prawa wspólnotowego wykrytych przez Komisję wskutek informacji zawartych w skargach, można stwierdzić, że mechanizm ten okazał się skuteczny. Warto jednak zauważyć, że – podobnie jak w wypadku petycji do PE – instrument ten nie jest zbyt rozpowszechniony wśród obywateli Unii, a zwłaszcza wśród obywateli nowych państw członkowskich. Po rozszerzeniu w 2004 r. liczba skarg zarejestrowanych przez Komisję nie uległa w zasadzie zmianie (w 2005 r. wzrosła tylko nieznacznie – z 1146 do 1154, natomiast w 2006 r. spadła do 1049).

Opracowanie J.B.

5. TERMINOLOGIA

5.1. Użycie terminów *obywatel* i *obywatelstwo* w traktatach – angielska i polska wersja językowa

TERMIN		TUE	TWE
national(s), citizen(s)	obywatel(e)	preambuła, art. 1, 2, 29	art. 17, 18 ust. 1, 19, 20, 21, 31 ust. 1, 43, 44 ust. 2e, 49, 50, 61 lit. b, 62 pkt 1, 2b, 63 pkt 1a, 1c, 4, 64 ust. 2, 112 ust. 2, 117 ust. 1, 154 ust. 1, 191, 194, 195 ust. 1, 213 ust. 1, 247 ust. 1, 255 ust. 1, 293, 294
nationals	pracownicy	–	art. 39 ust. 3
who are nationals of Member State	mające przynależność Państwa Członkowskiego	–	art. 48, 183 pkt 4
foreign nationals	cudzoziemcy	–	art. 46 ust. 1
carriers who are nationals	przewoźnicy krajowi	–	art. 72

⁶⁴ 24. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2006), COM(2007) 398, pkt 3, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0398pl01.pdf

⁶⁵ Przykładowo, aby wspomóc rozpatrywanie skarg dotyczących ochrony środowiska, dziedziny uznanej przez Komisję za priorytetową, w 2005 roku w Dyrekcji Generalnej ds. Ochrony Środowiska utworzono grupy zadaniowe ds. wdrażania prawa [por. 23. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2005), COM (2006) 416, pkt 1.6]. W 2006 r. Komisja wdrożyła nową strategię rozpatrywania skarg dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego. „W ramach nowej metody wprowadzono system oceniania ważności, tak aby w przypadku ważnych spraw możliwe było szybsze ich rozstrzygnięcie. Nowy system uwzględnia także w większym stopniu wpływ zidentyfikowanych problemów na najważniejsze cele polityki dotyczącej rynku wewnętrznego. Priorytet przyznaje się problemom, które utrudniają funkcjonowanie podstawowych swobód oraz dobre funkcjonowanie prawodawstwa wtórnego” [24. roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2006), COM(2007) 398, pkt 6, s. 9].

TERMIN		TUE	TWE
treatment as their own nationals	traktowanie narodowe	–	art. 294
nationality, citizenship	obywatelstwo	preambuła, art. 2	art. 17, 213 ust. 1
nationality	przynależność państwowa	–	art. 12, 39 ust. 2, 54
national citizenship	obywatelstwo krajowe	–	art. 17 ust. 1
nationality of a Member State	przynależność Państwa Członkowskiego	–	art. 17

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

Article 17

“1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.”

Artykuł 17

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak.”

Opracowanie N.F.

5.2. Terminologia na podstawie raportu „Nabywanie i utrata obywatelstwa. Polityki i trendy w 15 państwach UE”¹

Celem projektu było dostarczenie całościowego porównania zasad regulujących nabywanie i utratę obywatelstwa w państwach „starej 15” UE. W tym celu zebrano informacje o obowiązującym wówczas prawie, dokonano analizy danych statystycznych dotyczących nabywania obywatelstwa oraz jego utraty lub zrzeczenia się, a ponadto zbadano praktyki administracyjne. Uzyskane wyniki posłużyły jako podstawa do oceny polityk prowadzonych przez państwa członkowskie w zakresie obywatelstwa, określenia, w jakim stopniu przyczyniają się one do integra-

¹ Raport dotyczy okresu 1985–2004 i jest wynikiem badań zamówionych przez Komisję Europejską w ramach 6. Programu Ramowego, współfinansowanych przez austriackie Ministerstwo Edukacji, Nauki i Kultury (projekt NATAC). Projekt badawczy koordynowało konsorcjum składające się z: Institute for European Integration Research w austriackiej Akademii Nauk, Centre for Migration Law w Radboud University of Nijmegen, duńskiego Institute for Human Rights, European Centre for Welfare Policy and Research w Wiedniu. W projekcie uczestniczyła także Migration Policy Group oraz eksperci z każdego z 15 państw członkowskich.

cji imigrantów oraz do sformułowania rekomendacji dla państw członkowskich i UE.

W początkowej fazie badania opracowano słowniczek najważniejszych terminów z dziedziny nabywania i utraty obywatelstwa. Przyjęcie jednolitej terminologii umożliwiło porównywanie modeli nabywania i utraty obywatelstwa w poszczególnych państwach. I tak np., choć pojęcia *nationality* i *citizenship* są często traktowane zamiennie i w niektórych państwach nie są rozróżniane, w całym raporcie przyjęto, że:

– ***nationality* (obywatelstwo)** – to więź prawna między osobą fizyczną a państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego; jest to definicja zbliżona do zawartej w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997, zgodnie z którą „obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”;

– ***citizenship* (obywatelstwo)** – to prawa i obowiązki przyznane na gruncie prawa krajowego osobie fizycznej, związane z obywatelstwem rozumianym jako *nationality*; warto odnotować, że w rozporządzeniu nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców pojęcie **obywatelstwo** (*citizenship* w angielskiej wersji językowej rozporządzenia) zdefiniowano jako „**szczególną więź prawną pomiędzy osobą a jej państwem, nabytą poprzez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona poprzez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym**” (art. 2 ust. 1 pkt d).

W raporcie zdefiniowano również i opisano status prawny następujących grup:

– ***denizens* (półobywatele)** – według autorów charakteryzuje ich wysoki stopień bezpieczeństwa pobytu, wolny dostęp do rynku pracy, w zasadzie równe wolności obywatelskie i prawa socjalne oraz, w niektórych państwach, prawo do głosowania w wyborach lokalnych; w porównaniu do obywateli półobywatele nie są w pełni chronieni przed wydaleniem, nie posiadają prawa do głosowania w wyborach ogólnokrajowych oraz nieograniczonego dostępu do stanowisk publicznych, a także nie mają prawa do obywatelstwa UE; drogę do stworzenia wspólnego statusu półobywatela w UE otwiera dyrektywa 2003/109/WE o statusie rezydentów długoterminowych;

– ***quasi-obywatele* (*quasi-citizens*)** – w niektórych państwach istnieje status wzmocnionego półobywatelstwa, status ten charakteryzuje się prawie identycznymi prawami jak te zagwarantowane obywatelom przyjmującego państwa, włączając w to prawo do głosowania czy dostęp do funkcji publicznych zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym, a także pełną ochronę przed wydaleniem; często taki status gwarantowany jest osobom, które łączy z danym państwem specjal-

ny związek, wynikający bądź z wcześniejszych więzi kolonialnych, bądź z przynależności etnicznej;

– **obywatele o ograniczonych prawach** (*citizens with restricted rights*) – ograniczenie praw wynika m.in. ze sposobu nabycia obywatelstwa lub okresu jego posiadania, do tej grupy zaliczamy np. osoby posiadające obywatelstwo wielokrotne czy obywateli naturalizowanych.

W rozdziale poświęconym przeglądowi prawa międzynarodowego i europejskiego w dziedzinie obywatelstwa autorzy odnoszą się także do pojęcia *civic citizenship*, które, zgodnie z propozycją Komisji w komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki imigracyjnej COM(2000) 757, mogłoby być rozwijane na podstawie Karty Praw Podstawowych. Koncepcja ta dotyczy zestawu podstawowych praw i obowiązków, które rezydenci długoterminowi będący obywatelami państw trzecich mogliby nabywać po upływie pewnego minimalnego okresu, co umożliwiłoby ich integrację i byłoby pierwszym krokiem do nabycia obywatelstwa państwa przyjmującego.

Poza definicjami różnych statusów prawnych osób fizycznych w słowniczku znalazła się również terminologia odnosząca się do typów i modeli nabywania i utraty obywatelstwa.

Informacja na temat raportu

Raport składa się z dwóch tomów. W tomie pierwszym skoncentrowano się na przeglądzie prawa i danych w aspekcie porównawczym i zawarto w nim m.in.:

- kwestie terminologiczne, w tym słowniczek podstawowych terminów;
- przegląd prawa międzynarodowego i europejskiego w dziedzinie obywatelstwa, w tym Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie Rady Europy z 1997;
- analizę modeli nabywania i utraty obywatelstwa w okresie 1985–2004 – w raporcie wyróżniono 27 modeli/sposobów nabywania i 15 – utraty obywatelstwa, którym następnie przyporządkowano modele obowiązujące w badanych państwach;
- analizę statystyk z zakresu nabywania i utraty obywatelstwa – odnotowano, że statystyki dotyczące obywatelstwa w poszczególnych państwach są niespójne a zatem trudno porównywalne;
- podsumowanie głównych trendów w Europie w dziedzinie prawa o obywatelstwie;
- analizę statusu prawnego obywateli o ograniczonych prawach, półobywateli (*denizens*) oraz quasi-obywateli;
- główne zalecenia (autorzy raportu opowiadają się m.in. za wypracowaniem minimalnych standardów w kwestiach obywatelstwa, które powinny przyjąć wszystkie państwa członkowskie).

Drugi tom zawiera analizę rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w poszczególnych państwach „starej 15”.

Na stronie internetowej <http://www.imiscoe.org/natac/acquisition.html> dostępne są rozszerzone wersje niektórych rozdziałów z tomu pierwszego, pełna wersja analizy modeli nabywania i utraty obywatelstwa, dane statystyczne oraz odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszach.

Opracowanie D.H.

6. STRONY INTERNETOWE UMOŻLIWIAJĄCE BEZPOŚREDNI KONTAKT OBYWATELI Z INSTYTUCJAMI/AGENDAMI UNII EUROPEJSKIEJ

1. **Biuro porad dla obywatela** – portal Komisji Europejskiej umożliwiający obywatelom UE zadanie pytania związanego z prawami przysługującymi im na rynku wewnętrznym. Odpowiedzi udzielane są przez ekspertów w 20 językach urzędowych UE.
http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/index_pl.htm
2. **Debate Europe** – forum dyskusyjne umożliwiające wymianę poglądów na tematy: Zmiany klimatyczne i energia, Przyszłość Europy, Dialog międzykulturowy i inne.
http://europa.eu/debateeurope/index_pl.htm
3. **European Union's budget and finances – Discussion area** – forum dyskusyjne na stronie internetowej komisarz ds. programowania finansowego i budżetu Dalii Grybauskaitė, poświęcone tematyce budżetu UE (środkom finansowania budżetu oraz sposobom wydawania pieniędzy z budżetu).
<http://blogs.ec.europa.eu/grybauskaite/>
4. **European Youth Portal: Forum** – forum dyskusyjne poświęcone problemom młodzieży w Unii Europejskiej.
http://europa.eu/youth/forum/live/public/forums/index.cfm?forum=Youth_Forum&fuseaction=contribution.home&Debate_ID=5&lang=pl
5. **Europe Direct** – sieć punktów informacyjnych, udzielających odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej we wszystkich oficjalnych językach UE. Pytania można zadać telefonicznie, za pomocą poczty lub w formie elektronicznej.
http://ec.europa.eu/europedirect/index_pl.htm
6. **Komisja Europejska: Formularz skargi w związku z naruszeniem przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego** – formularz skargi do Komisji Europejskiej oraz dane związane z jej możliwą treścią i sposobem przesłania.
http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm

- 7. Parlament Europejski: Korespondencja z obywatelami** – elektroniczna skrzynka pocztowa, za pomocą której obywatele UE mogą zwracać się do PE z pytaniami i wnioskami.
<https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/citizensMail/secured/cmRequest.do?cmLanguage=pl>
- 8. Parlament Europejski: Składanie petycji** – formularz petycji on-line oraz informacje dotyczące postępowania ze zgłoszonymi petycjami.
<https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=PL>
- 9. Your Voice In Europe** [Twój głos w Europie] – strona zawierająca listy konsultacji, dyskusji oraz innych form kontaktu, umożliwiających obywatelom wyrażenie opinii w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej. Strona prezentuje zarówno aktualnie odbywające się konsultacje oraz dyskusje, jak również wyniki już zakończonych.
http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm
- 10. Europejski Inspektor Ochrony Danych** – informacje dotyczące instytucji inspektora oraz możliwości złożenia przez obywatela skargi przeciwko instytucjom UE, w które w niewłaściwy sposób wykorzystają jego dane osobowe.
<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/lang/pl/pid/1>
- 11. European Citizens' Consultations. Making your voice heard** – informacje na temat procesu konsultacji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej przeprowadzonych wśród obywateli 27 państw UE.
<http://www.european-citizens-consultations.eu/2.0.html>
- 12. SOLVIT** – internetowa sieć ułatwiająca obywatelom oraz przedsiębiorcom rozwiązywanie problemów związanych z niewłaściwym stosowaniem przez organy administracji publicznej prawa wspólnotowego z zakresu rynku wewnętrznego.
http://ec.europa.eu/solvit/site/index_pl.htm
- 13. Wielojęzyczność – Wyraź swoją opinię** – strona komisarza ds. wielojęzyczności Leonarda Orbana, umożliwiająca obywatelom dyskusję na temat zagadnień związanych z wielojęzycznością w Unii Europejskiej.
<http://forums.ec.europa.eu/multilingualism/languages-for-young-people/pl/>

DOKUMENTY

SPRAWOZDANIE KOMISJI*

Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.) COM(2008) 85 wersja ostateczna

1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

* Tekst dokumentu pochodzi z bazy EUR-Lex. Publikujemy go z niewielkimi zmianami redakcyjnymi – przyp. OIDE.

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

² Flash Eurobarometer 213.

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

Sprawozdanie koncentruje się na sferze podstawowych praw obywatelskich, tj. **prawie do przemieszczania się i przebywania na terytorium UE** (art. 18), **prawie do głosowania i kandydowania w wyborach europejskich i lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania** (art. 19), **prawie do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich** (art. 20), **prawie do składania petycji do Parlamentu Europejskiego (PE)** oraz **prawie do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich** (art. 21). Ponadto, w niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu postępów w dziedzinach ściśle związanych z szeroko rozumianą kwestią obywatelstwa, np. w sferze równego traktowania bez względu na obywatelstwo czy ochrony praw podstawowych.

2. OBYWATELSTWO UNII

2.1. Problemy związane z nabywaniem i utratą obywatelstwa państwa członkowskiego

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

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

Komisja nie jest uprawniona do zajmowania się kwestią nabywania lub utraty obywatelstwa państwa członkowskiego. W ramach posiadanych kompetencji pod-

jęła jednakże działania na rzecz rozwiązania omawianych problemów, promując integrację i wykorzystując posiadane instrumenty wspólnotowe, takie jak zapewnianie dokładnego wdrażania przez państwa członkowskie wspólnotowego prawodawstwa antydyskryminacyjnego.

2.2. Dostęp do obywatelstwa Unii

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

W 2004 r. Rada przyjęła **wspólne podstawowe zasady integracji imigrantów** mające pomóc państwom członkowskim w kształtowaniu polityki integracyjnej³. Jedną z nich głosi, iż udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowanie polityk i działań imigracyjnych sprzyja integracji imigrantów. W 2005 r. Komisja przyjęła „**Wspólną agendę na rzecz integracji**”, w ramach której przedstawiono propozycje działań dla potrzeb praktycznej realizacji wspólnych podstawowych zasad⁴. Dotyczyły one m.in. opracowania na szczeblu krajowym programów przygotowujących do przyjęcia obywatelstwa i naturalizacji, a na szczeblu unijnym – wspierania badań i dialogu na temat zagadnień dotyczących tożsamości i obywatelstwa. Trzecie roczne sprawozdanie na temat migracji i integracji⁵ potwierdza znaczenie różnych form aktywnego zaangażowania obywateli państw trzecich w życie społeczeństwa przyjmującego dla ich integracji.

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

2.3. Promocja obywatelstwa europejskiego

Warunkiem rozwinięcia u obywateli poczucia tożsamości europejskiej oraz uzyskania ich pełnego poparcia dla integracji europejskiej jest uświadomienie im faktu, że są obywatelami Europy, ze wszelkimi wynikającymi stąd korzyściami, prawami i obowiązkami. Dzięki inicjatywom takim jak **wspólnotowy program działań na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego**⁶, wdra-

³ Dokument Rady 14615/04

⁴ COM(2005) 389.

⁵ COM(2007) 512.

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

zany w latach 2004–2006, oraz program „**Europa dla obywateli**”⁷ na lata 2007–2013, Unia zyskuje ważne instrumenty promocji aktywnego obywatelstwa europejskiego.

3. SWOBODA PRZEMIESZCZANIA SIĘ I PRAWO PRZEBYWANIA

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

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

3.2. Dyrektywa 2004/38: wzmocnienie obywatelstwa

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

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

Obywatele będą w stanie w pełni korzystać ze swych poszerzonych praw wyłącznie wówczas, gdy zostaną o nich w pełni poinformowani. Bliższe zapoznanie się z istniejącym prawodawstwem umożliwi obywatelom Unii „**Przewodnik korzystania z dyrektywy 2004/38/WE**”, który przekłada ją na język bardziej zro-

⁷ Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca program „Europa dla obywateli” na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013.

⁸ COM(2006) 156 wersja ostateczna.

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

zumiały dla odbiorców¹⁰. Przewodnik rozprowadzono na terenie całej UE w liczbie ponad 16 000 egzemplarzy w 19 wersjach językowych.

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

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

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

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

3.3. Ustalenia przejściowe w dziedzinie swobodnego przemieszczania się pracowników najemnych

Ustalenia przejściowe obejmujące okres maksimum 7 lat, z podziałem na trzy odrębne etapy, obowiązują obecnie w stosunku do obywateli 8 państw człon-

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

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

¹² Zob. m.in. sprawy C-200/02 Chen, C-215/03 Oulane, C-57/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, C-258/04 Ioannidis, C-/05 Jia, C-50/06 Komisja przeciwko Niderlandom.

kowskich, które przystąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r.¹³ (UE–8), a także do obywateli Bułgarii i Rumunii, po akcesji tych państw w dniu 1 stycznia 2007 r.

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

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

3.4. Pozostałe zagadnienia

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

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

¹³ Z wyjątkiem Cypru i Malty.

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

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

¹⁶ COM(2006) 48 wersja ostateczna.

¹⁷ Dz.U. L 114 z 20.04.2002.

4. PRAWA WYBORCZE

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

W grudniu 2006 r. Komisja przyjęła **sprawozdanie na temat wyborów do PE w 2004 r.**¹⁸ O ile tendencją ogólną jest spadek frekwencji w wyborach do PE (56% w 1994 r., 50% w 1999 r. i 45% w 2004 r.), można zaobserwować wzrost udziału obywateli Unii przebywających w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia. W 2004 r. w spisie wyborców państwa miejsca pobytu zarejestrowało się ponad milion obywateli Unii, tj. blisko 12%; dla porównania w 1994 r. było to 5,9%, a w 1999 r. – 9%. **Wzrost udziału w wyborach** tłumaczyć należy większą mobilnością obywateli w ramach UE oraz działaniami państw członkowskich podejmowanymi w celu informowania obywateli o przysługujących im prawach. **Zmniejszyła się jednak liczba takich osób biorących udział w wyborach w charakterze kandydatów:** w 1999 r. było ich 62, podczas gdy w 2004 r. – 57 (z których mandat uzyskały trzy osoby). Małą liczbę kandydatów posiadających obywatelstwo innego państwa tłumaczyć można m.in. uciążliwością przewidzianej obecnie w dyrektywie 93/109¹⁹ procedury zgłaszania kandydatów.

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

4.2. Tendencje w orzecznictwie

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

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

¹⁹ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

²⁰ COM(2006) 791.

²¹ C-45/04 Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu oraz C-300/04 Eman i Sevinger.

traktowanie obywateli będących w porównywalnej sytuacji, o ile nie są one uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

4.3. Partie polityczne na poziomie europejskim

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

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

W celu umożliwienia obywatelom Unii wykonywania przysługujących im praw wyborczych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania podczas wyborów lokalnych i europejskich na równi z obywatelami takiego państwa, Komisja dokonuje oceny prawodawstwa tych spośród państw członkowskich, których **ustawodawstwo krajowe nie zezwala obywatelom Unii nieposiadającym obywatelstwa krajowego na przynależność do krajowych partii politycznych ani na zakładanie takich partii**. Wykluczenie możliwości zakładania lub wstępowania do partii politycznych przez obywateli Unii w państwie miejsca pobytu może utrudniać im faktyczne wykonywanie prawa do kandydowania. Komisja zwróci się do państw członkowskich, w których istnieją takie ograniczenia, o ich zniesienie, a w razie konieczności skorzysta z uprawnień przysługujących jej na mocy art. 226 Traktatu WE.

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

4.5. Prawa wyborcze w wyborach lokalnych

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

5. OCHRONA DYPLMATYCZNA I KONSULARNA

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

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

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

6. PRAWO DO SKŁADANIA PETYCJI DO PE I PRAWO DO ZWRACANIA SIĘ DO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają

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

²³ Eurobarometr nr 118, lipiec 2006 r.

²⁴ COM(2006) 712.

²⁵ COM(2007) 767 wersja ostateczna.

²⁶ C(2007) 5841 wersja ostateczna.

prawo kierowania **petycji do PE** w sprawach objętych zakresem działalności WE, które dotyczą ich bezpośrednio (art. 21 i 194 Traktatu WE). W 2004 r. PE otrzymał 1002 petycje (w tym 623 dopuszczalnych), w roku 2005 – 1032 (628 dopuszczalnych), natomiast w roku 2006 – 1021 (667 dopuszczalnych). Od jednej czwartej do jednej trzeciej petycji łączy się z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom lub powoduje jego wszczęcie.

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

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

7. RÓWNE TRAKTOWANIE BEZ WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ

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

Prawo do równego traktowania zostało bliżej wyjaśnione w **dyrektywie 2004/38**. Artykuł 24 ustęp 2 dopuszcza dwa odstępstwa od tej zasady: w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących zatrudnienia, państwa członkowskie nie mają obowiązku przyznawania uprawnienia do pomocy społecznej obywatelom Unii niebędącym pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek lub osobami, które zachowują ten status, a także członkom ich rodzin. Państwa członkowskie nie są

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

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

również zobowiązane do udzielania takim osobom pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich przed uzyskaniem przez nie prawa do stałego pobytu.

W sprawie *Garcia Avello*²⁹ ETS orzekł, iż art. 12 i 17 Traktatu WE nie pozwalają władzom krajowym na odmowne rozpatrzenie wniosku o zmianę nazwiska złożonego w imieniu niepełnoletnich obywateli Unii posiadających podwójne obywatelstwo, dzięki któremu mogliby nosić nazwisko przysługujące im zgodnie z prawem i tradycją drugiego państwa członkowskiego, którego są obywatelami. Po przeprowadzeniu kontroli działań podjętych przez państwa członkowskie w celu zastosowania się do powyższego wyroku, w okresie od października 2005 r. do 2006 r. Komisja wszczęła trzy postępowania o uchybienie zobowiązaniom.

8. ZAPEWNIANIE SKUTECZNOŚCI PRAW OBYWATELSKICH

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

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

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

²⁹ C-48/02.

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

przez państwa członkowskie dostatecznej obsady krajowych ośrodków SOLVIT, których blisko połowa cierpi obecnie na braki kadrowe.

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

9. OBYWATELSTWO A PRAWA PODSTAWOWE

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

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

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

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

9.2. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej została powołana została do życia z dniem 1 marca 2007 r.³², zastępując Europejskie Centrum Monitorowania

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

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

Rasizmu i Ksenofobii. Jej celem jest zapewnianie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom Wspólnoty i jej państwom członkowskim przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego. Trzy główne zadania Agencji to gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji i danych, formułowanie i publikowanie opinii i sprawozdań, a także wspieranie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i zwiększanie jego świadomości.

BIBLIOGRAFIA

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ¹

(stan na 11 czerwca 2008 r.)

WYBRANE MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

Traktaty

1. *Traktat o Unii Europejskiej*, preambuła oraz art. 2 [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II.
– *Deklaracja w sprawie obywatelstwa Państwa Członkowskiego* [nr 2], załączona do Traktatu o Unii Europejskiej [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II.
2. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Część II – Obywatelstwo Unii (art. 17–22) oraz art. 12, 39, 43, 49, 194, 195, 255 [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. II.
3. *Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w powszechnych wyborach bezpośrednich*, Bruksela, 20.09.1976 [w:] Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. I, s. 148.
Zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom (patrz pkt 14).
Tekst ujednolicony aktu dostępny na stronie OIDE:
http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/wybory_pe.pdf

Legislacja

(oraz wersje ujednolicone nie mające mocy prawnej)

4. *Decyzja Komisji z dnia 23 grudnia 2002 r. wykonująca rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 w zakresie zestawiania wolnych miejsc pracy i wniosków o zatrudnienie (notyfikowana jako dokument nr C(2002) 5236). (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2003/8/WE)*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 4, s. 289.
5. *Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (96/409/WPZiB)*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 18, t. 1, s. 26.
Zmieniona przez:
 - *Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Dz.U. 2004 nr 90, poz. 864, s. 5880.
<http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2004,nr,90.html>

¹ Szczegółowa bibliografia dotycząca dostępu do dokumentów patrz „Zeszyty OIDE” nr 6 oraz strona internetowa OIDE – http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=biblio&id=dostep_spis

- 2006/881/WPZiB: *Decyzja przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie z dnia 30 listopada 2006 r. dostosowująca decyzję 96/409/WPZiB w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży w celu uwzględnienia przystąpienia Bulgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2006 L 363, s. 422.
Tekst ujednolicony decyzji 96/409/WPZiB:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996D0409:20070101:PL:PDF>
- 6. *Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca program „Europa dla Obywateli” na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013*, Dz. Urz. UE 2006 L 378, s. 32.
- 7. *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich*, 94/262/EWWiS, WE, Euratom, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 3, s. 283.
Zmieniona przez:
 - *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2002 r. zmieniająca decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich*, 2002/262/WE, EWWiS, Euratom, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 4, s. 38.
Tekst ujednolicony decyzji 94/262/EWWiS, WE, Euratom:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/consleg/1994/D/01994D0262–20000101-pl.pdf>
- 8. *Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady z dnia 19 grudnia 1995 r. dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (95/553/WE)*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 19.
- 9. *Decyzja Rady z dnia 19 kwietnia 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (2007/252/WE)*, Dz. Urz. UE 2007 L 110, s. 33.
 - *Sprostowanie do decyzji Rady 2007/252/WSiSW z dnia 19 kwietnia 2007 r. ustanawiającej na lata 2007–2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”*, Dz. Urz. UE 2007 L 141, s. 83.
- 10. *Decyzja Rady z dnia 26 stycznia 2004 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego (udział społeczeństwa obywatelskiego) (2004/100/WE)*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 5, s. 13.
- 11. *Decyzja Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 roku zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 4, s. 137.
- 12. *Decyzja Rady z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych norm odnoszących się do wypełniania ujednoliconego wzoru dokumentów pobytowych*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 19, t. 1, s. 104.
- 13. *Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 19, t. 6, s. 272.
- 14. *Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 23.
- 15. *Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami*, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 12.
Zmieniona przez:

- Dyrektywa Rady 2006/106/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowująca dyrektywę 94/80/WE ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, Dz. Urz. UE 2006 L 363, s. 409.
- Dyrektywa Rady 96/30/WE z dnia 13 maja 1996 r. zmieniająca dyrektywę Rady 94/80/WE ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 1, s. 350.
- Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. U. 2004 nr 90, poz. 864, s. 5880.

Tekst ujednolicony dyrektywy 94/80/WE:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/consleg/1994/L/01994L0080-20070101-pl.pdf>

16. Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 20, t. 1, s. 7.
 17. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 10 July 2001 on mobility within the Community for students, persons undergoing training, volunteers, teachers and trainers (2001/613), OJ 2001 L 215, s. 30.
 18. Regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie XVI, lipiec 2004 r., Tytuł VIII, IX oraz Załącznik VI pkt XX, Dz. Urz. UE 2005 L 44, s. 1.
- Aktualna wersja Regulaminu na stronach Parlamentu Europejskiego:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=PL&reference=TOC>
19. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 1, s. 15.

Zmienione przez:

- Rozporządzenie Rady nr 312/76/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. zmieniające przepisy odnoszące się do praw związkowych zawartych w rozporządzeniu nr 1612/68/EWG w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 1, s. 186.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2434/92 z dnia 27 lipca 1992 r. zmieniające część II rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 2, s. 69.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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. (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 05, t. 5, s. 46.

Tekst ujednolicony rozporządzenia 1612/68:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/consleg/1968/R/01968R1612-20060430-pl.pdf>

20. Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców, Dz. Urz. UE 2007 L 199, s. 23.

21. *Zalecenie Komisji z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie zamieszczania w paszportach treści art. 20 TWE (notyfikowana jako dokument nr C(2007) 5841)*, Dz. Urz. UE 2008 L 118, s. 30.

Inne dokumenty

22. *18-miesięczny program prezydencji niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej* [Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: Wzmocnienie praw obywatelskich], 16541/06, s. 57.
23. *Citizenship of the Union – European Parliament resolution on the third Commission report on citizenship of the Union*, P5_TA(2002)0402, OJ 2003 C 272E, s. 446.
24. *Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, COM(2000) 559 final.
25. *Communication from the Commission – The Fundamental Rights Agency Public consultation document*, COM(2004) 693 final.
26. *Communication from the Commission – Making citizenship Work: fostering European culture and diversity through programmes for Youth, Culture, Audiovisual and Civic Participation*, COM(2004) 154 final.
27. *Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, COM(2000) 644 final.
28. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on measures to be taken by Member States to ensure participation of all citizens of the Union to the 2004 elections to the European Parliament in an enlarged Union*, COM(2003) 174 final.
29. *Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanawiająca przepisy wykonawcze* [przyjęta dnia 8 lipca 2002 r. i zmieniona decyzją Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 5 kwietnia 2004 r.], opublikowana w załączniku X do Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE 2005 L 44, s. 107.
30. *European Parliament resolution on European citizens' right of petition (2001/2137(INI))*, OJ 2002 C 177E, s. 60.
31. *European Parliament resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 2002–2003 (2003/2069(INI))*, OJ 2004 C 77E, s. 408.
32. *European Parliament resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 2001–2002 (2002/2019(INI))*, OJ 2003 C 273E, s. 251.
33. *European Parliament resolution on the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its future status (2002/2139(INI))*, OJ 2003 C 300E, s. 432.
34. *European Parliament resolution on the institution of the petition at the dawn of the 21st century (2000/2026(INI))*, OJ 2002 C 34E, s. 89.
35. *Interinstitutional Agreement of 12 April 1989 on strengthening the right of petition*, OJ 1989 C 120, s. 90.
36. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2007 C 303, s. 1.
Pierwotnie opublikowana w: OJ 2000 C 364, s. 1.
• *Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych*, Dz. Urz. UE 2007 C 303, s. 17.
37. *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Realizacja programu haskiego: przysze działania* [2.1 Prawa podstawowe i obywatelstwo], COM(2006) 331 wersja ostateczna.
38. *Komunikat Komisji dla Rady w sprawie polityki europejskiej dotyczącej uczestnictwa młodzieży i informacji – Kontynuacja białej księgi „Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej”: Wdrażanie wspólnych celów w zakresie uczestnictwa i informowania młodzieży w celu promowania ich aktywnego obywatelstwa*, COM(2006) 417 wersja ostateczna.
39. *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Okres refleksji i plan D*, COM(2006) 212 wersja ostateczna.
40. *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, COM(2006) 211 wersja ostateczna.

41. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013*, COM(2004) 101 wersja ostateczna.
42. *Komunikat Komisji do Rady w sprawie polityk europejskich dotyczących młodzieży: Wychodzenie naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie – wprowadzanie w życie Europejskiego Paktu na rzecz młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa*, COM(2005) 206 wersja ostateczna.
43. *Komunikat Komisji – Przestrzeganie Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji – Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę*, COM(2005) 172 wersja ostateczna.
44. *Komunikat Komisji – Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. – Sprawozdanie Komisji na temat udziału w wyborach obywateli innego państwa członkowskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE) i na temat zasad przeprowadzania wyborów (decyzja 76/787/WE zmieniona decyzją 2002/772/WE, Euratom)*, COM(2006) 790.
45. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Obywatelstwo europejskie i sposoby jego uwidaczniania i urzeczywistniania*, Dz. Urz. UE 2006 C 318, s. 163.
46. *Opinia Komitetu Regionów. Promowanie czynnego zaangażowania obywatelskiego młodzieży poprzez edukację*, Dz. Urz. UE 2008 C 105, s. 21.
47. *Opinion of the Committee of the Regions on „EU Citizenship”*, OJ 2000 C 156, s. 12.
48. *Program haski „Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej” [III. Stanowisko szczegółowe, pkt 1.1 Obywatelstwo Unii], dołączony do konkluzji prezydencji niderlandzkiej – spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli, 4–5 listopada 2004 r.*, s. 16.
49. *Przedstawicielstwa dyplomatyczne prezydencji w państwach trzecich – pierwsza połowa 2006 r.*, 15646/05.
50. *Report from the Commission on the Citizenship of the Union*, COM(1993) 702 final.
51. *Report from the Commission – Fourth Report on Citizenship of the Union (1 May 2001 – 30 April 2004)*, COM(2004) 695 final.
52. *Report from the Commission – Third Report from the Commission on Citizenship of the Union*, COM(2001) 506 final.
53. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Directives 90/364, 90/365 and 93/96 (Right of residence)*, COM(1999) 127 final.
54. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*, COM(2002) 260 final.
55. *Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to article 19(1) of the EC Treaty, Presented under article 12(4) of directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections*, COM(2005) 382.
56. *European Parliament resolution on a common Community diplomacy (2000/2006(INI))*, OJ 2001 C 135, s. 69.
57. *Resolution on Union citizenship*, OJ 1991 C 183, s. 473.
58. *Resolution on Union citizenship*, OJ 1991 C 326, s. 205.
59. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 – grudzień 2005 (2005/2135(INI))*, Dz. Urz. UE 2006 C 300E, s. 138.
60. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie obrad Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2003–2004 (2004/2090(INI))*, Dz. Urz. UE 2005 C 320E, s. 161.
61. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie promocji i ochrony praw podstawowych: rola instytucji krajowych i europejskich, w tym Agencji Praw Podstawowych (2005/2007(INI))*, Dz. Urz. UE 2006 C 117E, s. 242.
62. *Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie w sprawie realizacji wspólnych celów w zakresie uczestnictwa i informowania młodzieży w celu promowania wśród młodych ludzi aktywnego obywatelstwa europejskiego*, Dz. Urz. UE 2006 C 297, s. 6.

63. Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zgromadzonych w Radzie w sprawie wychodzenia naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie – wprowadzanie w życie Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa, Dz. Urz. 2005 C 292, s. 5.
64. *Second Commission Report to the Council and Parliament on the implementation of Directives 90/364, 90/365 and 93/96 (right of residence)*, COM(2003) 101 final.
65. *Second report from the Commission on citizenship of the Union*, COM(1997) 230 final.
66. *Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie z oceny programu „Aktywne obywatelstwo europejskie” za lata 2004–2006*, COM(2007) 819 wersja ostateczna.
67. *Sprawozdanie Komisji – Piąte sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii (1 maja 2004 r. – 30 czerwca 2007 r.)*, COM(2008) 85 wersja ostateczna.
68. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Część I – Tytuł II: Prawa podstawowe i obywatelstwo, Część III – Tytuł II: Niedyskryminacja i obywatelstwo, Dz. Urz. UE 2004 C 310, s. 13 i 56.
69. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. Urz. UE 2007 C 306, s. 1.
 - *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2008 C 115, s. 1.
70. *Trzecie sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektyw 93/96, 90/364, 90/365 w sprawie prawa pobytu dla studentów, osób nieaktywnych zawodowo i obywateli Unii przebywających na emeryturze*, COM(2006) 156 wersja ostateczna.
71. *Union citizenship – Resolution on the second Commission report on citizenship of the Union*, A4-0205/98, OJ 1998 C 226, s. 61.
72. *Wnioski prezydencji francuskiej*, I. Karta Praw Podstawowych – spotkanie Rady Europejskiej w Nicei, 7–10 grudnia 2000 roku:
<http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/konkluzje/nicea200012.pdf>
73. *Wtyczne w sprawie ochrony konsularnej obywateli UE w państwach trzecich*, 10109/06.
74. *Zielona Księga: Ochrona dyplomatyczna i konsularna obywateli Unii Europejskiej w krajach trzecich*, COM(2006) 712 wersja ostateczna.

Wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*

75. **C-59/85: State of the Netherlands v Ann Florence Reed**
Freedom of movement for persons – workers – right of residence of family members – ‘spouse’ – meaning (Council regulation no 1612/68, art. 10 (1)) – equal treatment – ‘social advantages’ – meaning – cohabitation with an unmarried companion – entitlement of a worker who is a national of another member state, under the same conditions as nationals of the host state, to a residence permit for his unmarried companion (EEC Treaty, arts 7 and 48; Council regulation no 1612/68, art. 7 (2))
Judgment of the Court of 17 April 1986
European Court reports 1986, s. 1283

* Adres publikacyjny akt spraw, czyli „Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego” (po ang. odpowiednio „European Court reports”), podajemy za bazą EUR-Lex. Różni się od wersji drukowanej, która brzmi „Zbiór Orzeczeń Trybunału i Sądu Pierwszej Instancji” (po ang. odpowiednio „Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance”).

76. **C-369/90: Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria**
Freedom of establishment – Persons eligible – Dual nationality
 Judgment of the Court of 7 July 1992
 European Court reports 1992, s. I-4239
77. **C-68/91: Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig – Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt**
Discrimination – International convention – Translation from Greek
 Judgment of the Court of 30 March 1993
 European Court reports 1993, s. I-191
78. **C-84/95: Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and others**
Common commercial policy – Trade with non-member countries – Embargo measures against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) – Regulation No 990/93 – Impounding of means of transport – Scope – Aircraft owned by an undertaking based in the Federal Republic of Yugoslavia and leased to an undertaking from another non-member country – Included (Council Regulation No 990/93, Art. 8) – Community law – Principles – Fundamental rights – Restrictions on the exercise of fundamental rights justified in the general interest – Right of property and freedom to pursue an economic activity – Impounding, on the basis of the embargo against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), of an aircraft leased in non-suspicious circumstances by an undertaking based in that republic to an undertaking from another non-member country – Permissibility – Breach of the principle of proportionality
 Judgment of the Court of 30 July 1996
 European Court reports 1996, s. I-03953
79. **C-96/95: Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany**
Failure of a Member State to fulfil its obligations – Right of residence – Council Directives 90/364/EEC and 90/365/EEC
 Judgment of the Court of 20 March 1997
 European Court reports 1997, s. I-653
80. **C-85/96: María Martínez Sala v Freistaat Bayern**
Articles 8A, 48 and 51 of the EC Treaty – Definition of ‘worker’ – Article 4 of Regulation (EEC) No 1408/71 – Child-raising allowance – Definition of ‘family benefit’ – Article 7(2) of Regulation (EEC) No 1612/68 – Definition of ‘social advantage’ – Requirement of possession of a residence permit or authorization
 Judgment of the Court of 12 May 1998
 European Court reports 1998, s. I-2691
81. **C-274/96: Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz**
Freedom of movement for persons – Equal treatment – Language rules applicable to criminal proceedings
 Judgment of the Court of 24 November 1998
 European Court reports 1998, s. I-7637
82. **C-348/96: Criminal proceedings against Donatella Calfa**
Public policy – Tourist from another Member State – Conviction for drug use – Exclusion for life from a Member State’s territory
 Judgment of the Court of 19 January 1999
 European Court reports 1999, s. I-1
83. **C-323/97: Commission v Belgium**
Right to vote and to stand as a candidate in municipal elections

Judgment of the Court of 9 July 1998
European Court reports 1998, s. I-4281

84. **C-378/97: Criminal proceedings against Florus Ariël Wijsenbeek**
Freedom of movement for persons – Right of citizens of the European Union to move and reside freely – Border controls – National legislation requiring persons coming from another Member State to present a passport
Judgment of the Court of 21 September 1999
European Court reports 1999, s. I-6207
85. **C-224/98: Marie-Nathalie D’Hoop v Office national de l’emploi**
Citizenship of the Union – Principle of non-discrimination – National legislation granting the right to tideover allowances to its nationals only on condition that they have completed their secondary education in an educational establishment in their own Member State – National seeking first employment having completed her secondary education in an educational establishment in another Member State
Judgment of the Court of 11 July 2002
European Court reports 2002, s. I-6191
86. **C-281/98: Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA**
Freedom of movement for persons – Access to employment – Certificate of bilingualism issued by a local authority – Article 48 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 39 EC) – Council Regulation (EEC) No 1612/68
Judgment of the Court of 6 June 2000
European Court reports 2000, s. I-04139
87. **C-356/98: Arben Kaba v Secretary of State for the Home Department**
Regulation (EEC) No 1612/68 – Free movement of workers – Social advantage – Right of the spouse of a migrant worker to obtain leave to remain indefinitely in the territory of a Member State
Judgment of the Court of 11 April 2000
European Court reports 2000, s. I-2623
88. **C-424/98: Commission of the European Communities v. Italian Republic**
Failure of a Member State to fulfil its obligations – Right of residence – Directives 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC – Conditions as to resources
Judgment of the Court of 25 May 2000
European Court reports 2000, s. I-4001
89. **C-84/99: Rudy Grzelczyk v Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve**
Articles 6, 8 and 8a of the EC Treaty (now, after amendment, Articles 12 EC, 17 EC and 18 EC) – Council Directive 93/96/EEC – Right of residence for students – National legislation which guarantees a minimum subsistence allowance only for nationals, persons covered by Regulation (EEC) No 1612/68 and stateless persons and refugees – Foreign student who has met his own living expenses during the first years of his studies
Judgment of the Court of 20 September 2001
European Court reports 2001, s. I-6193
90. **C-92/99: The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur**
Citizenship of the Union – Nationality of a Member State – Declarations by the United Kingdom concerning the definition of the term ‘national’ – British Overseas Citizen
Judgment of the Court of 20 February 2001
European Court reports 2001, s. I-237

91. **C-413/99: Baumbast, R v Secretary of State for the Home Department**
Freedom of movement for persons – Migrant worker – Rights of residence of members of the migrant worker's family – Rights of the children to pursue their studies in the host Member State – Articles 10 and 12 of Regulation (EEC) No 1612/68 – Citizenship of the European Union – Right of residence – Directive 90/364/EEC – Limitations and conditions
 Judgment of the Court of 17 September 2002
 European Court reports 2002, s. I-7091
92. **C-459/99: Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v Belgian State**
Third country nationals who are the spouse of a Member State national – Requirement for a visa – Right of entry for spouses not in possession of identity documents or a visa – Right of residence for spouses who have entered unlawfully – Right of residence for spouses who have entered lawfully but whose visa has expired when they apply for a residence permit – Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC and 73/148/EEC and Regulation (EC) No 2317/95
 Judgment of the Court of 25 July 2002
 European Court reports 2002, s. I-06591
93. **C-92/01: Georgios Stylianakis v Elliniko Dimosio**
Article 8a of the EC Treaty (now, after amendment, Article 18 EC) – European citizenship – Article 59 of the Treaty (now, after amendment, Article 49 EC) – Freedom to provide services – Community air transport – Airport tax – Discrimination – Regulation (EEC) No 2408/92
 Judgment of the Court of 6 February 2003
 European Court reports 2003, s. I-291
94. **C-00/01: Ministre de l'Intérieur v Aitor Oteiza Olazabal**
Freedom of movement for persons – Restrictions – Public policy (ordre public) – Police measures limiting the right of residence of a national of another Member State to part of the national territory
 Judgment of the Court of 26 November 2002
 European Court reports 2002, s. I-981
95. **C-413/01: Franca Ninni-Orasche v Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst**
Freedom of movement for workers – Article 48 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 39 EC) – Concept of 'worker' – Contract of employment of a short term fixed in advance – Retention of the status of 'worker' after end of employment contract – Conditions for the grant of social advantages within the meaning of Article 7(2) of Regulation (EEC) No 1612/68 – Study finance
 Judgment of the Court of 6 November 2003
 European Court reports 2003, s. I-3187
96. **C-482/01, C-493/01: Georgios Orfanopoulos and Others v Land Baden-Württemberg and Raffaele Oliveri v Land Baden-Württemberg**
Freedom of movement for persons – Public policy – Directive 64/221/EEC – Decision to expel on ground of criminal offences – Taking into account of the length of residence and personal circumstances – Fundamental rights – Protection of family life – Taking into account circumstances occurring between the final decision of the administrative authorities and the review by an administrative court of the lawfulness of that decision – The person concerned's right to make submissions as to the expediency of the measure before an authority called upon to give an opinion
 Judgment of the Court of 29 April 2004
 European Court reports 2004, s. I-5257

97. **C-38/02: Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions**
Freedom of movement for persons – Article 48 of the EC Treaty (now, after amendment, Article 39 EC) – Concept of ‘worker’ – Social security allowance paid to jobseekers – Residence requirement – Citizenship of the European Union
Judgment of the Court of 23 March 2004
European Court reports 2004, s. I-2703
98. **C-48/02: Carlos Garcia Avello v État Belge**
Citizenship of the European Union – Handing down of surnames – Children of nationals of Member States – Dual nationality
Judgment of the Court of 2 October 2003
European Court reports 2003, s. I-1613
99. **C-200/02: Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department**
Prawo pobytu – Dziecko mające obywatelstwo Państwa Członkowskiego, ale przebywające w innym Państwie Członkowskim – Rodzice będący obywatelami państwa trzeciego – Prawo pobytu matki w tym drugim Państwie Członkowskim
Wyrok Trybunału z dnia 19 października 2004 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-9925
100. **C-224/02: Heikki Antero Pusa v Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö**
Citizenship of the Union – Article 18 EC – Right to move freely and to reside in the Member States – Attachment of remuneration – Detailed rules
Judgment of the Court of 29 April 2004
European Court reports 2004, s. I-5763
101. **C-441/02: Komisja przeciwko Niemcom**
Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuły 8 A i 48 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 18 i 39 WE) – Dyrektywy 64/221/EWG, 73/148/EWG i 90/364/EWG – Rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 – Swoboda przemieszczania się obywateli państw członkowskich – Porządek publiczny – Prawo do poszanowania życia rodzinnego – Ustawodawstwo krajowe w kwestii pozbawienia prawa pobytu i wydalenia – Praktyka administracyjna – Skazanie – Wydalenie
Wyrok Trybunału dnia 27 kwietnia 2006 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-3449
102. **C-456/02: Michel Trojani przeciwko Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS)**
Swobodny przepływ osób – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Prawo pobytu – Dyrektywa 90/364/EWG – Ograniczenia i warunki – Osoba pracująca w schronisku w zamian za korzyści w naturze – Prawo do świadczeń z pomocy społecznej
Wyrok Trybunału z dnia 7 września 2004 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-7573
103. **C-209/03: The Queen na wniosek Dany’ego Bidara przeciwko London Borough of Ealing i Secretary of State for Education and Skills**
Obywatelstwo Unii – Artykuły 12 WE i 18 WE – Pomoc przyznawana studentom w formie preferencyjnej pożyczki – Przepis ograniczający przyznawanie tego typu pożyczki do studentów, którzy osiedlili się na terenie kraju
Wyrok Trybunału z dnia 15 marca 2005 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-2119

104. **C-215/03: Salah Oulane przeciwko Minister voor Vreemdelingenzaken en Integrafie**
Swobodny przepływ osób – Prawo wjazdu i pobytu obywateli Państw Członkowskich – Obowiązek okazania dowodu osobistego bądź paszportu – Przesłanka uznania prawa pobytu – Sankcja – Zastosowanie środka w postaci aresztu celem wydalenia
 Wyrok Trybunału z dnia 17 lutego 2005 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-215
105. **C-293/03: Gregorio My przeciwko Office national des pensions (ONP)**
Urzednicy – Przeniesienie praw do emerytury – Artykuł 11 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego – Wcześniejsza emerytura – Uwzględnienie okresów zatrudnienia w ramach Wspólnot Europejskich – Artykuł 10 WE
 Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2004 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. I-2013
106. **C-403/03: Egon Schempp przeciwko Finanzamt München V**
Obywatelstwo Unii – Artykuły 12 WE i 18 WE – Podatek dochodowy – Możliwość odliczenia od dochodu podlegającego opodatkowaniu alimentów placonych przez podatnika mającego miejsce zamieszkania w Niemczech na rzecz byłej małżonki mającej miejsce zamieszkania w Austrii – Zaświadczenie o opodatkowaniu alimentów w tym Państwie Członkowskim
 Wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 2005 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-6421
107. **C-408/03: Komisja przeciwko Belgii**
Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Naruszenie wspólnotowych przepisów dotyczących prawa pobytu obywateli Unii – Krajowe ustawodawstwo i praktyka administracyjna dotyczące warunku posiadania własnych wystarczających środków oraz wydawania nakazów opuszczenia terytorium danego państwa członkowskiego
 Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-2647
108. **C-96/04: Familiensache: Standesamt Stadt Niebüll (désignation du nom de naissance de l'enfant Leonhard-Matthias)**
Odesłanie prejudycjalne – Ustalenie nazwiska rodowego dziecka – Postępowanie zmierzające do przeniesienia prawa do ustalenia na jednego z rodziców – Brak właściwości Trybunału
 Wyrok Trybunału z dnia 27 kwietnia 2006 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-3561
109. **C-45/04: Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu**
Parlament Europejski – Wybory – Prawo głosowania – Obywatel Wspólnoty Narodów mający miejsce zamieszkania w Gibraltarze i nieposiadający obywatelstwa Unii
 Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2006 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-7917
110. **C-85/04: Ulf Öberg przeciwko Försäkringskassan, länskontoret Stockholm**
Swobodny przepływ pracowników – Urzednicy i inni pracownicy Wspólnot Europejskich – Dodatek rodzicielski – Uwzględnienie okresu objęcia wspólnym ubezpieczeniem chorobowym Wspólnot Europejskich
 Wyrok Trybunału z dnia 16 lutego 2006 r.
 Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-453
111. **C-258/04: Office national de l'emploi przeciwko Ioannisowi Ioannidisowi**
Osoby poszukujące pracy – Obywatelstwo europejskie – Zasada niedyskryminacji – Artykuł 39 WE – Zasiłki tymczasowe dla młodzieży poszukującej pierwszej pracy – Przyznanie zasiłku uzależnione od ukończenia szkoły średniej w zainteresowanym Państwie Członkowskim

- Wyrok Trybunału z dnia 15 września 2005 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. I-8275
112. **C-300/04: M.G. Eman, O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag**
Parlament Europejski – Wybory – Prawo głosowania – Skierowany do obywateli niderlandzkich z Aruby wymóg posiadania miejsca zamieszkania w Niderlandach – Obywatelstwo Unii
Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2006 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-8055
113. **C-406/04: Gérald De Cuyper przeciwko Office national de l'emploi**
Swobodne przemieszczanie się i pobyt na terytorium Unii Europejskiej – Zasilek dla bezrobotnych – Wymóg faktycznego zamieszkiwania na terytorium krajowym
Wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2006 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-6947
114. **C-520/04: Pirkko Marjatta Turpeinen**
Swobodny przepływ osób – Podatek dochodowy – Emerytura – Wyższe opodatkowanie emerytów zamieszkałych w innym państwie członkowskim
Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 2006 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-685
115. **C-522/04: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii**
Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Swobodny przepływ osób – Swobodny przepływ pracowników – Swobodne świadczenie usług – Swoboda przedsiębiorczości – Swobodny przepływ kapitału – Artykuły 28, 31, 36 i 40 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym – Dyrektywa 2002/83/WE – Przepisy podatkowe przewidujące mniej korzystne traktowanie składek na zakładowe systemy emerytalne wpłacanych do zakładów ubezpieczeń z siedzibą za granicą – Opodatkowanie w Belgii kapitału i wartości wykupu na rzecz osób uprawnionych, które przeprowadziły się za granicę – Umowa podatkowa zapobiegająca podwójnemu opodatkowaniu – Przedstawiciel ponoszący odpowiedzialność
Wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 2007 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-5701
116. **C-76/05: Herbert Schwarz i Marga Gootjes-Schwarz przeciwko Finanzamt Bergisch Gladbach**
Artykuł 8 A traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 18 WE) – Obywatelstwo Unii – Artykuł 59 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 49 WE) – Swoboda świadczenia usług – Przepisy dotyczące podatku dochodowego – Czesne – Prawo do odliczenia ograniczone jedynie do czesnego uiszczanego na rzecz prywatnych instytucji krajowych
Wyrok Trybunału z dnia 11 września 2007 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-6849
117. **C-92/05: K. Tas-Hagen, R. A. Tas przeciwko Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad**
Świadczenia przyznawane cywilnym ofiarom wojennym przez państwo członkowskie – Przesłanka zamieszkiwania na terytorium tego państwa członkowskiego w chwili złożenia wniosku o przyznanie świadczenia – Artykuł 18 ust. 1 WE
Wyrok Trybunału z dnia 26 października 2006 r.
Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-451
118. **C-291/05: Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie przeciwko R. N. G. Eind**
Swobodny przepływ osób – Pracownicy – Prawo pobytu członka rodziny obywatela państwa trzeciego – Powrót pracownika do państwa, którego jest obywatelem – Obowiązek przyznania

prawa pobytu członkowi rodziny ciężący na państwie pochodzenia pracownika – Istnienie takiego obowiązku w przypadku braku wykonywania rzeczywistej i efektywnej działalności przez tego pracownika

Wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 2007 r.

Dz. Urz. UE 2008 C 51, s. 8.**

119. **C-303/05: Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad**

European Union – Third pillar – Police and judicial cooperation in criminal matters – Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Legal basis – Article 2(2) – Abolition of the double criminality rule – Principle of equality and principle of legality in criminal proceedings

Wyrok Trybunału z dnia 3 maja 2007 r.

Dz. Urz. UE 2007 C 140, s. 3.**

120. **C-318/05: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuły 18, 39, 43 i 49 WE – Przepisy w dziedzinie podatku dochodowego – Czesne – Ograniczenie prawa do odliczenia do czesnego płaconego prywatnym instytucjom krajowym

Wyrok Trybunału z dnia 11 września 2007 r.

Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-6957

121. **C-345/05: Komisja przeciwko Portugalii**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Ustawodawstwo podatkowe – Przesłanki zwolnienia przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości – Artykuły 18 WE, 39 WE i 43 WE – Artykuły 28 i 31 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym – Spójność systemu podatkowego – Polityka mieszkaniowa

Wyrok Trybunału z dnia 26 października 2006 r.

Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-633

122. **C-1/06, C-2/06: Rhiannon Morgan przeciwko Bezirksregierung Köln oraz Iris Bucher przeciwko Landrat des Kreises Düren**

Obywatelstwo Unii – Artykuły 17 WE i 18 WE – Odmowa przyznania stypendium edukacyjnego obywatelom państwa członkowskiego pobierającym naukę w innym państwie członkowskim – Wymóg, by kształcenie odbywane w innym państwie członkowskim było kontynuacją uprzednio odbytego kształcenia, trwającego przynajmniej rok w placówce edukacyjnej położonej na terytorium państwa członkowskiego pochodzenia

Wyrok Trybunału z dnia 23 października 2007 r.

Dz. Urz. UE 2007 C 315, s. 11.**

123. **C-50/06: Komisja przeciwko Królestwu Niderlandów**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Obywatelstwo Unii – Swobodny przepływ obywateli państw członkowskich – Dyrektywa 64/221/EWG – Porządek publiczny – Uregulowania krajowe w kwestii wydalania – Wyroki karne – Wydalenie

Wyrok Trybunału z dnia 7 czerwca 2007 r.

Dz. Urz. UE 2007 C 170, s. 6.**

124. **C-04/06: Komisja przeciwko Szwecji**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Ustawodawstwo podatkowe – Zawieszenie poboru podatku od zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości mieszkalnej – Artyku-

** Zważywszy że akta sprawy są publikowane w Zbiorze orzeczeń z opóźnieniem, podajemy adres publikacyjny samej sentencji orzeczenia. Więcej na ten temat w: *Dokumenty i informacje instytucji i organów Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” nr 6.

ty 18 WE, 39 WE i 43 WE – Artykuły 28 i 31 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym

Wyrok Trybunału z dnia 18 stycznia 2007 r.

Dz. Urz. UE 2007 C 56, s. 11. **

125. **C-267/06: Tadao Maruko przeciwko Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen**

Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Dyrektywa 2000/78/WE – Renty rodzinne z pracowniczego obowiązkowego systemu emerytalnego – Pojęcie „wynagrodzenia” – Odmowa z powodu niezawarcia małżeństwa – Związki osób tej samej płci – Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

Wyrok Trybunału z dnia 1 kwietnia 2008 r.

Dz. Urz. UE 2008 C 128, s. 6. **

126. **C-499/06: Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie**

Renta inwalidzka dla cywilnych ofiar wojny lub represji – Wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium kraju – Artykuł 18 ust. 1 WE.

Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 2008 r.

WYBRANE PUBLIKACJE

(od 2000 r.)

Książki

127. *5 lat Karty Praw Podstawowych UE* (red. nauk. A. Gubrynowicz), Warszawa 2006.

128. *Agencja Praw Podstawowych – opinie nowych państw członkowskich i Niemiec* (red. A. Podolski, P. Jaroń), Warszawa 2006.

129. Anastassopoulos G. N.: *The debate on the system of electing the members of the European Parliament. From a uniform procedure to the common principles of the treaties*, Brussels 2002.

130. Balibar É.: *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris 2001. ***

131. Bertossi Ch.: *Les frontières de la citoyenneté en Europe. Nationalité, résidence, appartenance*, Paris 2001.

132. Carabot B. M.: *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles 2007. ***

133. Carlier J.-Y.: *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles 2007.

134. Cieleń A., Szymański A.: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

135. *La citoyenneté européenne* (oprac. B. Cautrès), Paris 2004.

136. *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości* (red. H. Izdebski, H. Machińska), Warszawa 2005.

137. Duff A. Garcia M. i in.: *Obywatelstwo europejskie. Rozważania*, Warszawa 2003.

138. Dybowski M.: *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.

139. Dydak E.: *Wybory do Parlamentu Europejskiego: zasady i wyniki głosowania*, Warszawa 2003.

140. *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights – a legal perspective* (red. T. K. Hervey, J. Kenner), Oxford 2003.

141. *The European Ombudsman. Origins, establishment, evolution*, Luxembourg 2005.

** Zważywszy że akta sprawy są publikowane w Zbiorze orzeczeń z opóźnieniem, podajemy adres publikacyjny samej sentencji orzeczenia. Więcej na ten temat w: *Dokumenty i informacje instytucji i organów Unii Europejskiej*, „Zeszyty OIDE” nr 6.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

- Publikacja dostępna w Internecie:
http://www.ombudsman.europa.eu/10anniversary/pdf/en/volume2005_en.pdf
142. Farrell D. M., Scully R.: *Representing Europe's citizens?: electoral institutions and the failure of parliamentary representation*, Oxford 2007.
 143. Fobe A.: *Obywatelstwo europejskie. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2003.
 144. Gerven W. van: *The European Union: a polity of states and peoples*, Oxford 2005.
 145. Hambura S., Muszyński S.: *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.
 146. Heede K.: *European Ombudsman: redress and control at Union level*, Hague 2000.
 147. *In search of Union citizenship* [w:] S. Douglas-Scott: *Constitutional Law of the European Union*, Harlow 2002, s. 479–514.
 148. Jagielski J.: *Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy w zakresie obywatelstwa a kierunki rozwoju polskiego prawa o obywatelstwie* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Warszawa 2000, s. 277–288.
 149. Jasiński F.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
 150. Jaskiernia J.: *Wzajemne oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Tarnobrzeg 2005.
 151. Kamiński J., Małecki M.: *Co warto wiedzieć o prawach obywatela Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
 152. Kańska K.: *Karta Praw Podstawowych a przestrzeganie praw człowieka przez instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
 Publikacja dostępna w Internecie:
<http://www.europrawo.edu.pl/attach/Kanska.pdf>
 153. Konopacki S.: *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005. ***
 154. Łazowski A.: *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich: pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.
 155. Machińska H.: *Ochrona praw i interesów obywateli państw członkowskich w związku z obywatelstwem Unii Europejskiej* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 258–274.
 156. Magoska M.: *Obywatelstwo europejskie – czy nowa jakość?* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 275–287.
 157. *Making European citizens. Civic inclusion in a transnational context* (red. R. Bellamy, J. Shaw), Basingstoke 2006.
 158. Mather J.: *Legitimizing the European Union: aspirations, inputs and performance*, Basingstoke 2007.
 159. Meese J. M.: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2000.
 160. Mielnik B.: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.
 161. Myszona K.: *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy: Przewodnik*, Warszawa 2003, s. 20–21.
 Publikacja dostępna w Internecie:
http://libr.sejm.gov.pl/oide/publikacje/zeszyty_OIDE_03.pdf
 162. *Lineages of European citizenship. Rights, belonging and participation in eleven nation-states* (red. R. Bellamy, D. Castiglione, E. Santoro), Basingstoke 2004.
 163. *Opieka dyplomatyczna Unii Europejskiej a obywatelstwo unijne* [w:] J. Sandorski: *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka. Zagadnienia wybrane*, Poznań 2006, s. 254–288.
 164. Owen B.: *Le système électoral et son effet sur la représentation parlementaire des partis: le cas européen*, Paris 2002.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

165. *Pozycja obywatela w Unii Europejskiej i jego uprawnienia. Materiały z seminarium [...] (red. nauk. J. Justyński, J. Maliszewska-Nienartowicz), Toruń 2003.*
166. *Prawo Unii Europejskiej, Wybór dokumentów i aktów prawnych, T. 2. Swoboda przepływu osób, swoboda przedsiębiorczości (wyb. i oprac. J. Barcz, I. Kolowca), Warszawa 2006.*
167. Rogers N., Scannell R.: *Free movement of persons in the enlarged European Union*, London 2005.
168. Scheuring K.: *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.
169. Shaw J.: *The transformation of citizenship in the European Union: electoral rights and the restructuring of political space*, Cambridge 2007.
170. Sozański J.: *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
171. *Status prawny obywatela RP po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Konferencja Opolnica, 13–15 maja 2004 (red. B. Mielnik), Wrocław 2005.*
172. Symonides J.: *Karta Praw Podstawowych a konstytucja dla Europy [w:] Integracja europejska. Instytucje. Polityka. Prawo. Księga Pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa (red. G. Michałowska), Warszawa 2003, s. 509–525.*
173. Trépan L.: *Pour une Europe citoyenne et solidaire L'Europe des traités dans la vie quotidienne*, Paris 2002. ***
174. *Towards a European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU (red. R. Hansen, P. Weil), Basingstoke 2001.*
175. *L'Union Européenne et ses citoyens (zebr. C. Belot, B. Cautrès), Paris 2002.*
176. Vink M.: *Limits of European citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke 2005.
177. Weiss F., Wooldridge F.: *Free movement of persons within the European Community*, Hague 2002.
178. White R. C. A.: *Workers, establishment, and services in the European Union*, Oxford 2005.
179. Wróbel I.: *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
180. Wyrozumka A.: *Jednostka w Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. 355–384.*
181. Zdanowicz M.: *Europejska Konwencja o obywatelstwie [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy (red. E. Popławska), Warszawa 2000, s. 271–276.*

Artykuły z polskich czasopism specjalistycznych

182. Banaszak B.: *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 9.
183. Bosek L.: *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 61.
184. Bucińska J.: *Spoleczne prawa człowieka w Europejskiej Karcie Praw Podstawowych*, „Rocznik Nauk Prawnych – Prawo” 2005, t. 15, nr 1. ***
185. Chrzanowska J., Jasiński F., Rudecka I.: *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej: ewolucja koncepcji*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 4, s. 3.
186. Czajkowski M.: *Swoboda przemieszczania się, wyboru miejsca zamieszkania i pobytu w prawie Unii Europejskiej. Omówienie wybranych zagadnień*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2006, z. 4, s. 45.
187. Czubik P.: *Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym. Wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553/WE*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4, s. 93.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

188. Czubik P.: *Propozycja zmian w zakresie europejskiej opieki konsularnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 1, s. 53.
189. Dąbrowski M.: *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 64.
190. Dąbrowski M.: *Polish Citizenship vs. Citizenship of the European Union*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2005, t. 5, nr 1, s. 175.
191. Dąbrowski M.: *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 4, s. 62.
192. Galicki Z.: *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4–5, s. 89. ***
193. Groot G.-R. de.: *Obywatelstwo europejskie: związki z obywatelstwem państw członkowskich*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4–5, s. 7. ***
Artykuł dostępny w Internecie: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=2293>
194. Hambura S.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 95.
Artykuł dostępny w Internecie: <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/teksty/ps61.pdf>
195. Helios J., Jedlecka W.: *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w praktyce” 2005, nr 3, s. 26.
196. Jackiewicz A.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (uwagi konstytucyjnoprawne)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 65.
Artykuł dostępny w Internecie: <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/teksty/ps48.pdf>
197. Jackiewicz A.: *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 53.
Artykuł dostępny w Internecie:
http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2003_2/jackiewicz.pdf
198. Jagielski J.: *Obywatelstwo europejskie w projekcie Konstytucji dla Europy*, „Edukacja Prawnicza” 2004, nr 4. ***
199. Jasiński F.: *Nabywanie mocy prawnie wiążącej przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej – refleksje teoretyczne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 1, s. 5.
200. Jasiński F.: *Ewolucja Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 4/5.
201. Jasiński F., Pelc R.: *Rzecznik praw obywatelskich UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 7/8.
202. Jasiński F., Rudecka I.: *Agencja Praw Podstawowych UE: czy konieczna jest dodatkowa instytucjonalizacja ochrony praw człowieka w Europie*, „Nowa Europa. Przegląd natoliński” 2006, nr 2, s. 99.
203. Januszewicz E.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3, s. 107. ***
204. Jaskiernia J.: *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 4, s. 3.
205. Jedlecka W.: *Prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w praktyce” 2006, nr 4, s. 20.
206. Jesień L.: *Karta Praw Podstawowych UE jako fragment procesu integracji*, „Polska w Europie” 2002, nr 2, s. 51.
Artykuł dostępny w Internecie: <http://www.pwe.org.pl/pdf/4000.pdf>
207. Jurczyk T.: *Analiza porównawcza przepisów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1(63), s. 41.
208. Kawecka-Wyrzykowska E.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – czy potrzebna?*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 6.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

209. Konopacki S.: *Dylematy obywatelstwa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2003, nr 4, s. 53.
Artykuł dostępny w Internecie:
[http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2003_4/konopacki\(7\).pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2003_4/konopacki(7).pdf)
210. Kornobis-Romanowska D.: *Charter of Fundamental Rights in the Legal and Political Practice of EU Institutions*, „Polish Yearbook of International Law” 2002–2003, t. 26, s. 157.
211. Kornobis-Romanowska D.: *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przeegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2, s. 35.
212. Kornobis-Romanowska D.: *Znaczenie prawne Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 185.
213. Kowalik-Bańczyk K.: *Zakres uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa europejskiego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 2, s. 47.
214. Łazowski A.: *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej z perspektywy członkostwa Polski w UE*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4–5, s. 67.
215. Łyjak O.: *Obywatel polski w Unii Europejskiej – Na równych prawach*, „Europejski Przegląd Prawa” 2005, nr 1, s. 33. ***
216. Machińska H.: *Karta Praw Podstawowych – jej istota i znaczenie w umacnianiu praw i wolności obywateli Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3, s. 122.***
217. Machińska H.: *Obywatel w Unii Europejskiej. Dynamika procesu zbliżania obywateli do instytucji ponadnarodowych*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2000, nr 4–5, s. 50.***
218. Menkes J.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 25.
Artykuł dostępny w Internecie:
http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2001_2/Menkes.pdf
219. Muszyński M.: *Karta jako element przyszłej konstytucji dla Europy*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe” 2004, nr 1.***
220. Muszyński M.: *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 143.
221. Muszyński M.: *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym raz jeszcze – polemika*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 299.
222. Myszke M.: *Zasada równego traktowania obywateli UE w dostępie do systemów zabezpieczenia społecznego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 11, s. 36.
223. Nesterowicz A.: *Prawo obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do świadczeń medycznych na obszarze Wspólnoty*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 67.
224. *Ochrona danych osobowych w świetle Dyrektywy nr 95/46/WE*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej w praktyce” 2008, nr 3, s. 2.
225. Piechowiak M.: *Aksjologiczne podstawy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 5.
226. Sadurski W.: *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4, s. 31.
Artykuł dostępny w Internecie:
[http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2005_4/sadurski%20\(final\)dm.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2005_4/sadurski%20(final)dm.pdf)
227. Stachowicz B.: *Swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej (cz. I) – Zakres podmiotowy i terytorialny*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 3, s. 10.***
228. Stachowicz B.: *Swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej (część II) – Prawo do podjęcia pracy*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4, str. 97.***
229. Szwarz M.: *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej rzeczywiście wpłynie na wzmocnienie statusu prawa wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, „Przeegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 3, s. 61.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

230. Świadczenie usług medycznych obywatelom państwa członkowskiego UE i EFTA poza miejscem zamieszkania, „Prawo i podatki Unii Europejskiej w praktyce” 2006, nr 11, s. 27.
231. Trzciniński K.: *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2, s. 45.
Artykuł dostępny w Internecie:
http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2002_2/Trzcinski.pdf
232. Wieruszewski R.: *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw człowieka*, „Prawo Europejskie i Międzynarodowe” 2004, nr 1. ***
233. Wieruszewski R.: *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy”, 2008, nr 2, s. 41.
234. Wyrozumka A.: *Karta Praw Podstawowych – polskie obiekcje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 59.
235. Wyrozumka A.: *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 25.
236. Zoll A.: *Prawa obywatelskie w konstytucji Unii Europejskiej*, „Biuletyn OCIFE” 2003, nr 2, s. 1. ***

Artykuły z zagranicznych czasopism specjalistycznych

237. Ab Iago D.: *Final green light to Fundamental Rights Agency*, „Europolitics” 6.12.2006, No. 3204, s. 10.
238. Aschenbrenner J. B., de Búrca G.: *European constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights*, „The Columbia Journal of European Law” 2003, Vol. 9, No. 3.
239. Bell M.: *Civic citizenship and migrant integration*, „European Public Law” 2007, Vol. 13, iss. 2, s. 311.
240. Benoît-Rohmer F.: *Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution*, „Revue Trimestrielle de Droit Europeen” 2005, Vol. 41, iss. 2, s. 261.
241. Berramdane A.: *Les droits fondamentaux dans la Constitution européenne*, „Revue du Droit de l’Union Européenne” 2004, iss. 3, s. 613.
242. Boelaert-Suominen S.: *Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, iss. 4, s. 1011.
243. Bogdandy A. von: *The prospect of a European republic: what European citizens are voting on*, „Common Market Law Review” 2005, No. 42, s. 913.
244. Bonnor P. G.: *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, „European Law Review” 2000, Vol. 25, No. 1, s. 39.
245. Borgmann-Prebil Y.: *European Citizenship and the Rights Revolution*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, Issue 2, s. 311.
246. Bot O.: *Charte de l’Union Européenne et Convention de sauvegarde des droits de l’homme: la coexistence de deux catalogues de droits fondamentaux*, „Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme” 2003, Vol. 14, iss. 55, s. 781.
247. Brunsten J.: *Priority areas identified for improving consular cooperation*, „Europolitics” 5.12.2007.
248. Burgogue-Larsen L.: *Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne*, „Cahiers de Droit Europeen” 2005, Vol. 41, iss. 5–6, s. 663.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

249. Carlier J.-Y.: *Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38*, „Cahiers de Droit European” 2006, Vol. 42, iss. 1–2, s. 13.
250. Carrera S.: *What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, No. 6, s. 699.
Artykuł dostępny w Internecie:
<http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0386.2005.00283.x>
251. Chabanet D.: *Lobbying, actions collectives: des acteurs qui „débordent” la citoyenneté européenne ?*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
252. *Citizenship, migration and the valuation of care in the European Union*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2004, Vol. 30, No. 2, s. 373.***
253. *Citizens' rights: foreign residents ignorant of right to vote in local elections*, „Europolitics” 31.05.2002.
254. Closa C.: *Between EU constitution and individuals' self: European citizenship*, „Law and Philosophy” 2001, Vol. 20, No. 3, s. 345.***
255. *Council common position on right of residence directive*, „Europolitics” 8.12.2003.
256. Davis R. W.: *Citizenship of the Union ... rights for all?*, „European Law Review” 2002, Vol. 27, No. 2, s. 121.
257. Davis R. W.: *Quasi-judicial review: the European Ombudsman as an alternative to the European courts*, „Web Journal of Current Legal Issues” 2000, No. 1.
Artykuł dostępny w Internecie: <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/davis1.html>
258. Delaney E., Barani L.: *The promotion of „symmetrical” European citizenship: a federal perspective*, „Journal of European Integration” 2003, Vol. 25, iss. 2, s. 95.
259. Delgado Moreira J. M.: *Cohesion and citizenship in EU cultural policy*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, iss. 3, s. 449.
260. Diez-Picazo L. M.: *Citoyenneté et identité européennes*, „Revue européenne de droit public” 2003, Vol. 15, n° 2, s. 771.
261. *Dynamics of European and national citizenship: inclusive or exclusive?*, „European Constitutional Law Review” 2007, Vol. 3, iss. 1, s. 1.
262. *ECAS reviews first results of citizens' rights hotline*, „Europolitics” 29.08.2006.
263. *ECJ bolsters residence rights of non-EU nationals*, „Europolitics” 9.01.2007.
264. *ECJ curbs right to refuse entry to non-EU nationals*, „Europolitics” 31.01.2006.
265. *ECJ says family life more important than red tape*, „Europolitics” 25.07.2002.
266. Eckes C.: *Does the European Court of Human Rights Provide Protection from the European Community? – The Case of „Bosphorus Airways”*, „European Public Law” 2007, Vol. 13, iss. 1, s. 47.
267. Eeckhout P.: *The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question*, „Common Market Law Review” 2002, No. 39, s. 945.
268. Elman R. A.: *The limits of citizenship: migration, sex discrimination and same-sex partners in EU law*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, iss. 5, s. 729.
269. *EP elections: Commission clears Luxembourg's voting curbs on non-nationals*, „Europolitics” 31.01.2003.
270. *EU citizens still face too much red tape*, „Europolitics” 10.04.2006.
271. *EU citizens' right of residence still widely flouted, says Commission*, „Europolitics” 10.03.2003.
272. *European Election Special: why non-Belgian Europeans living in Brussels prefer to vote at „home”*, „Europolitics” 12.05.2004.
273. *EU to propose measures to ease movement of non-EU nationals*, „EUobserver” 24.03.2004.
274. Flanagan A.: *EU Freedom of Information: Determining where the Interest Lies*, „European Public Law” 2007, Vol. 13, Issue 4, s. 595.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

275. *Free movement of people: council agrees on residence rights directive*, „Europolitics” 22.09.2003.
276. Garot M.-J., Magnette P., Quermonne J.-L.: *Une longue marche vers la citoyenneté européenne*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
277. Garot M.-J.: *Des disparités dans les modes d'accès à la citoyenneté européenne*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
278. Gerhards J.: *Free to move?: The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe*, „European Societies” 2008, Vol. 10, Iss. 1, s. 121.
279. Gerkrath J.: *Representation of citizens by the EP*, „European Constitutional Law Review” 2005, Vol. e1, iss. 1, s. 73.
280. Gros-Verheyde N.: *Citizens' right of initiative is born*, „Europolitics” 7.11.2007.
281. Gros-Verheyde N.: *Commission presents action plan for job mobility*, „Europolitics” 11.12.2007.
282. Hansen P.: „*European citizenship*”, or where neoliberalism meets ethno-culturalism, „European Societies” 2000, Vol. 2, iss. 2, s. 139.
283. Harden I.: *When Europeans complain: the work of the European Ombudsman*, „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2001, Vol. 3, s. 199.
284. Harrison J., Woods L.: *European citizenship: can audio-visual policy make a difference?* „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, iss. 3, s. 471.
285. Hilson C.: *What's in a right? The relationship between Community, fundamental and citizenship rights in EU law*, „European Law Review” 2004, Vol. 29, No. 5.
286. Iliopoulou A., Toner H.: *A new approach to discrimination against free movers? D'Hoop v Office National de l'Emploi*, „European Law Review” 2003, Vol. 28, No. 3, s. 389.
287. *Immigration and the market: the long-term residents directive*, „The Columbia Journal of European Law” 2006/2007, Vol. 13, No.1.
288. *Internal EU migrants get legal boost*, „EUobserver” 02.05.2006.
289. Jacqueson C.: *Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship*, „European Law Review” 2002, Vol. 27, No. 3.
290. Kaitatzi-Whitlock S.: *The missing European public sphere and the absence of imagined European citizenship*, „European Societies” 2007, Vol. 9, Iss. 5, s. 685.
291. Kostakopoulou D.: *Ideas, norms and European citizenship: explaining institutional change*, „Modern Law Review” 2005, Vol. 68, iss. 2, s. 233.
292. Kumm M.: *To be a European citizen? The absence of constitutional patriotism and the constitutional treaty*, „Columbia Journal of European Law” 2005, Vol. 11, No. 3.
293. Laurent S.: *Le droit d'initiative citoyenne – en attendant l'entrée en vigueur de la Constitution européenne*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne” 2006, n° 497, s. 221.
294. Lenaerts K., de Smijter E.: *A „Bill of Rights” for the European Union*, „Common Market Law Review” 2001, No. 38, s. 273.
295. Liisberg J. B.: *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community law?*, „Common Market Law Review” 2001, No. 38, s. 1171.
296. Magnette P.: *Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, No. 5, s. 677.
297. Magnette P.: *La citoyenneté dans l'Union européenne – Force et limites des nouvelles formes de participation*, „Etudes de la Documentation Française” 2006, n° 5236, s.115.***
298. Magnette P.: *Le droit de pétition: une citoyenneté protestataire?*, „Problèmes Politiques et Sociaux” 2004, n° 901, s. 64.
299. Mather J. D.: *The Court of Justice and the union citizen*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, iss. 6, s. 722.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

300. Mayer F. C.: *La Charte Européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne*, „Revue Trimestrielle de Droit Europeen” 2003, Vol. 39, iss. 2, s. 175.
301. *Member states make slow progress on residency rights*, „Europolitics” 18.10.2002.
302. *MEPS vote to strengthen residence rights of EU citizens*, „Europolitics” 11.02.2003.
303. *MEPS want residence rights directive to be more generous*, „Europolitics” 22.01.2003.
304. Millns S.: *Gender equality, citizenship, and the EU's constitutional future*, „European Law Journal” 2007, Vol. 13, iss. 2, s. 218.
305. Moxon-Browne E.: *The europeanization of citizenship: between the ideology of nationality, immigration and European identity*, „Nations and Nationalism” 2006, Vol. 12, iss. 2, s. 367. ***
306. Olsen J. P.: *What is a legitimate role for Euro-citizens?*, „Comparative European Politics” 2003, Vol. 1, No. 1, s. 91.
307. Olsen E. D. H.: *The origins of European citizenship in the first two decades of European integration*, „Journal of European Public Policy”, 2008, Vol. 15, Issue 1, s. 40.
308. Ortega L.: *Fundamental rights in the European Constitution*, „European Public Law” 2005, No. 11, s. 363.
309. Painter J.: *European Citizenship and the Regions*, „European Urban and Regional Studies”, 2008, Volume 15, No. 1, s. 5.
310. Palombella G.: *Whose Europe? After the constitution: a goal-based citizenship*, „International Journal of Constitutional Law” 2005, Vol. 3, No. 2–3, s. 357.
311. Peers S.: *Implementing equality? The directive on long term resident third-country nationals*, „European Law Review” 2004, Vol. 29, No. 4, s. 437.
312. Pernice I.: *Integrating the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: practical and theoretical propositions*, „The Columbia Journal of European Law” 2003, Vol. 10, No. 1.
313. Peters A.: *The European Ombudsman and the European Constitution*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, iss. 3, s. 697.
314. Reich N.: *Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union: The Laval and Viking Cases before the European Court of Justice*, „German Law Journal” 2008, Vol. 9, No. 2, s. 125.
Artykuł dostępny w Internecie: http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol09No02/PDF_Vol_09_No_02_125-160_Developments_Reich.pdf
315. Reich N.: *The constitutional relevance of citizenship and free movement in an enlarged Union*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, No. 6, s. 675.
316. Reich N.: *Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?* „European Law Journal” 2001, Vol. 7, iss. 1, s. 4.
317. *Residence rights directive adopted*, „Europolitics” 2004.03.10.
318. *Residence rights directive on course for speedy adoption*, „Europolitics” 2004.02.20.
319. Rousseau D.: *Citizenship in abeyance*, „European Constitutional Law Review” 2005, Vol. 1, iss. 1, s. 44.
320. Sacerdoti G.: *The European Charter of Fundamental Rights: from a nation-state Europe to a citizens' Europe*, „The Columbia Journal of European Law” 2002, Vol. 8, No. 1.
321. Sampol C.: *2007 complaints particularly concern transparency*, „Europolitics” 15.04.2008.
322. Sampol C.: *From 2009, respect for fundamental rights will be compulsory*, „Europolitics” 12.12.2007.
323. Sampol C.: *Jean-Pierre Jouyet intent on a “citizenship Presidency”*, „Europolitics” 5.06.2008.
324. Schweltnus G.: *Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, iss. 8, s. 1265.
325. Silvestro M.: *De la Charte de droits fondamentaux de l'Union Europeenne a la Charte constitutionnelle*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne” 2001, n° 453, s. 660.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

326. Spaventa E.: *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*, „Common Market Law Review” 2008, Vol. 45, Issue 1, s. 13.
327. Strumia F.: *Citizenship and free movement: European and American features of a judicial formula for increased comity*, „Columbia Journal of European Law” 2003, Vol. 12, No. 3.
328. Tams Ch.: *Consular assistance: rights, remedies and responsibility: comments on the ICJ's La Grande Case*, „European Journal of International Law” 2002, Vol. 13, No. 5, s. 1257.
Artykuł dostępny w Internecie:
<http://www.ejil.org/journal/Vol13/No5/sr1.pdf>
329. Triantafyllou D.: *The European Charter of Fundamental Rights and the „Rule of Law”: restricting fundamental rights by reference*, „Common Market Law Review” 2002, No. 39, s. 53.
330. Tryfonidou A.: *Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizens' Europe*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, No. 35, s. 43.
331. Turpin F.: *L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne – Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, „Revue Trimestrielle de Droit European” 2004, Vol. 39, iss. 4, s. 615.
332. *Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty help close the gap?*, „Common Market Law Review” 2008, Vol. 45, Issue 1, s. 1.
333. Van Puyvelde E.: *New report out on Union citizenship*, „Europolitics” 18.02.2007.
334. Venables T.: *A blueprint of 10 model articles on European citizenship*, „Convention Bulletin” 2003, Edition 23–28.02.03.***
Artykuł dostępny w Internecie:
<http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000847.html>
335. Warleigh A.: *The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union – the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing*, „Journal of European Public Policy” 2000, Vol. 7, iss. 2, s. 229.
336. Weisbein J.: *Citoyenneté européenne et espace public: dimensions horizontale et verticale*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
337. Weiler J. H.: *La citoyenneté européenne: un „exercice cynique de relations publiques”?*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
338. Wernicke S.: *Au nom de qui ? The European Court of Justice between member states, civil society and Union citizens*, „European Law Journal” 2007, Vol. 13, iss. 3, s. 380.
339. White R.: *Free movement, equal treatment, and citizenship of the Union*, „International & Comparative Law Quarterly” 2005, Vol. 54, iss. 4, s. 885.
340. Withold de Wenden C.: *L'avènement politique du „citoyen européen”: le moment Maastricht*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
341. Withold de Wenden C.: *Citoyen d'attribution et de superposition*, „Problèmes politiques et sociaux” 2004, n° 901.***
342. Yeng-Seng W.: *Premier bilan de l'activité du Médiateur européen: d'une politique des petits pas à une pratique consolidée*, „Revue du Marché Commun” 2003, iss. 468, s. 326.
343. Young A. L.: *The Charter, Constitution and human rights: is this the beginning or the end for human rights protections by Community law?*, „European Public Law” 2005, No. 11, s. 219.

*** Pozycja niedostępna w Bibliotece Sejmowej.

Publikacje elektroniczne
(stan na 11 czerwca 2008)

ARENA

<http://www.arena.uio.no/publications/>

344. Eriksen E. O.: *The EU and the right to self-government*, „ARENA Working Paper” 2003, No. 17.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_17.pdf
345. Eriksen E. O.: *Why a Charter of Fundamental Human Rights in the EU?*, „ARENA Working Papers” 2002, No. 36.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_36.htm
346. Føllesdal A.: *Union citizenship: unpacking the beast of burden*, „ARENA Working Papers” 2001, No. 9.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2001/papers/wp01_9.htm
347. Føllesdal A.: *Citizenship: European and global*, „ARENA Working Papers” 2001, No. 22.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2001/papers/wp01_22.htm
348. Fossum J. E.: *The European Charter – between deep diversity and constitutional patriotism?*, „ARENA Working Paper” 2003, No. 5.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_5.pdf
349. Menéndez A. J.: *Exporting rights: The Charter of Fundamental Rights, membership and foreign policy of the European Union*, „ARENA Working Papers” 2002, No. 18.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_18.htm
350. Menéndez A. J.: *The rights' foundations of solidarity: social and economic rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „ARENA Working Papers”, 2003, No. 3.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2003/papers/wp03_1.pdf

Centre for European Policy Studies

<http://www.ceps.be/>

351. Apap J.: *The development of European citizenship and its relevance to the integration of refugees*, „CEPS Working Documents” 2002, No. 180.
http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=90
352. Apap J.: *Extending citizenship rights to third country nationals. The correlation between migration and integration: a sample from South Europe*, „CEPS Policy Brief” 2001, No. 175.
http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=85
353. Carrera S., Turmann A.: *Towards a free movement of workers in an enlarged EU?*, 23 April 2004.
http://www.ceps.be/Article.php?article_id=326
354. Geyer F.: *The external dimension of EU citizenship*, „CEPS Policy brief” 2007, No. 134.
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1518
355. Guild E.: *Making the EU Citizens' Agenda work*, „CEPS Policy brief” 2007, No. 122.
http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1460
356. Meyer Ch. O.: *Citizenship & education policies – value for money?*, „Special CEPS Report” 28.11.2006.
http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1407
357. *The nexus between immigration, integration and citizenship in the EU* (red. S. Carrera), „Challenge papers” 2006, April.
http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1322

Centre for European Reform

<http://www.cer.org.uk/>

358. Roma M.: *Who's afraid of the Charter of Rights*, „Bulletin” 2004, iss. 36.
http://www.cer.org.uk/articles/36_roma.html
359. Brady H.: *EU migration policy: An A-Z*, „Briefing”, February 2008.
http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_813.pdf

CINEFOGO (Civil Society and New Forms of Governance in Europe)

<http://www.cinefogo.org/>

360. Wallström M.: *Dialogue and debate. European citizenship as seen from Brussels*, „CINEFOGO Newsletter” 2007, nr 3, s. 7.
<http://www.cinefogo.org/publications/newsletters/Newsletter03.pdf>

College of Europe

<http://www.coleurop.be/>

361. Hanf D.: *Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne*, „Research Papers in Law” 2006, No. 1.
http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_1_2006_Hanf.pdf

Eurobarometer (European Commission, Public Opinion Analysis)

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

362. *European Union Citizenship. Analytical Report*, Flash Eurobarometer 213 – The Gallup Organization, February 2008
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf

European Integration online Papers

<http://eiop.or.at>

363. Davies G., Rostek K.: *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, 2006, Vol. 10.
http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_005a/22

European Policy Centre

<http://www.epc.eu/>

364. Heim M., Jones H. C., Polo C. P.: *A Charter of Rights for Europe*, „Working Paper” 2003, No. 1.
http://www.epc.eu/TEWN/pdf/602431467_EPC%20Working%20Paper%201%20A%20Charter%20of%20Rights%20for%20Europe.pdf

European Policy Evaluation Consortium

<http://www.epec.info/>

365. *Preparatory study for impact assessment and ex ante evaluation of Fundamental Rights Agency*, Final Report, European Policy Evaluation Consortium, February 2005.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/rights/doc/study_epec_fund_rights_agency_en.pdf
- *Annexes to the final report*
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/rights/doc/study_epec_fund_rights_agency_annex_en.pdf
 - *Analysis of responses to public consultation*
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/analysis_written_contributions_en.pdf

European University Institute, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies
<http://www.eui.eu/RSCAS/>

366. Aziz M.: *EU citizenship: spheres of belonging and the politics of dispossession*, „EUI Working Papers” 2002, No. 68.
http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/02_68.pdf
367. Rigo E.: *Implications of EU enlargement for border management and citizenship in Europe*, „EUI Working Papers” 2005, No. 21.
http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/05_21.pdf

Federal Trust

<http://www.fedtrust.co.uk/>

368. Aziz M.: *Some comments on the Draft Constitutional Treaty provisions concerning citizenship*, „Federal Trust” 2003, April.
http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/12_03.pdf
369. Donnelly B., Wagner M.: *Voting for Europe: citizens, elections and referendums*, „European Policy Briefs” 2006, 1 June.
<http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief27.pdf>
370. Hoeksma J.: *The EU as a Union of Citizens and Member States. A new phenomenon in international law*,
http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Citizens_and_MSs-Hoeksma.pdf

Jean Monnet Program

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/index.html>

371. Burca G. de: *Human rights: the Charter and beyond*, „Working Papers” 2001, No. 10.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html>
372. Garcia R. A.: *The general provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „Working Papers” 2002, No. 4.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020401.pdf>
373. Kadelbach S.: *Union citizenship*, „The Jean Monnet Working Papers” 2003, No. 9.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf>
374. Katrougalos G. S.: *The (Dim) Perspectives of the European Social Citizenship*, „The Jean Monnet Working Papers” 2007, No. 5.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/07/070501.pdf>
375. Liisberg J. B.: *Does the EU Charter of Fundamental Rights threaten the supremacy of Community law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?*, „Working Papers” 2001, No. 4.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.html>
376. McCrudden Ch.: *The future of the EU Charter of Fundamental Rights*, „Working Papers” 2001, No. 10.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013001.html>
377. Rochere J. de la: *Droits de l’homme. La Charte des droits fondamentaux et au delà*, „Working Papers” 2001, No. 10.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013501.html>
378. Schutter O. de: *The implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the open method of coordination*, „Working Papers” 2004, No. 7.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040701.pdf>

Komisja Europejska

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

379. *Free movement and residence of Union citizens within the European Union*, 2004, October.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

<http://www.msz.gov.pl>

380. Materiały z konferencji *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej* (z cyklu „Poznaj Traktat konstytucyjny”), 3 marca 2005.
<http://www.msz.gov.pl/Demokratyzacja,i,wzmocnienie,legitymacji,Unii,Europejskiej,1623.html>
381. Mik C.: *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*.
<http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>

Notre Europe – Groupement d’études et de recherches

<http://www.notre-europe.eu/>

382. Boucher S., Monceau H.: *Citizens need to participate, too*, 2007.
<http://www.notre-europe.eu/fr/editoriaux/publication/emcitizens-need-to-participate-tooem/>
383. Deloche-Gaudez F.: *The convention on a Charter of Fundamental Rights: a method for the future?*, „Research and Policy Paper” 2001, No. 15.
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud15-en.pdf

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

<http://www.pism.pl/pokaz.php/id/5>

384. Kołodziejczyk M.: *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Biuletyn” 2007, nr 7.
http://www.pism.pl/biuletyny/files/20070207_421.pdf
385. Pietras E.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Biuletyn” 2003, nr 15.
<http://www.pism.pl/biuletyny/files/119-2003.pdf>

RAPID Database – Informacje prasowe z instytucji UE

<http://europa.eu/rapid/>

386. *Protecting citizens abroad: effective right to diplomatic and consular protection*, 28.11.2006.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1638&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
387. *The Directive on the right to move and reside freely in the Union / Seven million European citizens already live in another Member State*, 02.05.2006.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/179&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
388. *Enhancement of free movement and residence rights for EU citizens: a new milestone in EU integration process*, 02.05.2006.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/554&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
389. *Ombudsman warns that citizens' right of access to documents is at risk*, 02.06.2008.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/08/7&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
390. *Debata o Europie – oddajmy głos obywatelom*, 02.04.2008.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/487&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>

Bibliografia

391. *EU initiative to strengthen consular protection for citizens outside the European Union*, 05.12.2007.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1849&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
392. *Ombudsman: Citizens should have greater access to EU documents*, 24.07.2007.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/07/10&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

United Kingdom Parliament

<http://www.parliament.uk/>

393. *Human rights protection in Europe: the Fundamental Rights Agency*, European Union Committee, House of Lords, 29th Report of Session, 4 April 2006.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/155/155.pdf>
394. Miller V.: *Human rights protection in Europe: the Charter of Fundamental Rights*, „Research Paper” 2000, No. 32.
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-032.pdf>
395. *The work of the European Ombudsman*, European Union Committee, House of Lords, 22nd Report of Session, 6 March 2006.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/117/117.pdf>

Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht

<http://www.whi-berlin.de/>

396. Mayer F. C.: *La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne?*, „WHI Paper” 2003, Nr. 11.
<http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1103.pdf>
397. Pernice I., Thym D.: *Interviews zur Grundrechtecharta und dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags*, „WHI Paper” 2004, Nr. 11.
<http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1104.pdf>

Zentrum für Europäische Integrationsforschung

<http://www.zei.de/>

398. Meehan E.: *Citizenship and the European Union*, „ZEI Discussion Paper” 2000, C 63.
http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c63_meehan.pdf

Opracowanie – zespół OIDE