

Paweł Daszczuk

Problem obywatelstwa unijnego

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/14, 64-75

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Niemiec, stosująca zasadę *ius sanguinis*.⁴ Ze względu na dużą populację imigrantów, skutkuje to ograniczeniem liczby osób, które mogłyby być objęte prawami i obowiązkami wynikającymi z traktatów. Problemem jest brak więzi tych osób z Unią, jako że fakt braku obywatelstwa państwa, w którym mieszkają jest w pewnym sensie kompensowany przez faktyczną więź ze swym miejscem zamieszkania, natomiast nie ma już takiego przełożenia gdy chodzi o kwestie europejskie. Do rozważy przez decydentów jest pomysł niezależnienia obywatelstwa Unii od obywatelstwa krajowego, co zwiększyłoby możliwości integracji europejskiej, oraz objęcia imigrantów wspólną polityką gospodarczą, a także, w pewnym stopniu, zapobiegło marginalizacji tych środowisk. Zrealizowano by także ideę Unii, jako wspólnoty społeczności europejskich, a nie jedynie wspólnoty obywateli państw członkowskich. Nie wydaje się na razie, aby taka perspektywa mogła być zrealizowana. W obecnym etapie Unia utknęła w pewnym martwym punkcie, i wydaje się, że nikt z obecnych przywódców nie ma pomysłu w którym kierunku ją poprowadzić.

Ze względów prakseologicznych pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej należy rozpatrywać w dwóch znaczeniach. W znaczeniu szerokim, jest to całość praw i obowiązków prawa pierwotnego i wtórnego kształtujących sytuację prawną jednostki, natomiast w znaczeniu wąskim, termin ten oznacza zespół uprawnień wymienionych *explicite* w art. 1821. I tak są to:

- 1) prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania (art. 18);
- 2) prawo do uczestnictwa w wyborach samorządowych i do PE (art. 19);
- 3) prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 20);
- 4) prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 21 *in principio*);
- 5) prawo wnoszenia skarg do rzecznika praw obywatelskich (art. 21 *in medio*);
- 6) prawo dostępu do dokumentów instytucji i organów Unii (art. 21 *in fine*).

Jeżeli chodzi o najważniejsze uprawnienie gwarantowane traktatem, to w obecnym stanie prawnym, swobodę przepływu osób w UE reguluje rozporządzenie Rady nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników⁵ oraz dyrektywy szczegółowe⁶. Ze względu na obszerność tych doniosłych zagadnień należy się ograniczyć do pewnego ujęcia synte-

⁴ B. Mielnik, Obywatelstwo Unii Europejskiej, AUWr Prawo Nr 2242, Wrocław 2000, s. 55–56.

⁵ Dz.Urz. L 257 z 19.10.1968, s. 0002 0012, CELEX 31968R1612.

⁶ Dyrektywa 68/360, Dz.Urz. L 257 z 19.10.1968, s. 0013 0016, CELEX 31968L0360. Dyrektywa 90/364, Dz.Urz. L 180 z 13.07.1990, s. 0026 0027, CELEX 31990L0364. Dyrektywa 90/365, Dz.Urz. L 180 z 13.07.1990, s. 0028 0029, CELEX 32004L0035. Dyrektywa 93/96, Dz.Urz. L 317 z 18.12.1993, s. 0059 0060, CELEX 31993L0096.

tycznego, zwłaszcza że, w obecnej chwili, znajdujemy się w okresie przejściowym, pomiędzy obowiązywaniem dotychczasowych przepisów a nową dyrektywą. Na mocy obecnych uregulowań, każdy obywatel UE ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik⁷ najemny na terytorium całej Unii. Dotyczy to także określonych członków jego rodziny.⁸ W związku z tym należało przyjąć rozwiązania w celu zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się tych podmiotów. Pracownik wraz z rodziną, ma prawo opuścić kraj obywatelstwa, na podstawie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Na podstawie tych dokumentów ma prawo wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego. Dowodem prawa pobytu jest Karta pobytu obywatela Państwa Członkowskiego, ważna przez okres co najmniej 5 lat i automatycznie przedłużana. Z obowiązku legitymowania się kartą zwolnieni są pracownicy najemni, jeżeli ich działalność nie jest planowana na dłużej niż trzy miesiące, pracownicy przygraniczni i sezonowi.⁹ Jako że swoboda przepływu pracowników jest pojęciem węższym niż swoboda przepływu osób, rozwiązań tych nie można za zgodne z traktatem. W związku z tym, przygotowano kilka dyrektyw szczególnych, dotyczących określonych grup osób.

Do pierwszej grupy należą osoby, które prowadziły działalność zawodową, w charakterze pracowników najemnych lub na własny rachunek. Uzyskują one prawo pobytu jeżeli korzystają ze świadczeń z tytułu inwalidztwa albo wcześniejszej emerytury lub renty z tytułu wypadku przy pracy albo choroby zawodowej, w wysokości wystarczającej, aby nie stać się obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa i pod warunkiem, że są objęte ubezpieczeniem chorobowym w odniesieniu do wszelkich ryzyk w tym państwie.

Drugą grupą są studenci, pod warunkiem, że są zapisani w uznanej jednostce edukacyjnej w celu kształcenia zawodowego oraz podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu, obejmującemu wszelkie rodzaje ryzyka w państwie przyjmującym. Prawo pobytu, w tym przypadku, ograniczone jest do okresu trwania kształcenia. Ostatnią grupą są osoby które nie korzystają z prawa pobytu na mocy innych przepisów prawa wspólnoto-

⁷ Co do pojęcia pracownika – zob. J. Dudzik, Swoboda przepływu pracowników [w:] *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, pod red. R. Skubisza i E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 2003, s. 250–251.

⁸ Pojęcie rodziny zostało przyjęte na potrzeby niniejszej pracy, art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68 przyznaje prawo osiedlenia się w innym państwie członkowskim wraz z pracownikiem następującym osobom, bez względu na ich przynależność państwową: a) współmałżonek oraz zstępni poniżej 21 roku życia lub pozostający na utrzymaniu pracownika; b) wstępni pracownika lub jego współmałżonka, pozostający na jego utrzymaniu.

⁹ Zob. J. Dudzik, Swoboda przepływu pracowników, s. 256.

wego i są objęte ubezpieczeniem chorobowym w odniesieniu do wszelkiego ryzyka w państwie przyjmującym. W przypadku tej grupy oraz studentów wymagane jest nadto posiadanie wystarczających środków aby nie stać się obciążeniem dla pomocy społecznej w państwie przyjmującym. Pojęcie wystarczających środków oznacza, że muszą być one wyższe niż poziom środków, poniżej którego można przyznać pomoc społeczną obywatelom danego państwa, biorąc pod uwagę sytuację rodziny. Jeżeli sytuacja ta nie ma zastosowania w konkretnym państwie, przyjmuje się, że środki są wystarczające, jeżeli są wyższe niż minimalna renta z zabezpieczenia społecznego wypłacana przez państwo przyjmujące.

Obecnie wydaje się bezzasadne umieszczanie regulacji dotyczących kwestii prawa pobytu w kilku aktach prawnych. Odpowiednim rozwiązaniem jest stworzenie pewnego rodzaju kodyfikacji tych kwestii, i ten postulat spełnia nowa dyrektywa w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich z 29 kwietnia 2004 roku¹⁰, implementacja ma nastąpić do kwietnia 2006 roku. Jest to regulacja w pełni kompleksowa, łącząca dotychczasowe przepisy w jeden akt. Ustanawia warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodzin. Członkami rodziny obywatela UE, w rozumieniu przepisów powyższej dyrektywy, są: jego współmałżonek bądź partner, z którym obywatel UE zawarł zarejestrowany związek partnerski, jego bezpośredni zstępni, o ile nie ukończyli 21 lat lub pozostają na jego utrzymaniu, a także bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu¹¹. Aby opuścić kraj należy legitymować się ważnym dowodem tożsamości lub paszportem. Na tej samej podstawie, osoby te mają prawo wjazdu na terytorium każdego z państw członkowskich. Po przekroczeniu granicy państwa przyjmującego, warunki przyznania prawa pobytu uzależnione są od planowanego okresu jego trwania. Jeżeli okres ten nie przekracza 3 miesięcy, obywatele Unii nie muszą spełniać żadnych innych warunków nad te, jakie są wymagane do przekroczenia jego granic. Jeżeli natomiast pobyt ma trwać ponad 3 miesiące, wówczas przyznanie prawa pobytu jest uzależnione od tego czy osoba planująca taki pobyt jest:

- 1) pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek w państwie przyjmującym albo obywatelem, który nie jest już dłużej takim podmiotem, o ile spełnia określone w dyrektywie warunki¹²;

¹⁰ Dz.Urz. L 158 z dnia 30.04.2004, s. 0077 0123, CELEX 32004L0038.

¹¹ Wstępni lub zstępni zarówno obywatela Unii, jak i jego małżonka albo partnera.

¹² Ibidem, art. 7 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 3.

- 2) posiada wystarczające zasoby¹³ dla siebie i członków swojej rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz jest objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w tym państwie;
- 3) jest zapisana do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym oraz jest objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w państwie przyjmującym i zapewni odpowiednią władzę krajową, że posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej w okresie ich pobytu;
- 4) jest członkiem rodziny, towarzyszącym lub dołączającym do obywatela Unii, który spełnia powyższe warunki.

Istotną zmianą, w porównaniu do poprzednich uregulowań, jest zniesienie obowiązku uzyskania karty pobytovej przez obywatela Unii. Obecnie od osoby takiej, państwo przyjmujące może jedynie wymagać zarejestrowania się w odpowiednich organach. Obowiązek uzyskania karty pobytu mają jednak członkowie jego rodziny, przy czym mogą je zachować w razie śmierci albo wyjazdu osoby uprawnionej lub innych powodów, z których więź rodzinna z osobą, która jest obywatelem Unii, ustała.¹⁴

Prawo pobytu na terytorium państwa przyjmującego nie jest bezwarunkowe, przysługuje do momentu, w którym osoby z niego korzystające, nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa. Natomiast, jeżeli obywatel Unii legalnie zamieszkuje w przyjmującym państwie przez nieprzerwany okres pięciu lat, uzyskuje prawo stałego pobytu w tym państwie, stwierdzone dokumentem je potwierdzającym. To samo dotyczy członków jego rodziny, z tym, że potwierdzeniem jest karta stałego pobytu odnawiana automatycznie co 10 lat. Ponadto, swoboda przemieszczania się i pobytu może być ograniczona, jeżeli jest to spowodowane względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego i stoi w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Dyrektywa szeroko zakreśla gwarancje dla osób, którym grozi wydalenie w związku z tymi przesłankami. Przede wszystkim, zainteresowane osoby są dokładnie informowane o względach porządku pu-

¹³ Obecnie wystarczające środki muszą być ustalane z uwzględnieniem sytuacji osobistej danej osoby, przy czym kwota ta nie może być wyższa niż próg, poniżej którego obywatele przyjmującego państwa członkowskiego kwalifikują się do pomocy społecznej, lub – jeżeli to kryterium nie ma zastosowania – wyższa niż minimalna renta z tytułu zabezpieczenia społecznego wypłacana przez państwo przyjmujące.

¹⁴ Szczegółowe warunki w takiej sytuacji określa art. 12 i 13 dyrektywy.

blicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w ich przypadku. Mają także zapewnioną drogę sądową lub administracyjną dla rewizji wydanej decyzji. Tę najnowszą dyrektywę należy uznać za pewnego rodzaju przełom. Jest ona bezpośrednim wyrazem coraz wyższej pozycji obywatelstwa Unii w zakresie podstawowych gwarancji jej funkcji i celów.

Jako że Unia jest strukturą realizującą, obok założeń gospodarczych i ekonomicznych, także prawa polityczne, instytucja obywatelstwa winna odnosić się do szerokiego zakresu aktywności obywateli działających na jej obszarze. Dotyczy to także tak zasadniczych i doniosłych dla demokratycznego społeczeństwa kwestii, jak akt wyborczy. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską odnosi się do tego zagadnienia w art. 19. Prawa te zostały dookreślone, zgodnie z dyspozycjami norm z tego artykułu dyrektywami Rady Unii Europejskiej.

Jako że w ciągu ostatnich 15 lat z ciała doradczego, Parlament Europejski, stał się pełnoprawnym uczestnikiem procesu decyzyjnego Wspólnot¹⁵, nie można nie docenić faktu zapewnienia wszystkim obywatelom Unii Europejskiej czynnego i biernego prawa wyborczego do tej instytucji, bez względu na miejsce zamieszkania. Jak stanowi Akt dotyczący wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia, w powszechnych wyborach bezpośrednich¹⁶ (od 30 marca 1962 roku do Parlamentu Europejskiego), deputowanych wybiera się na okres pięciu lat, na podstawie jednolitej procedury wyborczej. Jako że, do dnia dzisiejszego taki tryb nie został przyjęty, zastosowanie ma wciąż norma z art. 7 ust. 2 tego aktu stanowiąca, że do czasu wejścia w życie jednolitej procedury wyborczej, kwestie sposobu przeprowadzenia wyborów w każdym państwie członkowskim podlegają przepisom krajowym. W Polsce jest to ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 roku.¹⁷ Stanowi ona, że wybory są wolne, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym, wybieranych jest 54 deputowanych. Przyjęto dwustopniową formułę podziału mandatów opierającą się na metodach d'Honta i Hare-Niemayera.¹⁸

Obywatel Unii, aby wziąć udział w wyborach w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem musi spełniać szereg warunków określonych w dyrektywie Rady Unii Europejskiej nr 93/109 z dnia 6 grudnia 1993 roku¹⁹, a w szczególności:

¹⁵ E. Całka, *Parlament Europejski [w:] Prawo europejskie. Zarys wykładu*, pod red. R. Skubisza i E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 2003, s. 19.

¹⁶ Dz.Urz. L 278 z dnia 8.10.1976, s. 0005 0011, CELEX 41976X1008(01).

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219.

¹⁸ W. Kręcisz, *Prawo wyborcze [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2004, s. 227–228.

¹⁹ Dz.Urz. L 329 z dnia 30.12.1993, s. 0034 0038, CELEX 31993L0109.

- 1) musi spełniać warunki prawa głosowania i kandydowania w wyborach jakie odnośne państwo stawia swoim obywatelom;
- 2) musi mieć prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, chyba że został tych praw pozbawiony w wyniku odrębnego wyroku wydanego na gruncie prawa karnego lub cywilnego państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub pochodzenia;
- 3) musi posiadać obywatelstwo jednego z państw członkowskich przez minimalny okres wymagany w państwie miejsca zamieszkania, jeżeli państwo to wymaga tego do realizacji biernego prawa wyborczego.

Obywatel Unii Europejskiej może według wyboru, realizować swoje prawo wyborcze w państwie członkowskim zamieszkania lub pochodzenia, przy czym jeżeli chce realizować swoje prawo w miejscu zamieszkania, to ma obowiązek złożenia oświadczenia, w którym zobowiązuje się do wykonania swojego prawa tylko w tym państwie. Od tych ogólnych warunków mogą być stosowane wyjątki, jeżeli odsetek osób mających miejsce zamieszkania w danym państwie ale nie będących jego obywatelami, przekracza 20% ogólnej liczby obywateli Unii w wieku uprawniającym do głosowania, mających w nim miejsce zamieszkania. Wówczas władze państwowe mogą przyznać prawo do głosowania uzależniając je od spełnienia minimalnego okresu zamieszkania w tym państwie, który jednak nie może być dłuższy niż pięć lat w przypadku czynnego i nie dłuższy niż dziesięć lat w przypadku biernego prawa wyborczego.

Drugim uprawnieniem wynikającym z art. 19 jest prawo obywatela Unii do udziału w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym obywatel ma miejsce zamieszkania. Według dyrektywy Rady Unii Europejskiej nr 94/80 z dnia 19 grudnia 1994 r.²⁰ wyborami lokalnymi są powszechne i bezpośrednie wybory, mające na celu wyłonienie członków samorządowych organów przedstawicielskich oraz, jeżeli tak przewidują przepisy państwa członkowskiego, kierownika i członków samorządowych organów wykonawczych stopnia podstawowego, czyli jednostek administracyjnych wymienionych w załączniku do powyższej dyrektywy.

Obywatel UE, nie będąc obywatelem państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, musi ponadto spełniać warunki dotyczące głosowania i kandydowania w wyborach, jakie odnośne państwo stawia swoim obywatelom. Ponadto państwa członkowskie mogą zastrzec:

- 1) że tylko ich obywatele mogą być wybierani na urząd kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolejalnego organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego, o ile osoby takie zostały wybrane do pełnienia takich urzędów przez okres trwania mandatu;

²⁰ Dz.Urz. L 368 z dnia 31.12.1994, s. 0038 0047, CELEX 31994L0080.

2) że obywatele Unii wybrani na członków organów przedstawicielskich nie będą brali udziału ani w wyznaczaniu delegatów do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym, ani w wyborach członków takiego zgromadzenia.

Zastrzegając te warunki, państwa członkowskie muszą brać pod uwagę przepisy traktatu i ogólne zasady prawa, co ma uniemożliwić łamanie zasad solidarności i niedyskryminacji. Obowiązki dotyczące minimalnego okresu zamieszkiwania, oraz wyjątków od przepisów dyrektywy związanych z odsetkiem obywateli Unii nie mających obywatelstwa państwa zamieszkania, zostały uregulowane analogicznie do przepisów dyrektywy dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego, ze odpowiednimi różnicami.

Oprócz praw z art. 18 i 19, jednym z najistotniejszych uprawnień, jakie gwarantuje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską jest prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, będące przykładem wyrażenia zasady solidarności *in concreto*. Art. 20 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. Przez tak sformułowaną pomoc należy uznać tę funkcję misji dyplomatycznej, jaką jest ochrona w państwie przyjmującym interesów obywateli państwa wysyłającego, w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe.²¹ Ponadto ten sam artykuł *in fine* stanowi, iż zasady i tryb udzielania takiej pomocy ustanawiają między sobą państwa członkowskie. Należy stwierdzić, że wszystkie obowiązki przedstawicielstw związane z pomocą obywatelom państwa, które prowadzi daną jednostkę, obejmują także obywateli Unii Europejskiej, których państwo takich jednostek nie posiada. Jest to kolejne rozwiązanie odpowiadające idei zbliżenia obywateli Unii Europejskiej do koncepcji „tradycyjnego” obywatelstwa.

Ten doniosły przywilej umożliwia obywatelom mniejszych państw Unii, które nie mają wystarczających środków, aby objąć powszechną ochroną swoich obywateli, korzystanie z opieki dyplomatycznej państw, które mają bardziej rozbudowaną siatkę przedstawicielstw. Powoduje to możliwość podróżowania obywateli Unii po dowolnym kraju bez obawy o brak, jakże istotnej, pomocy w nadzwyczajnych sytuacjach. Szczegółowe rozwiązania dotyczące poruszanych kwestii zostały określone w decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się

²¹ Art. 3 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.Ú. z 1965 r. Nr 37, poz. 232 z załącznikiem.

w ramach Rady, dotyczącej ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne, nr 95/553 z dnia 19 grudnia 1995 r.²² Na podstawie tego aktu stwierdzamy, że taka ochrona obejmuje:

- 1) pomoc w wypadku zgonu;
- 2) pomoc w przypadku poważnego wypadku i ciężkiej choroby;
- 3) pomoc w razie aresztowania lub zatrzymania;
- 4) pomoc ofiarom aktów przemocy;
- 5) udzielenie pomocy i repatriację do kraju pozbawionych środków obywateli Unii.

Ochrona jest realizowana przez udzielanie pomocy finansowej lub pokrycie kosztów, wyłącznie za zgodą właściwych władz państwa członkowskiego, o ile osoba zwracająca się o taką pomoc, zobowiąże się do zwrócenia w całości udzielonej pomocy, chyba że Państwo Członkowskie wymóg ten wyraźnie uchyli.²³

Ostatnią grupę praw określonych w katalogu gwarantującym bezpośrednio funkcjonowanie obywatelstwa Unii Europejskiej, odróżnia od pozostałych przyjęcie odmiennej konstrukcji prawnej, która uniezależnia możliwość skutecznego wykonania swojego prawa od posiadania obywatelstwa Unii, a w przypadku prawa dostępu do dokumentów, nawet od miejsca zamieszkania na jej terytorium. Wynika to przede wszystkim z przepisów umieszczonych w częściach Traktatu dotyczących poszczególnych instytucji, oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji z dnia 30 maja 2001 r.²⁴

Art. 21 stanowi, że każdy obywatel UE ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, odsyłając w dalszej części do art. 194, który precyzuje: jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub mająca siedzibę w państwie członkowskim. Oznacza to zdecydowane odejście od koncepcji zależności obywatelstwa UE od obywatelstwa jednego z jej państw. Zauważmy, że umożliwia to przyznanie praw zdecydowanie większej liczbie podmiotów niż w koncepcji związania.

Sposób realizacji prawa składania petycji reguluje regulamin Parlamentu Europejskiego. Petycje składać mogą wyżej wymienione podmioty indywidualnie lub wspólnie, o ile wskazana sprawa objęta jest zakresem działalności UE i dotyczy ich bezpośrednio. Petycje, o ile spełniają wymogi formalne, wpisywane są do rejestru ogólnego, według kolejności wpływu, a następnie kierowane do właściwych komisji. Komisja może przedłożyć kwestię ombudsmanowi, sporządzić własne sprawozdanie albo

²² Dz.Urz. L 314 z dnia 28.12.1995, s. 0073 0076, CELEX 41995D0553.

²³ Ibidem, art. 6 *a contrario*.

²⁴ Dz.Urz. L 145 z dnia 31.05.2001, s. 0043 0048, CELEX 32001R1049.

w inny sposób wyrazić swoje stanowisko w sprawie. W trakcie rozpatrywania opinii komisja może wysłuchać osób składających petycję²⁵, zorganizować wysłuchanie ogólne lub wysłać swoich członków na miejsce zdarzenia w celu ustalenia faktów, a także zwracać się do Komisji Europejskiej o udostępnienie dokumentów i usług. Skutkiem prac komisji jest możliwość przedłożenia Parlamentowi do głosowania projektów rezolucji skierowanych do Komisji Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej.

Tak ustalona procedura umożliwia podmiotom zdolnym do składania petycji wzbudzenie zainteresowania kreślonymi problemami, które mogą nie być widoczne z poziomu instytucjonalnego, a także wpływać na realizację inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione do tego podmioty.

Drugim z grupy uprawnień niezwiązanych bezpośrednio z obywatelstwem Unii, jest wyrażone w art. 21 *in medio* prawo zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich uszczegółowione przepisami art. 195. Skarga musi dotyczyć przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje sądowe. Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie statusu i warunków wykonywania zadań przez RPO jest aktem o charakterze wykonawczym w stosunku do przepisów traktatowych.²⁶

Uprawniony do wniesienia skargi podmiot musi ją wnieść w terminie zawitym 2 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. Rzecznik działa w wyniku skargi lub z własnej inicjatywy. Skuteczną realizację zadań Rzecznika umożliwia mu jego prawo do żądania wszelkich informacji od instytucji, organów, a w określonych przypadkach także od Państw Członkowskich. Jeżeli ombudsman ujawni przypadek niewłaściwego działania administracji, wówczas przedkłada projekty zaleceń zainteresowanej instytucji lub organowi, na co podmioty te mają obowiązek przekazać Rzecznikowi szczegółową opinię, w terminie 3 miesięcy. Jeżeli Rzecznik stwierdzi, że taka opinia nie jest satysfakcjonująca, może sporządzić specjalne sprawozdanie do PE, które może z kolei zawierać zalecenia.

Art. 21 Traktatu z Rzymu, w związku z art. 255, przyznaje każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym z Państw Członkowskich, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady, Komisji oraz do pozostałych instytucji i organów wymie-

²⁵ Wydaje się, że w polskim tłumaczeniu użyto niewłaściwie słowa przesłuchanie, które w polskim języku prawniczym oznacza czynność procesową, a w rozpatrywanym przypadku komisja PE w takie prawo nie została wyposażona.

²⁶ Dz.Urz. L 113 z dnia 4.05.1994, s. 0015 0018, CELEX 31994D0262.

nionych w art. 7. Warunki dostępu do informacji określa wcześniej przytoczone rozporządzenie Parlamentu i Rady. Rozwiązania ta realizują zasadę jawności i przejrzystości oraz „pozwalają obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, gwarantują że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli”²⁷. Należy zwrócić uwagę, że rozporządzenie rozciąga swoją moc obowiązującą także na wszystkie agencje utworzone w ramach Unii Europejskiej. Co więcej, ze względu na doniosłość działań instytucji UE, prawo dostępu do dokumentów przysługuje wszelki osobom fizycznym i prawnym, i jest niezależne od więzów z jednym z państw członkowskich.

Dokumentem w rozumieniu tego rozporządzenia jest każda treść, bez względu na nośnik, dotycząca kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji. Odmowa dostępu do dokumentu może nastąpić wyłącznie ze względu na ściśle określone podstawy. Instytucja, do której podmiot wnioskuje jest zobowiązana do udzielenia odpowiedzi w ciągu 15 dni od dnia rejestracji wniosku. W wyjątkowych przypadkach termin ten może ulec wydłużeniu o kolejne 15 dni. Ważną gwarancją dostępu jest użycie w tekście normatywnym zwrotu niedookreślonego, dobrych praktyk administracyjnych, których obowiązkiem stworzenia ciąży na wyżej wymienionych instytucjach. Umożliwia to w pełni kompleksową realizację prawa wniosku.

Zapewnienie wszechstronnych gwarancji realizacji praw określonych w art. 22 TWE, łącznie z prawem wniesienia skargi do organów sądowych UE, powoduje pełną transparentność działań instytucji i organów UE, co umożliwi jej obywatelom podejmowanie działań z odpowiednim wyprzedzeniem i możliwością wpływu na proces decyzyjny w ramach Unii. Zapewnia nadto poniesienie odpowiedzialności publicznej przez służbę urzędniczą, co ze względu na rozbudowany aparat administracyjny, jest nie do przecenienia.

Podsumowując, obywatelstwo Unii jest istotnym elementem realizacji jej celów. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego tekstu nie jest możliwe dokonanie choćby skromnego komentarza odnośnie niezwykle bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii, czy też przytoczenie szczegółowych rozwiązań ustawodawczych państw członkowskich. Jednakże, mimo tych przeszkód, można wyprowadzić pewne wnioski. To stosunkowo nowatorskie rozwiązanie ma zapewnić przede wszystkim realizację celów i zasad na jakich opiera się Unia Europejska osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego. Problem dotyczy sygnalizowanej już kwestii grupy osób, których

²⁷ Preambuła rozporządzenia.

obywatelstwo nie powoduje przyznania uprawnień traktatowych. Tę kwestię należy dogłębnie rozważyć, zwłaszcza ze względu na napięcia między społeczeństwem egzystującym w obszarze UE. Rozwiązanie należy poprzedzić szeroką dyskusją w środowiskach prawniczych, socjologicznych i politologicznych. Dopiero wiedza uzyskana w ten sposób umożliwi decydom skuteczne rozwiązania w tej kwestii. Ponadto, należy zmierzać do rozszerzania praw obywateli, co można przeprowadzić przede wszystkim przez inkorporację do porządku prawnego Karty Praw Podstawowych Unii. W tym kierunku szedł Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, jednak w związku z tym, że pod wpływem obecnej sytuacji politycznej nie wydaje się aby traktat został przyjęty, należy rozpocząć debatę nad nadaniem Kartie mocy prawnej, przez przyjęcie jej w innej formie.

Bibliografia:

Całka E., Parlament Europejski [w:] Prawo europejskie. Zarys wykładu, pod red. R. Skubisza i E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 2003.

Dudzik J., Swoboda przepływu pracowników [w:] Prawo europejskie. Zarys wykładu, pod red. R. Skubisza i E. Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 2003.

Kręcis W., Prawo wyborcze [w:] Polskie prawo konstytucyjne, pod red. W. Skrzydło, Lublin 2004.

Mielnik B., Obywatelstwo Unii Europejskiej, AUWr Prawo Nr 2242, Wrocław 2000.

Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., Dokumenty europejskie, tom IV, Lublin 2003.