

MIECZYŚLAWA ZDANOWICZ

W KIERUNKU OBYWATELSTWA UNII

Traktat z Maastricht w sprawie Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku¹ modyfikując Traktat o Wspólnocie Europejskiej wprowadził nową instytucję obywatelstwa Unii. Obywatelstwem tym objęci są obywatele państw członkowskich. Biorąc jednak pod uwagę fakt stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami i dążenia naszego państwa do uzyskania pełnego członkostwa, również i obywatele Polscy, i to w niedalekiej przyszłości i niezależnie od ich woli, staną się adresatami tych zapisów. Celowym zatem wydaje się przybliżenie Czytelnikowi tej instytucji, wskazanie jej podstawowych założeń i istoty oraz określenie zakresu praw przysługujących jednostce. Należałoby również zastanowić się nad perspektywami rozwoju obywatelstwa europejskiego i konsekwencji, jakie przyniesie ono dla Polski.

I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA OBYWATELSTWA UNII

Traktat z Maastricht ustanowił formalnie, w kategoriach prawnych obywatelstwo Unii. Artykuł 17 (8)^{*} tej regulacji stanowi:

1. Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii.
2. Obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych niniejszym Traktatem i podlegają obowiązkowi w nim określonym.

Traktat Amsterdamski uzupełnił pkt 1 o zdanie: „Obywatelstwo Unii uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwa narodowego”².

Czym zatem jest obywatelstwo Unii? Czy w odniesieniu do osób posiadających obywatelstwo Unii możemy powiedzieć, iż posiadają podwójne obywatelstwo? Z jakim wreszcie zakresem praw i obowiązków związane jest posiadanie tego obywatelstwa? Niniejsza część pracy będzie stanowiła próbę odpowiedzi na te pytania.

Sam traktat nie definiuje pojęcia obywatelstwa Unii, reguluje jedynie sposób jego powstania. Bez wątplenia możemy stwierdzić, iż stronami tego stosunku są jednostka i Unia. Unia nie jest przecież państwem, i jak

* W nawiasach jest podana dawna numeracja.

¹ Tekst traktatu: Z. M. Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty*, Tom 2, Białystok 1993, s. 189 i n.

² Tekst traktatu: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, t. III, Wyd. „Morpol”, Lublin 1999, s. 113.

podkreśla się w doktrynie, nie ma osobowości prawnej³. Sama zaś Unia jest ewoluującą strukturą organizacyjną o charakterze integracyjnym, ponadnarodowym, która posiada cele w sferze krajowej i międzynarodowej i której pewne elementy, zwłaszcza Wspólnoty Europejskie, mają osobowość prawną⁴. S. Hall podkreśla, iż określenie „każda osoba” odnosi się do osoby fizycznej. Nie obejmuje zaś osób prawnych. Potwierdzają to dwa kolejne artykuły przyznające obywatelom Unii prawo do swobodnego poruszania się i przebywania (art. 18 (8a)) oraz prawo do głosowania w wyborach samorządowych (art. 19 (8b))⁵. Obywatelstwo Unii jest zatem stosunkiem jednostki, osoby fizycznej posiadającej obywatelstwo jednego z państw członkowskich oraz Unii.

Z zapisów traktatowych wynika natomiast wprost, iż obywatelstwo Unii uzależnione jest od posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego. Przy czym nieważny jest sposób nabycia obywatelstwa określonego państwa. Nie ma też znaczenia, jakie zasady nabycia obywatelstwa przyjmuje państwo w swojej wewnętrznej regulacji. Deklaracja w sprawie obywatelstwa, będąca dokumentem dodatkowym do Traktatu o Unii Europejskiej, stanowi, iż kwestia, czy jednostka posiada obywatelstwo państwa członkowskiego, będzie rozstrzygana wyłącznie przez odesłanie do prawa wewnętrznego zainteresowanego państwa. Państwa członkowskie mogą w związku z tym składać informacje, kogo uważają za swojego obywatela⁶. Zatem sprawy związane z regulacją obywatelstwa krajowego nadal pozostają w sferze wyłącznej kompetencji państw. Osoba posiadająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich nabywa automatycznie obywatelstwo Unii bez potrzeby spełniania jakichkolwiek dodatkowych warunków czy formalności. Co więcej, dla samego faktu nabycia obywatelstwa Unii nie jest wymagane, aby osoba zamieszkiwała na stałe na terytorium państwa obywatelstwa lub terytorium innego państwa członkowskiego. Potwierdza to stanowisko orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot w sprawie M. V. Michelettiego, zgodnie z którym obywatel państwa członkowskiego posiadający ponadto obywatelstwo państwa trzeciego, aby być beneficjentem prawa wspólnotowego nie musi na stałe zamieszkiwać w obszarze wspólnotowym, lecz może posiadać domicyl w państwie trzecim. Przebywanie lub zamieszkanie na terytorium jakiegokolwiek państwa członkowskiego ma jedynie znaczenie przy korzystaniu z pewnych praw wynikających z obywatelstwa Unii⁷. Nie ma zaś żadnego znaczenia dla samego aktu jego nabycia. Realizacja bowiem prawa do swobodnego poruszania się i zamieszkania (art. 18 (8a)) jest możliwa wyłącznie na terenie państw członkowskich. Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych

³ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Tom Organizatora TNOIK, Toruń 1996, s. 128; C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1993, z. 2, s. 70; D. Howard SJ, *Obywatelstwo europejskie – krok w nieznaną*, „Przegląd Powszechny” 1996, nr 2, s. 49.

⁴ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 70.

⁵ S. Hall, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London 1995, s. 14.

⁶ *Treaty on European Union. Declaration on nationality of a Member State*, OJ C 191, 29.07.1992, s. 0098.

⁷ *Judgement of the Court of 7 July 1992, Mario Vincente Micheletti and others v. Delegation del Gobierno en Cantabria*, Case C – 369/90, „European Court Reports” 1992, 690J0369, s. 1 - 4239.

(art. 19 (8b)) uwarunkowane jest zamieszkaniem na terenie państwa członkowskiego. Realizacja natomiast prawa do opieki dyplomatycznej (art. 20 (8c)) oraz prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz rzecznika praw obywatelskich (art. 21 (8d)) nie jest związana z miejscem zamieszkania czy pobytu. Bez znaczenia również dla statusu obywatelstwa Unii jest fakt nabycia nowego obywatelstwa innego państwa członkowskiego. B. Nascimbene podkreśla, że prawo Unii jest neutralne w stosunku do problemu posiadania więcej niż jednego obywatelstwa⁸. Dopóki zmiany dotyczące statusu obywatelstwa dokonują się w obrębie państw członkowskich Unii i nie następuje utrata obywatelstwa państwa członkowskiego, pozostaje to bez wpływu na istnienie obywatelstwa Unii. Utrata natomiast obywatelstwa państwa członkowskiego spowoduje utratę obywatelstwa Unii. Postanowienia traktatowe nie przewidują, w jaki sposób następuje nabycie i utrata obywatelstwa Unii, nie przewidują też żadnej procedury ani żadnych formalności. Należy zatem przyjąć, iż zarówno nabycie obywatelstwa Unii, jak i jego utrata (w przypadku utraty obywatelstwa państwa członkowskiego) następuje automatycznie, z mocy prawa. Obywatelstwo Unii nie zastępuje, co wynika wprost z Traktatu Amsterdamskiego, obywatelstwa krajowego, lecz jedynie je dopełnia.

Założeniem obywatelstwa Unii jest wypełnienie luki pomiędzy, z jednej strony, rosnącym wpływem Wspólnoty na problematykę obywatelstwa, z drugiej zaś, prawie wyłącznie krajową ochroną praw i obowiązków i uczestnictwa w demokratycznych procesach⁹. Według stanowiska Parlamentu Europejskiego, obywatelstwo Unii jest uzupełnieniem obywatelstwa krajowego, które zawiera prawa i obowiązki dodatkowe do tych, które wynikają z obywatelstwa państwa członkowskiego¹⁰. Podobne stanowisko prezentuje C. Glosa podkreślając, że obywatelstwo Unii nie zastępuje obywatelstwa, lecz raczej tworzy dodatkowy zakres praw dla obywateli państw członkowskich. Obywatelstwo Unii dodaje do pierwszej grupy praw obywatelskich posiadanych w swoim państwie członkowskim drugi zakres nowych praw przysługujących w jakimkolwiek państwie członkowskim¹¹. W. Lang podkreśla jednak, że postanowienia Traktatu z Maastricht nie tworzą prawnego ponadnarodowego standardu krajowego obywatelstwa¹². S. Hall jest zdania, że obywatelstwo Unii jest *de jure* kategorią, która jest utworzona przez prawo Wspólnoty i której zakres osobowy odnosi się do zasad obywatelstwa państw członkowskich. Zauważa ponadto, iż następuje przesunięcie spraw obywatelstwa z zarezerwowanej dla państw członkowskich sfery do regulacji Unii¹³.

⁸ B. Nascimbene, *Nationality law and Citizenship of the European Union. Towards a European law on Nationality?*, w: *Nationality Law in the European Union*, Butterworths, Giuffrè Editore, Milano 1996, s. 5.

⁹ *Fact Sheets on the European Union, European parliament*, „Directorate-General for Research”, European Communities 1998, s. 57.

¹⁰ *Fact Sheets on the European Union, European Parliament*, „Directorate-General for Research”, European Communities 1998, s. 57.

¹¹ C. Glosa, *Citizenship on the Union and Nationality of Member States*, „Common Market Law Review” 1995, nr 32, s. 493.

¹² W. Lang, *The Person Before the Law and Citizenship in Europe*, „Comparative Law Review”, ed. Nicholas Copernicus University 1996, vol. 6, s. 63.

¹³ S. Hall, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London 1995, s. 9.

Obywatelstwo Unii zakłada, że obywatele państw członkowskich mają podwójny polityczny związek: szczególny z odpowiednim państwem-stroną oraz wspólny z Unią¹⁴.

D. Oliver i D. Heater oceniają koncepcję obywatelstwa Unii jako wyłączną, nie rozciąga się ona bowiem na obywateli państw spoza Unii mieszkających na terytorium Wspólnoty¹⁵.

C. Glosa określa obywatelstwo Unii jako status cywilny osoby fizycznej¹⁶. U. K. Preuss uważa, że obywatelstwo Unii jest nie tyle stosunkiem jednostki wobec instytucji Wspólnoty, lecz raczej szczególnym społeczno-prawnym statusem wobec narodowych państw członkowskich¹⁷. C. Mik uznaje obywatelstwo Unii za więź prawną zależną, jej powstanie zależy bowiem od istnienia więzi przynależności prawnej między jednostką a państwem członkowskim. Autor określa ponadto obywatelstwo Unii jako wzajemną, personalną, akcydentalną i pozorną więź prawną¹⁸. Z określeniami tymi polemizują J. Galster i Z. Witkowski¹⁹, uznając za pleonazm stwierdzenie, iż jest to więź wzajemna. Odnośnie stwierdzenia, iż jest to więź akcydentalna uznają, że stosunek ten uzupełnia raczej status prawny cudzoziemca, nie zaś obywatelstwo krajowe. Więź pozorną, która ma oznaczać automatyczne i bezwarunkowe uzależnienie obywatelstwa europejskiego od przynależności państwowej jest, zdaniem autorów, raczej więzią wtórną.

Zdaniem J. Galstera i Z. Witkowskiego obywatelstwo europejskie należy uznać za obywatelstwo *sui generis*²⁰.

C. Mik zwraca uwagę, iż krytycy obywatelstwa europejskiego nie dostrzegają podobieństw funkcjonalnych obu instytucji. Według niego obywatelstwo europejskie, tak samo jak obywatelstwo krajowe, służy do zapewnienia pewnych praw jednostkom, kreuje też więź swoistej lojalności między jednostką a podmiotem, na terytorium którego ona funkcjonuje. Zdaniem autora obywatelstwo europejskie nie jest koncepcją jakościowo różną od obywatelstwa państwowego²¹.

Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w świetle przedstawionych powyżej rozważań i postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Po wszechnie bowiem zwraca się uwagę na aspekt związku prawnego jednostki i państwa. Obywatelstwo Unii jest więzią pomiędzy jednostką a Unią. Obywatelstwo Unii nie jest takim samym rodzajem więzi, jaki istnieje między jednostką a państwem. Zasadnicza różnica sprowadza się do podmiotów stosunku. Ponadto z obywatelstwa Unii wynikają jedynie określone uprawnienia dla jednostki, nie tworzy ono w chwili obecnej żadnych zob-

¹⁴ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 494.

¹⁵ D. Oliver, D. Heater, *The Foundations of Citizenship*, Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore 1994, s. 134.

¹⁶ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 494 - 495.

¹⁷ U. K. Preuß, *Wstępne uwagi o koncepcji obywatelstwa europejskiego*, w: *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej*, Forum Europy Środkowo-Wschodniej przy Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 1996.

¹⁸ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 68.

¹⁹ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy...*, s. 128.

²⁰ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy...*, s. 128.

²¹ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 71.

wiązań jednostki wobec Unii. Zakres praw przysługujących jednostce w związku z obywatelstwem Unii jest bardzo wąski. Trudno mówić o lojalności między jednostką a podmiotem, na terytorium którego jednostka funkcjonuje, kiedy jednostka nie posiada żadnych zobowiązań wobec tego podmiotu. Nie możemy w związku z powyższym w odniesieniu do osób posiadających obywatelstwo Unii powiedzieć, iż posiadają podwójne obywatelstwo. Jest to jednak szczególnego rodzaju status, gdyż jednostkę łączy z jednej strony prawny związek z określonym państwem, z drugiej zaś szczególny rodzaj więzi z Unią. Przy czym istnienie tego drugiego uzależnione jest od posiadania obywatelstwa któregoś z państw członkowskich.

Obywatelstwo Unii i obywatelstwo państwowe są jakościowo różnymi koncepcjami. Tezę tę potwierdza fakt, iż obecnie zdecydowanie rzadziej niż miało to miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych mówi się o zastąpieniu obywatelstwa państwowego instytucją obywatelstwa Unii.

W doktrynie porównuje się obywatelstwo europejskie do obywatelstwa państw federalnych, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Zasadnicza jednak różnica sprowadza się do tego, iż obywatelstwo amerykańskie znajduje podstawę w konstytucji, podczas gdy europejskie w umowie międzynarodowej. Ponadto obywatelstwo państwa federalnego nie jest zależne od posiadania obywatelstwa stanowego, lecz wręcz odwrotnie, to obywatelstwo stanowe ma znaczenie wtórne wobec obywatelstwa federalnego. Obywatelstwo europejskie wreszcie opiera się na wąskim kręgu praw, podczas gdy obywatelstwo krajowe związane jest z szerokim katalogiem praw obywatelskich²².

II. ZAKRES PRAW WYNIKAJĄCYCH Z OBYWATELSTWA UNII

1. Prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich

Traktat o Wspólnocie Europejskiej w art. 18 (8a) stanowi, iż: „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich, z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych niniejszym Traktatem i środkami podjętymi dla wprowadzenia go w życie. Rada może przyjąć postanowienia mające na celu ułatwienie korzystania z praw określonych w ustępie 1; o ile niniejszy Traktat nie stanowi inaczej, Rada działa jednomyślnie, na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”.

W doktrynie podkreśla się, iż prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium wspólnotowym nie jest prawem nowym²³. Art. 39 (48) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej regulował bowiem swobodny przepływ pracowników na terenie Wspólnoty. Artykuł ten odnosił się jednak tylko do pracowników obywateli państw członkowskich i wprowa-

²² C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 68 - 69.

²³ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 73; J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium wiedzy...*, s. 129.

dział zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w dziedzinie zatrudnienia, płac oraz innych warunków pracy. Swoboda zaś przepływu pracowników obejmowała prawo do przyjmowania pracy konkretnie zaoferowanej, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytorium państw członkowskich, przebywania na terytorium jednego z państw członkowskich w celu wykonywania tam zawodu i pozostawania po objęciu pracy na terytorium jednego z państw. Przy czym prawo to nie ma charakteru bezwzględnego, może bowiem być ograniczone względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Zasada swobodnego przepływu w ujęciu art. 39 (48) ma jednak ograniczony krąg podmiotowy. Same postanowienia odnoszą się bowiem tylko do pracowników obywateli państw członkowskich. Natomiast dyrektywa Rady z 28 czerwca 1990 roku przewiduje, iż państwa członkowskie mogą przyznać prawo zamieszkiwania dla obywateli państw członkowskich, którzy nie posiadają takiego prawa na podstawie prawa wspólnotowego i członków ich rodzin, pod warunkiem jednakże, iż mają zapewnione pełne ubezpieczenie oraz mają w wystarczającym stopniu zapewniony system pomocy socjalnej podczas całego okresu zamieszkiwania²⁴. Prawo zamieszkiwania na podstawie dyrektyw Rady zostało też przyznane w stosunku do pracujących na własny rachunek osób nieczynnych zawodowo²⁵ oraz studentów²⁶.

Czy obie regulacje dotyczące swobody przepływu osób zawarte w art. 18 (8a) i art. 39 (48) są tożsame? Analiza obu artykułów wskazuje na pewne zróżnicowanie. Art. 39 (48) dotyczy pracowników obywateli państw członkowskich. Natomiast art. 18 (8a) odnosi się do osób posiadających obywatelstwo Unii, a więc do osób posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego, bez względu na istniejący stosunek pracy. B. Nascimbene podkreśla, że postanowienia dotyczące swobody poruszania się są w drodze wyjątku stosowane również w odniesieniu do członków rodzin, którzy nie są obywatelami Unii. Prawo to nie wynika z traktatu o Unii Europejskiej, lecz z prawa pochodnego. Jednak związki rodzinne i prawo do jedności rodziny są, zdaniem autora, uważane jako przeważające²⁷. Jeśli chodzi o zakres przestrzenny pokrywa się on w pełni. Natomiast zakres przedmiotowy praw jest precyzyjniej określony w art. 39 (48), prawa bowiem obywateli Unii zostały ujęte bardzo ogólnie jako prawo do swobodnego poruszania się i przebywania. Prawo to może być również ograniczone warunkami określonymi w traktacie.

Jak podkreśla C. Głosa prawo przemieszczania się nie zależy od istnienia celów ekonomicznych²⁸.

C. Mik zwraca uwagę na celowość powtórzenia w art. 18 (8a) prawa do swobodnego poruszania się i przebywania. Po pierwsze, zdaniem autora, nastąpiło jednoznaczne uogólnienie uprawnienia, zerwanie z niewolniczym uzależnieniem od koncepcji wspólnego rynku. Po drugie – doszło do usy-

²⁴ Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990, OJ L 180, s. 0026 - 0027.

²⁵ Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990, OJ L 180, s. 0028 - 0029.

²⁶ Council Directive 90/366/EEC of 28 June 1990, OJ L 180, s. 0030.

²⁷ B. Nascimbene, *Nationality laws...*, s. 6.

²⁸ C. Głosa, *Citizenship of the Union...*, s. 496.

tuowania prawa swobodnego poruszania się w prawie pierwotnym; i po trzecie – ujęcie prawa poruszania się w postaci ogólnej było konieczne ze względów merytorycznych, dla urzeczywistnienia m.in. konwencji dublińskiej o prawie azylu²⁹.

Wśród podstaw prawnych swobody przemieszczania się obywateli Unii, Parlament Europejski wskazuje art. 14 (7a) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej przewidujący podjęcie przez Wspólnotę wymaganych środków zmierzających do stopniowego utworzenia rynku wewnętrznego oraz analizowany już art. 18 (8a). Wolność przemieszczania się osób i zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach są częścią szerszej koncepcji wewnętrznego rynku, w którym nie jest możliwe istnienie wewnętrznych granic lub też utrudnianie jednostce swobody przemieszczania się. Obecna jednak sytuacja nie zapewnia tej swobody, ponieważ nie wszystkie przewidziane środki dotyczące eliminacji kontroli zostały wprowadzone w życie³⁰. Najbardziej znaczący postęp w tej dziedzinie dokonał się w związku z realizacją Porozumień z Schengen. Układ z Schengen z 1985 roku i Porozumienie Wykonawcze do niego z 1990 roku tworzą obszar bez wewnętrznych granic. Pierwotnie stronami Układu i Porozumienia Wykonawczego były: Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja i Niemcy. Stopniowo do Układu przystępowały coraz to nowe państwa³¹. Należy przy tej okazji wskazać na zewnętrzne aspekty swobody przemieszczania się i wprowadzenia obszaru bez wewnętrznych granic. Jedną z takich konsekwencji jest przyjęcie przez państwa jednolitej polityki wizowej czy podpisanie w 1990 roku konwencji dublińskiej, określającej zasady odpowiedzialności państw za badanie wniosku azylowego złożonego na terytorium jednego z państw członkowskich.

Komisja Europejska w swoich corocznych raportach wskazuje sposoby realizacji prawa do swobodnego poruszania się i przebywania. Oprócz wyżej przedstawionych Komisja wskazała m.in. następujące mechanizmy: przyjęcie konwencji dotyczącej zewnętrznych granic, Europejskiego Systemu Informacyjnego oraz przyjęcie jednolitej polityki wizowej w stosunku do obywateli państw poza Unii³².

2. Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Art. 19 (8b) stanowi, iż każdy obywatel Unii zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem posiada prawo do

²⁹ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 74.

³⁰ European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, European Communities 1998, s. 59.

³¹ Protokoły przystąpienia i umowy do Układu z 1985 roku i Porozumienia Wykonawczego z 1990 roku złożyły: Włochy (27 listopada 1990 roku), Hiszpania i Portugalia (25 czerwca 1991 roku), Grecja (6 listopada 1992 roku), Austria (28 kwietnia 1995 roku), Dania, Finlandia i Szwecja (10 grudnia 1996 roku). Dane za: 1999/435/EC: Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, „Official Journal” L 176,10/07/1999, s. 0001 - 0016. Norwegia i Islandia, nie będące członkami Unii, posiadają status obserwatora.

³² European Commission, *General Report on the Activities of the European Union*, 1995 (s. 11 - 12), 1996 (s. 18 - 19), 1997 (s. 23 - 24), 1998 (s. 13).

głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w Państwie Członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Na podobnych zasadach obywatele Unii mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Prawo to będzie wykonywane zgodnie ze szczegółowymi ustaleniami przyjętymi przez Radę, działającą jednomyślnie, na wniosek Komisji po porozumieniu z Parlamentem Europejskim. Ustalenia te mogą przewidywać wyłączenia uzasadnione problemami specyficznymi dla danego państwa członkowskiego.

Prawo wyborcze w wyborach samorządowych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego są jedynymi prawami politycznymi przyznanymi obywatelom Unii. Fakt ten ma jednak doniosłe znaczenie, bowiem tradycyjnie określenie praw wyborczych należało do wyłącznej kompetencji państwa i jednostka korzystała z tych praw jedynie na terenie państwa swojego obywatelstwa. Zatem prawa, jakie ma jednostka w wyborach samorządowych uległy znacznemu rozszerzeniu na teren wszystkich państw członkowskich. Traktat o Wspólnocie Europejskiej zmienia tę zasadę przewidując, iż w odniesieniu do wyborów samorządowych oraz Parlamentu Europejskiego obywatele Unii korzystają z czynnego i biernego prawa wyborczego w kraju, w którym zamieszkują, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawa zawarte w art. 19 (8b) są przykładem stosowania zasady równości i niedyskryminacji między obywatelami a osobami nie mającymi obywatelstwa państwa członkowskiego i są następstwem przyznania prawa przemieszczania się i pobytu określonego w art. 18 (8a)³³. Ponadto postanowienia te mają na celu usunięcie obywatelstwa jako warunku posiadania prawa wyborczego³⁴.

Jak podkreśla C. Glosa, zastrzeżenie przez państwa praw wyborczych dla ich własnych obywateli jest oparte na związkach między obywatelstwem a suwerennością. Większość konstytucyjnych porządków państw przyjmuje polityczną neutralność cudzoziemców. Jedną z największych trudności związanych z akceptacją obywatelstwa Unii jest potrzeba ograniczeń sfery konstytucyjnej zastrzeżonej dla obywateli. Wspomniany autor wskazuje, że postanowienia Traktatu ciągle jednak respektują przewagę związków obywatelstwa, bowiem po pierwsze – prawa polityczne, które dowodzą suwerenności, takie jak prawa wyborcze w wyborach powszechnych lub prawo do udziału w referendum, są wyłączone z praw związanych z obywatelstwem Unii, po drugie zaś – Traktat przewiduje możliwość wyłączenia z uwagi na specyficzne problemy danego państwa³⁵.

Stosownie do postanowień Traktatu, Rada przyjęła dyrektywę 94/80/EC³⁶ odnoszącą się do wyborów samorządowych. W celu ochrony suwerennych interesów państwa, państwa członkowskie mogą zastrzec, że tylko ich

³³ European Parliament, *Fact Sheets...*, s. 61.

³⁴ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 239.

³⁵ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 498.

³⁶ Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994, OJ L 368, 31/12/1994, s. 0038 - 0047.

obywatele mają prawo kandydować do organów wykonawczych w jednostkach samorządowych. Jednak jak podkreśla się, może to być nadmiernym ograniczeniem możliwości obywateli innego państwa wykonywania ich prawa do kandydowania³⁷. Na podstawie tej dyrektywy państwa mogą stosować pewne ograniczenia np. mogą wprowadzić dłuższy minimalny okres zamieszkiwania jako warunek uczestnictwa w wyborach tam, gdzie proporcje obywateli Unii mających bierne i czynne prawo wyborcze do ogółu uprawnionych przekracza 20% (np. w Luksemburgu³⁸ i pewnych okręgach Belgii).

Jeśli chodzi o wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się one zgodnie z narodowymi procedurami państw członkowskich, bowiem jednolita procedura, o której stanowi art. 190 ust. 4 (138 ust. 3), nie została jeszcze przyjęta. Rada, działając jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, ustala odpowiednie przepisy, które są zalecane państwu członkowskim do przyjęcia zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. W sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego 6 grudnia 1993 roku Rada przyjęła dyrektywę 93/109/EC, w której ustaliła szczegółowe zasady dotyczące biernego i czynnego prawa wyborczego obywateli Unii. Uczestnictwo w wyborach w państwie pobytu oparte jest na tych samych warunkach, jakie odnoszą się do obywateli tego państwa. Osoba kandydująca może jednakże kandydować tylko w jednym państwie członkowskim. Państwa członkowskie, w których więcej niż 20% mieszkańców mających prawo wyborcze ma obywatelstwo innego państwa mogą wprowadzić pewne ograniczenia związane z wymogiem przebywania przez określony czas na terytorium tego państwa³⁹.

Parlament Europejski ustalił następujące zasady dla ujednoczenia reguł wyborczych:

- podział mandatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego będzie określony w związku z proporcjonalnym systemem reprezentacji stosownie do liczby głosów oddanych na terytorium państwa członkowskiego;
- głosowanie będzie oparte na listach sporządzonych dla całego terytorium państwa członkowskiego lub też dla regionów czy wielomandatowych okręgów wyborczych;
- jeżeli państwo członkowskie stosuje jednomandatowy system wyborczy, nie więcej niż dwie trzecie miejsc przeznaczonych dla tego państwa członkowskiego może być rozdzielone na tych warunkach. Pozostałe miejsca przeznaczone dla tego państwa będą rozdzielone zgodnie z zasadą, że podział wszystkich miejsc będzie proporcjonalny do ogólnej liczby oddanych głosów;
- państwa członkowskie mogą ustalać preferencje wyborcze, kiedy wybory oparte są na listach;
- państwo członkowskie może ustalić minimalny próg do podziału miejsc, który będzie kształtować się między 3 - 5% oddanych głosów;

³⁷ European Parliament, *Fact Sheets...*, s. 61.

³⁸ Luksemburg będący najmniejszym państwem Unii posiada jednocześnie największą ilość imigrantów, około 30%, z czego więcej niż 1/3 to Portugalczycy. P. Close, *Citizenship, Europe and Change*, Macmillan Press, Londyn 1995, s. 94.

³⁹ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993, OJ L 329, s. 0034 - 0038.

— państwo członkowskie może podjąć ograniczone specjalne kroki uwzględniające regionalne właściwości. Te rozwiązania jednak nie mogą naruszać zasady proporcjonalnej reprezentacji⁴⁰.

Raporty Komisji Europejskiej podkreślają pełną transpozycję dyrektywy przez państwa członkowskie. Zastrzeżenia Komisja kierowała jedynie w odniesieniu do Belgii, wszczynając postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁴¹. Trybunał w wyroku wydanym dnia 9 czerwca 1997 roku potwierdził zaniedbanie Belgii w wykonywaniu zobowiązań wynikających z art. 14 dyrektywy 94/80/EC⁴². Komisja wskazała jednakże, iż obywatele Unii w małym stopniu wykorzystują swoje uprawnienia w zakresie biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴³.

3. Prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo zwracania się do rzecznika praw obywatelskich

Artykuł 21 (8d) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej przewiduje, iż każdy obywatel Unii ma prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego zgodnie z art. 194 (138d). Artykuł 194 (138d) stanowi, że wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby fizyczne lub prawne, zamieszkałe lub posiadające swoją statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo zgłaszania, pojedynczo lub razem z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących ich bezpośrednio.

Każdy obywatel Unii może też zwracać się do rzecznika praw obywatelskich.

B. Nascimbene podkreśla, iż prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo zwracania się do rzecznika praw obywatelskich są prawami przyznanymi nie tylko obywatelom Unii, lecz także osobom fizycznym i prawnym zamieszkałym i mającym statutową siedzibę w państwie członkowskim⁴⁴. Również C. Glosa zauważa, że zgodnie z konstytucyjną tradycją państw zachodnich instytucje te są instrumentem służącym osobom fizycznym i prawnym, nie są natomiast przywilejem związanym ze statusem obywatelstwa⁴⁵.

Zgodnie z oceną C. Glosy petycje tradycyjnie są uznawane za instrument bezpośredniego udziału jednostek w życiu politycznym. Jednak nawet konstytucyjne porządki kilku państw (np. Holandii, Niemiec, Belgii, Grecji i Luksemburga) nie ograniczają prawa petycji jedynie dla własnych obywateli⁴⁶.

⁴⁰ European Parliament, *Fact Sheets...*, s. 62.

⁴¹ *General Report on the Activities of the European Union 1997*, Brussels, Luxembourg 1998, s. 25.

⁴² Case C-323/97. Dyrektywa Rady 94/80/EC dotyczyła wykonywania praw wyborczych (biernego i czynnego) w wyborach municypalnych przez obywateli Unii zamieszkujących w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994, OJ L 368, s. 0038 - 0047.

⁴³ *General Report on the Activities of the European Union 1998*, Brussels, Luxembourg 1999, s. 14.

⁴⁴ B. Nascimbene, *Nationality laws...*, s. 7.

⁴⁵ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 504.

⁴⁶ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 504.

Petycje kierowane do Parlamentu Europejskiego mają umożliwić wskazanym w art. 194 (138d) podmiotom wyrażanie opinii na temat polityki prowadzonej przez Wspólnotę. Z drugiej natomiast strony są dla członków Parlamentu Europejskiego ważnym źródłem informacji o problemach powstających w związku z implementacją prawa wspólnotowego. Petycja może dotyczyć każdej sprawy objętej zakresem działalności Wspólnoty. Zatem zakres spraw, jakich może dotyczyć petycja, ujęty jest bardzo szeroko. Jedynym ograniczeniem jest wymóg, aby poruszona sprawa dotyczyła bezpośrednio wnoszącego petycję.

Parlament Europejski powołał specjalny organ: Komitet do spraw petycji. Po rejestracji wpływu petycji Komitet dokonuje wstępnego badania jej dopuszczalności według wyżej wskazanych kryteriów. Komitet do spraw petycji zwraca się do Komisji o informacje w sprawie. Może też zwrócić się z prośbą o opinie do innych komitetów. Po zebraniu wystarczających informacji petycja jest wpisywana jako punkt porządku posiedzenia Komitetu, w którym uczestniczy również przedstawiciel Komisji. Członkowie Komitetu do spraw petycji mają możliwość zadawania dodatkowych pytań przedstawicielowi Komisji. W zależności od rodzaju petycji dalsza procedura może mieć różny przebieg. I tak przy petycjach dotyczących indywidualnego, konkretnego przypadku Komitet kontaktuje się z odpowiednim organem lub podejmuje interwencję u stałego przedstawiciela przy Unii Europejskiej danego państwa członkowskiego. Jeżeli natomiast petycja dotyczy sprawy o ogólnym znaczeniu i jeżeli Komitet do spraw petycji uzna, że ustawodawstwo wspólnotowe zostało naruszone, wówczas może zainicjować skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Petycje dotyczące kwestii politycznych są podstawą do podjęcia politycznej inicjatywy przez Parlament Europejski.

Petycje podpisane przez ponad pięćdziesiąt osób znane są jako petycje grupowe⁴⁷. Największa ilość petycji dotyczy spraw socjalnych, ochrony środowiska naturalnego, podatków oraz wolnego przepływu osób.

Każdy obywatel Unii może również zwrócić się do rzecznika praw obywatelskich. Rzecznik praw obywatelskich jest instytucją powołaną dopiero przez Traktat o Unii Europejskiej. Parlament Europejski powołuje rzecznika praw obywatelskich na okres kadencji Parlamentu. Odwołać rzecznika może jedynie Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Parlamentu, gdy nie spełnia on już warunków koniecznych dla wykonywania swoich obowiązków lub jeżeli jest winien poważnego uchybienia. Rzecznik praw obywatelskich jest organem całkowicie niezależnym w wykonywaniu swoich obowiązków, nie przyjmuje od nikogo żadnych instrukcji ani też o nie występuje. Zadaniem rzecznika jest badanie skarg, które dotyczą przypadków złego zarządzania w trakcie działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji działającej w swojej roli sądowej.

⁴⁷ W 1994 roku Interantional League for the Protection of Horses wniosła petycję podpisaną przez ponad trzy miliony osób.

Rzecznik praw obywatelskich przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione, z własnej inicjatywy, na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem posła Parlamentu Europejskiego, z wyjątkiem przypadków, gdy domniemane fakty były lub są przedmiotem postępowania sądowego. Do rzecznika skargę mogą kierować, oprócz obywateli Unii, także wszystkie osoby fizyczne i prawne mieszkające lub posiadające swoją statutową siedzibę w państwie członkowskim. Zatem, podobnie jak w przypadku wnoszenia petycji do Parlamentu Europejskiego, uprawnienie to nie jest ograniczone tylko dla osób posiadających obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Innym bowiem zastosowanym łącznikiem oprócz obywatelstwa jest łącznik domicyliu i siedziby osoby prawnej.

Jeżeli rzecznik stwierdza przypadek złego zarządzania, przedstawia sprawę odnośnej instytucji, która w ciągu trzech miesięcy informuje go o swoim stanowisku. Następnie, rzecznik praw obywatelskich przedstawia sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i odnośnej instytucji. Osoba zgłaszająca skargę jest również informowana o wynikach kontroli, opinii wyrażonej przez odpowiednią instytucję oraz rekomendacjach uczynionych przez rzecznika⁴⁸.

Rzecznik praw obywatelskich w swoim raporcie podkreślił, że petycje kierowane do niego przez obywateli Unii oraz osoby zamieszkujące na terytorium państw Wspólnoty są ważnym źródłem informacji o przypadkach złego zarządzania przez organy Unii⁴⁹. Większość skarg uznanych za dopuszczalne dotyczyła Komisji, szczególnie zaś jej polityki w sferze kontraktów, działalności dotyczącej środowiska i dostępu do dokumentów⁵⁰.

Parlament Europejski w przyjętej dnia 14 lipca 1995 roku rezolucji podkreślił, że powołanie zarówno Komitetu do spraw petycji, jak i rzecznika praw obywatelskich tworzy bardziej efektywny system obrony interesów zwykłych obywateli, skutkiem czego poprawia demokratyczne funkcjonowanie Wspólnoty⁵¹.

4. Prawo do opieki dyplomatycznej

Artykuł 20 (8c) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej stanowi, iż każdy obywatel Unii przebywający na obszarze kraju trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie posiada swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony ze strony władz dyplomatycznych lub konsularnych każdego innego państwa członkowskiego na takich samych zasadach jak obywatele tych państw.

Zapis ten wywołuje wiele kontrowersji. K. Lenaerts i P. Van Nuffel⁵² podkreślają, że aczkolwiek zgodnie z art. J6 Traktatu o Unii Europejskiej

⁴⁸ Decision on the European Parliament of 9 March 1994 on the regulation and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (94/262/ECSC, EC, Euratom), art. 3 pkt 7.

⁴⁹ *General Report on the Activities of the European Union 1996*, Brussels, Luxembourg 1997, s. 20.

⁵⁰ *General Report on the Activities of the European Union 1997*, Brussels, Luxembourg 1998, s. 26.

⁵¹ *General Report on the Activities of the European Union 1995*, Brussels, Luxembourg 1996, s. 13.

⁵² K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa...*, s. 239 - 240.

misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich w krajach trzecich współpracują ze sobą, ochrona dyplomatyczna i konsularna należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego. Artykuł 20 (8c) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej nie określa żadnych wspólnych zasad ochrony dyplomatycznej, jak również nie przyznaje obywatelom innych państw członkowskich większych praw niż własnym obywatelom. Autorzy podkreślają, iż w związku z tym, że Traktat nie przewiduje żadnej roli dla instytucji Wspólnoty, przepisy wykonawcze do artykułu 20 (8c) powinny opierać się na umowach międzynarodowych. Artykuł 20 (8c) przewiduje, że państwa członkowskie ustalą między sobą niezbędne reguły i rozpoczną międzynarodowe negocjacje konieczne dla zapewnienia ochrony dyplomatycznej.

C. Glosa podkreśla, że opieka konsularna nie jest regulowana przez instrumenty będące prawem wspólnotowym, nie ma zatem mechanizmów dla konwersji tego prawa. Ponadto znajdują się dwa inne ograniczenia w uprawnieniu do opieki dyplomatycznej. Po pierwsze – brak jednolitej konstytucyjnej interpretacji tego prawa. Chociaż dyplomatyczna opieka jest interpretowana jako konstytucyjny obowiązek w kilku państwach, w innych – zależy od swobodnego uznania. Zatem prawo do opieki ma tylko pomocniczy charakter zależny od uznania państwa, które może udzielić opieki, może też jej odmówić. Po drugie – państwo trzecie może podnieść argument, iż w prawie międzynarodowym zasadniczym warunkiem opieki dyplomatycznej jest obywatelstwo, a nie obywatelstwo Unii. Autor podkreśla, że jedynym widocznym związkiem między obywatelem Unii a państwem członkowskim, którego on/ona nie jest obywatelem jest to, że zarówno obywatel Unii jak i państwo są podmiotami Unii i prawa unijnego⁵³.

C. Mik zauważa, że zapis artykułu 20 (8c) czyni wyłom w prawno-międzynarodowym katalogu praw obywatelskich i mówi jedynie, że osoba korzysta z opieki dyplomatycznej i konsularnej. Jest więc beneficjentem korzyści, a nie uprawnionym, który sam może domagać się udzielenia mu opieki. Narusza to, zdaniem autora, logikę katalogu praw⁵⁴.

Pewien postęp w regulacji tej dziedziny nastąpił dopiero w 1995 roku, bowiem 19 grudnia przedstawiciele rządów państw członkowskich podjęli decyzję 95/553/EC o opiece obywateli Unii sprawowanej przez misje dyplomatyczne i konsularne⁵⁵. Stosownie do jej postanowień obywatel Unii na terenie państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem nie posiada swojego przedstawicielstwa, ma prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego innego państwa członkowskiego. Pomoc taką obywatel Unii może otrzymać m.in. w przypadku poważnej choroby, poważnego wypadku, aresztowania lub zatrzymania. Pomoc ta należy się również ofiarom przestępstw. Pomoc może być także udzielana w innych okolicznościach. W dniu 25 czerwca 1996 roku przedstawiciele rządów

⁵³ C. Glosa, *Citizenship of the Union...*, s. 502 - 503.

⁵⁴ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 76.

⁵⁵ Decision of the Representatives of the Governments of the Member of States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations, OJ L 314, s. 0073 - 0076.

państw członkowskich przyjęli decyzję 96/409/CFSP dotyczącą wydawania dokumentów podróży w nagłej potrzebie⁵⁶. Stosownie do jej postanowień obywatele Unii w przypadku zaginięcia, kradzieży, zniszczenia czy innej czasowej niemożności posługiwania się paszportem lub innym dokumentem podróży może otrzymać w przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym innego państwa członka Unii nowy dokument uprawniający do jednokrotnej podróży z terytorium państwa, gdzie aktualnie przebywa, do państwa swojego obywatelstwa.

III. PERSPEKTYWY ROZWOJU OBYWATELSTWA UNII I ZNACZENIE TEJ INSTYTUCJI DLA POLSKI

Artykuł 20 (8c) upoważnia Radę działającą jednomyślnie, na wniosek Komisji i po porozumieniu z Parlamentem Europejskim, do przyjęcia postanowień wzmacniających lub uzupełniających prawa przyznane obywatelowi Unii. Zatem, jak wynika z samego założenia Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, obywatelstwo Unii jest instytucją podlegającą transformacji. Jak w związku z tym można ocenić instytucję obywatelstwa Unii? Jaki może być kierunek ewentualnych przeobrażeń i czy może ono zastąpić obywatelstwo państwowe?

U. K. Preuss jest zdania, że obywatelstwo Unii nie ma szans na zastąpienie obywatelstwa państwowego lub pomniejszenie jego znaczenia. Oba statusy będą raczej koegzystować, reprezentując dwie różne zasady organizacji politycznej: obywatelstwo państwowe zasadniczo wykorzystujące terytorium jako środek integracji jednostek w społeczeństwo oraz obywatelstwo Unii zakładające istnienie bardziej abstrakcyjnego ustroju, w którym uczestnictwo służy głównie celowi integracji w społecznościach krajowych⁵⁷.

C. Mik podkreśla, że katalog praw przyznany obywatelom Unii w Traktacie o Unii Europejskiej nie jest obszerny. Powinien on być jednak oceniony pozytywnie w tym sensie, że pozwala na ugruntowanie i utrwalenie dotychczasowego dorobku wspólnotowego (zwłaszcza w przypadku prawa swobodnego poruszania się i osiedlenia się, prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego i prawa petycji), jak też na stopniowy rozwój prawa wspólnotowego (chodzi głównie o prawa wyborcze do samorządów lokalnych, korzystanie z opieki dyplomatycznej i konsularnej oraz o prawo zwracania się do rzecznika praw obywatelskich)⁵⁸.

Z kolei B. Mascimbe jest zdania, że ustanowienie obywatelstwa Unii wzmocniło bardzo pozycję jednostki. Podmiotowy standard obywatelstwa stopniowo zastępowany jest przez przedmiotowy domicylu⁵⁹. Również W. Lang zauważa, iż ustanowienie obywatelstwa Unii wymaga uniformiza-

⁵⁶ 96/409/CSFP: Decision of the Representatives of the Governments of the Member of States meeting within the Council of 25 June 1996 on the establishment of an emergency travel document, OJ L 168, s. 0004 - 0011.

⁵⁷ U. K. Preuß, *Wstępne uwagi o koncepcji...*, s. 19.

⁵⁸ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 78 - 79.

⁵⁹ B. Nascimbene, *Nationality laws...*, s. 11.

cji europejskiego prawa międzynarodowego prywatnego. Autor sugeruje, iż w przyszłości łącznik obywatelstwa będzie miał marginalne znaczenie⁶⁰.

D. Howard zwraca uwagę, za Komisją Europejską, na trzy aspekty obywatelstwa Unii. Pierwszy punkt ma na celu wzmocnienie ochrony praw człowieka na drodze mocniejszego związku Unii z konwencją europejską oraz klauzulę zabraniającą jakiegokolwiek dyskryminacji. Drugi – wskazuje na potrzebę poparcia prawa do swobodnego przemieszczania się i rozwikłania związanych z tym problemów, takich jak azyl, imigracja, przestępstwa, narkotyki i terroryzm. Istnieje wreszcie konieczność tworzenia Europy uwzględniającej rzeczywisty interes człowieka i bardziej zrozumiałej dla obywateli. Autor jednakże zwraca uwagę, iż koncepcja obywatelstwa europejskiego kładzie nacisk głównie na aspekt jurydyczny, przez co jest to model pasywny⁶¹.

Potwierdzenie znaczenia, jakie przypisuje się instytucji obywatelstwa Unii, znajduje się w opracowaniu przygotowanym przez Instytut Florencki⁶². Instytucja ta proponuje zawarcie Podstawowego Traktatu o Unii Europejskiej, w którym znalazłyby się zasady i organizacja Unii, podstawowe prawa oraz obywatelstwo Unii.

Spotkać jednak można i takie opinie, że instytucja obywatelstwa europejskiego ma większe znaczenie w sferze idei integracyjnej niż w płaszczyźnie normatywnej⁶³.

Doświadczenia z Traktatem z Maastricht ukazały obawy przed przyjęciem ogólnoeuropejskich normatywnych rozwiązań zmierzających do przyjęcia np. wspólnej europejskiej konstytucji. Zdaniem P. O. Großa, takie rozwiązania nie mają w przyszłości szans powszechnej akceptacji⁶⁴.

Niezależnie jednak od oceny tej instytucji, jest rzeczą bezsporną, iż w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej będziemy związani także zapisami dotyczącymi obywatelstwa Unii. Nie należy wykluczać, iż do tego momentu postanowienia te ulegną zmianie. W dniu dzisiejszym trudno jest przewidzieć kierunek ewentualnych zmian. Pozostaje nam zatem ocena aktualnego kształtu obywatelstwa Unii i przystosowania polskiego prawa do tej instytucji.

Obecnie każde państwo członkowskie Unii może składać informacje na temat, kogo uważa za swego obywatela dla celów obywatelstwa Unii. Obserwując debatę legislacyjną podczas uchwalania ustawy o obywatelstwie polskim (głównie do odniesieniu do problematyki wielokrotnego obywatelstwa), ustawy repatriacyjnej i ustawy o Karcie Polaka można mieć uzasadnione obawy, iż problematyka ta stanie się przyczyną do politycznej, a nie czysto merytorycznej dyskusji. Należy wziąć pod uwagę, iż realizacja pewnych praw: prawa do swobody poruszania się i zamieszkania oraz prawa do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych możliwa

⁶⁰ W. Lang, *The Person Before the Law...*, s. 63 - 65.

⁶¹ D. Howard SJ: *Obywatelstwo europejskie...*, s. 54 - 57.

⁶² [Utp://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/inde_fr.htm#repoplo](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/inde_fr.htm#repoplo).

⁶³ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompendium...*, s. 131.

⁶⁴ Philip Oliver Groß, *Ein föderales System? Identität, shared values und Föderalismus in Kanada und Europa*, Pro Iniversitate Verlag, Sinzheim 1999, s. 60.

jest do realizacji wyłącznie na terenie państw członkowskich, bądź też uzależniona jest od zamieszkiwania na tym terenie. Dla skutecznej zatem realizacji tych praw, na potrzeby obywatelstwa Unii, należałoby przyjąć takie określenie obywatelstwa polskiego, które pozwoliłoby w sposób rzeczywisty korzystać z tych praw.

W odniesieniu natomiast do konkretnych praw przyznanych obywatelom Unii, analizę polskiego ustawodawstwa należałoby rozpocząć od prawa do swobodnego poruszania się i zamieszkania. Warto podkreślić, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku w art. 52 zapewnia każdemu swobodę poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu⁶⁵. Użyte w tym kontekście słowo „każdemu” gwarantuje, iż adresatem tych praw są nie tylko obywatele polscy, ale także inne podmioty przebywające na terytorium naszego kraju. Co więcej, prawo to ma charakter konstytucyjny. Art. 52 Konstytucji zapewnia wolność poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy art. 18 (8a) Traktatu z Maastricht odnosi to prawo na cały obszar państw członkowskich. Pozostaje zatem otwartym zapewnienie obywatelom Unii swobody wjazdu na terytorium naszego kraju. Problem ten powinien być rozwiązany w ramach dostosowywania naszego ustawodawstwa do wymogów Unii, w tym konkretnym wypadku do *aquis* Schengen. To właśnie porozumienia z Schengen określają zasady ruchu osobowego i zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach państw stron porozumienia⁶⁶. Jeden z protokołów do Traktatu Amsterdamskiego przewiduje inkorporację zasad wypracowanych przez państwa grupy Schengen do systemu Unii⁶⁷. Główne zatem zmiany dotyczyć będą zróżnicowania granic na granice zewnętrzne i wewnętrzne oraz zróżnicowania statusu cudzoziemców na obywateli państw Unii i obywateli państw trzecich. Ta pierwsza grupa będzie musiała być objęta pełną swobodą przekraczania granic wewnętrznych.

Niewykluczone, iż najbardziej dyskusyjną i problematyczną kwestią w dostosowaniu polskich regulacji do instytucji obywatelstwa Unii będzie stanowiło zapewnienie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych. Wprowadzenie zmian w polskim ustawodawstwie będzie odzwierciedleniem politycznego przygotowania polskiego społeczeństwa do integracji i będzie wymagało wyzbycia się ksenofobii. A zmiany ustawodawstwa w tej materii będą konieczne. Bowiern obowiązująca Konstytucja stanowi, iż „obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania [...] przedstawicieli do samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat”⁶⁸. Natomiast ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw z 1998 roku⁶⁹ przyznaje bierne i czynne prawo wyborcze jedynie obywatelom polskim,

⁶⁵ Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁶⁶ Szerzej na temat Porozumień z Schengen zobacz: M. Zdanowicz, *Zewnętrzne implikacje porozumień z Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, Nr 1, s. 17 i n.

⁶⁷ Protocol Intergating the Schengen Aquis into the Framework of the European Union.

⁶⁸ Art. 62.

⁶⁹ Dz. U. 1998, Nr 95, poz. 602 (art. 5, 7).

którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat i stale zamieszkują na obszarze działania tej rady. Ustawa ta uchyliła ordynację wyborczą do rad gmin z 1990 roku, która przyznawała bierne i czynne prawo wyborcze apatrydom, jeżeli stale zamieszkiwali w Polsce przez okres co najmniej 2 lat⁷⁰. Zmiana ta świadczy o zgoła odmiennej tendencji od oczekiwanej w związku z realizacją praw związanych z obywatelstwem Unii. Pozbawiła ona bowiem prawa głosu w wyborach do rad gmin apatrydów.

Z oczywistych względów nie znajdziemy w naszym ustawodawstwie zapisów na temat składania petycji do Parlamentu Europejskiego i rzeczownika praw obywatelskich. Wydaje się jednak, iż te zagadnienia nie będą kontrowersyjne w ich przyjęciu.

* * *

Jak wskazuje przedstawiona powyżej analiza, jest rzeczą bezsporną, iż obywatelstwo Unii nie jest tożsame z obywatelstwem państwowym. Przypuszcza się, iż nie zastąpi ono obywatelstwa krajowego. Obie instytucje będą zatem funkcjonowały równolegle. Być może, stosownie do artykułu 20 (8c), katalog praw przyznanych obywatelom Unii zostanie wzmocniony lub poszerzony. Zawsze jednak będzie się to odbywało w układzie, w którym osoby posiadające obywatelstwo krajowe będą wyposażone w dodatkowe uprawnienia wynikające z faktu posiadania obywatelstwa Unii. Być może nastąpi rozszerzenie praw wynikających z obywatelstwa Unii i dodanie obowiązków nawet kosztem uprawnień wynikających z obywatelstwa krajowego. Polskie ustawodawstwo jest częściowo tylko zgodne z zakresem praw wynikających z obywatelstwa Unii. W pozostałej części będzie musiało być przystosowane w ramach ogólnego procesu dostosowania prawa polskiego do unijnego.

TOWARD THE EUROPEAN UNION CITIZENSHIP

S u m m a r y

The Maastricht Treaty on the European Union of February the 7th 1992, modifying the Treaty on the European Union, introduced the new institution of the Union citizenship. This type of citizenship embraces the citizens of the member states. Also the citizens of the Republic of Poland shall be addressed by these provisions, irrespective of their will.

The analysis presents unarguably that the Union citizenship does not have an identical status as the national citizenship. It is believed that it will not replace the national citizenship but the two citizenships will rather function in a parallel manner. Maybe, under Article 20 (8c) of the Maastricht Treaty, the list of the rights secured for the Union citizens will be expanded or developed, but at any rate a national citizenship holder will be granted additional rights by the virtue of

⁷⁰ Dz. U. 1996, Nr 84, poz. 387 (art. 2 ust. 2).

becoming an EU citizen. The rights resulting from the EU citizenship may also be extended even at the expense of the rights resulting from the national citizenship. The Polish legislature is only partly consistent with the scope of rights resulting from the Union citizenship, in the remaining part it will have to be adapted to the Union law within the general process of harmonizing the two legal systems.