

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej

1. Rys historyczny tworzenia instytucji obywatelstwa UE

Artykuł 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ stanowi, iż ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

Podkreślić należy, iż instytucja ta została powołana do życia na mocy postanowień Traktatu z Maastricht. Przyjęcie tych przepisów traktatowych poprzedzone zostało wieloletnimi pracami przygotowawczymi, którym zasadniczo przyświecały dwa cele, po pierwsze: przybliżenie obywatelom państw członkowskich procesu integracji europejskiej i jego instytucjonalnych aspektów, po wtóre redukcja deficytu demokratycznego ówczesnych Wspólnot Europejskich. Począwszy od lat 70. XX wieku podejmowano więc próby reform wspólnotowych instytucji, próbując nadać im bardziej demokratyczny charakter. Uwaga koncentrowała się przede wszystkim na Parlamencie Europejskim, natomiast wprowadzane zmiany miały dwojaki charakter. Po pierwsze, na mocy Aktu o wyborach powszechnych z 1976 roku wprowadzono zasadę bezpośrednich wyborów do Parlamentu. Po drugie, za pośrednictwem kolejnych traktatów zmieniających traktaty założycielskie zwiększano kompetencje legislacyjne Parlamentu Europejskiego w ramach ówczesnych Wspólnot Europejskich, głównie przez rozszerzanie zakresu spraw, w których właściwa była procedura legi-

¹ Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.

slacyjna współdecydowania. W tamtym okresie czasu pojawiły się pierwsze koncepcje powołania do życia obywatelstwa europejskiego jako czynnika przybliżającego obywatelom państw członkowskich ideę integracji europejskiej. Przytoczyć należy szczególnie tutaj rolę polityczną odegrały dwa raporty przedstawiające rzeczoną koncepcję mianowicie: raport Tindemansa oraz raport Adonino. W tym pierwszym dokumencie jego główną ideą raportu był postulat pogłębienia polityki zagranicznej państw członkowskich, traktowany jako miernik ich postaw pro-integracyjnych, oraz założenie o potrzebie łącznego traktowania spraw gospodarczych i politycznych przez upoważnione w tym zakresie organy Wspólnoty⁶⁴. W tym dokumencie podkreślono, że integracja nie może iść w oderwaniu od obywateli i ich potrzeb. Dlatego należy zmienić wizerunek Wspólnoty w oczach obywateli oraz przybliżyć i wyjaśnić im ideę integracji. Integracja musi oznaczać dla nich określone korzyści.

Zniesienie granic, ujednoczenie przepisów celnych, edukacja europejska i wymiana dzieci i młodzieży oraz promocja nauki języków i poznawania kultury to te czynniki, które powinny najbardziej zintegrować ludność państw członkowskich². Ostatecznie dopiero instytucja obywatelstwa została uregulowana i skonkretyzowana w Traktacie z Maastricht. Ten drugi raport będący wynikiem prac komisji P. Adonnino koncentrował swoją uwagę na prawach politycznych, które miały podkreślić ponadnarodowe znaczenie obywatelstwa europejskiego.

Postulowano: po pierwsze: wprowadzenie jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego i prawa petycji do tego organu, po wtóre: ustanowienie Rzecznika Parlamentu Europejskiego oraz opieki konsularnej obywateli Wspólnot w państwach trzecich, po trzecie: czynne i bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym oraz podstawowe prawa polityczne, takie jak wolność wypowiedzi czy zgromadzeń, jak również utworzenia wspólnych

² B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 23–24.

reprezentacji sportowych, po czwarte: wprowadzenie wspólnej monety oraz ustanowienia wspólnego hymnu i flagi Wspólnot³.

W piśmiennictwie podkreśla się, iż celem politycznym wprowadzenia tej instytucji było ściślejsze włączenie obywateli w proces integracji europejskiej⁴. Ponadto regulacja na poziomie traktatowym gwarantuje, że instytucja obywatelstwa jest sposobem wzmocnienia ochrony praw i interesów obywateli, która korzysta z silnej ochrony wynikającej z cech prawa unijnego (zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku)⁵. Natomiast celem instytucji obywatelstwa zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu na sytuacje wewnętrzne pozostające bez związku z prawem wspólnotowym⁶.

2. Pojęcie i charakter prawny obywatelstwa Unii Europejskiej

Charakter prawny obywatelstwa Unii Europejskiej nie można rozumieć w sposób tradycyjny jako stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo, chyba że pewnym ich grupom zapewniono specjalny status⁷. W obecnym stanie prawnym Unia Europejska jako instytucja ponadnarodowa, która z punktu widzenia prawa międzynarodowe publicznego nie może być traktowana jako państwa, w literaturze zgodnie stwierdza się, iż obywatelstwo Unii Europejskiej jest szczególną więzią (więź ta nie

³ A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 24–25.

⁴ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 70.

⁵ T. Sieniow [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. A. Kusia, Lublin 2010, s. 317.

⁶ M. Tomaszewska, S. Majkowska-Szulc, *Glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 13 listopada 2006 roku, IV U 1660/06*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 57.

⁷ J. Jezioro [w:] *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznickiej, Warszawa 2004, s. 434.

może być definiowana jako formalną więź pomiędzy jednostką a Unią Europejską), łączącą obywateli państw członkowskich z Unią Europejską, z które więzi wynikają określone uprawnienia oraz (teoretycznie) obowiązki, które to ma nie tylko charakter symboliczny ale i posiada określoną zawartość materialną⁸.

Obywatelsko UE ma charakter zależny uzupełniający oraz dodatkowy wobec obywatelstwa państwa członkowskiego. Pierwszym charakterystycznym elementem zależność obywatelstwa Unii Europejskiej od obywatelstwa państw członkowskich. W istocie, nabycie oraz utrata obywatelstwa linii Europejskiej jest pochodna statusu osoby fizycznej w świetle właściwych przepisów prawa krajowego państw członkowskich. Regulacja w przedmiocie obywatelstwa tradycyjnie jest uważana za domenę prawa krajowego. Drugim elementem charakterystycznym jest akcesoryjność obywatelstwa, która oznacza, iż nie zastępuje ono obywatelstwa krajowego, lecz go uzupełnia. Trzecią cechą wskazaną w literaturze⁹ jest dynamiczny charakter obywatelstwa z uwagi na delegację legislacyjną zamieszczoną w art. 25 TFUE, w świetle którego przepisu Rada stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może uchylać przepisy w celu uzupełnienia praw wymienionych w art. 20 ust. 2, TFUE, które wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Do tej pory Unia nie skorzystała ze swoich uprawnień w tym zakresie. Natomiast katalog praw obywatelskich został rozszerzony za pomocą zmian traktatowych, gdyż w Traktacie z Amsterdamu dodano uprawnienie przewidziane w ówczesnym art. 21 TWE oraz prawo dostępu do dokumentów pozostających w posiadaniu instytucji Unii Europejskiej.

⁸ A. Wyrozunska, *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. 406–407; A. Łazowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej* [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, pod red. M. Kenig-Witkowskie, Warszawa 2011, s. 66–67; K. Kowalik-Bańczyk [w:] A. Wróbel (red.), N. Półtorak (red.), *Komentarz do art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tom I, Lex Omega.

⁹ A. Łazowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej...*, s. 68.

Bardzo trafnie charakter i istota obywatelstwa została przedstawiona przez rzecznika generalnego M. Poiares Maduro, który stwierdził, iż „Obywatelstwo Unii zakłada istnienie obywatelstwa państwa członkowskiego, ale jednocześnie stanowi ono pojęcie prawno-polityczne o charakterze odrębnym względem pojęcia obywatelstwa państwa członkowskiego. Obywatelstwo państwa członkowskiego nie tylko otwiera dostęp do praw przyznanych przez prawo unijne, ale czyni z nas ono obywateli Unii. Obywatelstwo europejskie stanowi nie tylko wiązkę praw które jako takie mogłyby zostać przyznane nawet osobom, które go nie posiadają. Zakłada oto istnienie więzi o charakterze politycznym pomiędzy po między obywateli europejskimi, choć nie chodzi tutaj o więź polegająca na przynależności do jednego narodu Przeciwnie ta więź polityczna łączy narody Europy. Opiera się ona na ich wzajemnym zaangażowaniu na rzecz otwarcia wspólnot politycznych na pozostałych obywateli europejskich oraz na rzecz ustanowienia nowej formy solidarności obywatelskiej i politycznej na skalę europejską. Wymaga ono istnienia narodu, ale jest oparte na istnieniu europejskiej przestrzeni politycznej, z której wyłaniają się prawa i obowiązki. Nie zakłada istnienia narodu europejskiego, ale oparte jest na istnieniu europejskiej przestrzeni, z której wyłaniają się praw i obowiązki. Nie zakładając istnienia narodu europejskiego, obywatelstwo europejskie oderwane jest pojęciowo od obywatelstwa państwa członkowskiego. W doktrynie zauważa się zdecydowanie nowatorski charakter obywatelstwa zasadzający się na tym, że Unia należy do i składa się z obywateli, którzy mają różne obywatelstwa krajowe¹⁰.

3. Uprawnienia i obowiązki obywateli UE

W oparciu o analizę postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym art. 21 akapit 2, można wyprowadzić następujące uprawnienia wynikające z obywatelstwa UE:

¹⁰ Sprawa C-135/08 Janko Rottmann OCJ, 113.1.0.5.2010. cyt. za: J. Galster, *Obywatelstwo europejskie [w:] Podstawy Prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010, s. 348.

- 1) prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;
- 2) prawo do głosowania i kandydowania (czynne i bierne prawo wyborcze) w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;
- 3) prawo do korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państwa członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;
- 4) prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku;
- 5) prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej w państwie trzecim;
- 6) prawo do skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej;
- 7) prawo do dobrej administracji (art. 24 akapit 4 TFUE i art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej);
- 8) prawo dostępu do dokumentów Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego.

Jednym z istotnych uprawnień wynikających z obywatelstwa jest prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 24 akapit 2 TFUE w zw. art. 227 TFUE). Prawo petycji przysługuje nie tylko obywatelom państw członkowskich Unii, ale także osobom fizycznym zamieszkałym w tych państwach i osobom prawnym mającym w nich swe siedziby. Petycja może być wnoszona indywidualnie lub grupowo. Petycja musi: po pierwsze: dotyczyć zagadnień leżących w zakresie zainteresowań lub kompetencji Unii Europejskiej; po drugie: zagadnienia te muszą dotyczyć osoby wnoszącej

petycje bezpośrednio, po trzecie: musi być sporządzona w jednym z oficjalnych języków Unii Europejskiej; po czwarte: powinna zawierać fakty istotne dla przedstawianego problemu (należy unikać podawania zbędnych szczegółów, powinna ona być napisana w jasny i czytelny sposób); po piąte: zawierać imię i nazwisko, narodowość oraz adres stałego miejsca zamieszkania (w przypadku petycji grupowych należy zamieścić imię i nazwisko, narodowość oraz adres stałego miejsca zamieszkania osoby przedstawiającej petycję lub przynajmniej pierwszej z osób, której podpis widnieje pod petycją) oraz po szóste: być podpisana. W przypadku wnoszenia petycji drogą elektroniczną¹¹ należy złożyć ją za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego. Jeżeli petycja nie została sporządzona w jednym z urzędowych języków UE zostanie rozpatrzona tylko, jeżeli autor petycji dołączy ich tłumaczenie lub streszczenie w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej. Jeżeli petycja zostanie uznana za dopuszczoną zostaje przekazana do Komisji Petycji PE. Komisja ta może: zwrócić się do Komisji Europejskiej lub Rady UE o przeprowadzenie wstępnego dochodzenia i przedstawienie jego rezultatów, przekazać petycje innym komisjom Parlamentu Europejskiego, przedstawić Parlamentowi sprawozdanie, które zostanie poddane głosowaniu na posiedzeniu plenarnym lub przeprowadzić wizytę wyjaśniającą (działanie to przeprowadza się w wyjątkowych przypadkach) albo Podjąć jakiegokolwiek inne działanie, które komisja uzna za konieczne. Komisja może np. przedłożyć kwestię Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Petycje kierowane przez osoby fizyczne lub prawne, które są obywatelami UE są wpisywane do ogólnego rejestru i ogłaszane na posiedzeniach plenarnych Parlamentu, chyba że autor wnosi o rozpatrzenie petycji w trybie poufnym. Natomiast petycje kierowane do Parlamentu przez osoby fizyczne lub prawne, które nie są obywatelami UE oraz które nie zamieszkują lub nie mają swojej

¹¹ Zob. formularz elektroniczny petycji do Parlamentu Europejskiego: <https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/petition.html>.

statutowej siedziby na terenie Państwa Członkowskiego, są rejestrowane oraz przechowywane osobno.

Kolejnym uprawnieniem, na które należy zwrócić uwagę, to prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 akapit 3 w zw. art. 228 TFUE). Prawo to przyznane jest nie tylko wszystkim obywatelom UE, lecz także wszystkim osobom fizycznym lub prawnym mającym miejsce zamieszkania lub siedzibę w którymś z państw członkowskich UE. Skarga może być składana albo bezpośrednio do Rzecznika, albo za pośrednictwem deputowanego do PE. Można też składać skargę w formie elektronicznej¹².

Osoba skarżąca nie ma obowiązku wykazać, że dana sprawa dotyczy jej osobiście. Z tego względu można mówić, że dopuszczalna jest *actio popularis*, ponieważ każda osoba na stałe przebywająca na terytorium UE może taką skargę złożyć¹³. Zakres przedmiotu skargi do RPO jest znacznie węższy niż ten przewidziany dla petycji do Parlamentu Europejskiego. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje jedynie skargi dotyczące „niewłaściwego administrowania” („złej administracji”, „złego zarządzania”) w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości UE, jeżeli wykonuje on funkcje sądowe. Nie ma wątpliwości, że zakresem skargi nie mogą być objęte działania instytucji państw członkowskich. Może chodzić o działania instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej UE we wszystkich sferach działania UE. Treść skargi powinna pozwalać na zidentyfikowanie osoby skarżącej oraz przedmiot skargi. Skarga powinna zostać złożona w terminie dwóch lat od zaistnienia skarżonej sytuacji złej administracji. Aby skarga była dopuszczalna, musi spełniać pewne wymogi formalne. Powinna wskazać, jakie działania zostały już przez skarżącego

¹² Zob. formularz elektroniczny przewodnika skargi na stronie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: http://www.ombudsman.europa.eu/atypu_rservice/interactiveguide.faces.

¹³ Wyrok w sprawie C-145/04 pkt 4.

podjęte, natomiast nie powinna dotyczyć faktów badanych w ramach postępowania sądowego (zarówno przed sądami unijnymi, jak i krajowymi).

Rzecznik Praw Obywatelskich może, po otrzymaniu skargi, wszcząć postępowanie dochodzeniowe, z zachowaniem pełnej niezależności. Skutkiem takiego dochodzenia może być jednak jedynie stwierdzenie niepoprawnego działania instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej UE. Rzecznik nie może nałożyć żadnej sankcji ani nie dysponuje żadnymi instrumentami egzekwującymi od badanej instytucji zmianę zachowania¹⁴. Te instrumenty znajdują się jedynie w dyspozycji sądów unijnych. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w każdej sprawie może zwrócić się o pomoc do Parlamentu Europejskiego. Zatem gdy Rzecznik nie otrzyma żądanej pomocy od instytucji, organów bądź jednostek organizacyjnych UE, informuje o tym Parlament, który podejmuje odpowiednie działania. Osoba fizyczna lub prawna, która złożyła skargę, jest informowana o wynikach dochodzenia, o opinii wyrażonej przez zainteresowaną instytucję lub organ, jak również o zaleceniach ERPO.

Redakcja art. 23 TFUE przewiduje prawo każdego obywatela UE, przebywającego na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo jego pochodzenia nie ma swojego przedstawicielstwa, do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Należy zwrócić uwagę, że w powyższym przepisie jest mowa o „opiece” dyplomatycznej czy konsularnej, ale o „ochronie”, co wskazywałoby na to, iż chodzi jedynie o pewien fragment tego, co tradycyjnie rozumiane jest przez pojęcie „opieka”. Ochrona konsularna polega na ochronie obywateli znajdujących się za granicą przez placówki konsularne ich państwa i z reguły ma charakter prewencyjny. Obejmuje działania administracyjne, takie jak wydawanie paszportów, pomoc w sprawach rodzinnych i spadko-

¹⁴ Wyrok w sprawie C-167/06 P. Komninov p. KE pkt 36.

wych, udzielanie wsparcia w sprawach sądowych, pomoc prawną. Zadania te mogą z pewnością być wykonywane przez przedstawicielstwo innego państwa członkowskiego. Natomiast opieka dyplomatyczna dotyczy sytuacji, w których państwo wspiera własnych obywateli w sytuacji, gdy państwo przyjmujące narusza prawo międzynarodowe. Dla wykonywania klasycznej opieki dyplomatycznej fakt posiadania placówki w państwie trzecim jest bez znaczenia. Chodzi przede wszystkim o dochodzenie odszkodowań w imieniu pokrzywdzonych obywateli, przy czym państwo w takich postępowaniach występuje jako powód, broniąc własnych interesów¹⁵. Zgodnie art. 5 ust. 1 decyzji 95/553¹⁶ przez pojęcie ochrony jest rozumiana jest pomoc w przypadku: 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 pozbawionym środków obywateli. Wykaz ten nie jest wyczerpujący, obywatel może zwrócić się o ochronę również w innych trudnych sytuacjach. Udzielenie wsparcia finansowego uzależnione jest od uprzedniej zgody ministerstwa spraw zagranicznych lub najbliższej placówki dyplomatycznej państwa poszkodowanego obywatela UE, z wyłączeniem sytuacji szczególnej potrzeby. Co do zasady, osoba, która uzyskała pomoc finansową, zobowiązana jest do jej zwrotu w późniejszym terminie, najczęściej wraz z opłatą konsularną. Ponadto zgodnie drugą decyzją¹⁷ państwa udzielające opieki dyplomatycznej i konsularnej jest zobowiązane do wystawienia tymczasowego dokumentu podróży w celu umożliwienia podróży powrotnej do państwa obywatelstwa lub wyjątkowo do innego państwa członkowskiego.

¹⁵ K. Kowalik-Bańczyk [w:] A. Wróbel (red.), N. Półtorak (red.), *Komentarz do art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tom I, Lex Omega.

¹⁶ Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady z dnia 19 grudnia 1995 r. dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (Dz. Urz. z 1995 r., L 314/73-76; Dz. Urz. PWS rozdział 20, t. 1, s. 19-22).

¹⁷ Decyzja nr 96/409 w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży (Dz. Urz. z 1996 r., L 168/4-11).

Podkreślić należy, iż prawo do ochrony konsularnej i dyplomatycznej jest prawem obywateli Unii, gwarantem nie jest Unia ale wyłącznie państwa członkowskie, zaś skuteczne wykonywanie prawa przez nie tej funkcji zależy przede wszystkim od państwa trzecich¹⁸.

Na poziomie unijnym obywatele UE mają przyznane prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej, lecz prawo to nie stanowi odrębnej instytucji. Jest ono raczej umową między państwami członkowskimi na poziomie unijnym, na mocy której zobowiązują się one do udzielania pomocy obywatelom UE. Prawo to, choć zawarte w prawie unijnym jest w rzeczywistości zagwarantowane na poziomie krajowym, gdyż tylko państwa członkowskie mogą zagwarantować korzystanie przez obywateli z tego prawa. Skuteczne zagwarantowanie prawa do opieki konsularnej zależy od woli państw trzecich. Korzystanie z niego może więc napotkać przeszkody, które nie zależą od woli państw członkowskich, lecz od uznania przez państwa trzecie legitymacji danego państwa członkowskiego do ochrony obywatela UE¹⁹.

Obecny rok 2013 został ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1093/2012/UE z dnia 21 listopada 2012 r.²⁰ – Europejskim Rokiem Obywateli (2013), którego to celem jest zwiększenie świadomości i wiedzy na temat praw i obowiązków wynikających z obywatelstwa Unii, tak aby obywatele mogli w pełni korzystać ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. W tym kontekście zadaniem realizowanym podczas Europejskiego Roku Obywateli jest również wspieranie korzystania przez obywateli Unii z innych praw związanych z obywatelstwem Unii.

Spostrzec należy, że treść uprawnień wynikających z obywatelstwa unijnego, jest wąska i nieporównywalna z normalnymi uprawnieniami przypisanymi do obywatelstwa państwowego.

¹⁸ A. Wyrozunska, *Jednostka w Unii Europejskiej...*, s. 414.

¹⁹ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 211.

²⁰ Dz. U. UE. L. 2012 r. 325.1.

Uprawnienia obywatelstwa unijnego albo powtarzają już wcześniej zagwarantowane uprawnienia „unijne” obywateli państw członkowskich (takie jak wolność przemieszczania się i zamieszkania w ramach całej Unii), albo stanowią bardzo niewielką „wartość dodaną” (np. głosowanie w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, opieka konsularna w państwach trzecich ze strony urzędów konsularnych któregośkolwiek państwa członkowskiego UE, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i Ombudsmana UE)²¹. Z uwagi na fakt iż Traktat przewiduje tylko uprawnienia bez nakładania żadnych obowiązków na związanych z obywatelstwem europejskim co stwarzać implikować tezę o ułomności tej konstrukcji prawnej²². Artykuł 20 ust. 2 TFUE mówi nie tylko o uprawnieniach, lecz także o tym, że obywatele Unii Europejskiej „podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach”. W TFUE można znaleźć przykłady przepisów nakładających określone zobowiązania na podmioty inne niż państwa, brak jednak w obecnym kształcie TFUE jakichkolwiek obowiązków wynikających tylko z faktu bycia obywatelem UE. Potencjalne obowiązki obywateli UE nie mogą wiązać się z wymogiem zachowania lojalności obywateli wobec Unii opartej na art. 4 ust. 3 TUE. Przepis ten dotyczy bowiem jedynie lojalności państw członkowskich wobec Unii²³.

Prawa związane z instytucją obywatelstwa unijnego, które gwarantowane są przez przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostały powtórzone w Karcie Praw Podstawowych, która to chroni jednostki na terytorium Unii Europejskiej niezależnie od ich obywatelstwa. Karta zawiera rozdział V zatytułowany „Prawa obywatela”. Jedynie w kilku z nich ich zakres ogranicza się do obywateli UE, chodzi o: prawa wyborcze, prawa do przemieszczania się i pobytu, z zastrzeżeniem, że przepis ten dopuszcza możliwość rozszerzenia tych praw na obywateli państw trze-

²¹ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, z. 4, s. 31.

²² J. Galster, *Obywatelstwo europejskie...*, s. 350.

²³ K. Kowalik-Bańczyk [w:] A. Wróbel (red.), N. Półtorak (red.), *Komentarz do art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tom I, Lex Omega.

cich przebywających legalnie na terytorium państwa członkowskiego, oraz prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej. Z uwagi na to, że brzmienie powołanych przepisów Karty jest identyczne z postanowieniami TFUE, należy te postanowienia traktować jako potwierdzenie istnienia tych praw na gruncie pierwotnego prawa UE. Umieszczenie ich w akcie zawierającym katalog praw podstawowych (praw człowieka) powoduje, że trzeba je uznać za prawa o szczególnym znaczeniu. W razie ewentualnej kolizji wykonywania takich praw z innymi uprawnieniami lub z przepisami dotyczącymi ochrony innego interesu publicznego lub prywatnego, ich szczególny status może przemawiać za pierwszeństwem ich stosowania²⁴.

Powołanie do życia obywatelstwa unijnego, na postawie Traktatu z Maastrich w 1993 roku, było rezultatem kompromisu osiągniętego w wyniku żmudnych „negocjacji”, w ramach których państwa członkowskie, organizacje pozarządowe, organy wspólnotowe i ich specjalne komisje opracowały liczne projekty tejże instytucji. Rozbieżności, jakie pojawiały się w tych propozycjach odnosiły się przede wszystkim do zakresu praw, w jakie obywatele mieli być wyposażeni, a nie co do konieczności zmiany statusu obywateli państw członkowskich w ramach powstającej UE.

Można zaryzykować stwierdzenie, że rozwój instytucji obywatelstwa UE w znacznej mierze był i nadal będzie ściśle uzależniony od aktualnego stanu politycznego, ekonomicznego i społecznego Unii. Przyszłość obywatelstwa będzie więc zależała od zdolności Unii do rozwiązywania problemów trapiących jej obywateli.

Dla przeciętnego mieszkańca Europy pojawienie się w traktacie elementów nowej więzi – obywatelstwa europejskiego, która miała go łączyć z Unią, mogło w praktyce niezauważone. Ponadto pomimo upływu lat, w obowiązujących przepisach nadal brakuje odpowiadającej prawom sfery obowiązków.

Pomimo pewnych niedoskonałości instytucja obywatelstwa Unii, miała na początku raczej symboliczny charakter. Stopniowo jednak, w wyniku prawodawstwa unijnego a także orzecznictwa

²⁴ *Ibidem*.

Trybunału Sprawiedliwości obywatelstwo Unii stało się w istocie podstawowym statusem, na który mogą się powołać obywatele państw członkowskich, w celu korzystania z prawa przypisanych im traktami²⁵.

²⁵ S. Biernat, S. Dudzik, *Słowo wstępne* [w:] *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe Zjawiska i tendencje*, pod red. S. Biernata i S. Dudzika, Kraków 2009, s. 11.