

OCHRONA PRAW OBYWATELEK I OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

20 LAT – OSIĄGNIĘCIA
I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

redakcja naukowa

Grażyna Baranowska

Adam Bodnar

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

OCHRONA PRAW OBYWATELEK I OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

**20 LAT – OSIĄGNIĘCIA
I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ**

redakcja naukowa

Grażyna Baranowska

Adam Bodnar

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Publikacja dofinansowana przez Fundację „Promocja Praw Człowieka – Badania i Nauczanie”
Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Stan prawny na 1 listopada 2014 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-3493-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykoppowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Od Redaktorów / 15

Wstęp / 17

CZĘŚĆ I

Obywatele Unii Europejskiej jako *demos* / 21

Wojciech Sadurski

Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej / 23

1. Wprowadzenie / 23
2. Dwa wymiary obywatelstwa / 25
3. Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej / 31
4. Podwójna legitymacja Unii / 34
5. Konkluzje / 37

Anna Śledzińska-Simon

Europejska inicjatywa obywatelska, czyli fiasko demokratycznego *telos*? / 39

1. Demokracja jako podstawa konstytucyjnego porządku Unii Europejskiej / 39
2. Prawo obywateli Unii Europejskiej do przedstawienia inicjatywy legislacyjnej / 47
3. Procedura i warunki przedstawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej / 51
4. Europejska inicjatywa obywatelska – próba oceny / 60

Bartosz Makowicz

Petycja do Parlamentu Europejskiego, czyli obywatel w akcji / 67

1. Wstęp / 67
2. Ewolucja i miejsce petycji w unijnej koncepcji demokracji / 68
 - 2.1. Geneza historyczna i obecne źródła prawa / 68
 - 2.2. Miejsce petycji w unijnej koncepcji demokracji / 69
 - 2.3. Petycja a inne formy partycypacji demokratycznej / 70
3. Znaczenie i funkcje petycji w demokracji unijnej / 71
4. Przesłanki dopuszczalności / 72
 - 4.1. Uprawnienie do wnoszenia petycji / 72
 - 4.2. Przedmiot petycji / 73
 - 4.3. Bezpośredni interes / 74
5. Skutki / 75
6. Podsumowanie / 77

Olga Hołub-Śniadach

Obywatel Unii Europejskiej w europejskiej przestrzeni publicznej / 78

1. Wprowadzenie / 78
2. Przestrzeń publiczna / 79
3. Legitymizacja demokratyczna / 82
4. Demokracja pośrednia / 84
5. Demokracja bezpośrednia / 88

Tomasz T. Koncewicz, Krystyna Warylewska

Przemyśleć Europę i jej prawo dzisiaj to zadać właściwe pytania / 93

1. Na czym polega problem Europy dzisiaj? / 93
2. Jaki obywatel i *living on the frontier* / 100
3. Kryzys wyobraźni i wizji / 104
4. Prawo z czyjej perspektywy? Teksty i działania aktorów / 106
5. Jaka suwerenność? / 114
6. Dobre pytania i co dalej. Po co nam Europa? / 117
7. Europa, która pamięta i my, którzy zapominamy / 120

CZĘŚĆ II

Prawa obywateli Unii Europejskiej / 125

Adam Bodnar

Rzeczywisty wymiar praw i wolności politycznych obywateli Unii Europejskiej / 127

1. Wprowadzenie / 127
2. Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej / 127
3. Korzystanie z praw wyborczych przez obywateli Unii Europejskiej w Polsce / 129
4. Postulaty rozszerzenia zakresu podmiotowego i materialnego w zakresie praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej / 131
 - 4.1. Przyznanie praw wyborczych stałym rezydentom (*long-term residents*) / 131
 - 4.2. Rozszerzenie zakresu praw wyborczych obywateli Unii Europejskiej na inne szczeble samorządu terytorialnego / 132
 - 4.3. Rozszerzenie praw wyborczych na wybory narodowe / 133
5. Członkostwo w partiach politycznych obywateli Unii Europejskiej / 134
6. Problem pozbawiania praw wyborczych do wyborów narodowych w przypadku zmiany miejsca zamieszkania / 136
7. Podsumowanie / 139

Dorota Pudzianowska

Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia obywatelstwa Unii? / 141

Filip Jasiński

Prawo dostępu obywateli Unii Europejskiej do pomocy konsularnej / 155

1. Wstęp / 155
2. Ewolucja podstaw prawnych / 157
3. Najnowsze zmiany traktatowe / 162
4. Ewolucja koordynacji kryzysowej / 163
5. Strona praktyczna / 166

6. Konkluzje / 168

Marcin Dąbrowski

Realizacja praw politycznych przez cudzoziemców – obywatele Unii Europejskiej za pośrednictwem komitetów wyborczych w świetle zasady równości szans wyborczych / 170

1. Wprowadzenie / 170
2. Komitety wyborcze partii politycznych i komitety wyborcze koalicji partii politycznych / 177
3. Komitety wyborcze wyborców / 182
4. Komitety wyborcze stowarzyszeń i organizacji społecznych / 184
5. Podsumowanie / 186

CZĘŚĆ III

Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową obywateli Unii Europejskiej / 191

Anna Czaplińska

Znaczenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową dla kształtowania koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej w zakresie praw i wolności osobistych / 193

1. Wprowadzenie / 193
2. Wpływ zasady niedyskryminacji na zakres prawa przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej na terytorium państw członkowskich / 197
3. Zasada niedyskryminacji a inne prawa i wolności osobiste obywateli Unii Europejskiej / 211
4. Konkluzje / 219

Krzysztof Śmiszek

Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową a dyrektywy antydyskryminacyjne / 221

1. Wstęp / 221

2. Zakaz dyskryminacji na gruncie przynależności państwowej w systemach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy / **222**
3. Zakaz dyskryminacji z powodu przynależności państwowej w świetle prawa polskiego / **239**
4. Podsumowanie / **243**

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias

Zasada równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej a aktorzy krajowi / 245

1. Wprowadzenie / **245**
2. Zasada równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej / **246**
3. Realizacja zasad równości i niedyskryminacji na poziomie krajowym / **249**
4. Krajowe organy równościowe / **256**
 - 4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich / **257**
 - 4.2. Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania / **260**
5. Podsumowanie / **262**

O autorach / **265**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 94/80/WE** dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. WE L 368 z 25.03.1994, s. 38 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 12)
- dyrektywa 2000/43/WE** dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23)
- dyrektywa 2000/78/WE** dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000, s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79)
- dyrektywa 2004/38/WE** dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca

	rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG oraz 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004 ze sprost., s. 77; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 46)
EKPC/Europejska Konwencja Praw Człowieka	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)
k.w.	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
rozporządzenie (UE) nr 211/2011	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011, s. 1 z późn. zm.)
TEWG, traktat rzymski	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, sporządzony w Rzymie dnia 25 marca 1957 r.
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
traktat konstytucyjny	Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany dnia 29 października 2004 r. w Rzymie (Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004)
Traktat z Amsterdamu	Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, sporządzony w Amsterdamie dnia

	2 października 1997 r. (Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997)
Traktat z Lizbony	Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, ze sprost.)
Traktat z Maastricht	Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992)
Traktat z Nicei	Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, sporządzony w Nicei dnia 26 lutego 2001 r. (Dz. Urz. WE C 80 z 10.03.2001)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006, s. 37)
u.p.p.	ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

Dz. Urz. UE/WE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej / Wspólnot Europejskich
ECR	European Court Reports
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy

St. Eur. Studia Europejskie

Inne

ETPC Europejski Trybunał Praw Człowieka

TK Trybunał Konstytucyjny

TS Trybunał Sprawiedliwości UE

Od Redaktorów

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej została wprowadzona Traktatem z Maastricht, który wszedł w życie w 1993 r. W oddawanej do rąk Czytelników książce autorzy przyglądają się dotychczasowym osiągnięciom i istniejącym wciąż wyzwaniom związanym z jego funkcjonowaniem od ponad 20 lat.

Zaproszenie do złożenia tekstów przyjęli uznani eksperci różnych dziedzin i specjalizacji: przedstawiciele środowiska naukowego, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. W ten sposób powstało opracowanie analizujące wiele różnych aspektów związanych z obywatelstwem Unii Europejskiej. Zawiera ono dwanaście tekstów, z których większość została przygotowana na podstawie referatów przedstawionych podczas VI Dorocznej Konferencji Poznańskiego Centrum Praw Człowieka INP PAN, która odbyła się 23 października 2013 r. w Poznaniu. Konferencja została zorganizowana w związku z obchodami Europejskiego Roku Obywateli.

Autorzy stawiają liczne pytania dotyczące obywatelstwa Unii Europejskiej, m.in.: Jaki jest rzeczywisty wymiar praw i wolności politycznych obywateli Unii Europejskiej? Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia obywatelstwa Unii Europejskiej? Czym miała być Europa i na czym polega problem z tożsamością europejską? Czy w Unii Europejskiej istnieje przestrzeń publiczna, w której w sposób aktywny i świadomy uczestniczą obywatele Unii? Obywatelstwo Unii Europejskiej rozważane jest też w kontekście legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. W książce zostały również przedstawione instytucje związane z obywatelstwem unijnym, zapewniające udział w procesie legislacyjnym, jak europejska inicjatywa obywatelska (wprowadzona Traktatem z Lizbony), oraz pozwalające na zgłaszanie zagadnień do rozważenia Parlamentowi Europejskiemu prawo do petycji. Szczegółowej analizie poddano też zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową

w kontekście dyrektyw antydyskryminacyjnych, jej znaczenie dla kształtowania koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej w zakresie praw i wolności osobistych, a także roli organów i instytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w urzeczywistnianiu zasad równości i niedyskryminacji. Kolejne z badanych zagadnień to prawo do ubiegania się o pomoc dyplomatyczną i konsularną udzielaną przez państwa członkowskie poza granicami Unii na rzecz obywateli innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz sytuacja cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej przebywających w Polsce, która w niniejszej publikacji została omówiona w kontekście tworzenia komitetów wyborczych, udziału w wyborach lokalnych, wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz członkostwa w partiach politycznych. Wszyscy autorzy przedstawili ponadto interesujące postulaty zmian prawnych, które pozwoliłyby w większym stopniu urzeczywistnić ideę obywatelstwa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

Publikacja jest adresowana do szerokiego kręgu odbiorców. Poruszana w niej problematyka jest istotna dla wszystkich osób pragnących świadomie i aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym. Mamy nadzieję, że opracowanie to będzie inspiracją i zachętą dla dalszych debat na temat obywatelstwa Unii Europejskiej.

*Aleksandra Gliszczyńska-Grabias
Grażyna Baranowska
Adam Bodnar*

Wstęp

Dwudziesta rocznica wejścia w życie Traktatu z Maastricht stała się inspiracją dla VI Dorocznej Konferencji Poznańskiego Centrum Praw Człowieka INP PAN, organizowanej wraz z Zakładem Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Katedrą Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Traktat z Maastricht był wynikiem kompromisu między zwolennikami integracji ponadnarodowej i integracji międzynarodowej, czego efektem i wyrazem było m.in. oparcie współpracy w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar) oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (III filar) na zasadach klasycznej współpracy międzynarodowej. Dopiero Traktat z Lizbony ujednolicił mechanizm współpracy. Obecnie wszystkie materie regulowane Traktatem zasadzają się na mechanizmie współpracy ponadnarodowej.

W interesującej nas sferze wolności i praw jednostki Traktat z Maastricht wprowadził wiele fundamentalnych zmian. Wzmocnił ochronę wolności i praw oraz interesów obywateli państw członkowskich, ustanowił obywatelstwo Unii Europejskiej i otworzył możliwości szerokiej – i zrealizowanej – współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W procesie przygotowawczym do członkostwa w Unii Europejskiej Polska dostosowała swoje prawo, przyjmując w całości *acquis communautaire*, w tym normy regulujące status jednostki, jej wolności i prawa oraz mechanizmy ich ochrony. Dotyczyło to zarówno statusu obywatela polskiego jako obywatela Unii Europejskiej, jak i wolności i praw obywateli innych państw unijnych zamieszkujących na terenie Polski.

Program konferencji – osiągnięcia i wyzwania po dwudziestu latach ochrony praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej – stworzył szerokie ramy dla refleksji dotyczącej różnych aspektów procesu inte-

gracji europejskiej i miejsca oraz roli obywaterek i obywateli w tym procesie. Jest zrozumiałe, że klamrą spinającą szczegółowe rozważania jest zagadnienie europejskiego *demos*, europejskiego obywatelstwa oraz demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. Chodziło zwłaszcza o pokazanie związków między obywatelstwem krajowym i obywatelstwem europejskim, widzianych w kategoriach obywateli jako współtwórców prawa unijnego, w szczególności przez partycypację w kształtowaniu narodowej polityki i własnego prawa narodowego. Tym samym mamy tu do czynienia z synergią realnych procesów demokratycznych na wskazanych dwóch poziomach – unijnym i narodowym.

To wyzwanie, wynikające z oddolnego kształtowania zarówno rzeczywistości, jak i aksjologii politycznej, społecznej, ekonomicznej i etycznej, nieustannie narzuca konieczność przemyślenia wizji Europy i sformułowania najbardziej kluczowych pytań o jej stan i kierunek rozwoju, także w zakresie uczestnictwa obywateli Unii w europejskiej przestrzeni publicznej i kreowaniu ogólnoeuropejskiego dialogu.

Rzeczywistość oddająca różne wymiary obywatelskości ukazuje w większym stopniu deficyty aniżeli bezsporne sukcesy regulacji normatywnej. Pokazuje także zależności między procesami autonomizacji pojęć, na przykładzie obywatelstwa, a skutkami tej autonomizacji w sferze relacji między obywatelstwem państwowym a europejskim. Egzemplifikacją tego zjawiska są warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej.

Deficyty dotyczą regulacji polskich, chociażby w zakresie praw wyborczych stałych rezydentów Unii Europejskiej. Przykładowo można wskazać brak prawa do udziału w wyborach do rad powiatu czy fundamentalnie gorszą pozycję prawną i faktyczną komitetów wyborczych w stosunku do partii politycznych, a tym samym zasadnicze ograniczenie szans wyborczych i wykonywania uprawnień politycznych przez cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej. Są to również deficyty na poziomie regulacji europejskiej, jak chociażby koncepcyjne i konstrukcyjne słabości europejskiej inicjatywy obywatelskiej, prowadzące do uzasadnionego pytania o to, czy mamy do czynienia z fiaskiem demokratycznego *telos*. Podobnie pesymistyczne są obserwacje dotyczące niewystarczającej skuteczności zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową czy też ograniczone praktyki implementacyjne utrudniające pełną realizację prawa dostępu obywateli Unii Europejskiej do opieki konsularnej.

Referenci poszukiwali odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną dość wolnego i z pewnością niezadowalającego postępu w zakresie umacniania wolności i praw jednostek w ramach Unii Europejskiej? Zawarte w pracy teksty oprócz krytycznej analizy rzeczywistości zawierają też ważne postulaty normatywne oraz funkcjonalne.

Mamy nadzieję, że książka będzie ważnym głosem w dyskusji nad sposobami wzmacniania procedur demokratycznych w Unii, metodami zwiększenia partycypacji obywaterek i obywateli w decydowaniu o sposobie integracji europejskiej oraz niezbędnymi działaniami, które sprawią, że zostanie osiągnięty cel, jakim jest zapewnienie wszystkim pełnej ochrony ich wolności i praw.

Mirosław Wyrzykowski
Roman Wieruszewski

CZĘŚĆ I

Obywatele Unii Europejskiej jako *demos*

Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Obywatelstwo europejskie, wprowadzone przez Traktat w Maastricht z 1992 r., ma dwa główne wymiary – formalno-prawny i polityczno-symboliczny. Zaskakująca jest jednak niespójność między pierwszym a drugim wymiarem. Wynika ona stąd, że obywatelstwo było w swej genezie zabiegiem biurokratycznym, stanowiącym manewr dla zdobycia lojalności i poczucia przynależności do Unii obywateli państw członkowskich w momencie, gdy oczywiste dla wszystkich stało się fiasko w walce o serca i umysły Europejczyków. Fiasco to nie było czymś zaskakującym i wcale nie było efektem jakiegoś domniemanego fiaska Unii¹ jako projektu politycznego i ekonomicznego. Wprost przeciwnie, choć być może paradoksalnie, fiasco patriotyzmu unijnego (czyli owego poczucia lojalności i emocjonalnej przynależności jednostek do Unii, a nie tylko do państw, których są obywatelami) nastąpiło w czasie, gdy Unia szła od sukcesu do sukcesu, czego wyrazem były kolejne fale jej rozszerzenia. W końcu, kto chciałby należeć do ugrupowania będącego synonimem klęski?

Unia w czasie, gdy na agendzie pojawił się pomysł obywatelstwa, a zatem na początku lat 90. XX w., wcale nie była w stanie kryzysu. Na przełomie lat 80. i 90. można było powiedzieć, że osiągnięto główne cele ekonomiczne i polityczne, dla których proces integracji zachodnio-europejskiej został zainicjowany przez „ojców założycieli” w połowie

¹ O „Unii” będzie także mowa dla określenia jej instytucjonalnych poprzedniczek: Wspólnot i Wspólnoty Europejskiej.

lat 50. Europa Zachodnia w istocie stała się strefą pokoju, zamożności i (do pewnego stopnia) solidarności, pozwalającej na wyrównywanie dysproporcji ekonomicznych między regionami i państwami. Cele te osiągnięto przy stałym rozszerzaniu kompetencji Unii zgodnie z dominującą wówczas teorią funkcjonalistyczną, na mocy której integracja, początkowo w kilku dziedzinach związanych ze wspólnym rynkiem, miała nieuchronnie prowadzić do integrowania polityki i prawa także w innych sferach, na pozór peryferyjnych wobec wspólnego rynku, ale jednak w sposób istotny z nim związanych.

Mimo tych faktów w sferze integracji gospodarczej, politycznej i prawnej brakowało przesłanek patriotyzmu unijnego. Brało się to w dużej mierze z owego fatalnego podziału win i zasług, jakiego dokonały między sobą milcząco państwa członkowskie i instytucje unijne (a wśród nich w szczególności Komisja Europejska), polegającego na tym, że zasługi za wszystkie sukcesy ekonomiczne w sferach należących do wspólnych kompetencji brały na siebie chętnie państwa członkowskie, winą za niepowodzenia obarczano zaś Unię. W rezultacie pogłębiał się paradoksalny dysonans: im większe Unia (i jej poprzedniczki instytucjonalne) odnosiła sukcesy w umacnianiu strefy pokoju, zamożności i solidarności w Europie, tym mniej jej instytucje były lubiane przez ludzi. Instytucje unijne nie miały specjalnych bodźców, by protestować przeciwko takiemu niesprawiedliwemu podziałowi, gdyż, po pierwsze, urzędnicy unijni w zamian za przyjęcie roli „chłopców (i dziewcząt) do bicia” byli sowicie wynagradzani, po drugie, nie będąc w żaden sposób rozliczani przed opinią publiczną, nie musieli przejmować się swym wizerunkiem, a po trzecie, nawet gdyby chcieli oponować, nie mieli ku temu narzędzi – polityka unijna zawsze z trudem przebijała się do dyskursu publicznego i środków masowego przekazu. Skutkiem tego była dużo niższa popularność Unii w oczach obywateli, niż na to w rzeczywistości zasługiwała. Jednak ten niski status Unii w świadomości publicznej stał się realnym problemem wraz z rozwojem integracji i rozszerzaniem jej także na pola nieekonomiczne, takie jak polityka migracyjna, wymiar sprawiedliwości czy ochrona środowiska, gdyż skuteczność polityk w tych dziedzinach w dużym stopniu uzależniona jest od legitymizacji w oczach opinii publicznej. Paradoks początku lat 90. polegał więc na tym, że im bardziej patriotyzm unijny był potrzebny, tym mniej był realny, gdyż te same czynniki napędzały zarówno zapotrzebowanie na ów patriotyzm, jak i bodźce państw członkowskich do przejmowania zasług na siebie i obarczania Unii odpowiedzialnością

za porażki w coraz to nowych dziedzinach, jakie nieuchronnie („nieuchronnie” w świetle dominującej wtedy doktryny neofunkcjonalistycznej) zagarniała integrująca się Unia.

Główna teza niniejszego opracowania polega na tym, że jako manewr przemyślnie obmyślony w biurokratycznych gremiach, mający na celu „wyprodukowanie” patriotyzmu europejskiego, niebędący odpowiedzią na rzeczywistą potrzebę stworzenia ogólnounijnego poczucia tożsamości i przynależności na szczeblu ponadnarodowym, projekt obywatelstwa unijnego nie mógł się udać – techniczny zabieg prawniczy nie mógł udźwignąć ciężaru funkcji polityczno-symbolicznej, jakiej miał służyć². Nie znaczy to, że ustanowienie obywatelstwa europejskiego było działaniem cynicznym ani że klęska jest jakoś wpisana w sam ten projekt. Wprost przeciwnie, obywatelstwo europejskie, mimo owego grzechu pierworodnego, jakim jest obarczone, a jaki wyżej został opisany, może być pięknym, szlachetnym i cennym instrumentem budowania patriotyzmu europejskiego. W tym celu musi jednak być zniesiona, a przynajmniej poważnie zredukowana, niespójność między dwoma aspektami obywatelstwa – polityczno-symbolicznym i formalno-prawnym. Owa niespójność może być zniesiona tylko wtedy, jeśli poważnie przemyślimy istotę demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej i przedsięwziemy środki wynikające z tego przemyślenia. Aspekt polityczno-symboliczny obywatelstwa nie powstaje bowiem w próżni, lecz jest ściśle uzależniony od poczucia lojalności i „autorstwa” obywateli związanego ze wspólnotą polityczną, stanowiącą ramy obywatelstwa, a ponieważ we współczesnym świecie najważniejszym (a często koniecznym) czynnikiem legitymizacji jest demokracja, demokratyczna legitymizacja stanowi niezbędne ogniwo łączące obywatelstwo w sensie polityczno-symbolicznym z obywatelstwem formalno-prawnym.

2. Dwa wymiary obywatelstwa

Wypada pokrótce scharakteryzować oba wymienione aspekty obywatelstwa. Obywatelstwo w sensie polityczno-symbolicznym jest fenomenem analizowanym w kategoriach filozofii politycznej i związane

² Szerzej na ten temat W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, St. Eur. 2005, nr 4, s. 31–45. Por. również B.M.J. Szewczyk, *European Citizenship and National Democracy: Contemporary Sources of Legitimacy of the European Union*, Columbia Journal of European Law 2011, nr 17, s. 151–230.

jest przede wszystkim z relacjami między obywatelami a wspólnotą polityczną jako całością (aspekt „pionowy”) i relacjami między samymi obywatelami (aspekt „poziomy”). Obywatelstwo jest przejawem właściwego traktowania obywateli przez państwo, a zatem prawowitości – i jej granic – stosowania wobec jednostek przymusu, zaprowadzania pewnych wizji sprawiedliwości i ładu publicznego itp. Jednocześnie obywatelstwo określa powinności i obowiązki obywateli względem wspólnoty, niekoniecznie skodyfikowane w formie prawnej. Główną ideą demokratyczno-liberalnych zasad obywatelstwa jest poszanowanie równiej wolności i równego szacunku dla wszystkich jednostek – powinność niepoddająca się łatwo prawnemu nakazowi w sferze stosunków „poziomych”, czyli między jednostkami, ale jednak stanowiąca bardzo silny nakaz moralny. Nakaz ten wyraża się w odrzuceniu możliwości „obywatelstwa drugiej kategorii”, czyli klasy ludzi będących formalnie obywatelami (bo w sferze formalnej obywatelstwo ma charakter binarny: albo jest się obywatelem, albo się nim nie jest), ale w mniejszym stopniu korzystających z faktycznych dobrodziejstw obywatelstwa. Główną treścią tak rozumianego obywatelstwa jest kwestia tożsamości, rozumianej jako identyfikacja z tym, co w oczach obywateli łączy ich jako członków tej samej wspólnoty. Identyfikacja ta wcale nie musi mieć charakteru ekskluzywnego i wyłącznego, czyli nie musi wykluczać jednoczesnych identyfikacji z innymi wspólnotami. W rzeczy samej każdy zazwyczaj odczuwa różnorodne, jednoczesne identyfikacje i niekoniecznie dostrzega rywalizację między nimi, składającą do wyboru jednej zamiast drugiej. Ważne jest jednak to, że obywatelstwo stwarza podstawę do politycznej identyfikacji i tożsamości ze wspólnotą, w ramach której to obywatelstwo funkcjonuje.

Tak jest właśnie w przypadku obywatelstwa europejskiego; wyraża ono (często nieokreślone *explicite*) idee dotyczące relacji między jednostkami a Unią i jednocześnie państwem obywatelstwa danego człowieka. Jak celnie zauważył brytyjski konstytucjonalista N.W. Barber, „kwestia europejskiego i krajowego obywatelstwa sięga sedna projektu europejskiego: debaty na temat tych pojęć są odzwierciedleniem debat o przyszłości Europy”³. Dalej zauważa on, że „obywatelstwo [europejskie – przyp. WS] nie było wyłącznie, a nawet przede wszystkim, traktowane jako zespół nowych reguł prawnych, ale aspirowało do zmiany sposobu,

³ N.W. Barber, *Citizenship, nationalism and the European Union*, European Law Review 2002, s. 241.

w jaki jednostki utożsamiają się z instytucjami wspólnotowymi. [...] Na płaszczyźnie politycznej, obywatelstwo jest pojęciem, które ma na celu dać ludziom powody, dla których powinni zaakceptować i uczestniczyć w rządzeniu Unią Europejską”⁴.

Tak zarysowane obywatelstwo w warstwie polityczno-symbolicznej jest w Unii Europejskiej w większym stopniu aspiracją niż faktem. Stopień poczucia tożsamości europejskiej, opartej bezpośrednio na przynależności do Unii i wynikający stąd stopień lojalności wobec instytucjonalnej Unii jest niewielki w porównaniu z lojalnością i tożsamością z państwami członkowskimi. Nie miejsce tu na wyjaśnianie przyczyn tego stanu rzeczy. Zresztą warto zauważyć, że w odniesieniu do każdej wspólnoty politycznej, także państwowej, obywatelstwo w warstwie polityczno-symbolicznej jest pewnym ideałem, aspiracją, celem, do którego można zbliżać się lub od którego można się oddalać, ale który nigdy nie może być osiągnięty w zupełności. Jest to więc zjawisko o charakterze stopniowalnym.

Odmienne jest z obywatelstwem w sferze formalno-prawnej. Ta sfera obywatelstwa definiowana jest przez formalne prawa i obowiązki obywatela jako obywatela danej społeczności. Traktat w Maastricht wprowadził wiele takich uprawnień, które zostały następnie rozszerzone w traktacie lizbońskim. Nie wchodząc w szczegóły, gdyż te są obszernie (i bardziej kompetentnie) omówione w innych opracowaniach niniejszego tomu, można powiedzieć, że w sferze formalno-prawnej obywatelstwo unijne oznacza m.in. prawo do przemieszczania się i zamieszkania w dowolnym miejscu na terenie Unii, prawo do głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w miejscu zamieszkania bez względu na obywatelstwo w kraju zamieszkania, prawo do petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do opieki konsularnej lub dyplomatycznej w państwach trzecich ze strony instytucji jakichkolwiek państw członkowskich, prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo do europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Wszystkie te uprawnienia zostały przyznane w drodze traktatowej, a dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości stopniowo rozszerzał ich treść, a przede wszystkim rangę prawną. Od początku Trybunał „dowartościowywał” obywatelstwo. W jednej z pierwszych ważnych spraw dotyczących obywatelstwa Trybunał wygłosił, często potem cytowaną,

⁴ *Ibidem*, s. 246.