

# Citizenship and Civility in the European Union

## Abstract

Celebration of the 20th anniversary of the EU citizenship in 2013 was a good occasion for reflection on this institution. Has anything changed during this period in the status of European citizens and their role in the EU's political system? Do they have opportunities to participate in the European decision-making process and to influence the European law and the direction of the EU's development? Is the EU citizenship only a symbolic project that brings no added value? Can it be called "citizenship"? The article is devoted to answering these questions. The institution of the EU citizenship was analysed in two aspects: 1) citizenship as formal status connected with some rights and 2) civility as mechanisms that guarantee participation in decisions on the future of a political community. The conclusion is that after 20 years the importance of the EU citizenship has been significantly increased, but only on declarative level – in the wording of treaties and institutional acts. However, this change has not caused the factual increase of citizen participation in the shaping of the European Union politics. It is the effect of a discrepancy on the EU level between citizenship as formal status and civility as real empowerment of individual in the political system.

*Keywords: European Union citizenship, civility in the European Union*

## Streszczenie

Dwudziestolecie obywatelstwa Unii Europejskiej, obchodzone w 2013 roku, skłania do refleksji nad tą instytucją. Czy przez ten okres zmienił się status i znaczenie obywateli w systemie politycznym Unii, czy mają oni możliwość uczestniczenia w procesie decydowania na poziomie unijnym, czy istnieją mechanizmy gwarantujące ich zaangażowanie i wpływanie na prawo unijne oraz kierunek, w którym Unia się rozwija? Czy obywatelstwo unijne jest projektem wyłącznie symbolicznym, za którym nie kryje się żadna wartość dodana? Czy spełnia ono warunki określania go mianem obywatelstwa? Odpowiedziom na te pytania poświęcony jest artykuł. Instytucja obywatelstwa UE została przeanalizowana w dwóch aspektach: obywatelstwa jako formalnego statusu łączącego się z określonym zakresem praw oraz obywatelskości, czyli mechanizmów gwarantujących udział obywateli w decydowaniu o losach wspólnoty politycznej. Wyniki analizy prowadzą do wniosku, że w ciągu dwudziestu lat funkcjonowania obywatelstwa unijnego jego znaczenie istotnie się zwiększyło na płaszczyźnie deklaratywnej – w tekście traktatów i aktów instytucjonalnych, nie wpłynęło to jednak na faktyczne zwiększenie udziału obywateli w kształtowaniu działań i polityki unijnej. Jest to wynikiem rozdźwięku, jaki powstał w Unii między obywatelstwem jako formalnym statusem a obywatelskością, jako rzeczywistym upodmiotowieniem jednostek w systemie politycznym.

*Słowa kluczowe: obywatelstwo Unii Europejskiej, obywatelskość w Unii Europejskiej*

*Monika Poboży*

*Instytut Europeistyki, WDiNP, Uniwersytet Warszawski*

## **Obywatelstwo i obywatelskość w Unii Europejskiej**

### **1. Zakres i cel analizy**

W minionym roku Unia Europejska obchodziła dwudziestolecie ustanowienia obywatelstwa Unii Europejskiej. Dla upamiętnienia tej ważnej konsekwencji traktatu z Maastricht rok 2013 nazwano europejskim rokiem obywateli. Obywatelowi i jego prawom wynikającym z *acquis* unijnego poświęcono szereg inicjatyw, konferencji, szkoleń i odczytów we wszystkich państwach członkowskich. W związku z okrągłą rocznicą wprowadzenia instytucji obywatelstwa unijnego warto postawić kilka istotnych pytań:

- czy przez ten okres zmienił się status i znaczenie obywateli w systemie politycznym Unii,
- czy Unia w tym czasie stała się bardziej demokratyczna i w związku z tym, czy efektywniej wsłuchuje się w opinie obywateli,
- czy obywatele mają możliwość uczestniczenia w procesie decydowania na poziomie unijnym,
- czy istnieją mechanizmy gwarantujące ich zaangażowanie i wpływanie na prawo unijne oraz kierunek, w którym Unia się rozwija?

Obywatelstwo Unii Europejskiej od momentu jego wprowadzenia jest poddawane istotnej krytyce. Zarzuty dotyczą przede wszystkim nikłego znaczenia tej instytucji, jej czysto symbolicznego oddziaływania, niewielkiej wartości dodanej, jaką niesie dla obywateli państw członkowskich oraz zamiaru projektodawców ukrycia pod ambitną nazwą czegoś, co tak naprawdę nie spełnia warunków obywatelstwa i nie może stanowić podstawy budowania wspólnoty politycznej. Czy w tej mierze coś się zmieniło po dwudziestu latach funkcjonowania obywatelstwa, który to okres był jednocześnie

czasem niezwykle dynamicznego rozwoju wewnętrznego i zewnętrznego samej Unii; czy obywateli państw członkowskich można, w pełnym znaczeniu tego słowa, nazwać obywatelami Unii, i co miałyby to znaczyć dzisiaj. Odpowiedziom na te wszystkie pytania poświęcony jest niniejszy artykuł.

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej zostanie w nim przeanalizowana w dwóch aspektach:

1. obywatelstwa jako formalnego statusu łączącego się z określonym zakresem praw;
2. obywatelskości, czyli mechanizmów gwarantujących udział obywateli w decydowaniu o losach wspólnoty politycznej i wspomagających ich zaangażowanie na rzecz tej wspólnoty.

Ocena formalnego statusu zostanie oparta na analizie zarzutów wobec instytucji obywatelstwa unijnego. Pojawiające się w literaturze zastrzeżenia zostaną uporządkowane, a ich zasadność na obecnym etapie integracji europejskiej - oceniona. W podsumowaniu rozważania te pozwolą na całościową ocenę znaczenia obywatelstwa unijnego dla obywateli oraz dla przyszłości politycznej samej Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe pytania oraz przedmiot analizy, można postawić hipotezę, że w ciągu dwudziestu lat funkcjonowania obywatelstwa unijnego jego znaczenie istotnie się zwiększyło na płaszczyźnie deklaratywnej – w tekście traktatów i aktów instytucjonalnych, nie wpłynęło to jednak na faktyczne zwiększenie udziału obywateli w kształtowaniu działań i polityki unijnej. Jest to wynikiem powstałego w Unii rozdźwięku między obywatelstwem jako formalnym statusem i zakresem praw a obywatelskością i rzeczywistym upodmiotowieniem jednostek w systemie politycznym oraz umożliwieniem im wpływania na decyzje na poziomie unijnym.

## **2. Wzrastające znaczenie obywatelstwa Unii Europejskiej**

Czytając traktaty, akty prawne i dokumenty unijne można odnieść wrażenie, że Unia przywiązuje ogromną wagę do zasad demokracji i roli obywateli w każdym aspekcie swojego działania. Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2013 r., dotyczące obywatelstwa Unii Europejskiej, rozpoczyna się od słów: „obywatele są i muszą być obecni w sercu integracji europejskiej” (Komisja Europejska 2013). Słowa te mają przekonywać, że obywatele pełnią szczególnie ważną rolę w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, są centralnym elementem projektu integracyjnego oraz jego zasadniczym punktem odniesienia.

Odzwierciedlenie takiego podejścia możemy odnaleźć w Traktacie o Unii Europejskiej. Jego II tytuł, umieszczony zaraz na początku traktatu, poświęcony został zasadom demokratycznym. Z treści zawartych tam przepisów możemy dowiedzieć się, że Unia funkcjonuje w oparciu o demokrację przedstawicielską. Obywatele na poziomie Unii są reprezentowani dwojako: bezpośrednio w Parlamencie Europejskim przez posłów, których sami wybierają i pośrednio przez swoich prezydentów lub premierów, zasiadających w Radzie Europejskiej oraz członków rządów, obradujących w ramach Rady. Co ważne z punktu widzenia zaangażowania obywateli w unijny proces polityczny, w traktacie podkreślono, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii a wszystkie instytucje i organy unijne mają obowiązek traktować każdego z jednakową uwagą. Decyzje w Unii są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. W związku z tym, jak to traktat ujmuje – za pomocą odpowiednich środków – we wszystkich dziedzinach, w których działa Unia, instytucje mają obowiązek umożliwić obywatelom wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów. Instytucje zostały zobowiązane nie tylko do wysłuchania obywateli, ale również do prowadzenia regularnego dialogu i konsultacji z nimi, właśnie po to, by decyzje unijne podjęte zostały jak najbliższej obywatela, w rozumieniu jak najpełniejszego zaspokojenia jego potrzeb i oczekiwań (TUE: art. 9–12).

Przytoczone postanowienia traktatowe brzmi idealnie, a raczej idealistycznie. Przepisy zawarte w tym tytule nie zawierają niemal wcale konkretnych mechanizmów zapewniania powyższych celów (poza inicjatywę ludową oraz uprawnieniami przyznanymi parlamentom krajowym), w związku z czym tę część traktatu należy potraktować jako manifest aksjologiczno-ideologiczny. Życie demokratyczne Unii, społeczeństwo obywatelskie, demokracja przedstawicielska, dialog, przejrzystość i otwartość – to słowa-klucze, stanowiące podstawowe wyznaczniki tego manifestu. Pojawia się on na początku traktatu – zaraz po wskazaniu celów Unii w I tytule następuje podkreślenie demokratycznych podstaw organizacji. Ma ono świadczyć o tym, że Unia jest strukturą demokratyczną, aktywnie włączającą obywateli w swoje procedury działania i podejmowania decyzji. Można więc uznać, że na poziomie deklaratywnym Unia reprezentuje głębokie przywiązanie do wartości demokratycznych.

Nie zawsze przejawiało się to z taką mocą jak obecnie. Powyżej przywołany tytuł TUE został w całości dodany dopiero przez traktat lizboński. Owo nieustanne podkreślanie w najważniejszych dokumentach politycznego znaczenia obywateli dla ponadnarodowego procesu podejmowania decyzji pojawiło się z czasem i stanowi stosunkowo nowe oblicze Unii Europejskiej. Podejścia takiego próżno szukać w traktatach

założycielskich. Ze względu na swój ekonomiczny charakter, obywatele występowali w nich wyłącznie jako czynniki produkcji i uczestnicy rynku wewnętrznego (Sitek 2004: s. 109). Wszelkie prawa przyznane im w traktatach założycielskich, z których na czoło wysuwał się zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, miały na celu ułatwienie realizacji nadrzędnego traktatowego celu, tj. ustanowienia wspólnego rynku oraz eliminację barier, które mogłyby temu celowi zagrozić (Moxon-Browne 2000: s. 183). Obywatele państw członkowskich w początkach integracji wspólnotowej postrzegani byli więc w sposób jednowymiarowy – ich wartość i przydatność dla postępów integracji mierzona była prowadzoną przez nich aktywnością ekonomiczną. Pojęcie obywatela w znaczeniu politycznym, legitymizującego działania instytucji wspólnotowych, nie występowało w języku traktatów ani aktów prawa wtórnego. Był za to pracownik najemny, przedsiębiorca świadczący usługi, pracujący na własny rachunek – jeden z uczestników obrotu gospodarczego, który mógł przyczynić się do sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku i podniesienia poziomu dobrobytu w państwach członkowskich.

Jednocześnie, wbrew ściśle ekonomicznym postanowieniom Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG), jego preambuła nawiązywała do politycznych podstaw integracji wspólnotowej. W uroczystych słowach stwierdzono w niej, że sygnatariusze traktatu są zdecydowani stworzyć podstawy ściślejszego związku między narodami Europy. Uznaje się to za wskazanie, że wspólnota miała nie tylko połączyć państwa w imię gospodarczego celu, ale również przyczynić się do utrwalenia związku między obywatelami (Verhoeven 2002: s. 166). Na początku 2014 r. nie jesteśmy jednak w stanie stwierdzić na ile tkwił w tym celowy zamysł państw członkowskich nadania integracji również wymiaru politycznego, zwłaszcza, że właściwa treść TEWG w żaden sposób nie nawiązywała do politycznych celów.

Nieco inaczej zamiar państw założycielskich, krótko po powołaniu Wspólnot Europejskich, odczytał Trybunał Sprawiedliwości. W swoim wczesnym orzecznictwie istotnie dowartościował rolę jednostek w procesie integracji europejskiej. W 1963 r. w słynnej sprawie *Van Gend & Loos* stwierdził, że TEWG jest czymś więcej niż tradycyjna umowa międzynarodowa, kreująca jedynie wzajemne zobowiązania między umawiającymi się państwami-stronami. Świadczyć o tym mają przywołane wcześniej słowa preambuły, odnoszące się nie tylko do rządów, ale także do obywateli oraz fakt powołania instytucji wyposażonych w suwerenne uprawnienia, wykonywanie których wpływa znacząco nie tylko na państwa, ale i na obywateli. Przesłanki te pozwalają,

zdaniem Trybunału, na stwierdzenie, iż EWG ukonstytuowała nowy, specyficzny porządek prawny, którego podmiotami stali się – poza państwami członkowskimi – także ich obywatele. Orzeczenie to uznaje się za przełomowe dla procesu kształtowania cech wspólnotowego porządku prawnego oraz mające dla niego istotne konsekwencje konstytucjonalizujące (Weiler 1999: s. 19–20; Mancini 2000: s. 5–7). Mocą swojego autorytetu Trybunał Sprawiedliwości wskazał bowiem, że jednostki są podmiotami prawa wspólnotowego. Jak pisze Bruno de Witte „w przeciwieństwie do tradycyjnych reżimów współpracy międzynarodowej, gdzie jednostka obserwuje z boku działania podejmowane w jej imieniu przez rządy i instytucje międzynarodowe, w procesie integracji europejskiej stała się jego bezpośrednim uczestnikiem” (de Witte 1999: s. 205). Tym samym działania wspólnotowe przestały mieć wymiar *stricte* międzypaństwowy, a za istotny ich podmiot została uznana jednostka.

Samo uznanie jednostek za podmioty prawa wspólnotowego, a więc rodzaju prawa międzynarodowego, stanowi sytuację wyjątkową. Na poziomie prawa międzynarodowego sporadycznie zdarza się, by jednostkom przyznano *locus standi*. Uznaje ono bowiem, że umowy międzynarodowe kreują wzajemne obowiązki między umawiającymi się państwami i nie tworzą praw, na które bezpośrednio mogą powoływać się jednostki (Góralczyk 2000: s. 150–153). Poza znaczeniem dla konstruowania prawnego statusu jednostek w ramach prawa wspólnotowego, orzecznictwo Trybunału miało również wymiar polityczny – było krokiem w stronę upodmiotowienia jednostek jako uczestników procesów politycznych, wzmocniło ich możliwość wpływania na porządek prawny Wspólnot (Brodecki 2004: s. 48–50).

Zdolność wpływania na porządek prawny zaczęła stawać się realna w momencie wprowadzenia w 1979 r. wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego. Posłowie, bezpośrednio wybrani przez obywateli, w coraz większym stopniu uzyskiwali wpływ na prawo uchwalane we Wspólnotach, co przyczyniło się do podniesienia roli samych obywateli.

Zwiastunem zmian traktatowych, zmierzających do uznania kluczowej roli obywateli, był Jednolity akt europejski. Jego preambuła, w przeciwieństwie do preambuły TEWG, skupiała się na politycznych, a nie gospodarczych, aspektach integracji. Podkreślano w niej polityczne dążenia Wspólnot, przywiązanie do demokracji, jak również przekonanie, że potrzeba dalszego rozwoju, tak w zakresie integracji gospodarczej, jak i politycznej jest zgodna „z pragnieniami demokratycznych narodów Europy, dla których Parlament Europejski wybierany w powszechnych wyborach jest niezbędnym forum wyrażania ich woli” (Jednolity akt europejski 1986).

Jednak poza uroczyste deklaracje, ograniczające się do tekstu preambuły, wyszedł dopiero traktat z Maastricht. To na jego mocy ustanowiono obywatelstwo Unii Europejskiej, wskazując zakres praw przysługujących obywatelom a dla ochrony obywateli przed arbitralnością władzy instytucji unijnych powołano Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Traktat z Maastricht istotnie wzmocnił również uprawnienia Parlamentu Europejskiego, jedynej instytucji unijnej reprezentującej obywateli w sposób bezpośredni. W pewnych dziedzinach mógł on na równych prawach z Radą uchylać akty prawne. Traktat z Maastricht po raz pierwszy wskazywał na znaczenie partii politycznych na poziomie europejskim, które „przyczyniają się do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii” (Traktat 1992: art. 138a). Wyraźnie więc uznano, że obywatele winni wyrażać swą wolę polityczną również na poziomie ponadnarodowym, a jednym z kanałów komunikowania tej woli miał być głos partii politycznych, dla których sferą aktywności winna być również Unia Europejska i jej system polityczny.

Także preambuła traktatu z Maastricht, odzwierciedlająca ideologiczne założenia zmian traktatowych, była świadectwem przewartościowania w myśleniu o celach integracji i roli jednostek w tym procesie. Pierwszoplanowe stały się aspiracje polityczne Wspólnot Europejskich, umocnienie integracji wokół wartości takich jak wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka, państwo prawa, solidarność, która zmierzać miała do budowania związku między obywatelami, wzmacniania demokratycznego charakteru Unii, skuteczności jej instytucji podejmujących decyzje w taki sposób, aby w jak największym stopniu odzwierciedlały wolę obywateli. Pryzmat, przez który postrzegana była jednostka oraz jej status w procesie integracji europejskiej, uległ więc istotnej zmianie w wyniku postanowień traktatu z Maastricht. „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są najbliżej obywateli” – głosił pierwszy artykuł traktatu z Maastricht (Traktat 1992: art. 1). Nowy etap dotyczył także postrzegania roli jednostek. Poszerzone zostało traktatowe ujęcie obywatela – z „obywatela jako pracownika” do „obywatela jako obywatela”, którego prawa i obowiązki wykraczają poza ekonomiczne rozumienie, obecne w traktach rzymskich (Moxon-Browne 2000: s. 182).

Trend ten został istotnie wzmocniony w wyniku zmian traktatu lizbońskiego, który wprowadził nowy, opisywany wcześniej tytuł poświęcony zasadom demokratycznym w Unii Europejskiej. Po raz pierwszy na mocy nowelizacji z Lizbony w traktatach, w tak jednoznaczny i szczegółowy sposób, mówi się o demokracji, uczestniczeniu oby-



wateli w życiu politycznym Unii, o potrzebie zapewnienia im odpowiedniego przedstawicielstwa na poziomie unijnym i ważnej roli w procesie podejmowania decyzji w UE. Obywatelom przyznane zostało konkretne narzędzie wpływu – inicjatywa ludowa, jako możliwość bezpośredniego kształtowania projektów aktów normatywnych.

To sukcesywne polityczne upodmiotawianie obywateli państw członkowskich i podkreślanie ich kluczowego znaczenia dla funkcjonowania Unii, staje się szczególnie ważne w dobie kryzysu gospodarczego, który Unia próbuje pokonać. Coraz częściej wskazuje się, że jego przyczyną jest brak jednoznacznej wizji politycznego zjednoczenia, niedostateczna integracja polityczna oraz problem deficytów demokracji w UE. Jeśli remedium na pokonanie kryzysu gospodarczego miałyby być zacieśnianie integracji politycznej między państwami członkowskimi oraz zjednoczenie wokół wspólnych wartości politycznych, to kwestia statusu obywateli i ich roli w unijnym systemie politycznym staje się kluczowa. Warto więc przyjrzeć się problemowi bliżej i zbadać jak sprawa ta wygląda w Unii Europejskiej – co buduje status obywateli UE, jak należy go oceniać i według jakich kryteriów.

### 3. Obywatelstwo a obywatelskość

Jürgen Habermas wskazuje na dwie obecne w literaturze tradycje pojmowania roli obywatela i obywatelstwa – jedną odwołującą się do myśli Johna Locka i drugą do dorobku Arystotelesa. Pierwszą Habermas nazywa podejściem indywidualistycznym i instrumentalnym, drugą – komunitarystycznym i etycznym (Habermas 1993: s. 14–15). W pierwszym podejściu kluczowa jest pozycja prawna obywatela, zakres praw gwarantowanych obywatelom przez wspólnotę, której są członkami – chodzi tu o przynależność, która łączy się z określonymi prawami. W drugim ujęciu podkreśla się aktywne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, świadomy i celowy udział w kształtowaniu tej wspólnoty.

Szukając głębszych korzeni takiego dwojakiego podejścia do modelu obywatelstwa, należy sięgnąć do starożytnych tradycji Aten i Rzymu, które były pierwowzorem nowożytnych wzorców obywatelstwa. Istotą obywatelstwa ateńskiego było aktywne korzystanie z praw politycznych, umożliwiające uczestnictwo w decydowaniu o losach wspólnoty politycznej. Rzymskie obywatelstwo miało charakter formalno-jurydyczny i oznaczało równość wobec prawa dla jednostek mających status obywateli (Trzeciński 2006: s. 237).



Obie tradycje podkreślają inny aspekt statusu obywatela – jedna z nich odwołuje się do tradycyjnej definicji obywatelstwa, druga do pojęcia obywatelskości. Obywatelstwo to formalno-prawny stan przynależności jednostki do danego państwa i płynące z tego tytułu dla tej jednostki uprawnienia i gwarancje z nimi związane. Obywatelskość natomiast mierzona jest nastawieniem samych obywateli (jednostek o formalnym statusie) do państwa jako wspólnoty politycznej. W obywatelskości chodzi nie o formalną instytucję oznaczającą prawny związek państwa i jednostki, ale szczególny rodzaj członkostwa, opierającego się na założeniu, że jednostka jest politycznym podmiotem państwa, aktywnym uczestnikiem jego działań. Tym najbardziej znaczącym przejawem obywatelskości jest powierzenie obywatelom prawa decydowania, kształtowania wiążących norm, wskazywania politycznego, społecznego i gospodarczego kierunku rozwoju wspólnoty – poprzez odpowiednie instytucje (Winczorek 1996: s. 86; Weiler 1996: s. 108–109).

Zaznaczyć należy, że w podejściu do statusu obywatela przez pryzmat obywatelskości kryje się istotny walor psychologiczny. Pojęcie obywatelskości odwołuje się bowiem do indywidualnego nastawienia człowieka do jego własnej aktywności społecznej, filozofii obecności we wspólnotcie, której jest członkiem. Niemniej poziom obywatelskości nie zależy wyłącznie od podejścia jednostkowego – istotny wpływ wywierają warunki zewnętrzne. „Człowiek jest lub staje się obywatelem w określonych warunkach. Bycie obywatelem wyraża pewną dynamiczną a zarazem trwałą kwalifikację życia społecznego i patriotycznego. Jest jakością egzystencji potwierdzającą stan przynależności, psychicznej pewności i podmiotowej orientacji” (Popielski 1995: s. 26). Należy za autorem podkreślić, że to okoliczności stwarzają obywatela, określone warunki, o które musi zadbać władza, jeśli zależy jej na wysokim poziomie obywatelskości. Chociaż obywatelskość mierzona jest poziomem zaangażowania obywateli w sprawy wspólnoty, a ta uwarunkowana jest indywidualną aktywnością, to jednak wspólnota może ją wspomagać i stymulować, zapewniając odpowiednie warunki dla rozwoju tego typu aktywności społecznej. Jeśli warunki te zostaną spełnione, obywatelstwo może oznaczać połączenie świadomej aktywności z lojalnością, przyczynić się do wartościowej więzi łączącej państwo z obywatelem a także obywateli między sobą, poczucia identyfikowania się ze wspólnotą, uznania jej za dobro wspólne, na rzecz którego warto się angażować. „W sytuacji idealnej obywatelstwo oznaczałoby aktywność osoby gotowej podporządkować swe prywatne interesy na rzecz ogólnego dobra wspólnoty” (Konopacki 2005: s. 24).

Czy taka sytuacja jest możliwa na poziomie Unii Europejskiej? Czy możemy mówić o obywatelskości w UE czy też tylko o obywatelstwie, a może i warunków tego ostatniego nie spełnia obywatelstwo Unii Europejskiej. Zacznijmy od tej ostatniej kwestii – czyli oceny na ile status nadany traktatem z Maastricht, jaki mają obywatele państw członkowskich, można w sposób uzasadniony nazywać obywatelstwem.

## 4. Obywatelstwo Unii Europejskiej – zarzuty i kontrargumenty

### 4.1. Więż niemożliwa i nielegitymizowana

Pierwszym zarzutem stawianym obywatelstwu unijnemu jest fakt, że Unia Europejska nie jest państwem, a więc nie może wytworzyć prawdziwej, odpowiednio legitymizowanej więzi, jaka łączy jednostkę z państwem. Unia nie aspiruje jednak do tego, aby jej obywatelstwo miało być równorzędne z obywatelstwem państwowym czy je zastępowało. Zarówno TUE jak i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jednoznacznie stwierdzają, że obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go (TUE: art. 9; TFUE: art. 20). Unia nie podważa też, że obywatelstwo jest więzią łączącą jednostkę z państwem. Nawet nieliczne, legalne definicje obywatelstwa, istniejące we wtórnym prawie unijnym, potwierdzają ten fakt. Czyni tak np. rozporządzenie w sprawie statystyk i ochrony międzynarodowej: „obywatelstwo oznacza szczególną więź prawną między osobą a jej państwem nabytą przez urodzenie lub naturalizację” (Rozporządzenie 862/2007).

Należy jednak rozróżnić, na co słusznie wskazuje Adam Bodnar, wewnętrzny wymiar statusu obywatelstwa – rozumiany jako członkostwo we wspólnocie politycznej i prawa z tym związane od jego wymiaru zewnętrznego, międzynarodowego – jako przynależności państwowej. W polskim języku to rozróżnienie nie znajduje odzwierciedlenia – jednym słowem określamy oba aspekty. Język angielski, niemiecki i francuski takie językowe rozróżnienie znają, określając mianem *citizenship*, *Bürgerschaft* i *citoyenneté* członkostwo we wspólnocie politycznej, a poprzez *nationality*, *Staatsangehörigkeit*, *nationalité* – przynależność państwową (Bodnar 2008: s. 34). Obywatelstwo UE należy rozważać w kategorii *citizenship*, *Bürgerschaft* i *citoyenneté*, a nie przyznania nowej, konkurencyjnej wobec państwowej przynależności państwowej (*nationality*, *Staatsangehörigkeit*, *nationalité*). To od przynależności państwowej zależy bowiem nabycie obywatelstwa UE.

Skoro w unijnym obywatelstwie nie jest istotna formaln przynależność jednostki, ale członkostwo we wspólnocie politycznej oraz wynikające z tego prawa, to na ile uzasadnione jest używanie takiego rozumienia obywatelstwa do relacji między Unią a obywatelami państw członkowskich? Czy można przenieść je na poziom ponadnarodowy?

Unia jest szczególną organizacją międzynarodową. W relacjach wewnętrznych z państwami członkowskimi nie przypomina pozostałych organizacji międzynarodowych. Jest to efekt stopnia zaangażowania integracji gospodarczej, politycznej i społecznej między państwami członkowskimi, zakresem spraw, które Unia reguluje, sposobem organizacji i podejmowania decyzji, reprezentacji interesów w forach decyzyjnych. Unia jest określana mianem systemu politycznego, bowiem w jej ramach mamy do czynienia z aktywnym procesem politycznym i skomplikowanymi mechanizmami sprawowania władzy. To one pozwalają na realizację potrzeb jednostek i grup na poziomie ponadnarodowym oraz osiąganie celów politycznych. Dlatego używanie do opisywania Unii pojęć z zakresu prawa państwowego, konstytucyjnego nie jest nadużyciem, lecz dopasowaniem narzędzia pojęciowego do badanej rzeczywistości. Podobnie, nie jest rzeczą niewłaściwą posłużenie się kategorią obywatelstwa do opisanania relacji między jednostkami a Unią. Pojęcie to było powiązane z państwem, bo to w ramach państw do połowy XX wieku koncentrowała się władza polityczna i aktywność polityczna jednostek. Wraz z rozwojem integracji europejskiej i rozproszeniem władzy oraz przeniesieniem decydowania na poziom ponadnarodowy, istotne decyzje dotyczące jednostek zapadają również na tym szczeblu. Także tu mamy do czynienia z aktywnością jednostek, z uprawnieniami, które wynikają z prawa ponadnarodowego i przy pomocy mechanizmów unijnych są gwarantowane. Z tego powodu przy analizie obywatelstwa unijnego przydatna i uzasadniona jest perspektywa *post-national*, dostrzegająca procesy polityczne poza hierarchicznym układem władzy państwowej. W tej perspektywie obywatelstwo UE jest elementem tworzącej się nowej, europejskiej konstrukcji politycznej (Shaw 1998: s. 294).

#### 4.2. Więź pośrednia

Obywatelstwu Unii Europejskiej zarzuca się również, że, w przeciwieństwie do obywatelstw państwowych, jest więzią pośrednią, uzależnioną od prawa wewnętrznego, które określa, kto jest obywatelem UE, a więc kto korzysta z uprawnień wynika-

jących z tego statusu. Państwa są kluczowym podmiotem pośredniczącym w nabyciu statusu obywatela UE, przez co mogą wpływać na zakres oddziaływania tej instytucji, a różne regulacje krajowe w tym względzie – prowadzić do nierównego traktowania obywateli państw członkowskich (Jacqueson 2002: s. 260; Closa 1996: s. 4). Co więcej, zgodnie z deklaracją nr 2, dołączoną do traktatu z Maastricht, państwa członkowskie mogą składać oświadczenia i dowolnie je zmieniać, wskazując kogo uważają za swoich obywateli w ramach przepisów o obywatelstwie unijnym. To oznacza, że państwa członkowskie mogłyby przyjąć inną definicję obywatelstwa na swoje wewnętrzne potrzeby, a inną – węższą na przykład – na potrzeby prawa unijnego, co potwierdziłoby wskazane obawy dotyczące arbitralności państw w decydowaniu o dostępie do uprawnień obywatela UE oraz zagrożenia dyskryminacją. Obawy te rozwiązał jednak Trybunał Sprawiedliwości. W kilku znaczących orzeczeniach wyraźnie ograniczył dowolność państw, wskazując, że wykonywanie przez państwa członkowskie kompetencji do określania obywatelstwa jednostek musi się odbywać z poszanowaniem prawa wspólnotowego. A ponieważ nabycie i utrata obywatelstwa państwowego wiążą się z istotnymi skutkami w prawie wspólnotowym, wykluczył on możliwość orzekania przez sąd jednego państwa członkowskiego w sprawach o potwierdzenie obywatelstwa innego państwa członkowskiego (Wyrok Trybunału 1992). Swoboda państw nie wykracza poza możliwość określenia, kto i na jakich warunkach otrzymuje obywatelstwo krajowe. Nabycie obywatelstwa krajowego automatycznie powoduje uzyskanie statusu obywatela Unii i możliwość skorzystania z praw przysługujących obywatelom UE. Poza formalnym przyznaniem obywatelstwa, państwa nie wpływają następnie na prawa jednostek jako obywateli UE.

Czy zatem w jakieś mierze nie można mówić o bezpośredniości więzi między obywatelem państwa członkowskiego a Unią Europejską? Wydaje się to uzasadnione. Formalną przepustką do tego jest status obywatela państwa członkowskiego. Po jego nabyciu jednostka chroniona jest mocą nadrzędnego nad krajowym prawa unijnego i wiążącymi orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości.

### 4.3. Więź pozorna i akcydentalna

Obywatelstwo Unii Europejskiej ocenia się również jako więź pozorną i akcydentalną. Nie opiera się ona bowiem na wzajemności, bo prawa przyznane w ramach obywatelstwa unijnego są najczęściej prawami jednostek wobec państw członkowskich,

a nie wobec Unii. (Pudzianowska 2013: s. 273). Dlatego obywatelstwo UE może być co najwyżej uzupełnieniem wobec obywatelstw krajowych.

Zarówno pierwszy, jak i drugi argument nie jest wystarczająco przekonujący. Choć to państwa realizują prawo unijne, zapewniając mu skuteczność (Unia nie ma aparatu administracyjno-egzekucyjnego, który mógłby to zapewnić), co dotyczy również praw związanych z obywatelstwem UE, czynią to w wyniku nałożenia przez Unię prawnego zobowiązania. To unijne, a nie państwowe prawo gwarantuje poszanowanie przez państwa uprawnień obywateli UE. W razie ich naruszenia państwo narusza swoje zobowiązania traktatowe i pociągnięte może być do odpowiedzialności przed Trybunałem Sprawiedliwości. W przypadku, gdy w wyniku tego naruszenia obywatel Unii doznaje szkody, może domagać się na podstawie prawa unijnego odszkodowania od państwa. A zatem, chociaż w przypadku naruszania praw obywatelskich, wynikających z prawa unijnego, obywatele UE kierują swoje roszczenia zazwyczaj i w pierwszej kolejności wobec państw członkowskich, podstawą rozstrzygnięcia i przyznania ochrony będzie prawo unijne.

Akcydentalny charakter obywatelstwa unijnego nie oznacza z kolei, że nie ma ono wpływu na państwowe obywatelstwa. Raz wpisane do traktatów postanowienia w tym zakresie istnieją w obrocie prawnym i instytucjonalnym, podlegają interpretacjom przez sądy, rządy państw członkowskich, instytucje wspólnotowe, organizacje międzyrządowe, ruchy społeczne czy grupy interesów. W takim kontekście w dynamiczny sposób tworzy się rozumienie tego obywatelstwa. W warunkach modyfikacji ulega także podejście do obywatelstwa państwowego. W konsekwencji stwierdzenie, że obywatelstwo UE wyłącznie uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstw państwowego, wcale nie oznacza, że go nie zmienia (Shaw 2000: s. 306). Warto tu przywołać zasady powstałe na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i dotyczące obywatelstwa unijnego, takie jak: możliwość zarejestrowania i posługiwania się w innym państwie członkowskim nazwiskiem zgodnie z prawem państwa pochodzenia (Wyrok Trybunału 2003); ochrona przysługująca również wobec własnego państwa – zakaz ograniczania uprawnień własnych obywateli tylko dlatego, że skorzystali oni w przeszłości z praw przysługujących im jako obywatelom UE (Wyrok Trybunału 2002); zakaz ograniczania praw obywateli UE na tej podstawie, że obywatelstwo zostało nabyte zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego mającego bardziej liberalne przepisy w tym zakresie (Wyrok Trybunału 2004). Wszystkie te zasady wynikające ze sposobu interpretacji praw związanych z obywatelstwem unijnym wpływają na rozumienie i stosowanie przepisów wewnętrznych dotyczących obywatelstwa, niejednokrotnie je zmieniając.

W argumentację o pozornym charakterze obywatelstwa UE wpisuje się również zarzut dotyczący braku więzi prawnomiędzynarodowej między jednostką a UE. Poza granicami UE jej obywatele nie podlegają bowiem jej władzy – są nadal związani ze swoim państwem (Pudzianowska 2013: s. 273). Jest to wynikiem tego, że wciąż przynależą do swojego państwa, o czym wcześniej wspominałam. Obywatelstwo Unii nie może być rozpatrywane w kategoriach zmiany przynależności obywateli państw członkowskich, warunkuje ona przecież nabycie statusu obywatela UE. Zauważyć natomiast należy, że to właśnie dopiero poza granicami UE zrealizowane być może jedno z podstawowych praw obywateli UE – prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej, gwarantowane prawem unijnym.

#### **4.4. Ograniczony zakres praw obywatelskich, brak obowiązków**

Kolejny zarzut wobec obywatelstwa UE dotyczy wąskiego zakresu uprawnień, jakie się z nim się wiążą. Cztery podstawowe prawa obywatela, wymienione w TFUE, nie mogą być porównywane do szerokiego katalogu praw obywatelstwa państwowego, które są klasyfikowane według rodzajów – od osobistych, przez polityczne, po społeczne i kulturalne (Closa 1996: s. 4). Dodatkowo, jak wskazuje Pudzianowska, konstytutywne dla pojęcia obywatelstwa prawo pobytu w przypadku obywatelstwa unijnego jest ograniczone, a może być czasowo w ogóle wyłączone (można go odmówić ze względu na ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, pobyt powyżej 3 miesięcy jest związany z obowiązkiem posiadania pracy lub środków na własne utrzymanie) (Pudzianowska 2013: s. 68).

Krytycy wskazują również, że większość podstawowych praw obywateli UE, wymienionych w TFUE, nie zostało ustanowionych wraz z powołaniem obywatelstwa UE – nowego politycznego statusu jednostek w UE. Istniały one wcześniej jako wyraz gospodarczego i instrumentalnego traktowania jednostek – uczestników wspólnego rynku, o czym była już mowa (Jacqueson 2002: s. 263). Tym samym obywatelstwo unijne nic merytorycznie nie zmieniało w zakresie uprawnień jednostek, nie przeniosło ich na wyższy poziom politycznego znaczenia, jakie mieli pełnić w systemie UE. Potwierdzać miał to również fakt, że nawet po ustanowieniu obywatelstwa UE podstawowym prawem jednostki pozostaje swoboda poruszania się, związana przede wszystkim z migracjami ekonomicznymi. To z kolei miałyby oznaczać niezmiennie gospodarczy charakter obywatelstwa Unii (Malone, Mulreany 2002: s. 48–51).

Dodatkowo wskazuje się, że nie wszystkie z czterech podstawowych praw obywateli przysługują wyłącznie obywatelom, ale również osobom zamieszkującym na terytorium państw członkowskich (prawo petycji i prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich). Przez to zakres praw *stricte* obywatelskich, przysługujących jednostkom z tytułu ich więzi z Unią Europejską i wyróżniających ich w ten sposób, jest bardzo niewielki (Davis 2002: s. 121). Problemem ma być również brak obowiązków obywatelskich – elementu budującego postawę obywatelską. TFUE, choć wspomina o obowiązkach związanych z obywatelstwem UE, żadnego z nich nie wymienia.

Odpowiadając po kolei na powyższe zarzuty zaznaczyć trzeba, że cztery prawa wymienione w TFUE w części drugiej, zatytułowanej: „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”, potraktować należy jako podstawowe prawa obywatelskie. Traktat wyraźnie wskazuje, że obywatele mogą korzystać między innymi z tych właśnie praw, stwierdzając, że obywatele korzystają z praw przewidzianych w traktatach (TFUE: art. 20 ust. 2). Należy zatem wziąć pod uwagę pełną treść obu traktatów, na podstawie których funkcjonuje UE a także przepisy prawa wtórnego, które precyzują postanowienia traktatowe, jak również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które w znaczącym stopniu przyczyniło się do rozwoju praw jednostkowych we Wspólnotach i Unii (Warleigh 2001: s. 20). Jeśli w ten sposób widziane będą uprawnienia związane z obywatelstwem UE, okaże się, że ich zakres jest bardzo szeroki. Należec do nich będą także, a raczej przede wszystkim, prawa społeczno-gospodarcze (Schmitter 1998: s. 144). Bowiem, jak słusznie zauważa Jo Shaw, tradycyjny rozwój praw obywatelskich w ramach UE został odwrócony (Shaw 2000: s. 294).

W porządkach krajowych zakres praw obywatelskich był konstruowany, poczynając od praw osobistych, poprzez polityczne, na socjalnych kończąc. Tymczasem dziedzictwo „rynkowego obywatelstwa” (*market citizenship*), ujęte i rozwijane od traktatów założycielskich przez kolejne reformy traktatowe w formie rozbudowanych regulacji o swobodnym przepływie i wykonywaniu działalności gospodarczej, stanowi istotną część praw obywateli UE. Stąd właśnie przewaga praw socjoekonomicznych nad politycznymi. Oczywiście wynika to z początkowego charakteru Wspólnot i zamiaru państw członkowskich co do integracji europejskiej – kwestie polityczne pojawiły się na wokandzie znacznie później i są znacznie mniej rozwinięte. Ta nierównowaga jest również odzwierciedlona w zakresie praw obywateli UE.

Prawo do swobodnego poruszania się i pobytu jest pierwszym z wymienionych w TFUE podstawowych praw obywatelskich. Czy świadczy to o ekonomicznym cha-



rakterze obywatelstwa UE? Uważam, że nie. Dorota Pudzianowska, która sprzeciwia się określaniu statusu obywateli państw członkowskich w UE obywatelstwem wskazuje, że prawo pobytu jest elementem konstytutywnym, koniecznym dla instytucji obywatelstwa. Jeśli zastosować je do Unii Europejskiej, prawo pobytu musi dotyczyć terytorium Unii, czyli wszystkich państw członkowskich, musi więc być z nim powiązane prawo przemieszczania się z jednego państwa do drugiego i przebywania w nim. Do traktatu z Maastricht prawo to przysługiwało różnym kategoriom osób, przemieszczających się w ramach wspólnego rynku. Traktat z Maastricht ustanowił w prawie pierwotnym generalne prawo swobodnego poruszania się, które przysługiwać ma każdemu obywatelowi UE (Hartley 1993: s. 218–219). Czyniąc z prawa przemieszczania się i pobytu jedno z praw obywatelskich nadał mu nowy, polityczny wymiar. Dotychczas był to wyraz swobód gospodarczych w ramach wspólnego rynku. Wraz z ustanowieniem obywatelstwa UE prawo to, poza znaczeniem dla aktywności ekonomicznej jednostek, odgrywa istotną rolę w budowaniu wspólnoty politycznej na poziomie Unii (Verhoeven 2002: s. 178).

Zarzut dotyczący wąskiego zakresu praw *stricto* obywatelskich w Unii Europejskiej nie wydaje się świadczyć przeciwko obywatelstwu UE. D. Pudzianowska jako charakteryzujące instytucję obywatelstwa wymienia prawo pobytu, prawa polityczne, prawo do opieki dyplomatycznej, tylko to pierwsze uznając za element konstytutywny (Pudzianowska 2013: s. 68). Wszystkie te prawa przysługują wyłącznie obywatelom UE. Choć prawo pobytu może być ograniczone, to jednak uprawnienia związane z pobytem na terytorium Unii, z których korzystać mogą obywatele UE, są znacznie szersze niż te, które przysługują obywatelom państw trzecich. Prawo to odróżnia zatem obywateli UE od cudzoziemców.

Warto także wskazać na ogólną tendencję do rozmywania się granic obywatelstwa jako przynależności do państwa, z którą są związane określone prawa przysługujące wyłącznie obywatelom. Wzrost politycznych i ekonomicznych migracji pod koniec lat 80. i w latach 90. sprawił, że państwa zachodniej Europy musiały zmodyfikować swoje polityki w tym zakresie. Między innymi prawa ekonomiczne zostały rozszerzone na osoby niebędące rezydentami oraz na rezydentów niemających obywatelstwa, co stanowi efekt globalnego wolnego handlu i przepływu kapitału. Podobnie granice dla praw politycznych rozmywają się w wyniku pojawienia się podwójnych narodowości oraz poszerzenia praw wyborczych na pierwsze a nawet drugie pokolenie repatriantów (Hix 2005: s. 346). Tendencja ta dotyczy również Unii Europejskiej – prawami obywatelskimi objęci zostają rezydenci, niemający obywatelstwa unijnego.

Jednocześnie, jak zauważa O'Leary, w przypadku Unii Europejskiej nie jest uzasadnione radykalne rozróżnianie na prawa obywatelskie i prawa człowieka. Tylko pozornie oba typy uprawnień mają odmienny charakter – pierwsze przysługują jednostkom, które są obywatelami państw członkowskich, natomiast te drugie każdemu bez względu na to, jaką ma przynależność państwową. Niemniej ochrona praw podstawowych we Wspólnotach w istocie jest ograniczona do sytuacji jednostek, które są stronami prawnych stosunków podlegających prawu wspólnotowemu. W konsekwencji zakres podmiotowy oddziaływania praw podstawowych w ramach UE oraz praw obywatelskich nie będzie tak bardzo różny (O'Leary 1995: s. 541).

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący obowiązków obywatela unijnego, to w istocie traktaty nie zawierają żadnych szczegółowych postanowień w tym zakresie, mimo że przepis TFUE do takich odsyła. Dodatkowo traktat zezwala na poszerzenie tylko katalogu praw obywatela UE w uproszczonym trybie, tj. w wyniku jednomyślnej decyzji Rady za zgodą Parlamentu Europejskiego i po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. Oznacza to, że obowiązki mogłyby zostać nałożone na obywateli wyłącznie w trybie procedury nowelizacji traktatowej. Wydaje się, że jedynym obowiązkiem jednostek, który można wywnioskować ze struktury i charakteru prawa unijnego, jest obowiązek jego przestrzegania. Niemniej wskazać należy, że nawet w porządkach wewnętrznych katalog konstytucyjnych obowiązków obywatelskich jest ubogi i podkreśla się przede wszystkim prawa obywateli (Winczorek 1996: s. 91).

## 5. Obywatelstwo UE – podsumowanie. Pytanie o obywatelskość

Podsumowując dyskusję na temat „prawdziwości” obywatelstwa Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że nie można go wprost porównywać do obywatelstwa państwowego. Unia nie ma aspiracji do monopolizowania kwestii obywatelstwa, zastępowania przez siebie nadanym statusem więzi, jaka wiąże jednostki z państwami członkowskimi. UE jest specyficzną organizacją międzynarodową, co siłą rzeczy wpływa na nieco odmienny charakter obywatelstwa unijnego. Niemniej jednak porównania do obywatelstwa państwowego nie dają jednoznacznie negatywnej odpowiedzi co do słuszności nazywania obywatelstwem statusu, jaki traktat z Maastricht nadał obywatelom państw członkowskich. Wręcz przeciwnie, zarzuty jakie pojawiają się w literaturze, moim zdaniem, w sposób wiarygodny nie są w stanie podważyć instytucji obywatelstwa UE.

To, co jest prawdziwym problemem, to nie formalny status i zakres praw z nim związanych, jaki wiąże się z obywatelstwem Unii Europejskiej, lecz słabo rozwinięta obywatelskość na poziomie Unii i spektrum mechanizmów ją wspomagających. Proces upodmiotowienia jednostek, efektywnego i odczuwalnego zaangażowania ich w proces kształtowania decyzji unijnych jest zbyt powolny w stosunku do szybko postępującego zakresu i stopnia integracji oraz, co się z tym wiąże, przekazywania decydowania na poziom ponadnarodowy.

Sprawy, które do niedawna były wyłącznie w gestii parlamentów narodowych, bezpośrednio przedstawicieli obywateli, poddane zostały decydowaniu w Radzie Unii Europejskiej lub Radzie i Parlamencie Europejskim, przez co obywatele tracą kontrolę. I choć ich udział w decydowaniu unijnym ma być zapewniony przez bezpośrednio wybierany Parlament Europejski, okazuje się, że obywatele nie są zainteresowani tymi wyborami. Pokazuje to wciąż malejąca frekwencja wyborcza. Każde kolejne wybory, pomimo ogólnoeuropejskich kampanii profrekwencyjnych oraz zwiększających się kompetencji Parlamentu, wiążą się z coraz mniejszym udziałem uprawnionych do głosowania obywateli UE. Dlaczego tak się dzieje? Czy chodzi wyłącznie o indywidualne nastawienie obywateli do ich aktywności w sferze społecznej, politycznej, a więc niechęć angażowania się w sprawy wspólne, czy też może Unia nie zapewnia na wystarczającym poziomie mechanizmów gwarantujących udział obywateli w kształtowaniu działań UE, przez co zniechęca ich do angażowania się? Uważam, że ma miejsce ta druga sytuacja.

Po pierwsze, ciągle nie ma pełnego udziału Parlamentu Europejskiego, instytucji o najszerszej legitymacji demokratycznej, bezpośrednio wybieranej przez obywateli, w decydowaniu o istotnych dla Unii sprawach. Mimo zwiększania kompetencji Parlamentu Europejskiego i poszerzania zakresu zastosowania procedury współdecydowania, a nawet uczynienia z niej zwykłej procedury ustawodawczej postanowieniami traktatu lizbońskiego, wciąż w wielu kluczowych sprawach (polityka podatkowa, pieniężna, ustanowienie jednolitej ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego, zasoby własne Unii, wieloletnie ramy finansowe, roczny budżet UE, nawet wszystkie kwestie związane z obywatelstwem i niedyskryminacją) stosowana jest specjalna procedura ustawodawcza, w której Parlament ma znacznie mniejszy wpływ na stanowione prawo. Niektóre dziedziny, jak polityka zagraniczna czy obronna, niemal w ogóle nie uwzględniają udziału Parlamentu Europejskiego w ich kształtowaniu. Także strategiczne problemy Unii Europejskiej, jak obecne rozwiązywanie kryzysu gospodarczego i finansowego, są zdominowane przez Radę, Radę Europejską i przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Same wybory do Parlamentu Europejskiego zorganizowane są w większej mierze wokół problemów narodowych niż wspólnych problemów Europejczyków. Próby wprowadzenia w wyborach w 2014 roku listy ogólnoeuropejskiej, a przez to zeuropeizowania tego ważnego dla obywateli wydarzenia, zakończyły się niepowodzeniem. W konsekwencji również najbliższe wybory do Parlamentu Europejskiego będą zdominowane przez partie narodowe, problemy narodowe i pomysły na lepsze sposoby forsowania interesów narodowych na forum unijnym. Kwestie te powinny być jednak przedmiotem obrad Rady a nie treścią kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Komisja Europejska – „rząd unijny” – jest oderwana od politycznej większości w Parlamencie Europejskim. Wybory do Parlamentu nie przekładają się na wybór unijnej egzekutywy. Próbuje to zmienić traktat lizboński, stwierdzając, że Rada Europejska, uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego, przedstawia Parlamentowi kandydata na stanowisko przewodniczącego KE, którego Parlament wybiera (TUE: art. 17, ust. 7). Jeśli wskazana przez Radę Europejską kandydatura nie zyska aprobaty Parlamentu, ma ona obowiązek przedstawienia nowego kandydata. W związku z powyższym większość grup politycznych w Parlamencie Europejskim w wyborach 2014 przedstawi swoich kandydatów na przewodniczących Komisji Europejskiej. Czy jednak Rada Europejska zechce z takiego wskazania skorzystać i czy jej wybór padnie na kandydata wskazanego przez wygraną formację parlamentarną, tego nie wiemy. Wydaje się, że Rada Europejska nie będzie skłonna zrezygnować z tej ważnej kompetencji do mianowania silnego kompetencyjnie przewodniczącego Komisji. Dotychczas kompromis co do kandydata na tę funkcję osiągnano w tajnych negocjacjach międzyrządowych.

Europejska Inicjatywa Obywatelska, która miała być mocno słyszalnym i skutecznym głosem obywateli UE, wskazujących jakiego prawa chcą dla Unii, okazuje się instrumentem pozbawionym rzeczywistej mocy sprawczej. Nawet jeśli pod inicjatywą zgromadzony zostanie milion podpisów obywateli z różnych państw członkowskich, to i tak może ona nie zostać przedłożona w formie projektu aktu prawnego Radzie i Parlamentowi. Decyzję w tej sprawie pozostawiono bowiem Komisji. Obywatele mają więc prawo nie tyle do złożenia pod obrady unijnych organów legislacyjnych projektu aktu prawnego, lecz do niewiążącego wezwania Komisji do podjęcia działań w określonym obszarze. Temu równie dobrze mogą służyć konsultacje społeczne. Szumnie nazwana europejska inicjatywa obywatelska, dla której pierwowzorem miały być państwowe ustawodawcze inicjatywy ludowe, służyć powinna innym celom – faktycznemu wpływaniu obywateli na kształt prawa unijnego. Przecież nawet złożenie przez obywateli organom legislacyjnym projektu aktu prawnego, podobnie jak

na poziomie krajowym, nie oznaczałoby jego uchwalenia. Jednak i takiej możliwości nie mają obywatele Unii.

Te nikłe i pozorne mechanizmy zapewniające udział obywateli w procesie decydowania o sprawach unijnych, mimo deklarowanego w traktatach przywiązania do zasad demokracji przedstawicielskiej i uczestniczącej, przekładają się na poczucie obywateli o braku możliwości wpływania na kształt i kierunek polityki europejskiej. Tracą oni zaufanie do Unii Europejskiej i jej instytucji. Badania opinii publicznej przeprowadzone pod koniec 2013 roku pokazują, że instytucjom Unii Europejskiej ufa jedynie 31% badanych, 58% deklaruje wyraźny brak zaufania do UE. Tylko ok. 30% obywateli ma pozytywny obraz UE, tyleż widzi Unię w sposób neutralny, i tyle też postrzega ją negatywnie. Aż 2/3 obywateli UE uważa, że ich głos nie liczy się w Unii Europejskiej. Tylko w jednym państwie członkowskim większość absolutna pytanym (Dania – 57%) wierzy, że ich głos ma znaczenie na poziomie unijnym, natomiast aż w 26 państwach większość bezwzględna jest dokładnie przeciwnego zdania. Jednocześnie niemal 60% pytanym czuje się obywatelami UE. I w żadnym państwie członkowskim odsetek tych opinii nie jest niższy niż 42%. To więcej niż osób mających pozytywny obraz Unii i ufających jej instytucjom. 43% zna swoje prawa jako obywateli UE, 55% twierdzi, że ich nie zna (TNS opinion & social 2013, s. 5–10, 34).

Jak zatem należy ocenić całościowo i ostatecznie projekt obywatelstwa Unii jako podstawy budowania wspólnoty politycznej, w której obywatele mieliby szansę stać się podmiotami aktywnie uczestniczącymi w życiu politycznym Unii, mogliby wpływać na podejmowane decyzje, kierunek rozwoju UE? W sensie formalnego statusu i praw z nim związanych unijnemu obywatelstwu zbyt wiele zarzucić nie można. Potwierdzają to także badania opinii publicznej – obywatele państw członkowskich w większości czują się obywatelami UE. Wielu, choć nie większość, zna zakres praw z tym statusem związanych. Zamiast więc konkurencyjnego traktowania obywatelstwa UE w stosunku do obywatelstw narodowych i odmawiania temu pierwszemu zasadności posługiwania się pojęciem „obywatelstwo”, należałoby je uznać za szczególnie rodzaj członkostwa w wielopoziomowym, niepaństwowym systemie – *post-national political membership* (Shaw 1998: s. 294). W ten sposób można zaakceptować współistnienie obywatelstwa państwowego i obywatelstwa Unii Europejskiej, szczególnej organizacji międzynarodowej. Wówczas obywatelstwo unijne stałoby się częścią katalogu praw, jakie ma jednostka w wielopoziomowym systemie sprawowania władzy. Adam Bodnar proponuje, by tę wielopoziomowość przenieść również na obywatelstwo – by ono również było wielopoziomowe – jako członkostwo w różnych wspólnotach politycznych na

różnych poziomach: regionalnym, krajowym i ponadnarodowym (Bodnar 2008). Taka perspektywa wydaje się uzasadniona i do zaakceptowania, podobnie jak pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej.

Jednak wiele jest jeszcze do zrobienia w sferze obywatelskości na poziomie Unii Europejskiej. Do jej osiągnięcia wydaje się aspirować Unia wprowadzając do TUE traktatem z Lizbony tytuł o zasadach demokratycznych i podkreślając w nim, o czym była mowa we wstępie, kluczową rolę obywateli w unijnym procesie politycznym. Tymczasem nowo powstające i dotychczasowe, modyfikowane instrumenty, mające upodmiotowić obywateli, pozornie tylko wzmacniają siłę ich głosu. Zmiany są wprowadzane zbyt wolno, aby mogły sprostać ambitnym założeniom określonym w traktatach. Te kwestie z pewnością powinny się znaleźć w agendzie najbliższych dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej, zwłaszcza tej politycznej. To jest bowiem klucz do budowania ponadnarodowej tożsamości obywateli państw członkowskich oraz legitymizacji dla procesów integracyjnych, z czym Unia ma dziś ewidentny problem.

### **Bibliografia:**

- BODNAR Adam (2008), *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa.
- BRODECKI Zdzisław (2004), *Ochrona praw jednostki*, Warszawa.
- CLOSA Carlos (1996), *EU Citizenship as the Institutional Basis of a New Social Contract. Some Sceptical Remarks*, San Domenico.
- DAVIS Roy W. (2002), *Citizenship of the Union ... rights for all?*, „European Law Review”, Vol. 27, No. 2.
- DE WITTE Bruno (1999), *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*, w: Paul Craig, Grainne de Búrca (red.), *The Evolution of the EU Law*, New York.
- GÓRALCZYK Wojciech (2000), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa.
- HABERMAS Jürgen (1993), *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*, Warszawa.
- HARTLEY Trevor C. (1993), *Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement*, „International and Comparative Law Review”, Vol. 42.
- HIX Simon (2005), *The Political System of the European Union*, London.
- JACQUESON Catherine (2002), *Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship*, „European Law Review”, Vol. 27.

- JEDNOLITY AKT EUROPEJSKI (1986), Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2013), *EU Citizenship Report*, [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_en.pdf) (20.12.2013).
- KONOPACKI Stanisław (2005), *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w UE*, Łódź.
- MALONE Margaret M., MULREANY Michael (2002), *European Citizenship, National Identity and the Democratic Legitimacy of the European Union*, „Administration”, Vol. 50, No. 1.
- MANCINI G. Federico (2000), *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, Portland .
- MOXON-BROWNE Edward (2000), *The Europeanization of Citizenship: a Passport to the Future?*, „Yearbook of European Studies” Vol. 14.
- O’LEARY Siofra (1995), *The relationships between community citizenship and protection of fundamental rights in community law*, „Common Market Law Review”, Vol. 32, No. 2.
- POPIELSKI Kazimierz (1995), *Znaczenie wartości w procesie stawania się człowieka i bycia obywatelem*, w: Maria Szyszkowska (red.), *Człowiek jako obywatel*, Warszawa.
- PUDZIANOWSKA Dorota (2013), *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE 862/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady 311/76/EWG w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców, Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007.
- SCHMITTER Philippe C. (1998), *Citizenship in an Eventual Euro-Democracy*, „Swiss Political Science Review”, Vol. 4, No. 4.
- SHAW Jo (1998), *The Interpretation of European Union Citizenship*, „Modern Law Review”, Vol. 61, No. 3
- SHAW Jo (2000), *Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam*, w: Karlheinz Neunreither, Antje Wiener (red.) *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford.
- SITEK Bronisław (2004), *Kilka krytycznych uwag o prawach człowieka w kontekście integracji Europy*, [w:] Bronisław Sitek, Gaetano Dammacco, Jakub Szczerbowski, Anna Kowalska (red.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy*, Olsztyn.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.



- TNS OPINION & SOCIAL (2013), Standard Eurobarometr 80, Autumn 2013, Public Opinion in the European Union, First Results, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm) (20.12.2013).
- TRAKTAT (1992) o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992, s. 1–112.
- TRZCIŃSKI Krzysztof (2006), *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012.
- VERHOEVEN Amaryllis (2002), *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, Hague.
- WARLEIGH Alex (2001), *Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship*, w: Richard Bellamy, Alex Warleigh (red.), *Citizenship and governance in the European Union*, London.
- WEILER Joseph H. H. (1996), *European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order*, w: Richard Bellamy, Dario Castiglione (red.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford.
- WEILER Joseph H.H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge.
- WINCZOREK Piotr (1996), *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa.
- WYROK TRYBUNAŁU Sprawiedliwości (1963) z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Netherlands Inland Revenue Administration, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:EN:HTML> (20.12.2013).
- WYROK TRYBUNAŁU Sprawiedliwości (1992) z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 **Mario Vicente Micheletti i inni p. Delegación del Gobierno en Cantabria**, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0369:EN:HTML> (20.12.2013).
- WYROK TRYBUNAŁU Sprawiedliwości (2002) z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 Marie-Nathalie D’Hoop przeciwko Office national de l’emploi, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47092&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222667> (20.12.2013).
- WYROK TRYBUNAŁU Sprawiedliwości (2003) z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Carlos Garcia Avello p. państwu belgijskiemu, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48670&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222515> (20.12.2013).
- WYROK TRYBUNAŁU Sprawiedliwości (2004) z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen p. Secretary of

---

State for the Home Department, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49231&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=222921> (20.12.2013).