



OBYWATELE UNII EUROPEJSKIEJ I ICH PRAWA

Prawa obywateli oraz obywatelstwo europejskie zapisano w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Są one głównymi elementami kształtowania się tożsamości europejskiej. W razie poważnego naruszenia podstawowych wartości Unii Europejskiej, państwo członkowskie może podlegać sankcjom.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 2, 3, 7 i 9-12 TUE, art. 18-25 TFUE oraz art. 39-46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ([4.1.2](#)).

CELE

Prawo UE jest źródłem szeregu praw indywidualnych, których można dochodzić bezpośrednio w sądzie, zarówno w relacjach pomiędzy obywatelami, jak i w relacjach pomiędzy obywatelami a państwem. W duchu zapisanej w traktatach zasady swobodnego przemieszczania się osób już w latach 60. XX wieku pojawiła się idea wprowadzenia obywatelstwa europejskiego, z którym wiązałyby się ściśle określone prawa i obowiązki. W następstwie prac przygotowawczych prowadzonych od połowy lat 70. XX wieku w TUE, przyjętym w Maastricht w 1992 r., zdefiniowano jako cel Unii umacnianie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich dzięki ustanowieniu obywatelstwa Unii. Tej koncepcji obywatelstwa poświęcona jest nowa część Traktatu WE (dawne art. 17-22).

Obywatelstwo Unii, podobnie jak obywatelstwo krajowe, określa relacje między obywatelem a Unią Europejską definiowane przez prawa, obowiązki oraz udział w życiu politycznym. Ma ono wypełnić lukę spowodowaną faktem, że wpływ działań UE na jej obywateli jest coraz większy, zaś korzystanie z praw (podstawowych), wykonywanie obowiązków i udział w procesach demokratycznych pozostają niemal wyłącznie sprawą krajową. Artykuł 15 ust. 3 TFUE daje każdej osobie fizycznej lub prawnej w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. W art. 16 TFUE zapisano prawo do ochrony danych osobowych ([4.2.8](#)). Artykuł 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”.



W art. 7 TUE przejęto przepis zawarty już we wcześniejszym traktacie z Nicei (1.1.4.), wprowadzający mechanizm zapobiegawczy w przypadku istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz mechanizm stosowania sankcji, gdy poważne i stałe naruszenie tych wartości zostanie stwierdzone przez państwo członkowskie. W pierwszej kolejności Komisja wzywa Radę Europejską, by stwierdzić jednomyślnie istnienie takiego ryzyka (art. 7 ust. 2). To powoduje z kolei uruchomienie procedury, która może prowadzić do utraty przez państwo członkowskie prawa do głosowania w Radzie. Mechanizm ten zastosowano po raz pierwszy w 2017 r. wobec Polski w związku z reformą Sądu Najwyższego.

Ponadto większej ochronie mają podlegać prawa i interesy obywateli państw członkowskich / obywateli UE w stosunkach Unii z resztą świata (art. 3 ust. 5 TUE).

OSIĄGNIĘCIA

Przez długi czas podstawą prawną praw obywateli na szczeblu UE było zasadniczo orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej podstawa prawna dla obywatelstwa europejskiego z prawdziwego zdarzenia rozszerzyła się.

A. Definicja obywatelstwa Unii

Zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 TFUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Obywatelstwo definiuje się w oparciu o prawo krajowe tego państwa. Obywatelstwo Unii ma charakter uzupełniający w stosunku do obywatelstwa krajowego, jednak go nie zastępuje. Obywatelstwo Unii obejmuje szereg dodatkowych praw i obowiązków poza tymi wynikającymi z obywatelstwa państwa członkowskiego. W sprawie C-135/08 Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern rzecznik generalny TSUE Poiares Maduro wyjaśnił różnicę (ust. 23 opinii):

„Te dwa pojęcia są zarazem nieodłącznie ze sobą powiązane, jak i względem siebie autonomiczne. 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 wspólnotowe, ale także 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 ono istnienie więzi o charakterze politycznym pomiędzy obywatelami europejskimi, choć nie chodzi tu o więź polegającą na przynależności do jednego narodu. [...] Opiera się ona na ich wzajemnym zaangażowaniu na rzecz otwarcia swych wspólnot politycznych na pozostałych obywateli europejskich oraz na rzecz ustanowienia nowej formy solidarności obywatelskiej i politycznej na skalę europejską.

Nie wymaga ono istnienia narodu, ale oparte jest na istnieniu europejskiej przestrzeni politycznej, z której wyłaniają się prawa i obowiązki. Nie zakładając istnienia narodu europejskiego, obywatelstwo europejskie oderwane jest pojęciowo od obywatelstwa państwa członkowskiego. Jak zauważył jeden z autorów, zdecydowanie nowatorski



charakter pojęcia obywatelstwa europejskiego zasadza się na tym, że »Unia należy do i składa się z obywateli, którzy z definicji mają różne obywatelstwa krajowe«. Wręcz przeciwnie, stanowiąc, iż posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest przesłanką posiadania obywatelstwa europejskiego, państwa członkowskie pragnęły zaznaczyć, iż ta nowa forma obywatelstwa nie podważa naszej pierwotnej przynależności do krajowych wspólnot politycznych. W ten sposób więź z obywatelstwem poszczególnych państw członkowskich stanowi uznanie faktu, iż może istnieć (i faktycznie istnieje) obywatelstwo, które nie jest zdeterminowane przez obywatelstwo żadnego państwa.

Na tym polega niezwykły charakter obywatelstwa Unii – wzmacnia ono więzi, które łączą nas z naszymi państwami (ponieważ jesteśmy obywatelami europejskimi dokładnie dlatego, że jesteśmy obywatelami naszych państw), a równocześnie emancypuje nas od tych państw (ponieważ jesteśmy obecnie obywatelami ponad naszymi państwami). Dostęp do obywatelstwa europejskiego odbywa się poprzez obywatelstwo państwa członkowskiego, które uregulowane jest w prawie krajowym, ale – jak każda forma obywatelstwa – stanowi ono podstawę nowej przestrzeni politycznej, z której wyłaniają się prawa i obowiązki określone przez prawo wspólnotowe, które nie zależą od państwa. [...] Z tego właśnie względu, podczas gdy prawdą jest, że obywatelstwo państwa członkowskiego jest warunkiem dostępu do obywatelstwa Unii, prawdą jest także, że całokształt praw i obowiązków powiązanych z tym ostatnim nie może podlegać nieuzasadnionym ograniczeniom z uwagi na to pierwsze”.

Jeżeli Zjednoczone Królestwo wystąpi z UE, konieczne będzie podjęcie decyzji o nabytych prawach obywateli brytyjskich zamieszkujących na stałe w państwach członkowskich, a także obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie. Na przestrzeni lat każde państwo członkowskie zapewniło swoim obywatelom gwarantowany prawnie pakiet praw. Również prawo UE przewiduje szereg praw indywidualnych, których można dochodzić bezpośrednio w sądach zgodnie z orzecznictwem TSUE (Van Gend & Loos). Można uznać, że źródłem ograniczeń wspomnianych praw są przepisy prawa krajowego, które nadają mu skuteczność. Gdyby wprowadzona przez Zjednoczone Królestwo ustawa uchylająca zniosła skutki traktatów, nie można by się już zasadniczo powoływać na nie w tamtejszych sądach.

B. Istota obywatelstwa (art. 20 TFUE)

Dla wszystkich obywateli Unii obywatelstwo unijne oznacza:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE) ([4.1.3](#));
- prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych (art. 22 ust. 1 TFUE) w państwie członkowskim zamieszkania na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa (w sprawie zasad dotyczących uczestniczenia w wyborach lokalnych zob. dyrektywa 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r., a w kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego zob. dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r.) ([1.3.4](#));
- prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony władz innego państwa członkowskiego na terytorium państwa trzeciego (nienależącego do UE), jeżeli



ich własny kraj nie posiada tam swojego przedstawicielstwa, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa członkowskiego;

- prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo do zwrócenia się do powołanego przez Parlament Europejski Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE) w sprawach dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów unijnych; procedury te podlegają przepisom odpowiednio art. 227 i 228 TFUE ([1.3.16](#) i [4.1.4](#));
- prawo do pisemnego zwracania się do wszystkich instytucji lub organów UE w jednym z języków państw członkowskich oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 24 ust. 4 TFUE);
- prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem określonych warunków (art. 15 ust. 3 TFUE).

C. Zakres stosowania

Z wyjątkiem praw wyborczych, istota obywatelstwa Unii w formie, jaką ma ono obecnie, zasadniczo nie wykracza poza systematyzację obowiązujących praw (szczególnie w odniesieniu do swobody przemieszczania się, osiedlania się i prawa do składania petycji), które zostały obecnie włączone do prawa pierwotnego na bazie projektu politycznego.

W przeciwieństwie do świadomości konstytucyjnej państw europejskich wyrażonej po raz pierwszy w przyjętej we Francji w 1789 r. Deklaracji praw człowieka i obywatela, obywatelstwo Unii nie daje żadnych konkretnych gwarancji w zakresie praw podstawowych. Artykuł 6 TUE stanowi, że Unia uznaje prawa określone w karcie praw podstawowych oraz że przystąpi do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale nie precyzuje statusu prawnego obywatelstwa europejskiego.

Obywatelstwo Unii nie wiąże się jak dotąd z żadnymi obowiązkami dla obywateli Unii, choć jest o nich mowa w art. 20 ust. 2 TFUE. Stanowi to główną różnicę między obywatelstwem UE a obywatelstwem państw członkowskich.

D. Europejska inicjatywa obywatelska ([4.1.5](#))

Artykuł 11 ust. 4 TUE przewiduje nowe prawo dla obywateli Unii: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Warunki zgłoszenia i dopuszczalności tego rodzaju inicjatywy obywatelskiej są przedmiotem rozporządzenia (UE) nr 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Jego główne przepisy opisano w nocie [4.1.5](#).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wybierając Parlament Europejski w wyborach bezpośrednich, obywatele Unii korzystają z jednego ze swych podstawowych praw w Unii Europejskiej, tj. prawa do demokratycznego uczestnictwa w europejskim politycznym procesie decyzyjnym (art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). W kwestii trybu wyboru posłów Parlament zawsze wzywał do wprowadzenia jednolitego systemu wyborczego we wszystkich państwach członkowskich. Zgodnie z art. 223 TFUE Parlament Europejski opracowuje projekt w celu „ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich”. Rada określa następnie niezbędne przepisy (stanowiąc jednomyślnie i po uzyskaniu zgody większości posłów do PE), które wejdą w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odnośnymi wymogami konstytucyjnymi ([1.3.4](#)).

Parlament Europejski zawsze pragnął powiązać obywatelstwo Unii z kompleksowymi prawami. Opowiadał się za określeniem obywatelstwa Unii na zasadzie autonomii unijnej, aby obywatele UE posiadali niezależny status. Ponadto Parlament od początku opowiadał się za włączeniem praw człowieka i praw podstawowych do prawa pierwotnego oraz wzywał do przyznania obywatelom UE możliwości wszczęcia postępowania przed TSUE w przypadku naruszenia tych praw przez instytucje Unii lub państwo członkowskie (rezolucja z dnia 21 listopada 1991 r.).

W trakcie negocjacji traktatu z Amsterdamu Parlament Europejski ponownie wezwał do rozszerzenia zakresu praw powiązanych z obywatelstwem UE, a także skrytykował fakt, że traktat ten nie zapewnia znaczącego postępu w zakresie obywatelstwa UE ani w odniesieniu do praw indywidualnych, ani zbiorowych.

Zgodnie z wnioskami Parlamentu Europejskiego art. 263 ust. 4 TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

W kwestii prawa dostępu do dokumentów w dniu 17 grudnia 2009 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie niezbędnego dostosowania ram prawnych, aby umożliwić dostęp do dokumentów po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Podkreślił w niej między innymi konieczność rozszerzenia zakresu stosowania [rozporządzenia \(WE\) nr 1049/2001](#) na wszystkie instytucje i organy nieobjęte pierwotnym tekstem.

Jeżeli chodzi o europejską inicjatywę obywatelską, trzy miesiące po jej zgłoszeniu przedstawiciele Komisji spotykają się z jej organizatorami. Ci ostatni mają też możliwość przedstawienia inicjatywy na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim. Wysłuchanie jest organizowane przez komisję przedmiotowo właściwą dla dziedziny, której dotyczy dana europejska inicjatywa obywatelska (art. 211 Regulaminu Parlamentu).

Jeżeli chodzi o uruchomienie wobec państwa członkowskiego mechanizmu sankcji, o którym mowa w art. 7 TUE, Parlament Europejski ma zarówno prawo inicjatywy (art. 7 ust. 1), na mocy którego może wezwać do zastosowania pierwszego ze wspomnianych



mechanizmów, jak i prawo sprawowania kontroli demokratycznej, ponieważ musi wyrazić zgodę na ich wdrożenie (art. 7 ust. 2).

W odniesieniu do kontrowersyjnej kwestii tzw. złotych wiz, za pomocą których niektóre państwa członkowskie sprzedają obywatelstwo swoich krajów, a co za tym idzie, obywatelstwo UE, aby przyciągnąć inwestorów zagranicznych, Parlament stwierdził w [rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r.](#), że nie można określić ceny wartości i osiągnięć związanych z obywatelstwem UE.

Udo Bux
05/2019

