



OBYWATELE UNII EUROPEJSKIEJ I ICH PRAWA

Prawa obywateli oraz obywatelstwo europejskie są zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i w art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Stanowią one fundament, na którym opiera się tożsamość europejska. W razie poważnego naruszenia podstawowych wartości Unii Europejskiej państwu członkowskiemu grożą sankcje.

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 między obywatelami, jak i w relacjach między obywatelem a państwem. W związku z zapisaną w traktatach swobodą przemieszczania się osób już od lat 60. XX wieku rozważano ustanowienie obywatelstwa europejskiego, z którym wiązałyby się ściśle określone prawa i obowiązki. W następstwie prac przygotowawczych prowadzonych od połowy lat 70. XX wieku w Traktacie o Unii Europejskiej, przyjętym w Maastricht w 1992 r., za cel Unii uznano umocnienie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich dzięki ustanowieniu obywatelstwa Unii. Tej koncepcji obywatelstwa została poświęcona nowa część Traktatu WE (dawne art. 17–22), która pozostała w mocy, gdy traktat ten został przekształcony w TFUE.

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 wynikającą z faktu, że wpływ działań UE na jej obywateli jest coraz większy, zaś korzystanie z praw (podstawowych), wywiązywanie się z obowiązków i udział w procesach demokratycznych pozostają niemal wyłącznie sprawą krajową. Artykuł 15 ust. 3 TFUE daje każdej osobie fizycznej lub prawnej w każdym 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 zawarto istniejące już we wcześniejszym [traktacie z Nicei \(1.1.4\)](#) postanowienie, które przewiduje zastosowanie mechanizmu zapobiegawczego w przypadku zaistnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz mechanizm stosowania sankcji, gdy zostanie stwierdzone poważne i stałe naruszenie tych wartości przez państwo członkowskie. W pierwszej kolejności Komisja wzywa Radę Europejską, by jednomyślnie stwierdziła istnienie takiego ryzyka (art. 7 ust. 2). To powoduje z kolei uruchomienie procedury, która może doprowadzić do pozbawienia państwa członkowskiego prawa głosu w Radzie. Mechanizm ten zastosowano po raz pierwszy w 2017 r. wobec Polski w związku z reformą jej 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 tą podstawą prawną stało się prawdziwe obywatelstwo europejskie.

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, lecz go nie zastępuje. Obywatelstwo Unii obejmuje szereg dodatkowych praw i obowiązków poza wynikającymi z obywatelstwa państwa członkowskiego. W sprawie C-135/08 Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern rzecznik generalny TSUE Poiares Maduro wyjaśnił tę 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, lecz jednocześnie stanowi ono pojęcie prawnopolityczne 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 obywateli Unii. Obywatelstwo europejskie stanowi nie tylko zbiór praw, które jako takie mogłyby zostać przyznane nawet osobom, które go nie mają. Zakłada ono istnienie pomiędzy obywatelami europejskimi więzi o charakterze politycznym, choć nie chodzi tu o więź polegającą na przynależności do jednego narodu. [...] Opiera się ona na ich wzajemnym zobowiązaniu do otwarcia swych wspólnot politycznych na pozostałych obywateli europejskich oraz do ustanowienia nowej formy solidarności obywatelskiej i politycznej na skalę europejską.

Nie wymaga ono istnienia narodu, lecz oparte jest na istnieniu europejskiej przestrzeni politycznej, z której wynikają prawa i obowiązki. Ponieważ obywatelstwo europejskie nie zakłada istnienia narodu europejskiego, jest ono oderwane 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 niezwykle charakter obywatelstwa Unii – wzmacnia ono więzi, które łączą nas z naszymi państwami (ponieważ jesteśmy obywatelami europejskimi właśnie dlatego, że jesteśmy obywatelami naszych państw), a równocześnie emancypuje nas od tych państw (ponieważ jesteśmy obecnie obywatelami ponad naszymi państwami). Dostęp do obywatelstwa europejskiego uzyskuje się poprzez obywatelstwo państwa członkowskiego, które uregulowane jest w prawie krajowym, ale – jak każda forma obywatelstwa – stanowi ono podstawę nowej przestrzeni politycznej, z której wynikają prawa i obowiązki określone przez prawo wspólnotowe, które nie zależą od państwa. [...] Z tego właśnie względu, choć 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”.

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE uzgodniono decyzję o prawach nabytych obywateli brytyjskich zamieszkujących na stałe w państwach członkowskich oraz obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie. Na przestrzeni lat każde państwo członkowskie zapewniło swoim obywatelom gwarantowany prawem 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 to, co ogranicza te prawa, to przepisy prawa krajowego, które nadają im skuteczność.

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. dyrektywę 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r., a w kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego – zob. dyrektywę 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 obecnej formie zasadniczo nie wykracza poza systematyzację obowiązujących praw (szczególnie w odniesieniu do swobody przemieszczania się, osiedlania się i prawa do składania petycji), które zostały już włączone do prawa pierwotnego na bazie projektu politycznego.

W przeciwieństwie do konstytucyjnej koncepcji w państwach 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 ona 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.

W niedawnym wyroku TSUE orzekł jednak ([w sprawie C-689/21](#)), że określenie warunków nabycia i utraty obywatelstwa należy do każdego państwa członkowskiego. W konkretnym przypadku prawo Unii nie stoi na przeszkodzie trwałej utracie np. obywatelstwa duńskiego, a tym samym obywatelstwa Unii. Dania mogłaby zatem uzależnić zachowanie obywatelstwa duńskiego od istnienia rzeczywistego związku z tym państwem. Jeżeli jednak dana osoba nie posiada obywatelstwa innego państwa członkowskiego UE, trzeba należycie zastosować zasadę proporcjonalności.

Ponadto po brexicie Trybunał Sprawiedliwości 15 czerwca 2023 r. orzekł, że utrata statusu obywatela Unii jest automatycznym skutkiem tylko i wyłącznie decyzji o wystąpieniu z Unii podjętej w suwerenny sposób przez Zjednoczone Królestwo, a nie skutkiem umowy o wystąpieniu lub decyzji Rady. zatwierdzającej tę umowę ([sprawy C-499/21 P, Silver i inni przeciwko Radzie, C-501/21 P, Shindler i inni przeciwko Radzie, oraz C-502/21 P, Price przeciwko Radzie](#)).

Co trzy lata Komisja składa sprawozdanie ze stosowania unijnych przepisów prawnych dotyczących obywatelstwa UE i niedyskryminacji. W przyszłym [sprawozdaniu z 2023](#)



r. podsumuje postępy w tej dziedzinie od czasu ostatniego [sprawozdania na temat obywatelstwa UE](#) z 2020 r., w tym orzeczenia TSUE.

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 określone [rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 211/2011](#). Jego najważniejsze przepisy omówiono w [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 od 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 ustanawia następnie niezbędne przepisy (stanowiąc jednomyślnie i po uzyskaniu zgody większości posłów do PE), które wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odnośnymi wymogami konstytucyjnymi ([1.3.4](#)).

Parlament Europejski od zawsze pragnął powiązać obywatelstwo Unii z wszechstronnymi 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.](#)).

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, w trosce o prawa nabyte ok. 3,2 mln obywateli z 27 państw członkowskich mieszkających w Zjednoczonym Królestwie, w swojej [rezolucji z 15 stycznia 2020 r.](#) Parlament nalegał na zagwarantowanie odpowiedniej ochrony praw obywateli na podstawie „zdobytch doświadczeń i udzielonych zapewnień”. W przyjętym tekście wzywa również rządy państw członkowskich UE-27 do zapewnienia korzystnych warunków ok. 1,2 mln obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszkającym w UE.

Zgodnie z postulatami Parlamentu Europejskiego art. 263 ust. 4 TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może zaskarżyć akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz 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. 222 Regulaminu Parlamentu](#)).

Parlament w ramach wspólnego przewodnictwa z Radą i Komisją oraz na zasadzie równorzędnego partnerstwa z państwami członkowskimi współorganizował [Konferencję w sprawie przyszłości Europy](#), której celem było stworzenie obywatelom europejskim nowego forum do dyskusji nad wyzwaniami i priorytetami Europy. Wnioski i zalecenia z Konferencji w sprawie przyszłości Europy zostały przedstawione w [sprawozdaniu](#) dla wspólnego przewodnictwa w maju 2022 r. Parlament zobowiązał się do podjęcia działań następczych w związku z zawartymi w sprawozdaniu zaleceniami wchodzącymi w zakres jego kompetencji. 17 czerwca 2022 r. Komisja opublikowała [komunikat pt. „Konferencja w sprawie przyszłości Europy: od wizji do konkretnych działań”](#).

Co do kontrowersyjnej kwestii programów obywatelstwa dla inwestorów, za pomocą których niektóre państwa członkowskie sprzedają krajowe obywatelstwo, a co za tym idzie – obywatelstwo UE, aby przyciągnąć inwestorów zagranicznych, Parlament stwierdził w swojej [rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r.](#), że nie można wycenić wartości i zdobyć związanych z obywatelstwem UE. W [rezolucji przyjętej w dniu 10 lipca 2020 r.](#) Parlament ponowił swój apel do państw członkowskich o stopniowe wycofanie wszystkich istniejących programów przyznawania obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za inwestycje, ponieważ często wiążą się one z praniem pieniędzy, co może doprowadzić do podważenia wzajemnego zaufania i integralności strefy Schengen. 29 września 2022 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przed TSUE przeciwko Malcie w związku z jej programem obywatelstwa dla inwestorów, zwanym również „złotym paszportem” ([postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego](#) przed TSUE na podstawie [art. 258 ust. 2 TFUE](#)). Komisja uważa, że przyznawanie obywatelstwa państwa członkowskiego – a tym samym obywatelstwa Unii – w zamian za z góry ustaloną kwotę lub inwestycję, bez realnego związku beneficjenta z danym państwem członkowskim, jest niezgodne z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE. Takie postępowanie narusza również jedność statusu obywatelstwa UE, o którym mowa w art. 20 TFUE. 9 marca 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów](#), w której zwrócił się do Komisji o przedłożenie przed upływem jej obecnego mandatu wniosku dotyczącego rozporządzenia, który kompleksowo regulowałby różne aspekty programów ułatwień pobytowych w zamian za inwestycje, aby zharmonizować normy i procedury oraz wzmocnić walkę z przestępczością zorganizowaną, praniem pieniędzy, korupcją i uchylaniem się od opodatkowania. 28



marca 2022 r. w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę Komisja przyjęła [zalecenie](#) w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny Parlamentu Europejskiego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023

