

*Stanisław Konopacki**

Dylematy obywatelstwa europejskiego

Wstęp

Prekursorem koncepcji obywatelstwa europejskiego jest R.Picard, niegdyś specjalista w zakresie prawa międzynarodowego prywatnego.¹ W formule tzw. międzyobywatelstwa europejskiego (fr. *intercotoyenneté européenne*), pochodzącej z 1947 roku, Picard traktował je jako czasową naturalizację, skutkującą uzyskaniem wszystkich praw i obowiązków obywateli przez cały okres zamieszkiwania na obszarze określonego państwa należącego do europejskiej unii politycznej. Wszakże w jego opinii prawa obywatelskie powinny być przyznawane stopniowo, w miarę pogłębiania się procesu tworzenia unii między państwami. Ponadto w jego przekonaniu idea międzyobywatelstwa nie może być zrealizowana w najbliższej przyszłości, ponieważ jej spełnienie zakłada występowanie między zrzeszonymi państwami takiej samej kultury moralnej oraz takiego samego prawa publicznego i prywatnego.

Wyidealizowana koncepcja Picarda odbiegała wówczas od możliwości utworzenia w praktyce unii politycznej i choćby namiastki obywatelstwa europejskiego. Przez wiele lat bowiem Wspólnoty Europejskie zajmowały się przede wszystkim kwestiami ekonomicznymi, nie zwracając zbytniej uwagi na prawa cywilne i polityczne obywateli państw członkowskich.² Jednostki traktowane były w kategoriach ekonomicznych – w prawodawstwie wspólnotowym posługiwano się terminem „pracownicy”, a nie „obywatele”. Jednym z podstawowych założeń Traktatu Rzymskiego było prawo swobodnego przemieszczania się osób na obszarze Wspólnoty, co polegało na możliwości

* Dr **Stanisław Konopacki** – Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologii Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Patrz: C.Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju”, zeszyt 2, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s.64.

² D.Oliver, D.Heater, *The Foundations of citizenship*, Hassocks 1994, s.133.

podjęcia płatnego zatrudnienia w innym państwie członkowskim (art. 48-51). Celem wprowadzenia takiego prawa było zniesienie, opartej na zasadzie obywatelstwa narodowego, dyskryminacji wobec pracowników innych państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Swoboda przemieszczania się obejmowała nie tylko prawo podjęcia zatrudnienia w dowolnym państwie członkowskim, ale także możliwość pozostania w nim po zakończeniu pracy [art. 48(3)]. Jednakże prawo to podlegało pewnym ograniczeniom uzasadnionym względami porządku, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego [art. 48(3)], jak również wykluczało możliwość podjęcia zatrudnienia w administracji publicznej [art. 48(4)]. Należy również podkreślić, że swoboda przemieszczania się odnosiła się do tych pracowników, którzy byli obywatelami państw członkowskich. Taka interpretacja znalazła swoje potwierdzenie w późniejszym prawodawstwie wspólnotowym³ oraz – wedle rozumienia van den Berghe⁴ – w implementacji postanowień Traktatu Rzymskiego do systemów prawnych państw członkowskich.

Obywatelstwo w świetle Traktatu z Maastricht

Do 1992 r. Wspólnoty Europejskie rozwijały się zgodnie z logiką opartą na poszanowaniu interesów państw członkowskich. WE były nie tyle wspólnotą obywateli, co raczej wspólnotą państw.⁵ Istotnym przełomem w procesie kształtowania ochrony prawnej obywateli państw członkowskich był Traktat z Maastricht, który stanowił zarazem instrument pogłębienia integracji europejskiej.⁶ Zdaniem Meehan, obywatelstwo unijne stanowiło pomost pomiędzy obywatelstwem narodowym a europejskim społeczeństwem obywatelskim.⁷ Postanowienia drugiej części Traktatu przyjęte na „szczyście” w Maastricht

w grudniu 1991 r. stanowią rozwinięcie tych wartości, które w preambule dokumentu odwołują się do zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód oraz reguł prawa.

Dyskusja tocząca się w okresie Konferencji Międzyrządowej, poprzedzającej ustanowienie Traktatu z Maastricht, pozwala wyróżnić szereg celów i zadań, którym idea obywatelstwa europejskiego miała służyć.

³ Regulacja 1612/68, Dyrektywa 68/360/EWG.

⁴ G.van den Berghe, *Political Rights for European Citizens*, Aldershot 1982, s.7-20.

⁵ F.Requejo, *European Citizenship in Plurinational States – Some Limits of Traditional Democratic Theories: Rawls and Habermas w: European Citizenship, Multiculturalism and the State*, eds. U.K.Preuss, F.Requejo, Baden-Baden 1998, s.29.

⁶ U.K.Preuss, *The relevance of the Concept of Citizenship for the Political and Constitutional Development of the EU w: European Citizenship...*, op.cit., s.12 i 13.

⁷ E.Meehan, *Citizenship and the European Community*, London 1993, s.16.

Po pierwsze, koncepcja obywatelstwa unijnego miała być jedną z form realizacji celów UE, określonych w art. B (obecnie art. 2) Traktatu z Maastricht. Zgodnie z nim Unia stawia sobie m.in. za cel „wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich, poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii”.⁸ Będąc warunkiem realizacji jednolitego rynku wewnętrznego, miała polepszyć status obywateli osiedlających się w innych państwach członkowskich w stosunku do pozycji tzw. uprzywilejowanych obcych. W celu wspierania rozwoju rynku wewnętrznego należało usunąć wszystkie przeszkody i wprowadzić prawa, które by perspektywę przemieszczania się i podejmowania pracy w innym państwie członkowskim uczyniły bardziej atrakcyjną. Wedle raportu Komitetu Parlamentu Europejskiego ds. Swobód Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych (tzw. *Imbeni Report*) „proces urzeczywistniania obywatelstwa Unii winien być przez obywateli państw członkowskich rozumiany jako lepsza gwarancja realizacji ich prawa do pracy, godnych warunków życia (minimalna płaca, opieka zdrowotna, prawo do zamieszkania) i ochrony środowiska”.⁹

Drugim powodem wprowadzenia obywatelstwa europejskiego była konieczność zmniejszenia tzw. deficytu demokratycznego, na który składały się trzy czynniki: a) przesunięcie suwerenności z parlamentów krajowych na szczebel wspólnotowy, gdzie decyzje podejmowano często w tajemnicy; b) małe znaczenie Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, chociaż jest to jedyny organ wspólnotowy wybierany w bezpośrednich i demokratycznych wyborach; c) władza wykonawcza Wspólnot znajdowała się w wyłącznej gestii Komisji i Rady, na których skład obywatele państw narodowych nie mieli praktycznie żadnego wpływu.¹⁰ W tym kontekście, utworzenie obywatelstwa unijnego miało być istotnym elementem zmniejszenia deficytu demokratycznego i fundamentem demokratycznej legitymizacji Unii.

Trzecią przesłanką stojącą za ideą obywatelstwa unijnego było wytworzenie „tożsamości europejskiej”, która mogłaby wzmocnić społeczną legitymizację procesu integracji Europy. Miało być ono środkiem osiągnięcia przyzwolenia i wsparcia społecznego, koniecznych dla utworzenia sprawnego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej. Trafna jest uwaga O’Leary, która zauważa dwuznaczność stojącą za ideą „tożsamości europejskiej”. Otóż nie za bardzo wiadomo, czy rozwój tożsamości europejskiej miałby oznaczać większe poczucie przynależności do Unii, czy też miałby na celu większą

⁸ *Dokumenty Europejskie*, red. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, t. 1, Lublin 1996, s.298.

⁹ *EP Documents*, A3-0437/93, s.5.

¹⁰ B.Boyle, *The Democratic Deficit of the European Community*, „*Parliamentary Affairs*”, no. 46/1993, s.458-477; K.H.Neunreichter, *The Democratic Deficit of the EU: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliament*, „*Government and Opposition*”, no. 29/1994, s.299-314.

identyfikację z innymi obywatelami UE, przy wykluczeniu nie-obywateli rezydujących na obszarze Wspólnot.¹¹

Instytucja obywatelstwa europejskiego wraz ze związanymi z nią prawami została wcielona do wspólnotowego porządku prawnego, którego postanowienia posiadają charakter pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności w stosunku do przepisów prawa wewnętrznego. Wynika z tego – jak zauważa Wyrozumska – że jednostki mają możliwość „*powoływać się na prawa wynikające ze statusu obywatela UE przed sądami krajowymi oraz przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, przez co zyskują możliwość skutecznej ochrony swoich praw*”.¹²

Utworzenie obywatelstwa Unii

Artykuł 8(17) Traktatu UE stwierdza, iż „*każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii*”. Ponadto, obywatele korzystają z praw i podlegają obowiązkom określonym w Traktacie. Wynika z tego, że katalog praw obywatelskich nie sprowadza się tylko do tych wprost wymienionych w II części Traktatu UE, lecz obejmuje wszystkie wymienione w całym Traktacie uprawnienia służące obywatelom Unii. Należą do nich również uprawnienia przyznane jednostkom już wcześniej w postanowieniach prawodawstwa wspólnotowego, obejmującego prawa wynikające ze swobód rynku wewnętrznego oraz chronione przez prawo wspólnotowe prawa człowieka (prawa podstawowe). Należy zauważyć, iż niektóre z praw nie odnoszą się tylko do obywateli Unii, ale przysługują również każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkującej na obszarze państw członkowskich.¹³

Chociaż art. 8(17) Traktatu UE mówi o obowiązkach obywateli, to jednak żaden przepis tego Traktatu nie precyzuje, na czym owe obowiązki miałyby polegać. Dlatego też faktycznie nie nakłada on na obywateli Unii żadnych zobowiązań.

Należy również zaznaczyć, że katalog praw obywateli nie posiada charakteru zamkniętego. Zawiera postanowienia umożliwiające dalszy rozwój instytucji obywatelstwa europejskiego. Art. 8e(22) pozwala Radzie w sposób jednomyślny (na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim) wydać akt prawny wzmacniający lub uzupełniający dotychczasowy katalog praw. Co jest również ważne – zauważa Wyrozumska – że państwa członkowskie nie

¹¹ S.O’Leary, *European Union Citizenship. The options for reform*, IPPR, London, 1996, s.39.

¹² A.Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej w: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J.Barcz, Warszawa 2002, s.328.

¹³ Dotyczy to: prawa petycji do Parlamentu Europejskiego, prawa skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 20), prawa dostępu do dokumentów (art. 255) oraz prawa skargi o unieważnienie aktu prawnego (art. 230) – patrz: A.Wyrozumska, op.cit., s.330.

mogą ograniczać praw obywateli w stopniu większym, niż zezwala na to sam Traktat.

Prawo swobodnego poruszania się i pobytu

Artykuł 8a(18) przewiduje, iż każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich, z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych Traktatem i środkami podjętymi dla wprowadzenia go w życie. Nie jest przypadkiem, że prawo to wymienione zostało w katalogu praw na pierwszym miejscu. Otóż w opinii prawników, prawo poruszania się i przebywania stanowi istotę statusu obywatelstwa UE.¹⁴ Prawo to warunkuje bowiem możliwość korzystania z innych uprawnień, np. praw wyborczych, czy praw wynikających z zasady niedyskryminacji. Zdaniem Mika, swoboda poruszania się osób jest jedną z głównych swobód rynku wewnętrznego.¹⁵ Od początku istnienia Wspólnot korzystały z niej osoby czynne zawodowo: pracownicy najemni, samodzielnie prowadzący działalność gospodarczą, usługodawcy. Później prawem tym objęto członków rodzin osób pierwotnie uprawnionych oraz – niezależnie od obywatelstwa – odbiorców usług.

Wszyscy obywatele UE korzystają z prawa swobodnego poruszania się i pobytu z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych w Traktacie WE oraz prawodawstwie wtórnym. Chodzi tutaj po pierwsze o ograniczenie tego prawa ze względu na wymogi porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 39, ust. 3 – dawniej art. 48, ust. 3). Z drugiej zaś strony ograniczenia pobytu określone są w stosownych dyrektywach (90/364; 90/365; 90/366, zastąpionych później dyrektywą 93/96).

Jak słusznie zauważa Wyrozumska,¹⁶ prawo swobodnego poruszania się i pobytu należy widzieć w świetle zasady niedyskryminacji (art. 12 Traktatu WE) stanowiącej, że „w ramach stosowania Traktatu i bez uszczerbku dla przewidzianych w nim postanowień specjalnych zakazana jest wszelka dyskryminacja stosowana ze względu na przynależność państwową”.¹⁷

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1998 r. w sprawie Martinez Sala każe uznać, że „państwo musi traktować jednakowo obywateli

¹⁴ Patrz: D.O’Keefe, *Union Citizenship w: Legal Issues of the Maastricht Treaty*, eds. D.O’Keefe, P.M.Twomey, London 1994, s.88, 90, 93; E.A.Marias, *From Market Citizen to Union Citizen w: European Citizenship*, ed. E.A.Marias, European Institute of Public Administration, 1994, s.10; A.Wyrozumska, op.cit., s.331.

¹⁵ C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. 1, s.423.

¹⁶ A.Wyrozumska, op.cit., s.332.

¹⁷ A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, op.cit., t. 3, s.111.

własnych i obywateli innych państw członkowskich tylko ze względu na posiadanie przez tych ostatnich statusu <obywatela Unii> i fakt legalnego pobytu w danym państwie członkowskim”¹⁸.

Prawa wyborcze

Artykuł 8b(19) stwierdza, iż każdy obywatel zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Ponadto każdy obywatel zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, posiada prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Obydwa prawa są realizowane zgodnie ze szczegółowymi ustaleniami przyjętymi przez Radę, działającą jednomyślnie, na wniosek Komisji po porozumieniu z Parlamentem Europejskim oraz podlegają wyłączeniom, uzasadnionym problemami specyficznymi dla danego państwa członkowskiego.

Realizacja praw wyborczych podlega szczegółowym warunkom i ograniczeniom, określonym w dwóch dyrektywach wykonawczych do art.8b: dyrektywie 93/109 w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz dyrektywie 94/80 w odniesieniu do wyborów lokalnych. Należy zauważyć, że dyrektywy te nie przewidują jednolitego systemu wyborczego w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, lecz określają jedynie ogólne wytyczne regulacji, jakie państwa członkowskie winny przyjąć dla zapewnienia obywatelom Unii realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego.

Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej

Artykuł 8c(20) postanawia, iż każdy obywatel przebywający na obszarze kraju trzeciego, w którym jego kraj nie posiada swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony przez władze dyplomatyczne lub konsularne każdego innego państwa członkowskiego na takich samych zasadach jak obywatele tych państw. W celu zapewnienia takiej ochrony państwa członkowskie ustaliły niezbędne reguły postępowania jeszcze w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, które weszły w życie w lipcu 1993 r.¹⁹

Według decyzji Rady z 1995 r. ochrona sprawowana przez inne państwo członkowskie posiada charakter konsularny i dotyczy udzielenia pomocy

¹⁸ Sprawa C-85/96 Maria Martinez Sala przeciwko Freistaat Bayern (Zb. Orz. 1998, s.I-2691).

¹⁹ C.Mik, op.cit., s.427.

w następujących przypadkach: śmierci, ciężkiego wypadku lub choroby, zatrzymania, aresztowania, konieczności udzielenia pomocy ofiarom przemocy. Ponadto przewiduje pomoc i repatriacje obywateli UE, którzy znaleźli się w „*kłopotach*”.

Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego

Artykuł 8d(21) stwierdza, iż każdy obywatel Unii posiada prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z art. 138d Traktatu WE. Nie jest to nowe prawo, gdyż istniało od czasu powstania EWG. Nie jest ono wyłącznym uprawnieniem obywateli UE, przysługuje bowiem także każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim. W stosunku do obywateli Unii realizacja tego prawa nie zależy od miejsca zamieszkania zainteresowanego. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż przedmiotem petycji mogą być jedynie kwestie należące do zakresu działalności Wspólnoty; poza nimi znajdują się problemy dotyczące II i III filaru UE. Dodatkowym warunkiem rozpatrywania petycji jest wymóg, aby jej przedmiot bezpośrednio dotyczył osoby, która jest jej sygnatariuszem.

Prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich

Wedle tego samego art. 8d(21), każdy obywatel Unii ma prawo zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (tzw. Ombudsmana), ustanowionego zgodnie z art. 138e. Instytucja Rzecznika ma charakter niezależny (zwłaszcza w stosunku do Rady i Komisji) i jej głównym zadaniem jest reagowanie na niewłaściwe funkcjonowanie instytucji i organów wspólnotowych (z wyjątkiem organów sądowych). Prawo skargi do Rzecznika, podobnie jak prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, przysługuje wszystkim osobom fizycznym i prawnym zamieszkałym w państwie członkowskim lub posiadającym w nim swą siedzibę. Nie istnieje tutaj wszak wymóg, ażeby skutki nieprawidłowego funkcjonowania instytucji i organów wspólnotowych dotyczyły bezpośrednio skarżącego.

Powyższe prawa uzupełnione są prawami określonymi w innych postanowieniach Traktatu. I tak, zgodnie z art. F Traktatu UE, Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w listopadzie 1950 r. oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne prawa Wspólnoty. W myśl art. B, za jeden ze swych celów Unia stawia sobie pełne zachowanie i rozbudowanie *acquis communautaire*, a wedle art. C, instytucje unijne przy realizacji swych celów zobowiązane są do przestrzegania tegoż *acquis*. Warto też zwrócić uwagę na te postanowienia art. F, które – w ramach stosowania Traktatu i bez uszczerbku dla

przewidzianych w nim postanowień specjalnych – zakazują wszelkiej dyskryminacji stosowanej ze względu na przynależność państwową.

Obywatelstwo zgodnie z Traktatem Amsterdamskim

Traktat o Unii Europejskiej przewidywał w art. N zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., mającej na celu uporządkowanie i rozwiązanie tzw. pozostałości („*left-overs*”) po „szczycie” w Maastricht. Jej oficjalnym zadaniem była rewizja traktatów wspólnotowych „*w celu zapewnienia większej skuteczności mechanizmom i instytucjom unijnym*”. Program Konferencji przewidywał m.in. uporządkowania klasyfikacji prawa europejskiego odnośnie jego znaczenia, natury i celu. Obok konieczności zakończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej, pojawiło się wówczas także dodatkowe wyzwanie związane z koniecznością przygotowania się Unii do przyjęcia nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej.

W 1995 r. powołano tzw. Grupę Refleksyjną, której przewodniczył hiszpański dyplomata Carlos Westendorp, w celu oceny możliwości działania Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Grupa ta rozważała kwestie utworzenia „Europy ludzi”, „Unii bliższej obywatelom” i przeprowadzenia reform instytucjonalnych w celu zwiększenia demokracji oraz skuteczności Unii.²⁰ Ostatecznie, biorąc pod uwagę wyzwania, przed jakimi stanęła Europa w połowie lat 90., Grupa wyznaczyła obszary, w których przeprowadzenie reform wydawało się konieczne. Należały do nich: poprawa funkcjonowania Unii w celu przygotowania jej do kolejnego rozszerzenia; umocnienie pozycji międzynarodowej Unii oraz – co najbardziej dla nas interesujące – zbliżenie jej do obywateli.²¹

W porównaniu z Traktatem z Maastricht, Traktat Amsterdamski nie jest postrzegany jako wybitny rezultat toczącej się przez wiele miesięcy debaty między państwami członkowskimi. Istotną zmianą, którą należy odnotować jest natomiast fakt wprowadzenia w nim zapisu o tożsamości europejskiej, powiązanego ze zmianą art. 6(F). Zgodnie z nim, Unia oparta jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa – zasadach, które są wspólne dla państw członkowskich (§1). Ten sam artykuł stwierdza, że „*Unia szanuje tożsamość narodową swoich państw członkowskich*” (§3). Należy zauważyć, że art. 6(F) powiązane z normami gwarancyjnymi.²² Krótko rzecz ujmując chodzi o to, że pierwsza

²⁰ A.Geddes, *Immigration and European Integration. Towards fortress Europe*, Manchester 2000, s.114.

²¹ *Raport Końcowy Grupy Refleksyjnej*, Bruksela 1995, s.4.

²² *Traktaty Europejskie*, red. E.Wojtaszek-Mik, C.Mik, Zakamycze 2000, s.15.

z nich zezwala na zawieszenie prawa głosowania w organach Unii wobec państwa, które w sposób istotny i stały narusza wartości konstytuujące tożsamość europejską.

Z punktu widzenia interesującej nas problematyki, należy zauważyć, że w części dotyczącej przepisów ogólnych, ustanawiających Wspólnotę Europejską, Traktat Amsterdamski wprowadza kolejny punkt dotyczący niedyskryminacji. Oprócz istniejącego art. 12(6), wprowadzono art. 13(6a), wedle którego wykluczona jest dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Ważne jest, że nowy artykuł wyposaży Radę w kompetencje wprowadzenia regulacji zakazujących takiej dyskryminacji.

Natomiast Traktat Amsterdamski nie zmienił treści istniejących przepisów dotyczących obywatelstwa Unii. Wprowadził tylko ich odmienną numerację (art. 8 zastąpił art. 17; art. 8a odpowiednio art. 18 itd.). Jedyna znacząca zmiana polegała na tym, że art. 17(8) uzupełniony został o stwierdzenie, że „*obywatelstwo Unii nie zastępuje, tylko uzupełnia obywatelstwo narodowe*”. Był to gest uczyniony wyraźnie wobec Danii po wynikach pierwszego referendum w sprawie Traktatu z Maastricht, który miał podkreślić suwerenność państw członkowskich w zakresie obywatelstwa unijnego i umocnić model Wspólnoty Europejskiej jako unii państw.²³ Zdaniem Churcha, obszar zagadnień zatytułowany „Unia i obywatele” stanowi swego rodzaju „*eufemizm na określenie wielu niezbyt ściśle powiązanych ze sobą poprawek*”.²⁴ Za podstawowe z punktu widzenia obywateli uznano nowe podejście do rozwinięcia strategii mającej na celu wzrost zatrudnienia, włączenie Karty Praw Socjalnych do Traktatu WE, stworzenie przepisów regulujących kwestie ochrony zwierząt, obywatelstwa, współpracy celnej, ochrony środowiska itd.

Do Traktatu Amsterdamskiego wprowadzono jeszcze inne zmiany, nie mające jednak istotniejszego znaczenia. Nowy Traktat przeniósł problematykę swobody przemieszczania się osób, wiz, azylu i imigracji z trzeciego, „międzyrządowego” filaru do pierwszego filaru „wspólnotowego”. Wydawało się, że w ten sposób zostanie zwiększony demokratyczny charakter procedur unijnych instytucji w zakresie swobody przemieszczania się. Jednakże wraz z przesunięciem tego obszaru do filaru wspólnotowego zachowano międzyrządową procedurę podejmowania decyzji, włącznie z zasadą jednomyślności.

Traktat wprowadzał do jurysdykcji wspólnotowej postanowienia porozumienia Schengen z 1985 r., mające na celu zniesienie wewnętrznych granic Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć, iż dołączone do Traktatu protokoły

²³ J.Shaw, *Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam w: European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, eds. K.Neunreichter, A.Wiener, Oxford 2000, s.305.

²⁴ C.Church, D.Phinmore, „*Znikający*” *Traktat Amsterdamski*, „*Studia Europejskie*”, nr 2/1998, s.29.

zwalniające Wielką Brytanię, Irlandię i Danię z udziału w porozumieniu Schengen, osłabiły jedność UE w zakresie swobody przemieszczania się i zarazem ograniczyły częściowo prawa obywateli Unii.²⁵

Ostatecznie, przyjęta po wielu miesiącach prac redakcyjnych wersja Traktatu nie czyni zeń tekstu, który mógłby sprostać wyzwaniom, jakie legły u podstaw jego powstania. Nie jest on dokumentem, który by pozytywnie wyróżniał się w stosunku do innych aktów wspólnotowych. Pełny tytuł dołączony doń w październiku 1997 roku: „Traktat Amsterdamski nowelizujący Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i pewne odnośne akty” jest niezwykle dokładny i czyni z Traktatu dokument przypominający „koszmarne wskrzeszenie Imperium Rzymskiego”.²⁶ Nie poczyniono większych wysiłków, by nadać mu jakieś oryginalne brzmienie, które byłoby bardziej zrozumiałe dla zwykłych obywateli Unii. W gruncie rzeczy przedstawia on tylko to, co zostało zmienione w innych traktatach.

W świetle przedstawionych założeń obywatelstwa unijnego oraz odnoszących się do nich praw zawartych w postanowieniach Traktatu z Maastricht i pewnych zmianach wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski, pojawia się pytanie, w jakim stopniu owe prawa rzeczywiście realizują cele, które legły u ich podstaw? Krótko mówiąc, chodzi o to, w jakim stopniu koncepcja obywatelstwa unijnego sprzyja realizacji jednolitego rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie swobody poruszania się osób, zmniejsza deficyt demokratyczny poprzez przybliżenie Unii zwykłemu obywatelowi oraz działa na rzecz „tożsamości europejskiej”? Ażeby odpowiedzieć na powyższe pytania należy przeanalizować najistotniejsze postanowienia związane z obywatelstwem europejskim.

Krytyka idei obywatelstwa unijnego

1. Zgodnie z art. 8(17) Traktatu UE, obywatelstwo unijne jest zdefiniowane przez obywatelstwo państwa narodowego, co oznacza, że o posiadaniu obywatelstwa unijnego decydują całkowicie państwa członkowskie i ich odpowiednie przepisy prawne. Zdaniem Evansa,²⁷ jednym z powodów zastosowania obywatelstwa narodowego do określenia obywatelstwa unijnego jest zachowanie bezpośredniego związku między państwem członkowskim a jego obywatelami i niedopuszczenie do sytuacji, w której rozszerzanie praw wspólnotowych mogłoby się dokonywać poza tym związkiem, czyli poza

²⁵ A. Duff, *Supranational Institutions for Postnational Europe w: The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, ed. A. Duff, London 1997, s. xxxvi.

²⁶ A. Moravcsik, K. Nicolaidis, *Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol. 36/1998, s. 110.

²⁷ A. Evans, *Union Citizenship and the Quality Principle w: A Citizen's Europe. In search of a New Order*, eds. A. Rosas, E. Antola, London 1995, s. 98.

kontrolą państwa. Państwa członkowskie jednostronnie definiują warunki uzyskania obywatelstwa narodowego i tym samym określają, kto może uzyskać obywatelstwo Unii. Stoi to w sprzeczności z wcześniejszą praktyką Trybunału Sprawiedliwości, który w przypadku innych obszarów prawa wspólnotowego, w celu uniknięcia jego odmiennej interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich, kładł nacisk na stosowanie jednolitej, wspólnotowej wykładni pojęć, takich jak np. „pracownik”, „służba publiczna” itp.

Chociaż Trybunał Sprawiedliwości przyznał państwom członkowskim prawo do definiowania obywatelstwa narodowego, to jednak podkreślał, że prawo to winno być stosowane zgodnie z celami prawa wspólnotowego. Odnosi się to przede wszystkim do przypadków, kiedy państwo członkowskie, zmieniając jednostronnie zasady przyznawania obywatelstwa, może spowodować sytuację, iż swoboda przemieszczania się – podstawowe prawo rynku wewnętrznego – może zostać zagrożona. Miało to miejsce w tzw. przypadku Micheletti, często przytaczanym w literaturze przedmiotu. Otóż w lutym 1993 r. w parlamencie holenderskim wniesiono poprawkę zmieniającą dotychczasowe prawo obywatelstwa w Holandii. W myśl owej poprawki, osoby legitymujące się kilkoma obywatelstwami traciłyby obywatelstwo holenderskie w przypadku przebywania za granicą ponad pięć lat. Propozycja ta została jednak odrzucona i sformułowana w formie jednoznacznie stwierdzającej, że chodzi tutaj o przebywanie ponad dziesięć lat poza obszarem Unii Europejskiej. Zmiana wynikała z uznania faktu, iż pierwotna poprawka kolidowała z prawem dotyczącym swobody przemieszczania się osób.

Niezależnie od ograniczeń wyznaczonych ogólnym celem Unii, państwa członkowskie zachowują wyłączność w określaniu kryteriów przyznawania obywatelstwa narodowego. Zostało to poświadczane w postaci deklaracji dołączonej do Traktatu z Maastricht, w której państwa członkowskie przypisują sobie wyłączną kompetencję określania obywatelstwa dla celów Traktatu. Chociaż nie ma ona wiążącej mocy prawnej, to jednak posiada istotne znaczenie praktyczne. Należy tutaj zwrócić uwagę na swoisty paradoks polegający na tym, że obywatelstwo państwa członkowskiego określa zakres europejskiego prawa, obywatelstwa i kategorii ponadnarodowych. Historycznie zwykle bywało tak, że wspólnota polityczna, przyznająca prawa obywatelom, jednocześnie określała kryteria przyznania obywatelstwa. W przypadku Unii Europejskiej sytuacja wygląda inaczej, gdyż o uzyskaniu statusu obywatelstwa europejskiego decydują poszczególne państwa członkowskie. Taka praktyka stanowi w istocie potwierdzenie tradycji, zgodnie z którą suwerenność państwa narodowego była podstawowym czynnikiem określania obywatelstwa.

W konsekwencji osłabiona zostaje instytucja obywatelstwa europejskiego i możliwość wyłonienia się europejskiej tożsamości, która była jedną z przesłanek ustanowienia obywatelstwa unijnego. Albowiem obywatelstwo,

jako kategoria uczestnictwa w życiu publicznym oraz forma lojalności, zakorzenienia i świadomości, nadal oparta jest na idei państwa narodowego. Paradoksalnie, obywatelstwo europejskie utrwała taką tożsamość polityczną i kulturową, która wiąże się z przynależnością narodową. Chociaż Unia Europejska jest strukturą przekraczającą granice państw narodowych, to jednak obywatelstwo narodowe jest czynnikiem decydującym o obywatelstwie unijnym. Osoby pozbawione obywatelstwa państwa członkowskiego są tym samym wykluczone z obywatelstwa europejskiego.

Innym elementem tak określonego obywatelstwa unijnego jest fakt, że prawa przypisane obywatelom na mocy prawodawstwa europejskiego realizowane są w praktyce poprzez systemy administracyjne i polityczne państw członkowskich. Zatem całkiem uprawnione jest stwierdzenie, że Unia Europejska nie jest wspólnotą polityczną, która nadaje status obywatelstwa unijnego. Obywatelstwo narodowe nie zostaje w jakikolwiek sposób zakwestionowane przez rozwój obywatelstwa europejskiego. Wręcz przeciwnie – zwiększa się jego zakres w miarę, jak jest ono uzupełniane przez prawa, które funkcjonują na poziomie ponadnarodowym.

Wszakże, jak już wyżej wspomniano, swoboda państw członkowskich w określaniu obywatelstwa winna być w opinii Trybunału Sprawiedliwości zgodna z prawem wspólnotowym. Takie zobowiązanie było pierwotnie traktowane jako warunek konieczny uznania przewidzianych Traktatem praw obywateli innego państwa członkowskiego. Zarazem był to warunek w miarę jednolitego funkcjonowania zasady swobody przepływu osób w państwach członkowskich.²⁸ Podobne stanowisko zajął Parlament Europejski, który nalegał, aby państwa członkowskie zharmonizowały swe polityki przyznawania obywatelstwa w celu zmniejszenia problemu bezpieczeństwa. Co więcej, Parlament Europejski stał na stanowisku, iż zasada swobody przemieszczania się osób oraz zakres obywatelstwa europejskiego wymagają zastąpienia zasady *ius sanguinis* („prawa krwi”) zasadą *ius soli* („prawo ziemi”) w praktyce przyznawania obywatelstwa.²⁹

Z tego samego powodu Parlament oczekiwał od państw członkowskich zapewnienia swobody uzyskania obywatelstwa przez obywateli państw trzecich po upływie określonego minimalnego okresu ich legalnego przebywania na terytorium danego państwa.³⁰ W rzeczywistości jednak, jak zauważa Preuss, coraz wyraźniejsza jest tendencja, ażeby przynależność państwową uregulować

²⁸ Ibidem, s.100.

²⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 marca 1993 r. (O.J. C 115/178, 1993).

³⁰ Parlament Europejski utrzymywał, że prawo wystąpienia o obywatelstwo państwa członkowskiego winno być możliwe po upływie pięciu lat od momentu uzyskania przez obywateli państw trzecich prawa pobytu – por.: *EP Documents*, A3-0284/92.

wedle zasady *ius sanguinis*; coraz rzadziej natomiast kraje UE stosują regułę *ius soli*, jako warunek przyznania obywatelstwa krajowego.³¹

Prawdopodobnie największy problem związany z oparciem obywatelstwa unijnego na kryteriach obywatelstwa narodowego jest jego ekskluzywny charakter, który sprawia, iż obywatele spoza Wspólnoty wykluczeni są z większości praw przyznanych obywatelom Unii. Do połowy lat 90. ubiegłego stulecia państwa członkowskie wyraźnie oczekiwały, że imigranci po zaspokojeniu potrzeb na rynku pracy wrócą do swych krajów. Znaczący jest przypadek Niemiec, gdzie gasterbeiterom z Turcji i Jugosławii niezwykle trudno było uzyskać obywatelstwo niemieckie, nawet po kilkudziesięciu latach legalnego przebywania w tym kraju. Szacuje się, iż w Unii Europejskiej legalnie przebywa około dziesięciu milionów ludzi bez statusu obywatelstwa. Ponadto od końca lat 70. wzrasta liczba zachowań rasistowskich, częściowo spowodowanych recesją gospodarczą.³² W niektórych państwach europejskich rośnie znaczenie partii faszystowskich, neofaszystowskich albo skrajnie prawicowych. Niedawne sukcesy Partii Wolności w Austrii oraz Frontu Narodowego we Francji stanowią wymowne potwierdzenie tego zjawiska. Należy zauważyć, iż w kształtowaniu negatywnego wizerunku imigrantów biorą również udział media, które wiążą obecność obywateli państw trzecich ze wzrostem przestępczości, terroryzmem i przemytem narkotyków.³³ W rezultacie od końca lat 70. polityka imigracyjna i łączenia rodzin w państwach członkowskich, jak również polityka przyjmowania i zatrudniania obcokrajowców stają się coraz bardziej restrykcyjne. Podobna sytuacja występuje w zakresie polityki azylowej.

2. Zgodnie z art.8a (18) Traktatu UE, każdy obywatel Unii posiada prawo swobodnego przemieszczania się i przebywania na obszarze wszystkich państw członkowskich. Jednakże prawo to podlega ograniczeniom, które nie są wyszczególnione w Traktacie, a jedynie zawarte w prawodawstwie wtórnym, przyjętym dla nadania Traktatowi mocy prawnej. Ponieważ w prawodawstwie wtórnym nie istnieją postanowienia specyficznie odnoszące się do obywatelstwa unijnego w zakresie swobody przepływu osób i osiedlania się, obowiązują zatem istniejące przepisy prawa wspólnotowego, które omawiane kwestie regulują.³⁴

Pierwotny Traktat Rzymski przyznawał prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania zawodowo aktywnym obywatelom państw narodowych i poprzez prawodawstwo wtórne ich rodzinom. Prawa te przetrwały Traktat

³¹ U.K.Preuss, *O teoretyczno-konstytucyjnym pojęciu obywatela we współczesnym społeczeństwie* w: *Obywatel – odrodzenie pojęcia*, red. B.Markiewicz, IFiS PAN, Warszawa 1993, s.92-93.

³² M.Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996, s.161.

³³ *Ford Report – European Parliament Report drawn up on behalf of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia on the findings of the Committee of Inquiry*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1991.

³⁴ S.O'Leary, *op.cit.*, s.48.

z Maastricht. Prawo osiedlania się w innym państwie członkowskim zostało rozszerzone w legislacji wtórnej z 1990 r. na osoby nie trudniące się działalnością zawodową i na ich rodziny, jednak pod warunkiem, że nie staną się one obciążeniem dla systemu opieki społecznej w kraju swego przebywania.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, fundamentalne założenia Traktatu Rzymskiego w odniesieniu do pracowników oraz osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą i świadczących usługi są takie same i sprowadzają się do stwierdzenia, że dotyczą one możliwości wyjazdu i osiedlania się w innym państwie członkowskim oraz zakazują dyskryminacji na zasadzie obywatelstwa narodowego.

Posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest zatem warunkiem koniecznym korzystania z prawa swobodnego przepływu osób. Ponieważ przyznanie obywatelstwa narodowego leży w wyłącznej gestii państw członkowskich, one też faktycznie decydują o tym, kto może być beneficjentem prawa do swobodnego przemieszczania się. Można zatem powiedzieć, że prawo swobodnego przepływu osób jest całkowicie zależne od kryteriów określonych narodo-wo. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wykluczenie obywateli państw trzecich z prawa swobodnego przemieszczania się, osiedlania i przebywania, określonego w Traktacie z Maastricht. Jedyłą możliwością dla nich jest znalezienie się w grupie, która korzysta z praw Wspólnoty określonych dla członków rodziny pracownika albo przewidzianych w umowach stowarzyszeniowych zawartych między Wspólnotą a państwami trzecimi.³⁵ Jak już wyżej wspomniano, takie określenie warunków spowodowało wykluczenie około 10 milionów legalnie przebywających osób na obszarze Wspólnot z prawa swobodnego przemieszczania się i osiedlania w innym państwie członkowskim.

Innym warunkiem, określającym możliwość korzystania z prawa swobodnego przepływu osób, jest kryterium ekonomiczne. Przed przyjęciem w 1990 r. prawodawstwa wtórnego dotyczącego warunków osiedlania się i przed przyjęciem Traktatu z Maastricht, obywatele państw członkowskich mogli korzystać z prawa swobodnego przepływu osób pod warunkiem zaangażowania w działalność ekonomiczną w rozumieniu postanowień traktatowych. Odpowiednie przepisy i regulacje stanowiły, że pracownicy będący obywatelami państw członkowskich zatrudnieni w innym państwie posiadają takie same prawa socjalne i podatkowe jak obywatele kraju, w którym przebywają.

3. Ponieważ zwykle „obcy” nie byli częścią etnicznego i homogenicznego pod względem kulturowym narodu, ich ewentualny udział w życiu politycznym państwa przyjmującego mógł być traktowany jako zagrożenie dla porządku publicznego tego państwa. Dlatego też polityczna aktywność obywateli innych

³⁵ Na przykład układ stowarzyszeniowy z Turcją – por.: decyzję Rady 64/732 (O.J., C 113/1, 1973).

państw była traktowana jako ewentualna podstawa ich wydalenia.³⁶ Polityczny status „obcych” i prawa ich uczestnictwa w życiu politycznym były określone w prawie wewnętrznym poszczególnych państw.³⁷

Przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie dzisiejszej UE można było podzielić na trzy grupy z punktu widzenia ich polityki wobec udziału obywateli innych państw w wyborach samorządowych. Pierwsza grupa to kraje, które przyznały prawa wyborcze na szczeblu lokalnym obywatelom innych państw na zasadzie miejsca przebywania (*residence*) – należały do nich Dania, Irlandia, Holandia, Szwecja i Finlandia. Druga grupa to państwa, które przyznały prawa wyborcze obywatelom tych państw, z którymi łączyły je szczególne więzy historyczne (Portugalia, Wielka Brytania). Wreszcie istniała grupa krajów, która zarezerwowała prawa wyborcze tylko dla własnych obywateli.

Na mocy art. 8b(19) obywatele Unii posiadają prawo kandydowania i brania udziału w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, które nie jest ich krajem ojczystym. Poziom samorządowy, jako podstawowy szczebel władzy w państwie, zależy zwykle od systemu politycznego danego państwa członkowskiego. Istniejące w tym zakresie duże zróżnicowanie między państwami, w różnym stopniu przyznające samorządom autonomię,³⁸ powoduje, że obywatele w różnym stopniu mogą mieć wpływ na podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym. Nie wszystkie bowiem kraje wykazują podobną tendencję do decentralizacji władzy. Tak np. Wielka Brytania, do czasu uzyskania przez Walię i Szkocję autonomii, w odróżnieniu od Hiszpanii i Niemiec, cechowała się scentralizowanym systemem władzy. W okresie rządów konserwatystów władze szczebla lokalnego nie posiadały zbyt dużej autonomii. Inaczej jest w Niemczech, gdzie np. za dziedzinę edukacji odpowiedzialne są wyłącznie władze danego landu.

Zdaniem O’Leary, jeżeli Traktat z Maastricht chciał umożliwić obywatelom Unii uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym bezpośrednio ich dotyczącym, to ogromne zróżnicowanie organizacji i kompetencji samorządów z pewnością utrudniają możliwość realizacji tego celu.³⁹ W zakresie systemu podziału władzy niemożliwa i chyba niepożądana jest żadna harmonizacja między państwami, co zresztą jest potwierdzone postanowieniem Artykułu F(1) Traktatu z Maastricht stwierdzającym, że „Unia respektuje

³⁶ A.C.Evans, *The Political Status of Aliens in International, Municipal and European Community Law*, „*International and Comparative Law Quarterly*”, vol. 30/1981, s.20-40.

³⁷ M.J.Miller, *Foreign Workers in Western Europe: An Emerging Political Force*, New York 1981, s.143.

³⁸ Szerzej patrz: R.Batley, G.Stoker, *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London 1991.

³⁹ S.O’Leary, *European Union Citizenship*, op.cit., s.54.

tożsamości narodowe państw członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji". Chociaż stanowi to ogromny postęp, że obywatele innych państw członkowskich mogą brać udział w wyborach samorządowych i że prawo wspólnotowe oderwało możliwość uczestniczenia w życiu politycznym od obywatelstwa, to jednak zważywszy, że z możliwości tej korzysta praktycznie 1,5% populacji Unii, prawo udziału w wyborach lokalnych w niewielkim stopniu wpływa na zwiększenie legitymizacji UE. Ponadto prawo to jest w praktyce bardzo zróżnicowane, ponieważ w państwach członkowskich istnieją odmienne regulacje dotyczące okresu oczekiwania na pobyt stały. Brak jednolitych przepisów w tym zakresie stoi w sprzeczności z Konwencją Rady Europy o uczestniczeniu w wyborach samorządowych, która przewiduje pięcioletni okres przebywania w danym państwie członkowskim i nie dopuszcza żadnych dodatkowych ograniczeń lokalnych.⁴⁰

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na fakt, iż dyrektywa przyjęta dla wprowadzenia w życie artykułu 8b(19) umożliwi dalsze wyjątki. Otóż państwo członkowskie może sobie zastrzec, iż w pewnych warunkach tylko jego obywatele mogą piastować urząd będący przedmiotem wyborów samorządowych. Państwa mają tutaj dość duży margines swobody w określaniu stanowisk tzw. administracji publicznej, do której uprawnieni są tylko jego obywatele. Znany jest przypadek Hiszpana przebywającego od trzydziestu lat w miejscowości Schwabach w Bawarii, któremu odmówiono możliwości ubiegania się o stanowisko burmistrza tego miasta.⁴¹ Władze bawarskie uzasadniały swoją decyzję postępowaniem zgodnym z prawem wspólnotowym, które dopuszcza możliwość wykluczenia obywateli innych państw ze stanowisk wiążących się ze sprawowaniem władzy. Nawet jeżeli wszystko było zgodne z prawem, to zwraca uwagę fakt, że obywatel Unii mimo tak długiego zamieszkania w kraju przyjmującym został pozbawiony prawa wynikającego z tego obywatelstwa.

Definicja „wyborów samorządowych” w art. 2(1) sprowadza się do bezpośredniego wyboru na członka odpowiedniej rady wykonawczej szczebla lokalnego i nie dotyczy wyborów wewnątrz tej rady. Państwa członkowskie mogą wykluczyć członków rady, którzy są obywatelami innego kraju z uczestnictwa w takich wyborach. Istnieje zatem uzasadnione przeświadczenie, że zasada równego traktowania przewidziana w art. 19(1) stosuje się tylko do wyborów do rad samorządowych, natomiast nie funkcjonuje w wewnętrznych wyborach tych rad.

Odstępstwa od postanowień dyrektywy dopuszczalne są w państwach, w których liczba obywateli uprawnionych do głosowania z innych państw

⁴⁰ ETS 144, Article 6, Strasbourg, 5 November 1992.

⁴¹ „The European”, 14-20.03.1996.

członkowskich przekracza 20% wszystkich obywateli uprawnionych do głosowania. Chodzi o to, ażeby w państwach mających dużą liczbę obywateli z innych państw członkowskich nie doprowadzić do zachwiania tradycyjnej równowagi politycznej. Jednakże wyjątki od art. 19(1) stoją w sprzeczności z celami Traktatu, który dąży do oderwania praw od konieczności posiadania obywatelstwa narodowego. Tego typu wyjątki od prawa stanowią przykład pewnej hipokryzji stojącej za instytucją obywatelstwa unijnego, które niby z jednej strony przyznaje obywatelom prawa, z drugiej zaś strony tych praw ich pozbawia. Jest to wyraz sprzecznych tendencji w łonie Unii Europejskiej, która z jednej strony wykazuje gotowość do rozszerzenia prawa wyborczego w celu zwiększenia demokratycznej partycypacji wyborczej, a z drugiej – wykazuje niechęć do oddzielenia prawa wyborczego od uwarunkowań narodowej suwerenności i lojalności.

Niektóre państwa, jak Hiszpania i Francja, przyjmąwszy dyrektywę o wyborach samorządowych wprowadziły jednocześnie zasadę wzajemności w jej implementacji. Przed wyborami samorządowymi, mającymi się odbyć w maju 1995 r., rząd hiszpański przyznał prawa wyborcze tylko tym obywatelom państw członkowskich, których rządy podpisały odpowiednie porozumienia o wzajemności z Madrytem. Postawa Hiszpanii była sprzeczna z opinią Rady stwierdzającą, że zwłoka w implementacji dyrektywy dotyczącej wyborów samorządowych jest niezgodna z duchem Traktatu z Maastricht i może opóźnić pierwszy etap wprowadzania obywatelstwa unijnego. Pomimo swego zaangażowania na rzecz obywatelstwa europejskiego w okresie Konferencji Międzyrządowej oraz z powodu opóźnienia przyjęcia dyrektywy przed wyborami samorządowymi w 1995 r., Hiszpania pozbawiła 89% obywateli innych państw członkowskich prawa udziału w wyborach samorządowych. Chociaż kraj ten nie naruszył prawa wspólnotowego,⁴² to opóźniając wprowadzenie dyrektywy działał wbrew duchowi Traktatu z Maastricht i swemu wcześniejszemu zaangażowaniu na rzecz rozwoju obywatelstwa europejskiego. Podobne problemy pojawiły się również w innych państwach członkowskich. Rzecznik Praw Obywatelskich potwierdza dużą liczbę skarg złożonych doń przez obywateli Unii, którzy zgłaszali swe problemy związane z możliwością uczestnictwa w wyborach samorządowych we Francji, Bawarii i Luksemburgu.

Kolejną cechą prawa udziału w wyborach samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego przewidzianych zarówno w Traktacie, jak i w prawodawstwie wtórnym jest brak jakiegokolwiek odniesienia do swobód politycznych. Wydaje się rzeczą oczywistą, że prawa obywateli Unii do brania udziału w wyborach samorządowych nie mogą być w pełni urzeczywistnione bez

⁴² Termin implementacji dyrektywy 94/80 upływał dopiero w styczniu 1996 r.

zagwarantowania prawa do swobody wypowiedzi, gromadzenia i stowarzyszenia.⁴³ Należą one do fundamentalnych praw człowieka i stanowią integralną część procesu demokratycznego. Chociaż postanowienia Traktatu UE nie zawierają wyraźnych gwarancji swobód politycznych dla obywateli Unii, to jednak ochrona tych praw jest konieczna po to, by ich beneficjanci mogli z nich korzystać na takich samych zasadach, jak obywatele państw członkowskich.

Zwykle rozróżnienie między własnymi obywatelami a obcymi odnośnie ich uczestnictwa w życiu politycznym danego kraju wydaje się oczywiste. Ograniczenie prawa wyborczego i kandydowania w wyborach do obywateli własnego kraju traktowane jest jako rzecz normalna. Niemiecka Karta Obcokrajowca stanowi, że wszelka działalność polityczna obcokrajowców może zostać ograniczona lub zakazana w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego i porządku. Z kolei art. 15 konstytucji portugalskiej wyklucza obcokrajowców z jakiegokolwiek aktywności politycznej, z wyjątkiem wyraźnej zgody rządu. Tradycja odmiennego traktowania obywateli własnych i innych państw może mieć wpływ na realizację praw wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej.

4. Przed przyjęciem dyrektywy⁴⁴ regulującej wprowadzenie artykułu 8b(19) Traktatu z Maastricht, wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Irlandii) zezwalały swoim obywatelom mieszkającym za granicą na udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ojczystym kraju. Niektóre z nich ograniczyły to prawo do obywateli rezydujących w innym państwie członkowskim UE (Dania, Holandia, Portugalia), inne z kolei – do obywateli mieszkających w państwach należących do Rady Europy lub przebywających w krajach trzecich przez okres krótszy niż dziesięć lub dwadzieścia lat (Niemcy, Wielka Brytania). W czterech państwach członkowskich (Belgii, Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii) obywatele z innych państw członkowskich mogli brać udział w wyborach na zasadzie miejsca stałego pobytu, ograniczonej pewnymi warunkami. Dziesięć państw ograniczyło prawo udziału w wyborach do własnych obywateli, nawet jeśli na stałe przebywali za granicą. Obywatele Wielkiej Brytanii, Wspólnoty Brytyjskiej i Irlandii mogli uczestniczyć w wyborach w Zjednoczonym Królestwie, podczas gdy Włochy zezwalały na udział w wyborach obywatelom innych państw członkowskich, nawet jeśli nie mieszkali tam na stałe.⁴⁵

Celem artykułu 19 i późniejszych uregulowań nie było przyjęcie we wszystkich krajach członkowskich jednolitego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Chodziło raczej o wprowadzenie do procedury wyborczej zasady równego traktowania, tak aby obywatele Unii mieszkający na stałe w innym

⁴³ E.Lunberg, *Political Freedoms in the Political Union w: A Citizen's Europe. In Search of a New Order*, eds. A.Rosas, E.Antola, London 1995, s.114.

⁴⁴ Chodzi o dyrektywę 93/109 dotyczącą praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego.

⁴⁵ S.O'Leary, *Evolving Concept of European Citizenship*, op.cit., s.207.

państwie członkowskim mogli brać udział w wyborach na takich samych warunkach jak obywatele tego kraju. Ponadto, zgodnie z treścią preambuły do Dyrektywy 93/109, prawo do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim było naturalną konsekwencją prawa swobodnego przemieszczania się i osiedlania przewidzianego w koncepcji obywatelstwa europejskiego.

Założeniem, które legło u podstaw wprowadzenia prawa udziału obywateli UE w wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego, było umożliwienie obywatelom państw członkowskich, mieszkającym w innym kraju członkowskim, uczestniczenie w sprawach, które mają wpływ na ich codzienne życie. Koncepcja obywatelstwa europejskiego miała być bowiem środkiem służącym do zmniejszenia deficytu demokratycznego w Unii oraz czynnikiem kształtowania tożsamości europejskiej.⁴⁶

Obywatel Unii pragnący wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim musi na stałe mieszkać w tym kraju i spełniać warunki, jakie państwo to nakłada na swoich obywateli. Warunek stałego zamieszkania nie wszędzie jest jednakowo definiowany. Dlatego znacznie istotniejsza jest zasada równego traktowania, która pozwala zachować państwom członkowskim ich procedury administracyjne pod warunkiem, że nie będą one dyskryminacyjne w stosunku do obywateli innych państw członkowskich. Jeżeli w stosunku do obywateli jakiegoś państwa istnieje wymóg minimalnego okresu zamieszkiwania w danym okręgu wyborczym, jako warunek uczestniczenia w wyborach, to taka sama zasada prawomocnie może być zastosowana do obywateli innego państwa członkowskiego. Artykuł 3(§2) dyrektywy odnosi się do istniejącego w pewnych państwach minimalnego okresu posiadania obywatelstwa tego kraju, jako warunku uczestniczenia w wyborach. W takim przypadku obywatel innego państwa również musi spełniać ten warunek w stosunku do swego kraju ojczystego, ażeby móc wziąć udział w wyborach w kraju, w którym zamieszkuje na stałe.

Podobnie jak w przypadku zasad regulujących wybory samorządowe, omawiana dyrektywa przewiduje szereg odstępstw, które umożliwiają państwom członkowskim ograniczenie prawa uczestniczenia w wyborach do własnych obywateli. I tak, państwo członkowskie może zawiesić udział obywateli innych państw (będących w wieku wyborczym) w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jeżeli ich populacja przekracza 20% wszystkich obywateli Unii mieszkających w tym kraju. Niniejsze odstępstwo zostało przyjęte m.in. ze względu na wyjątkową sytuacją w Luksemburgu, gdzie liczba obywateli UE mieszkających na stałe, stanowi około 29% całego potencjalnego elektoratu. W niektórych okręgach, jak La Rochette, wskaźnik ten wynosi nawet blisko

⁴⁶ Patrz: *Raport Komisji o obywatelstwie Unii*, COM (93) 534, s.8.

50%. (W innych państwach członkowskich liczba obywateli z innych krajów unijnych waha się między 0,3% a 6%.)

Wyjątek ten, chociaż może jeszcze mieć pewne uzasadnienie w wyborach samorządowych, to na szczeblu wyborów do Parlamentu Europejskiego wydaje się nieuzasadniony. Nie ma bowiem czegoś takiego jak „tradycyjna równowaga polityczna” w wyborach do tego organu. W samym zaś Parlamencie równowaga polityczna winna odzwierciedlać polityczny układ sił w całej Unii Europejskiej, który z kolei powinien uwzględniać urzeczywistnienie dwóch unijnych celów: swobodne przemieszczanie się ludzi w obrębie rynku wewnętrznego oraz ochronę praw obywateli Unii.⁴⁷

Inny wyjątek określony w dyrektywie przewiduje, że państwo członkowskie może podjąć „odpowiednie działania” w zakresie składu listy osób kandydujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to w praktyce, że obywatele innych państw mogą zostać wykluczeni z listy kandydatów. Propozycja taka spotkała się z krytyką Parlamentu Europejskiego, który w swym raporcie stwierdził, że taka praktyka jest naganna i dyskryminuje obywateli innych państw członkowskich, co jest sprzeczne z duchem Traktatu.

5. Zdawać by się mogło, iż postanowienia artykułu 21(8d) Traktatu UE o możliwości składania petycji do Parlamentu Europejskiego zwiększają ochronę praw obywateli Unii. W praktyce jednak kodyfikują one system petycji, który w różnorodnych formach obowiązywał we Wspólnotach od 1953 r. System ten funkcjonował do czasu przyjęcia Traktatu z Maastricht na zasadzie tzw. parlamentarnej Reguły Procedury, która w 1987 r. umożliwiła powstanie Komitetu ds. Petycji. Kompetencje Komitetu w zakresie przyjmowania i badania zażaleń zostały uznane w 1989 r. w deklaracji podpisanej przez przewodniczących Parlamentu, Rady i Komisji.⁴⁸ Przyjęcie zatem Traktatu z Maastricht jedynie potwierdziło i wzmocniło prawo petycji, które już wcześniej posiadali obywatele Wspólnot Europejskich.

Należy zaznaczyć, że prawo składania petycji nie jest wyłącznym prawem obywateli Unii. Dotyczy ono wszystkich prawnych osób zamieszkujących na stałe w UE lub mających w niej zarejestrowane biuro. Celem tego prawa jest zapewnienie większego dostępu do administracji wspólnotowej i zwiększenie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 138d, zakres petycji ograniczony jest do obszarów działania Wspólnoty. Z kolei nowe zasady Parlamentu Europejskiego przewidują, że petycje winny mieścić się w obszarze działalności UE. Nie jest jednak do końca jasne, czy obydwie warunki są ze sobą zgodne.

Zdaniem O’Leary, zarówno art. 138d, jak i Reguły Procedury Parlamentu Europejskiego wprowadziły bardziej restrykcyjne prawo składania petycji od

⁴⁷ S.O’Leary, *European Union Citizenship*, op.cit., s.62.

⁴⁸ O.J., C120/90, 1989.

tę, które istniało przed Traktatem z Maastricht. Obydwie procedury wymagały bowiem, aby sprawa będąca przedmiotem petycji dotyczyła bezpośrednio osoby, która ją składa. Jednak ani Traktat, ani Reguły Procedury nie podają wykładni rozumienia tego warunku. Został on poddany krytyce przez samą Komisję, a ponadto wydaje się być sprzeczny z jedną z podstawowych zasad obywatelstwa europejskiego, dotyczącego zwiększenia praw obywateli Unii.

W kontekście powstania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, której Parlament Europejski nie przyjął zbyt entuzjastycznie, istnieje pewne niebezpieczeństwo, że ten organ będzie chciał odgrywać rolę strażnika praw obywatelskich. Zdaniem Pliakosa, autorzy Traktatu z Maastricht chcieli stworzyć dokument służący ochronie interesów jednostki, podczas gdy Parlament Europejski zmierza do podkreślenia politycznego wymiaru petycji. Tendencje takie widoczne są również w świetle twierdzenia, że rozpatrywanie określonej sprawy przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie wyklucza możliwości powołania przez Parlament specjalnej komisji do zbadania tej samej sprawy.⁴⁹

6. Od czasu przyjęcia Traktatu z Maastricht, zakres obowiązków przewidzianych dla Rzecznika Praw Obywatelskich jest określony w stosownej decyzji Parlamentu Europejskiego. Mimo, że prawo to jest zamieszczone w części Traktatu dotyczącej obywatelstwa unijnego, to jednak w praktyce odnosi się ono do wszystkich osób mieszkających na terenie Wspólnot, niezależnie od narodowości. Tak więc zarówno obywatele Unii, jak i obywatele państw trzecich mogą zgłaszać swoje skargi do Rzecznika.

Zwraca się jednak uwagę na ograniczony zakres kompetencji Rzecznika. I tak, może on badać instytucje i struktury wspólnotowe pod kątem ich właściwego funkcjonowania, jednak nic się nie mówi o instytucjach unijnych. Oznacza to, że sprawy znajdujące się w trzecim filarze UE, dotyczące np. spraw imigracji czy azylu, nie leżą w zakresie możliwości badań Rzecznika.

Ponadto rezultaty podejmowanych przez niego przedsięwzięć, jego rekomendacje czy raporty uzależnione są od podjęcia dalszych działań prawnych lub politycznych przez Parlament. Rzecznik sam z siebie nie może wydać żadnych wiążących prawnie decyzji czy sankcji. Nie jest dobrze, gdy ten pozaprawny mechanizm ochrony praw i interesów obywateli Unii miałby w jakiś sposób uciec z powodu konkurencji z Parlamentem Europejskim. Z powodu istniejących różnic politycznych Parlament nie mógł przez długi czas wybrać osoby na stanowisko Rzecznika, co z pewnością zaciążyło na prestiżu tej instytucji i realnych możliwościach jej działania. Obywatele UE nie mogą zatem w pełni skorzystać z nowych praw wprowadzonych w 1992 r. Prawa te miały zwiększyć otwartość i przezroczystość unijnych struktur administracyjnych

⁴⁹ *Musso Report on Parliamentary Committees of Inquiry, PE Documents, A3-0302/92, 14.10.1992.*

i zagwarantować możliwość korzystania z innych praw przewidzianych w koncepcji obywatelstwa unijnego. Szkoda jest o tyle duża, że poparcie dla instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich wśród obywateli Unii wynosiło swego czasu aż 81%.⁵⁰

Wnioski

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, iż obywatelstwo europejskie w niewielkim stopniu realizuje zadania, dla jakich zostało ustanowione. Przypomnijmy, iż podstawowym celem jego wprowadzenia było:

- zgodnie z art. B(2) Traktatu UE, „*wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich*”;
- zmniejszenie deficytu demokratycznego, polegającego na tym, że obywatele Unii w niewielkim stopniu mają wpływ na decyzje, które ich dotyczą;
- powstanie „tożsamości europejskiej”, która miałaby się przyczynić do zwiększenia społecznej legitymizacji procesu integracji Europy.

Ochrona praw obywateli

Z analizy ewolucji postanowień prawa wspólnotowego w tym zakresie wynika, iż obywatelstwo unijne jest oparte na zasadzie obywatelstwa państwa narodowego i sposobu, w jaki obywatelstwo to jest określone i przyznawane w poszczególnych państwach członkowskich. To nie instytucje wspólnotowe określają, kto może stać się obywatelem Unii, tylko państwa członkowskie, których polityka w tym względzie jest często mało liberalna. W rezultacie, nie stworzono warunków dla powstania bezpośredniej więzi między obywatelem a Unią – więzi, która jest uważana za konieczny składnik obywatelstwa narodowego i, jak się wydaje, obywatelstwa w ogóle. Co więcej, zastosowanie obywatelstwa narodowego jako warunku obywatelstwa unijnego oznacza, że suwerenność państwa narodowego została przedłożona nad prawami jednostki.

W tradycji europejskiej obywatelstwo narodowe oparte jest na „prawie ziemi” (*ius soli*) lub „prawie krwi” (*ius sanguinis*).⁵¹ Niemcy jako jedno z najbardziej restrykcyjnych państw w tej dziedzinie, stosują zasadę „prawa krwi” w procedurze przyznawania obywatelstwa. W 1994 r. kraj ten obiecał ograniczone prawa obywatelskie dla emigrantów trzeciego pokolenia, pod warunkiem, że ich rodzice przebywają od co najmniej 10 lat w Niemczech i przynajmniej jedno z nich tam się urodziło. Francja stosuje dużo bardziej liberalną zasadę „prawa ziemi”, ale od czasu przyjęcia ustawy o cudzoziemcach

⁵⁰ S.O’Leary, op.cit., s.68.

⁵¹ M.Newman, op.cit., s.156.

w 1993 r. wydaje się zmierzać w kierunku przyjęcia zasady *ius sanguinis*.⁵² Wielka Brytania praktykowała pierwotnie „prawo ziemi”, jednak w latach 60. zaczęła stosować bardziej restrykcyjną politykę, ostatecznie przyjmując w 1981 r. zasadę „*ius sanguinis*”.

Powodem takiego stanu rzeczy jest chęć zachowania bezpośredniej relacji między państwem członkowskim a obywatelem oraz niedopuszczenie do sytuacji, w której prawa wspólnotowe mogłyby zostać przyznane niezależnie od tej relacji.⁵³ Praktyka powyższa stoi w sprzeczności z zasadą wyrażoną decyzją Trybunału Sprawiedliwości, który przyznając państwom członkowskim kompetencje określania obywatelstwa narodowego, podkreślał zarazem konieczność realizacji tego prawa w zgodzie z celami prawa wspólnotowego (swobodą przemieszczania się, ochroną praw podstawowych itd.). Ponadto przyjęcie „narodowej tożsamości”, jako podstawowej zasady przyznania obywatelstwa, prowadzi do wykluczenia całej rzeszy obywateli i nie-obywateli z możliwości korzystania z praw podstawowych.

W większości państw członkowskich UE panuje nierealistyczne oczekiwanie, że imigranci z krajów rozwijających się wrócą do swych ojczystych krajów. Ponieważ liczba ludzi nieposiadających obywatelstwa któregoś z krajów unijnych, a legalnie przebywających w Unii, sięga 10 milionów, nasilają się także wobec nich przejawy rasizmu, potęgowane dodatkowo przez recesję gospodarczą. Znajdują one wyraz w działalności partii faszystowskich i skrajnie prawicowych oraz podsycane bywają przez środki masowego przekazu.⁵⁴ Oprócz Belgii, Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii, w pozostałych krajach unijnych nie istnieje prawodawstwo mogące być podstawą walki z wszelkimi przejawami rasizmu i ksenofobii. Jest to szczególnie istotne w przypadku Niemiec, przyjmujących na swym terenie około sześciu milionów imigrantów i gdzie często mają miejsce przypadki dyskryminacji oraz ksenofobii. Traktat z Maastricht w niewielkim stopniu zmienił istniejącą sytuację. Chociaż w art. K2 dotyczącym trzeciego filaru mówi się, iż wszelkie sprawy wchodzące w jego zakres (polityka azylowa, imigracyjna, współpraca wymiarów sprawiedliwości itd.) winna być realizowana w zgodzie z Europejską Konwencją Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Swobód, to jednak Konwencja ta nie jest integralną częścią Traktatu i nie posiada przez to dla orzeczeń Trybunału Europejskiego mocy wiążącej. Traktat Amsterdamski i Traktat z Nicei nie wprowadziły istotnych zmian w tym zakresie.

⁵² Ibidem.

⁵³ A.C.Evans, *Union Citizenship and the Equality Principle w: A Citizen's Europe...*, op.cit., s.45.

⁵⁴ *European Parliament Report drawn up on behalf of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia on the findings of the Committee of Inquiry*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1991.

Z kolei prawo osiedlania się przyznane obywatelom Unii na mocy art. 18(8a) ograniczone jest dwoma warunkami: posiadaniem dostatecznych środków na utrzymanie oraz ubezpieczenia zdrowotnego.⁵⁵ Ograniczenia te mają na celu zapewnienie sytuacji, w której obywatele UE i ich rodziny nie staną się obciążeniem dla systemu opieki społecznej państwa goszczącego. Choć Trybunał Sprawiedliwości odrzucił propozycję określenia dla każdego państwa minimalnych kosztów utrzymania, to jednak same te państwa decydują, określając minimum kosztów utrzymania, kto może skorzystać z prawa swobodnego poruszania się i osiedlania przewidzianego w art. 18. Artykuł ten zatem nie zabezpiecza w pełni prawa do swobodnego poruszania się i osiedlania przez obywateli państw członkowskich na obszarze innego państwa, gdyż realizacja tego prawa zależy od spełnienia warunków określonych w legislacji wtórnej. W istocie, artykuł ten działa na rzecz powstania dwóch kategorii obywateli: tych którzy mogą korzystać ze swobody osiedlania się i poruszania oraz tych, którzy tego prawa są praktycznie pozbawieni. Wydaje się to być szczególnie ważne w świetle faktu, że prawo do poruszania się i osiedlania posiada centralne znaczenie dla koncepcji obywatelstwa europejskiego, gdyż istotna część innych praw przewidzianych w Traktacie z Maastricht zależy od możliwości swobodnego przemieszczania się i osiedlania.

Zmniejszenie deficytu demokratycznego

Postanowienia art. 19(8b) dotyczące praw wyborczych obywateli Unii przebywających na terenie innego państwa członkowskiego nie przyczyniają się do pogłębienia bezpośredniej więzi między obywatelem a Unią. Tak naprawdę bowiem decyzje dotyczące obywateli UE nie są podejmowane na szczeblu lokalnym i rzadko kiedy przez Parlament Europejski. Postanowienia zapadają na poziomie zarówno wspólnotowym w Radzie Ministrów, jak i na krajowym w parlamentach narodowych. Nawet jeśli zamiarem twórców Traktatu było umożliwienie obywatelom Unii uczestniczenia na szczeblu lokalnym w procesie podejmowania decyzji bezpośrednio ich dotyczących, to niezwykła różnorodność organizacji i funkcjonowania samorządów w państwach członkowskich znacznie utrudnia realizację tego celu. Praktycznie możliwość bezpośredniego oddziaływania może mieć miejsce tylko wtedy, gdy państwa członkowskie przyznają znaczne kompetencje samorządom lokalnym w procesie podejmowania decyzji, które mają istotne znaczenie dla obywatela. To zaś z kolei zależy od stopnia decentralizacji władzy, który nie we wszystkich państwach jest taki sam.

⁵⁵ Warunki te nie są *explicite* zawarte w Traktacie, tylko w prawodawstwie wtórnym nadającym jemu moc prawną. Przepisy rządzące w tym zakresie zostały zawarte w trzech dyrektywach: 90/366; 90/365; 90/364.

Konstrukcja tożsamości europejskiej

Biorąc pod uwagę fakt, iż obywatelstwo unijne miało na celu rozwinięcie czy też wzmocnienie poczucia tożsamości z Unią lub innymi obywatelami państw członkowskich, to pozbawienie praw obywateli państw trzecich, legalnie osiadłych długoletnich imigrantów, czy też obywateli niespełniających określonych warunków ekonomicznych, świadczy raczej o kształtowaniu się szczególnego rodzaju tożsamości.⁵⁶ Takiej mianowicie, która nie bierze pod uwagę rzeczywistej struktury społecznej państw członkowskich, od lat przecież goszczących na swoim obszarze legalnie przebywających imigrantów.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Traktat z Maastricht tak naprawdę nie tworzy żadnej oryginalnej, autentycznie nowej kategorii obywatelstwa. Przyznaje jedynie obywatelom państw członkowskich – i to nie wszystkim – prawa w stosunku do krajów, których nie są obywatelami. Unia wszakże nie ma wobec nich żadnych zobowiązań. Co więcej, przyjęcie kategorii obywatelstwa narodowego jako podstawy dla obywatelstwa europejskiego powoduje, że nie istnieje żadna bezpośrednia więź między mieszkańcem zjednoczonej Europy a Unią – więzi, która jest warunkiem wszelkiej relacji obywatelstwa. Ponadto odwołanie się do kategorii narodowości wyklucza znaczną część społeczeństwa z dobrodziejstwa podstawowych praw. Fakt ten wydaje się szczególnie istotny z punktu widzenia procesu rozszerzenia Unii na Wschód i przyjęcia w poczet obywateli Unii Europejskiej nowych członków.

⁵⁶ S.O'Leary, op.cit., s. 90.