

Wojciech Sadurski*

Obywatelstwo europejskie

Tradycyjnie obywatelstwo było jednym z najgorliwiej strzeżonych atrybutów państwa narodowego. Państwo ustalało kryteria uzyskiwania (i utraty) obywatelstwa, decydowało o tym, kto na obywatelstwo zasługuje i strzegło swojej prerogatywy w zakresie obywatelstwa jako naczelnej kompetencji, przypisanej suwerenności państwowej. Obywatelstwo było czymś, co się ma albo czego się nie ma – żadne strefy pośrednie były nie do pomyślenia. Co zaś najważniejsze dla tematyki niniejszego artykułu, pojęcie obywatelstwa nie funkcjonowało i nie mogło funkcjonować w sferze między- albo ponadnarodowej. Konsekwencją tego był fakt, że w obrębie dyscyplin prawnych, zagadnienie obywatelstwa zazwyczaj było przypisane dyscyplinie prawa państwowego (albo konstytucyjnego), zaś w zakres zainteresowań prawników międzynarodowych wchodziło tylko o tyle, o ile interesowały ich kwestie rozstrzygania kontrowersji lub konfliktów związanych z obywatelstwem poszczególnych państw.

W ciągu ostatnich lat stan rzeczy zarysowany wyżej uległ radykalnej zmianie. Obywatelstwo stało się pojęciem funkcjonującym w coraz większym stopniu na szczeblu ponadnarodowym, w szczególności zaś – na szczeblu Unii Europejskiej. Ponieważ Unia nie jest ani klasycznym związkiem państw suwerennych, ani państwem federalnym, obywatelstwo unijne stało się hybrydą, tworem *sui generis*, który nie ma jasnych i jednoznacznych konturów, ale który niewątpliwie odgrywa coraz większą rolę w rozważaniach na temat Unii Europejskiej. Dlaczego tak się stało? Dlaczego na porządku dziennym dyskursu politycznego i prawnego w ramach UE kategoria obywatelstwa zdobyła tak ważną pozycję? Nie wynika to tylko z samych zapisów Traktatu

* Prof. dr hab. **Wojciech Sadurski** – Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji; Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

z Maastricht, który wprowadził tę kategorię do prawa europejskiego. To byłoby zbyt łatwe i powierzchowne tłumaczenie. To raczej fakt, że w Maastricht uznano, iż nadchodząca pora na obywatelstwo unijne jest symptomem głębszych przeobrażeń, ale także i problemów, z jakimi Unii przyszło się skonfrontować. Obywatelstwo jest zarówno próbą wyrażenia nowego etapu integracji politycznej w Europie, jak i próbą reakcji na wyzwania i kłopoty, z jakimi ta integracja musi się zmierzyć. Ta dwoistość fenomenu obywatelstwa: fakt, że stanowi ono zarówno odzwierciedlenie pewnego etapu integracji, jak i formę na rozwiązywanie problemów integracyjnych, powoduje, że fenomen ten jest kontrowersyjny, a jego ocena nie może być jednoznaczna.

W artykule niniejszym postaram się zarysować trzy główne przyczyny, które – moim zdaniem – doprowadziły do postawienia na porządku dziennym kategorii obywatelstwa europejskiego. Te trzy przyczyny są wzajemnie odrębne i wiążą się z różnymi zjawiskami. W rezultacie mamy do czynienia z trzema różnymi podejściami do tej kategorii, gdyż każda odpowiada na nieco inne problemy i jest wyrażeniem innych nieco zjawisk. Nie silę się tutaj na definitywną ocenę tej kategorii; w samej rzeczy głównym celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie złożoności i niejednoznaczności pojęcia obywatelstwa europejskiego. W każdym razie jest rzeczą oczywistą, że aby dokonać oceny, należy najpierw zdiagnozować przyczyny, dla których obywatelstwo europejskie weszło do unijnego porządku dnia. To właśnie jest zadaniem mojego artykułu.

1. Obywatelstwo a legitymizacja Unii

Na początku lat 90. z pełną mocą ujawnił się problem zwany skrótowo „deficytem legitymacji” Unii Europejskiej (a uprzednio: Wspólnot Europejskich). Przez legitymizację rozumiem tu zarówno postulat, by UE cieszyła się rzeczywistym poparciem społecznym (legitymacja w sensie socjologicznym), jak i wezwanie do tego, by wyrażała pewne wartości i standardy, normalnie przypisywane demokracjom liberalnym respektującym zasady praworządności.¹ Problem ten został tak obszernie omówiony w literaturze przedmiotu, że ograniczę się do najbardziej skrótowego opisu. Można powiedzieć, że w latach 80. ubiegłego stulecia Unia (używać tu będę odtąd pojęcia Unia także dla określenia Wspólnoty) osiągnęła główne cele ekonomiczne i polityczne, dla któ-

¹ Por.: J.Shaw, *European Citizenship: The IGC and Beyond*, „European Integration online Papers”, vol. 1, no. 3/1997, s.1 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-003a.htm>).

rych proces integracji zachodnioeuropejskiej został zainicjowany przez Ojców Założycieli w połowie lat 50. Europa Zachodnia stała się strefą pokoju, zamożności i (do pewnego przynajmniej stopnia) solidarności, pozwalającej na wyrównywanie dysproporcji ekonomicznych między regionami i między państwami. Cele te zostały osiągnięte przy stałym rozszerzaniu kompetencji Unii zgodnie z dominującą wówczas teorią funkcjonalistyczną, na mocy której integracja, początkowo w kilku dziedzinach związanych ze Wspólnym Rynkiem, prowadziła będzie nieuchronnie do integrowania polityki i prawa także w innych sferach, na pozór peryferyjnych wobec Wspólnego Rynku, ale jednak w sposób istotny z nim związanych. Jak w koncentrycznych kołach, „jądro” integracji miało wpływ na rozmaite inne dziedziny, prowadząc do coraz głębszej integracji ekonomicznej, prawnej i politycznej. Jednocześnie, wbrew obawom antyfederalistów, Unia nie dokonywała zakusów na uniformizację w zakresie najwyższych struktur ustrojowych władzy państwowej, pozostawiając te kluczowe wydawałoby się sprawy właściwie poza swoim zainteresowaniem. To było być może głównym źródłem olbrzymiego sukcesu integracji zachodnioeuropejskiej: koncentrując się na sprawach „mikro” a nie „makro”, integracja broniła się przed ewentualnymi zarzutami o zamach na główne atrybuty suwerenności państwowej. Pod tym względem WE stawała się tworem coraz bardziej zintegrowanym, ale na zupełnie inny sposób niż klasyczne, znane nam państwa federalne, które wymagają dużego stopnia uniformizacji na szczeblu „makro”, ale nie „mikro”.

Te wszystkie niewątpliwe sukcesy Unii dokonywały się równoległe z procesem jej stałego rozszerzania się na nowe państwa członkowskie, od początkowych 5 do 15 krajów na początku lat 90. Wbrew przepowiedniom, rozszerzanie nie stało w konflikcie z pogłębianiem; wręcz przeciwnie, wybrany model integracji funkcjonalnej na szczeblu „mikro” wręcz wymuszał pogłębioną integrację w wyniku przyjmowania kolejnych członków. Mimo rozmaitych kłopotów i niedociągnięć, Unia Europejska w latach 90. przedstawiała obraz zapewne najbardziej udanej integracji ponadnarodowej w dziejach świata.

Tym obiektywnym sukcesom nie towarzyszyły jednak równoległe sukcesy w walce o „serca i umysły” obywateli państw członkowskich Unii. Pogłębiał się paradoksalny dysonans: im większe UE odnosiła sukcesy w umacnianiu strefy pokoju, zamożności i solidarności w Europie, tym mniej jej instytucje były lubiane przez ludzi. Unia była albo mało znana, albo traktowana z niechęcią jako niewydajna, lecz za to bardzo uprzywilejowana „eurokracja” brukselska. Podstawowe źródła tego stanu rzeczy były dość oczywiste: przy braku integracji politycz-

nej na szczeblu „makro”, władze państw członkowskich mogły śmiało wszystkie sukcesy unijne przypisywać sobie, zaś wszystkie niepowodzenia i porażki – instytucjom unijnym. Tak też się działo i przez dłuższy czas instytucje unijne z chęcią odgrywały rolę „chłopców do bicia”, zadowolając się przypisaną im rolą i apanażami.

Z czasem ów dystans między obywatelami a instytucjami unijnymi stał się nie tylko kwestią prestiżu, ale przede wszystkim – hamulcem w realizacji polityki unijnej, zataczającej coraz szersze kręgi tematyczne, a zatem wymagającej dla swej efektywności współdziałania i lojalności ze strony obywateli. Obywatelstwo w Traktacie z Maastricht pomyślane było właśnie jako sposób na legitymizację Unii w oczach obywateli. Wynikało to z przekonania, iż w naszej kulturze politycznej pojęcie obywatelstwa jest tak integralnie związane z poczuciem przynależności, identyfikacji i lojalności, że wprowadzenie pojęcia obywatelstwa unijnego zmniejszy dotychczasowy dystans między obywatelami państw członkowskich a instytucjami unijnymi. Jak to celnie ujęła profesor Jo Shaw: „*obywatelstwo nie jest jedynie formalnym pojęciem prawnym, które UE może swobodnie przejąć, gdy osiągnęła już odpowiedni stopień dojrzałości w swoim rozwoju. <Waluta> obywatelstwa niesie z sobą wielki bagaż intelektualny, dotyczący treści, znaczenia i symbolizmu, którego nie można pominąć i który w istocie może być pozytywnie wykorzystany w rozumieniu i dalszym rozwijaniu raczej lakonicznych przepisów Traktatu WE*”.² Ale jednocześnie obywatelstwo było czymś więcej niż zabiegiem socjotechnicznym czy perswazyjnym. Było też niejako naturalną konsekwencją zwiększonej rangi instytucji wspólnotowych. Jak napisał słusznie Jorg Monar: „*gdy władze publiczne sprawują rzeczywistą kontrolę nad obywatelami – tak jak czynią to instytucje UE – musi być ustanowione po drugiej stronie partnerstwo w postaci uprawnień obywatelskich i uczestnictwa politycznego – co jest właściwą treścią obywatelstwa*”.³

Czy cel legitymizacji Unii przez wprowadzenie obywatelstwa europejskiego został osiągnięty? Odpowiedź musi być w dużym stopniu negatywna. Jak wiadomo, Traktat z Maastricht przewidział w artyku-
kule 8: „*Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Każdy człowiek mający obywatelstwo Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii*”. W dalszym ciągu artykuł ten zawierał listę określonych uprawnień

² J.Shaw, op.cit., s.2.

³ J.Monar, *A dual citizenship in the making: The citizenship of the European Union and its reform w: European Citizenship: An Institutional Challenge*, ed. M.La Torre, The Hague 1998, s.173.

obywatelskich i politycznych, przysługujących obywatelom Unii: prawo do przemieszczania się i zamieszkania na terytorium UE, prawo do głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i skarg do unijnego Ombudsmána. Obywatelstwo to skonstruowane zostało jako wyraźnie wtórne wobec obywatelstwa państwowego: obywatelem Unii może zostać tylko obywatel państwa członkowskiego, a to państwa członkowskie określają zasady nabywania obywatelstwa; Traktat Amsterdamski *explicite* wyjaśnił, że obywatelstwo UE „uzupełnia” obywatelstwo państwa członkowskiego. W konsekwencji państwa członkowskie zostały formalnie uznane za strażników obywatelstwa unijnego.

Co ważniejsze, treść uprawnień wynikających z obywatelstwa unijnego, ustanowionego w Maastricht, jest bardzo wąska i nieporównywalna z normalnymi uprawnieniami przypisanymi do obywatelstwa państwowego; zdaniem Marco Martiniello, jest to co najwyżej „*funkcjonalne pólobywatelstwo*”.⁴ Uprawnienia obywatelstwa unijnego albo powtarzają już wcześniej zagwarantowane uprawnienia „unijne” obywateli państw członkowskich (takie jak wolność przemieszczania się i zamieszkania w ramach całej Unii),⁵ albo stanowią bardzo niewielką „wartość dodaną” (np. głosowanie w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, opieka konsularna w państwach trzecich ze strony urzędów konsularnych któregośkolwiek państwa członkowskiego UE, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i Ombudsmána UE). Zdaniem wielu naukowców, zajmujących się problematyką unijną, obywatelstwo ustanowione w Maastricht miało charakter pociągnięcia czysto biurokratycznego, odgórnie nadanego, bez realnego znaczenia dla obywateli Unii. Jak streścił opinię krytyków Joseph Weiler: „*Dla wielu, to pojęcie (obywatelstwa – przyp. WS) jest jednym z najmniej udanych aspektów (Traktatu – przyp. WS) Maastricht, trywialnym i pustym, a zatem pozbawionym znaczenia. Z tej perspek-*

⁴ M.Martiniello, *Citizenship in the European Union w: From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, eds. T.A.Aleinikoff, D.Lusmeyer, Washington 2000, s.535.

⁵ Prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na terenie całej Unii, ustanowione w aktach prawnych Wspólnot w latach 60. i 70., zostało definitywnie skonsolidowane serią dyrektyw z początku lat 90., dotyczących ogólnego prawa wolności zamieszkania (dyrektywa 90/364, O. J., L 180/26/1990), osób emerytowanych (dyrektywa 90/365, O. J., L 180/28/1990), studentów (dyrektywa 93/96, O. J., L 317/59/1993) itp. i wzmocnione orzecznictwem ETS w tej dziedzinie.

tywy, ci którzy w to pojęcie wierzą, poddają się myśleniu życzeniowemu, a ci którzy żywią w związku z tym jakieś obawy cierpią na paranoidealne wymysły”.⁶ Dodać przy tym warto, że w oficjalnym języku Wspólnot pojęcie obywatelstwa europejskiego pojawiało się od czasu do czasu na długo przed jego sformalizowaniem w Traktacie z Maastricht.⁷

Proponowany Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (o którym już wiemy, że w proponowanej wersji prawie na pewno nie wejdzie w życie, ale który mimo to warto rozważyć, gdyż zarysowuje on obecne myślenie o sprawach obywatelstwa w Unii) nie wprowadza do tego obrazu fundamentalnych zmian. Warto jednak zauważyć, że cały projekt konstytucyjny miał za zadanie m.in. właśnie to, co przyświecało propozycji wprowadzenia obywatelstwa europejskiego, mianowicie zwiększenie legitymizacji UE w oczach obywateli. Choć nigdy nie zostało to sformułowane tak jednoznacznie, tzw. mandat z Laeken (czyli Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjęta przez Radę Europejską na spotkaniu w Laeken 15 grudnia 2001 r.) określa wyraźnie jako jeden z celów Konwentu o przyszłości Europy zastanowienie się nad metodami „przybliżenia projektu europejskiego i instytucji europejskich do obywateli”.⁸ A zatem cel szerszego projektu ustanowienia ram prawnych dla UE w postaci konstytucji, z wykorzystaniem całej symboliki konstytucyjnej, był zbieżny z celem ustanowienia obywatelstwa unijnego.

Jednakże w projekcie Traktatu Konstytucyjnego zmiany, dotyczące uprawnień składających się na obywatelstwo unijne, są minimalne.⁹ Główną zmianą jest uprawnienie obywateli do wysuwania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, której celem ma być umożliwienie obywatelom aktywnego uczestniczenia w procesie prawodawczym na szczeblu UE.¹⁰ Co prawda uprawnienie to nie zostało wpisane do listy

⁶ J.Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, s.324.

⁷ Np. w oświadczeniu Komisji z 1961 roku, wolność poruszania się została uznana za konsekwencję swobód nie tylko ekonomicznych, ale także osobistych, po czym Komisja określiła to jako „główny aspekt obywatelstwa europejskiego” (*le premier aspect d'une citoyenneté européenne*), por.: A.C.Evans, *European citizenship*, „Modern Law Review”, no. 45:5/1982, s.499.

⁸ Por.: Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001, Annex I: Laeken Declaration on the Future of European Union, part I.

⁹ Por.: bardzo krytycznie na ten temat D.Rousseau, *Citizenship in Abeyance*, „European Constitutional Law Review”, no. 1/2005, s.44-46.

¹⁰ Szerzej na ten temat por.: A.Auer, *European Citizens' Initiative*, „European Constitutional Law Review”, no. 1/2005, s.79-86.

uprawnień obywatelskich w rozdziale V Karty Praw Fundamental-

nych UE, to jednak niewątpliwie w zamysłach autorów projektu Traktatu było ono traktowane jako element obywatelstwa unijnego. Przewidziano wymaganą minimalną liczbę podpisów: 1 milion (co brzmi dużo mniej rygorystycznie, jeśli wziąć pod uwagę, że jest to zaledwie ok. 0,3 proc. ludności Unii), przy niejasnym zastrzeżeniu, że sygnatariusze muszą wywodzić się „z poważnej (*significant*) liczby państw członkowskich”. Trzeba jednak dodać, że na mocy przepisów Traktatu Komisja nie byłaby zobowiązana do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, proponowanej w inicjatywie obywatelskiej: nie jest więc ona ekwiwalentem wiążącej „inicjatywy ludowej” znanej ze Szwajcarii czy z niektórych stanów USA, a także wprowadzonej w niektórych państwach europejskich, m.in. w Słowenii, Łotwie i Litwie. Moc prawna owej europejskiej inicjatywy obywatelskiej polega jedynie na zobligowaniu Komisji do rozważenia możliwości inicjatywy ustawodawczej, na którą monopol ma sama Komisja.

Dodatkowo przewidziano w projekcie Traktatu Konstytucyjnego możliwość dalszego zwiększania uprawnień przypisanych obywatelom Unii (np. w zakresie zwalczania dyskryminacji, w odniesieniu do spraw paszportów, dokumentów tożsamości, ochrony socjalnej, a także dla ułatwiania wykonywania uprawnień wyborczych na szczeblu lokalnym i do Parlamentu Europejskiego), ale może to być dokonane tylko za jednomyślną zgodą Rady i musi być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie. A zatem cała logika konstrukcji obywatelstwa unijnego oparta jest na mechanizmach związanych z państwami członkowskimi, a całość uprawnień przypisanych temu obywatelstwu jest bardzo mało imponująca. Nic dziwnego, że w publicznej świadomości obywatelstwo unijne zaistniało w bardzo niewielkim stopniu, a kategoria ta nie spełniła pokładanych w niej ambicji jej twórców: zasadniczego zwiększenia legitymacji politycznej UE w oczach obywateli państw członkowskich. Jak zauważył jeden z wnikliwych krytyków projektu Traktatu Konstytucyjnego: „*strategia <reklamowania> obywatelstwa europejskiego przy pomocy niejasnych ideałów i symboli przeciwko potężnym rywalom w postaci państw narodowych okazała się jak dotychczas bezskuteczna*”.¹¹

¹¹ M.Vink, *In Search of the Citizen: Some Observations on the European Convention, the Draft Constitutional Treaty, and the IGC*, Discussion Paper, 15 January 2004, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, s.25.

2. Obywatelstwo a stałe zamieszkanie w Unii

Drugim ważnym źródłem postawienia zagadnienia obywatelstwa na poziomie ponadnarodowym był wzrost liczby i znaczenia długotrwałych mieszkańców krajów europejskich, będących formalnie obywatelami państw trzecich. Ma to oczywiście związek z bezprecedensową imigracją do państw Unii Europejskiej, zwłaszcza z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Imigracja ta doprowadziła do powstania wielkiej grupy ludzi, przebywających na stałe w państwach europejskich, nie mających ich obywatelstwa, choć pod wieloma względami połączonych z państwem zamieszkania licznymi więzami kulturalnymi, ekonomicznymi i politycznymi. Tradycyjnie, pojęcie obywatelstwa było traktowane jako równoległe do prawa stałego zamieszkania: pierwsze oznaczało stan prawny, drugie – było usankcjonowaniem stanu faktycznego. Rozdział ten opierał się jednak na stosunkowo dużym obszarze pokrywania się obu kategorii. Gdy jednak, w wyniku zjawisk masowej imigracji, obie te kategorie przestały się zazębiać, pojawiła się myśl o konieczności takiego przewartościowania tradycyjnych pojęć obywatelstwa, by mogły one dotrzymać kroku nowej sytuacji faktycznej.

W szczególności zaś przewartościowaniu uległo tradycyjne binarne myślenie o obywatelstwie, na mocy którego między obywatelstwem a jego całkowitym brakiem nie ma żadnych stanów pośrednich. Przeświadczenie o konieczności znalezienia jakichś form normalizacji sytuacji prawnej stałych mieszkańców wpłynęło na próby znalezienia form pośrednich, polegających na przyznawaniu im pewnych (choć nie wszystkich) uprawnień, tradycyjnie zarezerwowanych dla „pełnych” obywateli. Takie formy pośrednie powstrzymują od przyznawania statusu obywatelstwa, lecz jednocześnie stanowią prawne i symboliczne uznanie obecności i znaczenia tych mieszkańców dla państw ich zamieszkania. Jak na razie, nienegocjowalnym twardym rdzeniem tradycyjnego obywatelstwa jest prawo do udziału w krajowych wyborach parlamentarnych, które uważane jest za przynależne wyłącznie „pełnym” obywatelom.

Na szczeblu Unii Europejskiej potrzeba znalezienia jakichś form niepełnego obywatelstwa dla długotrwałych rezydentów narastała już od pewnego czasu. Nie było to bez związku z ustanowieniem obywatelstwa unijnego, o którym pisałem powyżej. Już w 1996 r. Grainne de Burca pisała, że obywatelstwo europejskie może być nie tylko katego-

rią integrującą, ale może też pełnić funkcje negatywne, dzielące, gdyż opiera się wyłącznie na państwowych kryteriach obywatelstwa, a zatem wyklucza wszystkich obywateli państw trzecich, nawet jeśli są oni prawowitymi mieszkańcami Unii i przyczyniają się do jej ekonomicznej zamożności.¹² Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere 15-16 października 1999 r. państwa członkowskie uznały konieczność nadania legalnym, długotrwałym rezydentom, obywatelom państw trzecich, statusu porównywalnego z pozycją obywateli UE.¹³ W 2002 r. ówczesny komisarz do spraw sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Antonio Vittorino, wezwał do przyznania tzw. *civil citizenship* długotrwałym mieszkańcom państw europejskich, będącym obywatelami państw trzecich.¹⁴

Swoją prawną formę owo myślenie znalazło w dyrektywie z 25 listopada 2003 roku, która weszła w życie 12 lutego 2004 r.¹⁵ Dyrektywa ta, mówiąca o uprawnieniach długotrwałych mieszkańców (definiowanych jako ci, którzy przebywają w państwach zamieszkania legalnie i nieprzerwanie ponad 5 lat) przewidywała przyznanie im wielu uprawnień, tradycyjnie zarezerwowanych dla obywateli. W szczególności dyrektywa przyznaje prawa równe z uprawnieniami obywateli w następujących dziedzinach: (1) dostępu do zatrudnienia i ochrony warunków pracy i zatrudnienia, (2) oświaty i szkolenia zawodowego a także uznania kwalifikacji zawodowych i naukowych, (3) uprawnień związanych z opieką socjalną i medyczną, (4) dostępu do dóbr i usług, (5) wolności stowarzyszania się, w tym wolności udziału w związkach zawodowych, (6) swobody poruszania się na całym terenie państwa zamieszkania. Mieszkańcy ci mają też zapewnianą w dużej mierze ochronę przed deportacją: jest ona dopuszczalna tylko w przypadkach, gdy ich obecność stanowić może poważne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa. Mają oni też prawo zamieszkania w innym państwie Unii niż to, które im to prawo przyznało, choć uprawnienie to może podlegać pewnym ograniczeniom.

¹² G.de Burca, *The Quest for Legitimacy in the European Union*, „Modern Law Review”, no. 59/1969, s.349.

¹³ Punkt 21 Konkluzji z Tampere; Tampere European Council, 15-16 October 1999, Presidency Conclusions (http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm).

¹⁴ W przemówieniu w Brukseli 10 września 2002, na zakończenie konferencji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat roli społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁵ *Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents* (http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2004/l_016/l_01620040123en00440053.pdf).

Dodać należy, że pewnym zwiastunem zmiany myślenia o związku między obywatelstwem a stałym zamieszkaniem była ewolucja prawnego usytuowania zagadnienia imigracji i rezydencji w Traktatach.

O ile w Traktacie z Maastricht zagadnienia obywatelstwa należały do filaru I (wspólnotowego), zaś zagadnienia imigracji (w tym także stałych rezydentów) – do filaru III (międzyrządowego), to w Traktacie Amsterdamskim te ostatnie sprawy zostały przeniesione do filaru I. W ten sposób zaakcentowany został związek między obywatelstwem a faktem stałego zamieszkania. Uogólniając, można powiedzieć, że ów związek między przywilejami obywatelstwa a faktem długotrwałego zamieszkania stał się istotnym elementem odchodzenia od tradycyjnego rozumienia obywatelstwa jako prerogatywy państwa narodowego oraz jako kategorii, która nie poddaje się żadnemu stopniowaniu, a więc nie dopuszcza żadnych stanów pośrednich między absolutnym posiadaniem a całkowitym brakiem obywatelstwa.

3. Obywatelstwo a konstytucyjne prawa i wolności

Tradycyjnie obywatelstwo związane było z suwerennością państwową. Państwo narodowe, jako główny czynnik, wokół którego ogniskowała się lojalność jego członków – obywateli – zbudowane było na poczuciu tożsamości, w którym bardzo ważnym, często najważniejszym, elementem była więź etniczna, kulturowa, religijna, językowa itp. Wszystkie te elementy wspólnej tożsamości stanowiły podstawę, na której opierały się polityczne i konstytucyjne konstrukcje, mające na celu budowanie lojalności obywatelskiej wobec władzy i wobec współobywateli. Legitymacja władzy do rządzenia, a także skorelowane z nią przeświadczenie o obowiązku przestrzegania reguł wspólnych, ustanowionych przez państwo, oparte były przede wszystkim na „prepolitycznej” tożsamości, wynikającej z poczucia przynależności do grupy, określanej przez czynniki, które prawo musi respektować i których nie może ono dowolnie określać.

Tradycyjny związek między obywatelstwem a tożsamością narodową, opartą na rzeczywistych lub fikcyjnych podstawach etnicznych, zaobserwować można nawet na poziomie języka. W wielu językach europejskich słowo odpowiadające polskiej „narodowości” jest równoznaczne ze słowem odpowiadającym naszemu „obywatelstwu”. Charakterystyczne jest, że np. w Wielkiej Brytanii prawa obywatelstwa (*citizenship rights*) nadawane zostają na podstawie ustawy, której oficjalny tytuł brzmi *British Nationality Act* z 1981 r. We Włoszech słowo „*cittadinanza*” weszło w użycie na miejsce „narodowości” dopiero

po II wojnie światowej, dla zaakcentowania zerwania z rasistowskimi wynaturzeniami „narodowości”. Zresztą słowo „*nation*” często w angielskim używane jest jako ekwiwalent naszego słowa „państwo”, a nie „naród”, co tylko podkreśla związek między tożsamością o charakterze etnicznym (narodowym) a obywatelstwem, przynależnym suwerennemu państwu.

We współczesnym świecie obserwujemy definitywny kres dominacji związku między tożsamością etniczno-narodową a lojalnością obywatelską. Wyraża to się najlepiej w przeobrażeniach tradycyjnego rozumienia suwerenności państwowej i w załamaniu się stanu rzeczy, w którym państwo suwerenne miało monopol na określanie tożsamości swoich obywateli. Koniec tradycyjnego rozumienia suwerenności, na mocy którego państwo było monopolistą władzy na swoim terytorium, określany jest czasem jako koniec „świata westfalskiego”: tradycyjnej struktury stosunków międzynarodowych w Europie, opierającej się na współistnieniu i rywalizacji suwerennych państw narodowych. Erozja tego systemu oznacza powstanie struktur ponadnarodowych (takich jak UE), w których rozmaite instytucje władcze, należące do struktur o różnych wymiarach, współuczestniczą w realizowaniu tradycyjnych funkcji władczych na tym samym terytorium. W konsekwencji owej „zmiennej geometrii”, a także wzajemnie zazębiających się ogniw władczych, mamy do czynienia z proliferacją płaszczyzn lojalności obywatelskiej. Wielopłaszczyznowość polityki w świecie struktur ponadnarodowych oznacza, że w zależności od problemu rozwiązywanego i od percepcji legitymacji władzy dzięki jej efektywności, struktury lojalności są wielorakie: lokalne, regionalne, państwowe, ogólnoeuropejskie. Między tymi płaszczyznami może dochodzić do rywalizacji, ale także i do współdziałania albo wzajemnego uzupełniania się, przy przyjęciu zasad funkcjonalnej efektywności i reprezentatywności w wyrażaniu rzeczywistych preferencji obywateli. Zasada subsydiarności jest prawnym wcieleniem obu tych postulatów: efektywności i reprezentatywności.

Wspomniane przeobrażenia doprowadziły do zasadniczych zmian w rozumieniu obywatelstwa, choć obywatelstwo nadal związane jest z tożsamością polityczną, ale tożsamość uległa odłączeniu się od suwerenności państwa narodowego. Nie ma więc już ona tradycyjnego zaczepienia w owych czynnikach „prepolitycznych”, takich jak więzi etniczne czy kulturowe. Głównym spoiwem lojalności wobec grupy staje się przekonanie o wspólnych prawach i obowiązkach, które konstytuują nas jako grupę, w ramach której obowiązują reguły oparte na zasadzie *fair play*. Wspólnota oparta jest na wzajemnym respektowa-

niu uprawnień i lojalnym wypełnianiu własnych obowiązków, skorelowanych z uprawnieniami i prawowitymi interesami innych członków grupy. Taką treść, innymi słowami, można nadać pojęciu „patriotyzmu konstytucyjnego”, ukutemu przez Jürgena Habermasa.¹⁶ Wprowadził on to pojęcie właśnie w kontekście swych rozważań nad europejską integracją i tożsamością, jego „postnarodowe” pojęcie obywatelstwa zainspirowane jest tradycją oświeceniową i republikańską. Na jego gruncie, obywatele nie muszą i nie powinni wyrzec się swej tożsamości narodowej dla tworzenia społeczności europejskiej, ale powinni dbać o respektowanie wspólnych tradycji konstytucyjnych i być w stanie poddawać swe własne tradycje narodowe ocenie z punktu widzenia tych wspólnych zasad.

Patriotyzm konstytucyjny nie jest przypisany do jednego państwa, ale opiera się na przekonaniu o racjonalności i moralności respektowania wspólnych reguł, a także praw innych ludzi. Tożsamość o charakterze „organicznym” czy „prepolitycznym” nie jest warunkiem jego sensowności. Natomiast warunkiem jest zarówno gotowość respektowania praw innych ludzi, jak i – co ważniejsze – utożsamianie się z pewnymi instytucjami, które określają szczegółową treść i zapewniają egzekucję owych uprawnień. Pod tym względem, patriotyzm konstytucyjny ma charakter uniwersalistyczny i nawiązuje w swej treści do szeroko rozumianego humanistycznego projektu oświeceniowego, niechętnego partykularyzmowi i relatywizacji praw jednostki.¹⁷ Jak ujął to doskonale profesor Ullrich Preuss: „*Obywatelstwo europejskie nie oznacza przynależności do ogólnoeuropejskiego państwa, ani nie sygnalizuje żadnej narodowej tożsamości opartej na <Europejskości>. (...) Obywatelstwo europejskie jest raczej wiązką opcji w ramach fizycznie poszerzonej i funkcjonalnie bardziej poszerzonej przestrzeni niż definitywnym statusem prawnym*”.¹⁸

Obywatelstwo oparte na takich właśnie przesłankach, w sferze ogólnoeuropejskiej, nie wymaga zatem powstania jakiegoś federalnego państwa europejskiego, Stanów Zjednoczonych Europy, gdyż podważony zostaje związek między obywatelstwem a państwem, nie jest zaś

¹⁶ J.Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, „Praxis International”, no. 12/1992, s.1-19.

¹⁷ Szerzej na ten temat piszę w rozdziale: *Universalism, Localism and Paternalism in Human Rights Discourse w: Human Rights with Modesty: The Problem of Universalism*, ed. A.Sajó, Leiden-Boston 2004, s.141-160.

¹⁸ U.Preuss, *Problems of a Concept of European Citizenship*, „European Law Journal”, no. 1/1995, s.267, 280.

wysuwany postulat odtworzenia tradycyjnych struktur państwowych na szczeblu europejskim. Jak zauważył Joseph Weiler: „*Wprowadzenie obywatelstwa europejskiego do dyskursu o strukturach integracji europejskiej (...) mogło oznaczać nie, że <telos> integracji europejskiej zmienił się, ale że zmieniło się nasze rozumienie przynależności państwowej, albo że to rozumienie zmienia się, albo że powinno się zmienić*”.¹⁹ Przemiany w strukturach przynależności i identyfikacji, gdzie ludzie mogą utożsamiać się z instytucjami wspólnymi jednocześnie na wielu płaszczyznach, stwarzają przesłanki dla myślenia o obywatelstwie i jego atrybutach na szczeblu ponadnarodowym.

4. Konkluzje: trzy rozumienia obywatelstwa ponadnarodowego

Mogliśmy zauważyć, że na fakt wprowadzenia pojęcia obywatelstwa do dyskursu ponadnarodowego złożyły się przede wszystkim trzy przyczyny: potrzeba legitymizacji instytucji Unii Europejskiej przez wprowadzenie kategorii obywatelstwa unijnego; konieczność zareagowania na trwały fakt przebywania na terenie państw europejskich bardzo wielu obywateli państw trzecich, którzy są lojalnymi i wartościowymi członkami swych społeczności; przeobrażenia w strukturze suwerenności współczesnych państw i związane z tym powstanie nowych struktur tożsamości i lojalności obywatelskiej, opartych w większej mierze na wzajemnym poszanowaniu uprawnień niż na organicznych więzach etnicznych czy kulturowych. Tym trzem przyczynom odpowiadają trzy typy obywatelstwa ponadnarodowego.

Pierwszej przyczynie – potrzebie legitymizacji Unii – odpowiada obywatelstwo ponadnarodowe rozumiane jako coś dodatkowego i wtórnego wobec obywatelstwa państwowego. Obywatelstwo UE jest wtórne względem obywatelstwa państwa członkowskiego, gdyż „gospodarzem” tego obywatelstwa jest nadal państwo członkowskie a nie Unia jako całość: obywatelstwo unijne nabywa się wyłącznie w drodze automatycznego „dodatku” do wcześniej posiadanego obywatelstwa państwa członkowskiego. Jest to też obywatelstwo o niewielkim znaczeniu, gdyż „wartość dodana” w stosunku do uprawnień już wcześniej wynikających z faktu posiadania obywatelstwa państwowego, jest bardzo niewielka.

Drugiej przyczynie odpowiada drugi typ obywatelstwa ponadnarodowego – a mianowicie zestaw uprawnień, z których część tradycyjnie

¹⁹ J.Weiler, op.cit., s.328.

była atrybutem normalnego obywatelstwa państwowego, a teraz są przyznane (pod pewnymi warunkami) stałym, długotrwałym rezydentom państw członkowskich UE, ale nie idą tak daleko, jak pełne, regularne obywatelstwo (w szczególności – nie obejmują praw wyborczych). Ten typ *quasi*-obywatelstwa oznacza odejście od tradycyjnego, binarnego podejścia do obywatelstwa (albo ma się je w pełni, albo nie ma się go w ogóle) i oznacza porzucenie tradycyjnego rozróżnienia między obywatelstwem jako kategorią prawną a zamieszkaniami jako kategorią faktyczną. Wynika to z docenienia znaczenia i wartości mieszkańców, będących lojalnymi członkami swych nowych społeczności, choć z jakichś względów nie kwalifikujących się do pełnego obywatelstwa.

Wreszcie trzeciej przyczynie przypisany jest trzeci typ obywatelstwa ponadnarodowego, a mianowicie obywatelstwo oparte na wspólnym przestrzeganiu zestawu praw i obowiązków, opartych na lojalności i tożsamości wynikającej z respektu dla wspólnych konstytucyjnych praw i wolności oraz z poszanowania dla wspólnych instytucji, egzekwujących i interpretujących w sposób autorytatywny te prawa i wolności. Jest to oczywiście obywatelstwo nie w rozumieniu formalnym, ale raczej przenośnym i symbolicznym. Symbolika w tej dziedzinie bardzo się jednak liczy, gdyż jest podstawą tworzenia się konturów tożsamości grupowej. Pod tym względem, w skali europejskiej niezwykle znaczenie mają struktury Rady Europy, a w szczególności Europejski Trybunał Praw Człowieka wcielający w życie Konwencję Praw Człowieka. Byłoby oczywiście niezmierną przesadą mówienie o obywatelstwie europejskim wynikającym bezpośrednio z obywatelstwa państwa będącego członkiem Rady Europy, ale najważniejszy wkład systemu ochrony praw człowieka Rady Europy w rozwój pojęcia obywatelstwa polega na tym, że stworzył on wyłom w tradycyjnym myśleniu o suwerenności państwa narodowego, które jest wyłącznym dysponentem praw obywatelskich. Możliwość odwoływania się do Trybunału przeciwko własnemu państwu całkowicie zmienia psychologię polityczną opartą na ścisłym podziale między sprawami wewnętrznymi a zagranicznymi. Jest krokiem w kierunku uznania, że granice między państwami nie stwarzają przeszkód dla ingerencji w zachowanie państwa względem swoich obywateli, jeśli podważane są ich fundamentalne prawa i wolności.

Miało to specjalne znaczenie w odniesieniu do państw postkomunistycznych Europy Środkowej i Wschodniej. Uzyskawszy swą suwerenność po długim okresie uzależnienia od Związku Radzieckiego, państwa te były w sposób zrozumiały wyczulone na nowe przejawy

ograniczania suwerenności. Zarazem jednak ochrona praw człowieka była tą dziedziną, w której tzw. ingerencje w wewnętrzne sprawy tych państw nigdy nie były traktowane niechętnie przez obywateli; wprost przeciwnie, po długim okresie łamania praw człowieka utrwaliło się przekonanie o pozytywnej roli innych państw, jednostek i organizacji pozarządowych.²⁰ Na takim to gruncie psychologicznym system ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy mógł zdobyć wielki prestiż i społeczne wsparcie w tych państwach jako zjawisko nie tylko tolerowane czy akceptowane, ale wręcz gorąco popierane. Trybunał w Strasburgu stał się w powszechnym dyskursie generalnym punktem odniesienia, a czasem i ostatnią deską ratunku w ochronie praw człowieka, bez żadnego konfliktu z tradycyjnie pojmowanym ideałem suwerenności. W taki sposób system Rady Europy przyczynił się do przewyciężenia dogmatu o nadrzędności tradycyjnie rozumianej suwerenności nad innymi wartościami publicznymi, torując drogę do ogólnoeuropejskiego rozumienia obywatelstwa, opartego na wzajemnym respekcie dla praw i wolności współobywateli.

²⁰ Szerzej piszę na ten temat w rozdziale: *The Role of the EU Charter of Rights in the Process of Enlargement w: Law and Governance in an Enlarged European Union*, eds. G.A.Bermann, K.Pistor, Oxford 2004, s.61-95.