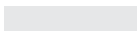


**Obywatelstwo  
europejskie.  
Rozważania**

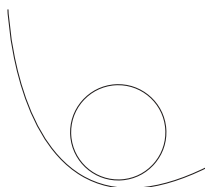




FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO



# Obywatelstwo europejskie. Rozważania



Fundacja im. Stefana Batorego  
ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48-22| 5360200  
fax |48-22| 5360220  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Tytuł oryginału: **Rethinking European Citizenship**  
Wydane przez: European Citizen Action Service  
© Copyright for the English edition by European Citizen Action Service

Przygotowanie wersji polskiej: **Karolina Stawicka**  
Redakcja: **Aleksandra Zieleniec**  
Tłumaczenie: **Paulina Florjanowicz, Aleksandra Sobczak-Kövesi,**  
**Anna Kołyszko, Elżbieta Petrajtis-O'Neil**

Opieka artystyczna nad publikacjami  
Fundacji im. Stefana Batorego:  
**Marta Kusztra**  
Opracowanie graficzne i skład:  
**Michał Poloński**  
Zdjęcie na okładce:  
**Krzysztof Pacuła**

Publikacja przygotowana i wydana przy wsparciu:



**Unii Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury.**

Wyrażone w publikacji poglądy i opinie są wyłącznie poglądami jej autorów i w żaden sposób nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



**Charities Aid Foundation**



**European Citizen Action Service**

© Copyright for the Polish edition by the Stefan Batory Foundation  
ISBN 83-89406-04-7. Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.  
Warszawa, czerwiec 2003

# Wprowadzenie

Niniejsza publikacja zawiera zbiór esejów na temat obywatelstwa europejskiego. Jest to głos środowisk akademickich i pozarządowych w debacie o przyszłości instytucji obywatelstwa europejskiego. Wybór esejów przygotowany przez European Citizen Action Service do angielskiego wydania został wzbogacony o dwa eseje polskich naukowców: prof. dr hab. Romana Wieruszewskiego i dr Stanisława Konopackiego.

Wydaliśmy również poświęcony tym zagadnieniom praktyczny poradnik *Obywatelstwo europejskie. Pytania i odpowiedzi*.

Obie publikacje ukazują się w związku z *Forum na Rzecz Obywatelstwa Europejskiego*, zorganizowanym w Warszawie w dniach 21-22 marca 2003 roku przez Charities Aid Foundation i Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z European Citizen Action Service i Przedstawicielstwem Polskich Organizacji Pozarządowych w Brukseli. Mamy nadzieję, że będą one pomocne w działaniach związanych z informowaniem i edukowaniem o Unii Europejskiej.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej publikacji, serdecznie dziękujemy za życzliwą pomoc i cenne uwagi. W szczególności dziękujemy European Citizen Action Service za umożliwienie wydania materiałów w polskiej wersji językowej. Wydanie publikacji jest możliwe dzięki wsparciu Charities Aid Foundation oraz Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury.

*Fundacja im. Stefana Batorego*

## Wstęp do angielskiego wydania

Uwzględniając pilną potrzebę uświadomienia członkom Konwentu na temat przyszłości Europy wagi problemu obywatelstwa europejskiego, stowarzyszenie European Citizen Action Service (ECAS) zwróciło się do kilku wybitnych naukowców o przedstawienie koncepcji obywatelstwa europejskiego, tak by mogła ona znaleźć swoje odbicie w przyszłej konstytucji europejskiej.

Mimo że instytucja obywatelstwa europejskiego została wprowadzona w Traktacie z Maastricht i rozwinęta w Traktacie Amsterdamskim, prace Konwentu na temat przyszłości Europy tworzą okazję do wypracowania nowego podejścia do obywatelstwa europejskiego.

Autorzy esejów zamieszczonych w tej publikacji przedstawili wady obecnej instytucji obywatelstwa europejskiego i propozycje zmian. Nie ma wątpliwości, że nowatorskie ujęcie obywatelstwa europejskiego przyniesie korzyści każdemu Europejczykowi oraz poprawi sposób funkcjonowania Unii Europejskiej na poziomie instytucjonalnym. Nasi autorzy zaproponowali delegatom na Konwent formułę dyskusji oraz określili miejsce obywatelstwa europejskiego w kontekście pozycji Europy w społeczeństwie globalnym. Opierając się na zamieszczonych w prezentowanym zbiorze esejach ECAS przygotował własny *Projekt regulacji dotyczących obywatelstwa europejskiego w przyszłej konstytucji UE*.

Mamy nadzieję, że nasze starania dotyczące nowego podejścia do koncepcji obywatelstwa europejskiego pomogą Konwentowi ożywić i uaktualnić tę wyrosłą z marzeń ideę, tak by za 50 lat urzeczywistnił się zamysł podwójnego obywatelstwa, zarówno krajowego, jak i europejskiego.

ECAS

## Podziękowania

European Citizen Action Service dziękuje autorom esejów za ich zapał i wkład pracy.

Pomysłodawcą projektu był Michael Becker, amerykański naukowiec, który podczas lata spędzonego w Brukseli zebrał eseje, po czym prace nad projektem przekazał Juliette Kamper i Helenie Vukcevic.

Dziękujemy Panu Andrew Duffowi, członkowi Parlamentu Europejskiego, za słowa zachęty i wsparcie oraz Panu Martynowi Bondowi, dyrektorowi Federal Trust.

Federal Trust opublikował pierwsze wydanie esejów w listopadzie 2002 roku i zezwolił na opublikowanie własnej wersji przez ECAS wraz uzupełnieniami. Powstała też publikacja w języku francuskim.

ECAS uważa niniejszą publikację za dobry przykład współpracy między organizacjami pozarządowymi i środowiskami akademickimi. Należy jednak podkreślić, że *Projekt regulacji dotyczących obywatelstwa europejskiego w przyszłej konstytucji UE* jest dziełem ECAS i może nie odzwierciedlać poglądów autorów esejów.

ECAS





## Spis treści

Nowe podejście do obywatelstwa europejskiego <i>Tony Venables</i>	<b>11</b>
Obywatelstwo Unii Europejskiej – charakter i znaczenie instytucji <i>Roman Wieruszewski</i>	<b>20</b>
Prawa człowieka i obywatelstwo europejskie w pracach Konwentu <i>Andrew Duff</i>	<b>27</b>
Przekształcanie istniejących praw i obowiązków: niedostatki <i>status quo</i> <i>John Handoll</i>	<b>31</b>
Miejsce zamieszkania jako podstawa obywatelstwa europejskiego <i>Marisol Garcia</i>	<b>37</b>
Obywatelstwo europejskie – wielka iluzja dla nowych członków? <i>Stanisław Konopacki</i>	<b>44</b>

Czym jest obywatelstwo europejskie dla mieszkańców państw kandydujących? <i>Pavel Kelly-Tychtl</i>	<b>53</b>
Strategia praw oraz instytucji ponadpaństwowych <i>Antje Wiener</i>	<b>60</b>
Obywatelstwo europejskie. Zwycięstwo ambicji nad konserwatyzmem <i>Jo Shaw</i>	<b>66</b>
Trzy podstawowe wyzwania dla obywatelstwa europejskiego	<b>72</b>
European Citizen Action Service (ECAS)	<b>76</b>

# Nowe podejście do obywatelstwa europejskiego

Tony Venables

**W** niniejszej publikacji zamieszczono eseje na temat obywatelstwa europejskiego. Ich autorom, znanym naukowcom, wyrażamy podziękowanie, a samą publikację pragniemy polecić członkom Konwentu na temat przyszłości Europy. Jesteśmy bowiem głęboko przekonani, że wspólny wysiłek przedstawicieli organizacji pozarządowych i naukowców pogłębi dyskusję nad wieloma istotnymi kwestiami, w tym budzącymi zaniepokojenie.

**Tony Venables**  
dyrektor European  
Citizen Action  
Service

1 października 2002 roku ECAS wraz z Europejską Współpracą na rzecz Walki z Rasizmem (ENAR) i Europejskim Forum Młodych (EYF) uruchomiły linię telefoniczną, gdzie można zgłaszać uwagi w sprawie barier dotyczących obywatelstwa europejskiego. Pierwszą jest przekonanie Konwentu, aby umieścić kwestię obywatelstwa europejskiego w swym porządku obrad. Wspomniane wyżej trzy organizacje napisały więc do członków Konwentu między innymi: „Bylibyśmy wdzięczni za zwrócenie uwagi na rażącą lukę w dotychczasowych pracach Konwentu. Czy ma on przejść do historii jako konstytucyjne zgromadzenie, które nie przedyskutowało tak istotnego czynnika nowoczesnego ładu społecznego i narodowego, jakim jest obywatelstwo?”.

## Podwójne obywatelstwo w nowej konstytucji Unii Europejskiej

W końcu października Konwent przedstawił wstępny projekt traktatu kon-

stytucyjnego, do którego wprowadzono nowe pojęcie – podwójnego obywatelstwa. W artykule 5. projektu stwierdzono: „Niniejszy artykuł ustanawia i określa obywatelstwo unijne: każdy obywatel państwa członkowskiego jest obywatelem Unii; posiada podwójne obywatelstwo – krajowe oraz europejskie, i może się posługiwać jednym lub drugim, według własnego uznania, wraz z prawami i obowiązkami związanymi z każdym z nich.

Artykuł ten określa prawa wynikające z obywatelstwa europejskiego (prawo do swobodnego poruszania się, zamieszkania, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo do ochrony dyplomatycznej w krajach trzecich, prawo do składania skarg oraz prawo do wysyłania pism do instytucji europejskich i otrzymywania od nich odpowiedzi z w swoim języku ojczystym).”

Artykuł ustanawia zasadę, że żaden obywatel Unii nie powinien być dyskryminowany ze względu na narodowość.

Koncepcja podwójnego obywatelstwa zasługuje na poparcie, ponieważ zapewnia obywatelstwu unijnemu niezależne istnienie. Artykuł ten powinien jednak zostać rozszerzony o prawa socjalne i prawo do uznania posiadanych kwalifikacji. Jego mankamentem jest również brak wzmianki o Europejskim Rzeczniku Praw Obywatelskich, a także sztywny i dyskryminacyjny podział europejskich migrantów na dwie grupy: obywateli Unii i obywateli krajów trzecich. Tą ostatnią wadą cechuje się też obecny Traktat. ECAS nalega, aby Konwent uznał za podstawę do przyznania obywatelstwa europejskiego nie tylko obywatelstwo jednego z państw członkowskich, ale i wieloletnie legalne zamieszkanie.

Na szczęście naszym wielkim sojusznikiem w tej sprawie jest przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, który uważa kwestię obywatelstwa za jedną z najistotniejszych. 15 lipca 2002 roku w Mediolanie powiedział on między innymi: „Budowanie demokratycznej Unii Europejskiej nie oznacza budowania superpaństwa. Oznacza nadanie koncepcji obywatelstwa nowego wymiaru. Obywatelstwo unijne może stanowić istotny czynnik społecznej integracji legalnych imigrantów do Unii Europejskiej. Musimy określić zestaw podstawowych praw i obowiązków, które będą przysługiwać wszystkim legalnym mieszkańcom Unii Europejskiej i będą przez nich przyjęte. Mogłoby to zredukować rosnące napię-

cia, które wynikają z aktów prawnych dotyczących narodowości, obywatelstwa i imigracji”. Jak bardzo słuszny jest ten pogląd potwierdzają w swoich esejach Marisol Garcia i Pavel Kelly-Tychl, którzy piszą, że akty prawne dotyczące obywatelstwa europejskiego czy krajowego mogą być tak restrykcyjne, że stają się wręcz dyskryminacyjne i mogą stanowić źródło destabilizacji politycznej.

Pojawia się coraz więcej głosów, że Konwent poświęca za dużo uwagi instytucjom europejskim, a zbyt mało Europejczykom. Jest jednak rzeczą dosyć zadziwiającą, że to organizacje pozarządowe nalegają, aby zgromadzenie konstytucyjne podjęło dyskusję na temat obywatelstwa. Dlaczego Konwent pomija ten problem? Może kieruje się następującymi powodami:

#### ■ Obywatelstwo jest kwestią kontrowersyjną

Definicja obywatela europejskiego oraz związek między obywatelstwem europejskim a tożsamością narodową są z całą pewnością sprawami kontrowersyjnymi i właśnie dlatego powinny być przedmiotem dyskusji. Czyż istnieje lepsze dla takiej debaty gremium niż Konwent, który skupia główne siły polityczne nowej Europy? Przecież nikt nie oczekuje, że koncepcja obywatelstwa europejskiego zostanie opracowana z dnia na dzień.

#### ■ Kwestie obywatelstwa są określone w Karcie Praw Podstawowych UE

Konwent mógłby faktycznie zrobić znaczący krok naprzód poprzez zalecenie, aby Karta stała się dokumentem prawnie obowiązującym i została włączona do przyszłej konstytucji. Równocześnie Unia Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednakże w Karcie kwestia obywatelstwa europejskiego jest poruszona bardzo pobieżnie – i słusznie, ponieważ prawa, w miarę możliwości, powinny mieć charakter uniwersalny. Jak podkreślają autorzy wszystkich esejów, obywatelstwo to coś więcej niż tylko prawa, to również obowiązki i – jak stwierdza profesor Wiener – obywatelskie kwestie dostępu i przynależności. Karta umieszcza obywatelstwo europejskie w szerszym kontekście praw, nie może więc w pełni zdefiniować znaczenia tego pojęcia.

#### ■ Konwent i tak przybliży Unię Europejską obywatelowi

Parafrazując ten argument, można powiedzieć, że zamiast zająć się pojęciem tak mglistym, jak obywatelstwo europejskie, Konwent powinien się skupić na codziennych sprawach obywateli, takich jak: bezpieczeństwo, sprawiedliwość, polityka społeczna czy ochrona środowiska. To przybliży obywatelowi Europę. Na pierwszy rzut oka to bardzo chwytliwa propozycja; politycy powinni jednak zwrócić do własnych sumień. Czyż nie oferują obywatelom politycznie atrakcyjnych działań, ale bez ram obywatelstwa, które uczyniłyby z nich aktywnych uczestników? Czy nie traktują ich jako biernych beneficjentów? A jeśli nawet tak, czy doprawdy wystarczająco dużo uwagi poświęcają codziennym troskom i problemom obywateli?

Z esejów wylania się wyraźny kierunek działania, co nie zaskakuje, jako że poruszają one problem ograniczonego i delikatnego charakteru projektu dotyczącego obywatelstwa unijnego, który od czasu Traktatu z Maastricht był krytykowany przez liczne organizacje pozarządowe i naukowców. W traktacie konstytucyjnym, co podkreślają autorzy esejów, obecna koncepcja obywatelstwa europejskiego jest niedopracowana. Co może oznaczać obywatelstwo europejskie dla mieszkańców krajów kandydujących? Z etnicznie określaną tożsamością narodową „przyszłość obywatelstwa europejskiego wydaje się raczej ponura”. Konwent powinien stanowczo przyspieszyć tę debatę i nadać nowe znaczenie obywatelstwu europejskiemu.

Proponujemy członkom Konwentu, by rozważyli, wykorzystując te eseje i inne przemyślenia ECAS, następujące punkty w celu nadania kształtu pojęciu obywatelstwa europejskiego:

### **1. Sprawienie, by przepływ ludzi był faktycznie swobodny.**

Swobodne poruszanie się stanowi pierwsze prawo obywatela Europy, do którego młodzi ludzie przywiązują szczególną wagę (patrz: oświadczenie Konwentu młodzieży). W myśl artykułu 18 (1) TWE jest ono przedmiotem „ograniczeń”. Ograniczenia te powinny zostać wyeliminowane, ponieważ sprawiają, że obywatelstwo to nie ma charakteru nowoczesnego, jest bowiem ściśle związane ze statusem ekonomicznym. Obywatele Europy nadal mogą być

wydalani z innego państwa członkowskiego, nie tylko jako „osoby niepożądane”, lecz także z przyczyn ekonomicznych. Co więcej, stosowanie kryterium ekonomicznego powoduje rozrastanie się biurokracji i mnoży dodatkowe bariery, oprócz takich jak konieczność uznania posiadanych kwalifikacji, posiadania ubezpieczenia społecznego lub pracy w sektorze publicznym. Konwent powinien również zbadać, czy Traktat Nicejski nie zrobił kroku wstecz, ustanawiając wymóg, by podstawy prawne środków służących rozwijaniu koncepcji obywatelstwa europejskiego były stosowane tylko w sytuacjach ostatecznych, gdy nie można zastosować innych artykułów Traktatu.

## **2. Oparcie koncepcji obywatelstwa europejskiego nie tylko na narodowości, lecz również na miejscu zamieszkania.**

Marisol Garcia przekonuje, że nadanie praw politycznych zlikwiduje podział na swoich i obcych oraz pomoże walczyć z ksenofobią. Konwent powinien rozważyć kwestię, kto ma być obywatelem Europy. Czy prawa wynikające z Traktatu mają być zarezerwowane dla 6–7 milionów obywateli Unii mieszkających lub pracujących w innych państwach członkowskich, czy powinny obejmować również ponad 15 milionów obywateli innych krajów, którzy legalnie mieszkają w państwach Unii? W Unii, w której swobodny przepływ osób staje się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym, i która zmierza w kierunku nadania Kartie Praw Podstawowych mocy prawnie obowiązującej, propozycja objęcia tymi prawami osób krajów trzecich wydaje się być logiczna. Komisja Europejska zaproponowała swobodny przepływ obywateli innych krajów i pewien rodzaj społecznego obywatelstwa, na podstawie którego już sam fakt legalnego przebywania na terenie państwa unijnego byłby podstawą do przyznania szeregu praw obywatelskich. Czy Konwent nie powinien pójść dalej i nadać takie same prawa wszystkim europejskim imigrantom, w tym prawo do głosowania w wyborach lokalnych i europejskich, jeśli mieszkają oni legalnie w danym kraju ponad pięć lat?

## **3. Zwiększenie oparcia obywatelstwa europejskiego w instytucjach.**

Konwent nie rozpatruje kwestii obywatelstwa europejskiego również z po-

wodu faktu, że za obywatelstwo ponoszą odpowiedzialność wszyscy i nikt. W przyszłej konstytucji należałoby połączyć różne kategorie osób i różne – rozproszone w Traktacie – prawa dotyczące swobodnego przepływu osób oraz umieścić je „pod parasolem” obywatelstwa europejskiego. Jeśli Konwent potrafi ująć prawa obywatelskie w konstytucji w sposób bardziej zwarty i jasny, instytucje unijne powinny pójść w jego ślady i utworzyć urząd komisarza ds. Karty i obywatelstwa europejskiego. Obecnie kwestie swobodnego przepływu osób i wyboru miejsca zamieszkania pozostają w kompetencjach jednego komisarza, ubezpieczenia społecznego – innego, uznania kwalifikacji – jeszcze innego, a programy edukacyjne i szkoleniowe dla młodzieży, wspierające swobodny przepływ ludzi – kolejnego komisarza. Taka sytuacja, a także mnożenie ośrodków informacyjnych, doradczych i badawczych nie przyczyniają się do jasnego określenia obywatelstwa europejskiego.

#### **4. Przyznanie obywatelom Europy prawa do informacji.**

Wszyscy autorzy esejów stanowczo popierają ideę uaktywnienia obywateli w społeczeństwie. Zdaniem ECAS ludzie, by uczestniczyć, muszą być przede wszystkim informowani. Dlatego właśnie proponujemy: „Wszyscy obywatele Unii oraz osoby fizyczne i prawne mieszkające w Unii lub mające tam siedzibę powinny mieć prawo do informacji o działalności instytucji Unii oraz o swoich prawach i obowiązkach wynikających z tej konstytucji”. (szerzej zob. strony internetowe ECAS oraz Konwentu na podstronie forum społeczeństwa obywatelskiego). Dzięki nowemu prawu obywatel mógłby dochodzić swego prawa do dostępu do informacji najpierw na szczeblu administracyjnym, a dopiero później – poprzez złożenie odwołania – u Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub w Sądzie Pierwszej Instancji. To prawo otwiera drzwi do innych – zawartych w Karcie czy prawa do uczestniczenia w wyborach europejskich. Na podstawie doświadczeń zdobytych w doradztwie obywatelom europejskim ECAS uważa, że odmowa zagwarantowania jakiegoś prawa wynika często z braku informacji. Takie prawo jasno określałoby, co robią instytucje unijne, państwa członkowskie lub regiony, a polityce informacyjnej zapewniłoby lepsze osadzenie. Czy członkowie Konwentu zareagują pozytywnie na propozycję doty-



czącą sprawy tak prostej i podstawowej, że mogła ona umknąć ich uwadze wśród innych, bardziej ambitnych idei? Konwent powinien również ponownie przejrzeć artykuł 255 Traktatu dotyczący dostępu do dokumentów pod kątem jego uzupełnienia, tak by gwarantował ten dostęp nie tylko instytucjom, lecz również agencjom i innym organom utworzonym przez UE.

#### **5. Przyznanie obywatelom prawa do bycia wysłuchanym.**

Obywatelstwo europejskie nie ma tak indywidualnego charakteru jak obywatelstwo danego kraju, choćby dlatego, że obywatele nie są sami w stanie „przebić się” ze swymi sprawami do odległych instytucji, chyba że stworzą silne stowarzyszenia zarówno krajowe, jak i ogólnoeuropejskie. Zwracamy się do Konwentu, aby uwzględnił w przyszłej konstytucji dialog obywatelski, który my, w ECAS, rozumiemy jako prawo do bycia wysłuchanym. Sprawą do omówienia są minimalne standardy konsultacji, a także uzgodnienia partnerskie i bardziej zinstytucjonalizowane podejście do kontaktów ze „społeczeństwem obywatelskim”, na przykład na forum Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. ECAS opowiada się za otwartym dialogiem, z udziałem wszystkich stowarzyszeń obywatelskich. Prawdziwe jest również stwierdzenie, że społeczeństwo obywatelskie samo w sobie nie jest „reprezentatywne”: rzadko obejmuje wszystkie grupy społeczne, których dotyczy jakiś środek prawny. Należy również wyraźnie oddzielić władze publiczne, władze wyłonione w wyborach i organizacje pozarządowe. Artykuł 34 wstępnego projektu konstytucji jest znakomitą odpowiedzią na żądanie otwartego dialogu: „Niniejszy artykuł określa zasadę demokracji uczestniczącej. Instytucje mają zapewnić wysoki stopień otwartości, zezwalając wszelkiego rodzaju organizacjom obywatelskim na pełne uczestniczenie w sprawach Unii”.

#### **6. Przyznanie obywatelom prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości.**

Oywatele często rozumieją „wartość dodaną” obywatelstwa europejskiego w kategoriach odpowiedzialności władz publicznych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, za rozwiązywanie ich problemów. Zdaniem ECAS należy zacząć od rozważenia środków pozasądowych, które – jako właściwsze niż postępowawa-

nie prawne – można np. wykorzystać w przypadku administracyjnych trudności dotyczących uznania posiadanych kwalifikacji czy praw do ubezpieczenia społecznego. Wyraźniejsze skupienie się instytucji unijnych na obronie praw powinno prowadzić do wypracowania bezpośredniego systemu usług doradczych dla obywateli europejskich. Mandat Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozszerzyć tak, aby w zakres jego kompetencji wchodziły kwestie niewłaściwego stosowania prawa Wspólnoty nie tylko na poziomie instytucji unijnych, lecz także państw członkowskich. W ten sposób zakres działania Rzecznika pokrywałby się z zakresem Karty Praw Podstawowych. Należy wzmocnić rolę Komisji Odwoławczej. Jest sprawą istotną, aby obywatele Europy mieli nie tylko prawo do występowania do sądu w swoim kraju, lecz także prawo do składania apelacji w Europejskim Sądzie Pierwszej Instancji. To ostatnie przysługiwałoby np. w przypadku naruszenia praw obywateli przez regulacje wspólnotowe, które są stosowane bezpośrednio, inne wymagają państwowych przepisów wykonawczych, co ma miejsce w wypadku dyrektyw, które mogą być zaskarżane w sądach poszczególnych państw. Do Europejskiego Sądu Pierwszej Instancji można by się zwracać również w kwestii przywrócenia prawa obywatela do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, np. wówczas gdy Komisja nie podejmie działań w związku ze skargą, a krajowa droga prawna zostanie wyczerpana. Sprawą niezwykle ważną jest zapewnienie, by Europejski Trybunał Sprawiedliwości, po otwarciu się na indywidualne skargi, nie został zasypany sprawami, które mogą zostać rozwiązane za pomocą skuteczniejszych środków pozasądowych, arbitrażu czy ugody. Wszak Trybunał Sprawiedliwości jest najbardziej przyjazną obywatelowi instytucją unijną i uczynił wiele, by ludzie byli postrzegani nie jedynie w kategoriach ekonomicznych, lecz jako obywatele Europy.

Podsumowując, ECAS pragnie, by Konwent usunął „konstytucyjne” przeszkody ograniczające swobodny przepływ ludzi oraz rozszerzył zakres obywatelstwa europejskiego, tak by było ono przyznawane również na podstawie kryterium stałego zamieszkania. Chcielibyśmy, aby rozproszone prawa zostały zebrane, dzięki czemu będą klarowniejsze. Konwent powinien zalecić przyznanie obywa-

telom prawa do informacji, do bycia wysłuchanym i do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nasze propozycje są punktem wyjścia do należytego umocowania obywateli Europy. Takie organy, jak Rzecznik Praw Obywatelskich, powinny działać na rzecz wszystkich, nie tylko obywateli Europy. W przyszłej konstytucji należy je umieścić w rozdziale na temat obywatelstwa europejskiego, bo tam faktycznie jest ich miejsce, a nie w części instytucyjnej.

Oczywiście powyższe propozycje stanowią jedynie część tego, o czym piszą autorzy esejów. Niniejszy zbiór dowodzi, że naukowcy stoją na czele postępu społecznego. Podejmując ponownie temat obywatelstwa europejskiego, umieszczają go w o wiele szerszym wymiarze niż swobodny przepływ ludzi. Kiedy członkowie Konwentu zajmą się kwestią obywatelstwa europejskiego, przekonają się, że niesie ona ogromny potencjał dla obecnej Unii Europejskiej i dla przyszłych pokoleń. Jak zauważa profesor Wiener, prawa obywatelskie nie muszą być wdrażane jednocześnie. Zapewne najważniejszym osiągnięciem politycznym Konwentu byłoby zapewnienie, by sposób, w jaki obywatelstwo europejskie zostanie ujęte w ostatecznej wersji konstytucji, umożliwił dalszą nad nim pracę, tak aby najbardziej potrzebny i ekscytujący projekt unijny miał charakter otwarty.

# Obywatelstwo Unii Europejskiej – charakter i znaczenie instytucji

Roman Wieruszewski

**Roman Wieruszewski**  
profesor prawa  
konstytucyjnego,  
szef Poznańskiego  
Centrum Praw  
Człowieka,  
członek Komitetu  
Praw Człowieka  
ONZ

Mija dziesięć lat, od kiedy na podstawie traktatu w Maastricht wprowadzono instytucję określaną jako obywatelstwo Unii Europejskiej. Instytucji tej poświęcono w literaturze przedmiotu wiele uwagi. Ustanowienie obywatelstwa Unii wywołało bowiem, zwłaszcza w państwach członkowskich, sporo emocji. Spekulowano, czy nie jest to pierwszy krok w kierunku tworzenia „narodu europejskiego” oraz czy obywatelstwo takie nie doprowadzi do marginalizacji obywatelstwa państw członkowskich. Jak dotąd obawy te nie spełniły się. Można jednak zadać sobie pytanie, jaką w istocie rolę pełni ta instytucja i czy jej ustanowienie wywarło jakiś wpływ na ochronę praw „obywateli Unii”.

Najbardziej spektakularnym przejawem istnienia obywatelstwa Unii Europejskiej, z którym spotykają się wszyscy podróżujący za granicę, jest stworzenie specjalnych przejść granicznych „tylko dla obywateli UE”. Z pewnością jednak nie po to tworzono tę instytucję, aby ułatwiać podróżnym przekraczanie granic. Trudno jednoznacznie i kategorycznie stwierdzić, jakie cele przyświecały twórcom tej koncepcji. W literaturze wspomina się o chęci „demokratycznego dowartościowania” UE, o stworzeniu więzi między jednostką a instytucjami Unii, nadaniu Unii charakteru *quasi*-państwowego czy też wzmocnieniu ochrony praw jednostki. Czy i jakie cele zostały osiągnięte poprzez stworzenie tej instytucji?

### Kto jest obywatelem Unii?

Samo określenie instytucji obywatelstwa może budzić kontrowersje. Wynika to z faktu, że jest ona zastrzeżona niejako do więzi prawnej między jednostką a państwem. Z więzi tej wynikają określone konsekwencje wyrażające się przede wszystkim posiadaniem przez jednostkę praw i wolności, które państwo ma realizować i chronić, oraz obowiązków, które jednostka ma wypełniać na rzecz tej wspólnoty. Obywatelstwo implikuje, oczywiście tylko w państwach demokratycznych, możliwość uczestnictwa w rządzeniu. Tej bezpośredniej więzi oraz uczestnictwa instytucja obywatelstwa Unii jednak nie zapewnia. Obywatelstwo to bowiem ma charakter wtórny wobec obywatelstwa państw członkowskich. Zgodnie z artykułem 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE): „obywatelstwo Unii uzupełnia, ale nie zastępuje obywatelstwa krajowego”. W języku angielskim dystynkcja między obywatelstwem krajowym a obywatelstwem UE jest bardziej widoczna niż w języku polskim, gdyż to pierwsze określa się tam terminem *nationality*, a to drugie *citizenship*.

Określenie, kto jest obywatelem Unii, zależy w zasadzie od prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Nie jest to jednak zasada bezwzględna, gdyż państwa członkowskie mogą oświadczyć, które kategorie ich obywateli należy uznawać za obywateli Unii. Tym samym będzie tu rozstrzygano nie tyle prawo wewnętrzne określające obywatelstwo danego państwa, ile deklaracje państwa. Deklarację o charakterze rozszerzającym złożyła Republika Federalna Niemiec z chwilą przystępowania do Wspólnoty Europejskiej, a jej celem było objęcie korzyściami płynącymi z członkostwa w Unii również obywatele ówczesnej NRD. Zawężający charakter ma deklaracja brytyjska złożona w 1972 roku i zmieniona w 1981 roku, gdyż na jej mocy tylko ci obywatele brytyjscy, którzy mają prawo do zamieszkania na terytorium Wielkiej Brytanii, oraz pewna kategoria obywateli związanych z Gibraltarem winni być traktowani jako obywatele brytyjscy w rozumieniu prawa wspólnotowego. Dalsze ograniczenia zakresu podmiotowego obywatelstwa Unii mogą wynikać z postanowień artykułu 299 TWE, określającego, do których terytoriów mają zastosowanie postanowienia Traktatu. Warto również zwrócić uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 7 lipca 1992 roku. ETS orzekł w nim, że państwo członkowskie nie może odmówić

obywatelowi innego państwa członkowskiego korzystania z praw należnych mu na mocy prawa wspólnotowego tylko dlatego, że dana osoba posiada również obywatelstwo państwa trzeciego i że w świetle prawa kraju goszczącego obywatelstwo innego kraju członkowskiego nie jest uznawane.

### **Prawa obywateli Unii**

Zgodnie z artykułem 17 ust. 2 TWE: „obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych niniejszym traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym”. Jak dotąd na obywateli UE nie nałożono żadnych obowiązków. Natomiast przyznano im następujące prawa:

- 1 prawo do poruszania się, osiedlania i pobytu (art. 18);
- 2 czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w miejscu zamieszkania (art. 19);
- 3 prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej świadczonej przez przedstawicielstwa zagraniczne innych państw członkowskich w krajach trzecich, w których nie istnieje przedstawicielstwo własnego państwa (art. 20);
- 4 prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących ich bezpośrednio (art. 21 zdanie pierwsze w związku z art. 194);
- 5 prawo do zwracania się ze skargami do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na działalność administracyjną instytucji lub organów Wspólnoty (art. 21 zdanie drugie w związku z art. 195).

Uważna analiza powyższych postanowień dowodzi, że w istocie większość tych uprawnień posiada dość luźny związek z obywatelstwem, gdyż albo przysługują one tylko pewnej kategorii obywateli UE – dotyczy to prawa określonego w punkcie 1. przysługującego czynnym zawodowo obywatelom UE, albo przysługują wszystkim mieszkańcom UE niezależnie od posiadania bądź nie obywatelstwa UE – prawo określone w punktach 4. i 5. Tak więc pewne znaczenie ma tylko przyznanie praw wyborczych. Jednak i w tym przypadku trudno mówić o nowej jakości. Znaczenie wyborów do Parlamentu Europejskiego jest nadal niewielkie, przede wszystkim ze względu na

jego stosunkowo małe znaczenie w systemie władz Unii. I choć znaczenie Parlamentu rośnie, to jednak nadal nie pełni on najważniejszej roli, jaką tradycyjnie powierza się parlamentom, tzn. funkcji ustawodawcy. Stąd też zainteresowanie wyborami do tego organu w krajach członkowskich jest znikome. Do dnia dzisiejszego nie udało się zresztą przyjąć ujednoczonych reguł wyborczych do Parlamentu Europejskiego, które obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich. W efekcie różnią się one i są uzależnione od ustawodawstwa krajowego. Minimalna liczba wyborców korzysta również z prawa do udziału w wyborach lokalnych na terenie innego państwa.

Powyższe uwagi wskazują, że obecne znaczenie prawne instytucji obywatelstwa jest niewielkie. Ma ono zatem wymiar bardziej symboliczny niż realny.

### **System ochrony praw podstawowych w Unii**

W tym kontekście należy również poruszyć kwestię Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, uroczyste proklamowanej przez wszystkie organy UE dnia 7 grudnia 2000 roku. Ramy niniejszego tekstu nie pozwalają na szersze omówienie tego ważnego dokumentu. Karta nie jest dokumentem prawnie wiążącym. Jednak jej ranga została doceniona i coraz częściej jest ona cytowana przez sądy krajowe i międzynarodowe. Realna perspektywa włączenia Karty do systemu traktatowego Unii każe się zastanowić nad funkcjonowaniem mechanizmów ochrony praw człowieka w Europie, zwłaszcza w kontekście relacji między systemem UE a systemem Rady Europy. Może się bowiem pojawić problem dwutorowości systemu ochrony praw podstawowych w Unii, a w rezultacie mogą powstać podwójne standardy ochrony praw człowieka w Europie. W konsekwencji takiego stanu rzeczy może dochodzić do powstania rozbieżności między Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) w interpretacji poszczególnych praw podstawowych. Sytuacje takie miały już miejsce, np. przy okazji interpretacji prawa do poszanowania nietykalności mieszkania. ETS, interpretując art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uznał, że prawo to nie obejmuje siedziby przedsiębiorstwa, a trzy lata później ETPCz doszedł do przeciwnego wniosku.

Innym przykładem była odmienna interpretacja prawa do odmowy składania zeznań samoobciążających. Według ETS prawo to nie przysługuje osobom praw-

nym; w tym przypadku ETPCz również był innego zdania. Tego typu rozbieżności było więcej. Wypada jednak zauważyć, że we wszystkich tych przypadkach ETS orzekł przed ETPCz. Nigdy nie zdarzyło się, by ETS inaczej zinterpretował konkretne prawo niż wcześniej orzekający ETPCz. Można więc przypuszczać, że w wyżej wymienionych przypadkach ETS orzekłby inaczej, gdyby znał stanowisko ETPCz. Nie zmienia to jednak faktu, że orzecznictwo ETPCz jest bardziej „przyjazne“ prawom człowieka niż orzecznictwo ETS.

Z dotychczasowego orzecznictwa ETS jasno wynika, iż opiera się on na interpretacji ETPCz, czasem wręcz bezpośrednio na niego się powołując. Analizujący problem rozbieżności między orzecznictwem obu Trybunałów, proponują różne rozwiązania – dotarcie do Karty protokołu zawierającego zobowiązanie do przestrzegania interpretacji ETPCz lub umieszczenie tego zobowiązania w Traktatach, umożliwienie Trybunałowi składania wniosków o wydanie orzeczenia wstępnego przez ETPCz w sprawach dotyczących praw podstawowych, umożliwienie Trybunałowi występowania do ETPCz o opinie dotyczące interpretacji danego prawa, dopuszczenie Rady Europy do postępowań przed Trybunałem dotyczących praw podstawowych, stworzenie wspólnej izby obu Trybunałów bądź dopuszczenie możliwości, w której Trybunał zawieszalby postępowanie w oczekiwaniu na wyrok ETPCz.

Problem ten najprościej dałoby się rozwiązać poprzez przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz). Mimo że obecnie wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Europejską Konwencję, sama Wspólnota nigdy nie została jej stroną. Przystąpienie Wspólnoty do EKPCz uważane jest przez wielu autorów za niezbędny warunek zapewnienia pełnej ochrony praw podstawowych obywatelom Unii. Podkreśla się w tym kontekście brak zewnętrznej kontroli nad aktami wydawanymi przez organy Unii pod kątem praw człowieka. Dotyczy to aktów bezpośrednio wpływających na sytuację konkretnych osób bez konieczności podejmowania dodatkowych przedsięwzięć przez kraje członkowskie celem wprowadzenia ich w życie bądź niepozostawiających państwu żadnego marginesu swobody w procesie implementacji. Sytuacja, w której Unia Europejska miałaby pozostać jedyną przestrzenią prawną w Europie, niepodlegającą zewnętrznej kontroli Trybunału Strasburskiego, wydaje się być dość niepokojąca. Tym bardziej, że nadal jednym z warunków członkostwa w Unii jest ratyfikacja Europejskiej Konwencji.



Sprawa ewentualnej ratyfikacji przez Unię Europejskiej Konwencji była już od dawna przedmiotem wielu debat, a także konkretnych działań. Warto przypomnieć, że Komisja wystosowała w kwietniu 1979 roku Memorandum, w którym zaproponowała Radzie przystąpienie Wspólnoty do Konwencji. Inicjatywa pozostała bez odzewu ze względu na dość sceptyczne podejście niektórych państw członkowskich do tej idei. Dopiero w kwietniu 1994 roku Rada Europejska zwróciła się do Trybunału o opinię dotyczącą prawnych aspektów ewentualnej akcesji. W odpowiedzi Trybunał stwierdził, iż pomimo znaczącej roli, jaką odgrywają prawa podstawowe – w tym zwłaszcza EKPCz – w funkcjonowaniu Wspólnoty, żadne z postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie daje podstaw do tworzenia przepisów lub zawierania jakichkolwiek umów dotyczących praw człowieka. Zdaniem ETS przystąpienie do Konwencji wymagałoby istotnych zmian o znaczeniu konstytucyjnym w Traktatach i nie może nastąpić na podstawie art. 308 TWE. Niezależnie od tego, zgodnie z art. 66 Konwencji jest ona otwarta dla członków Rady Europy, a tymi mogą być wyłącznie państwa. Tak więc według ETS przystąpienie Wspólnot do EKPCz może nastąpić jedynie po dokonaniu niezbędnych zmian w Traktatach oraz w samej EKPCz – ewentualnie w statucie Rady Europy. Zmiana Konwencji wydaje się z pozoru dość trudnym rozwiązaniem, jeżeli weźmie się pod uwagę, że już 44 państwa są stronami Konwencji. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wykazało jednak dobrą wolę i zaprosiło Unię do stosownych negocjacji.

Pojawiają się również głosy przeciwko przystąpieniu Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Głównym argumentem przeciwko akcesji jest obawa przed podporządkowaniem ETS Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Trudno się z tym zgodzić, biorąc pod uwagę fakt, iż ewentualne podporządkowanie dotyczyłoby wyłącznie kwestii związanych z prawami podstawowymi, które stanowią jedynie niewielki ułamek spraw rozstrzyganych przed ETS. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczące praw podstawowych pozwala przypuszczać, że przypadki uchylania wyroków przez ETPCz należałyby do rzadkości. Pozycja ETS wobec ETPCz niczym by się nie różniła od pozycji najwyższych sądów krajowych. ETPCz nie byłby więc sądem nadrzędnym, a jedynie szczególnym wobec ETS. Bez wątpliwości trudność może stanowić znaczne przedłużenie postępowania ze względu na przeciążenie ETPCz.

Problem ten, jakkolwiek istotny, nie może stanowić argumentu przeciwko celowości przystąpienia Wspólnoty do Konwencji.

Instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej zyska właściwą rangę wraz z uchwaleniem konstytucji UE oraz włączeniem do niej Karty Praw Podstawowych. Jednak zapewnienie właściwego poziomu ochrony praw człowieka w ramach UE wymaga niewątpliwie poddania działalności jej organów kontroli zewnętrznej. W sytuacji gdy wtórne prawo unijne stanowione jest w sposób niedemokratyczny, a Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyznaje zasadę dominacji prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, w tym również konstytucyjnym, niezbędne jest umożliwienie osobom podlegającym jurysdykcji organów unijnych, a więc nie tylko obywatelom, dochodzenie swoich praw również przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

### **Bibliografia:**

1. J. H. H. Weiler, *European Citizenship and Human Right*. W: T.M.C. Asser Institute, *Conference on the TEU: Suggestions for Revision*. The Hague, 14-16 September 1995, s. 47-74.
2. R. Davis, *Citizenship of the Union... Rights for All?* W: „European Law Journal”, 2002, nr 121.
3. C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, W: „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1993” (1994), t.2.
4. E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
5. *Second Report of the European Commission on Citizenship of the Union*, Brussels 1997.
6. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. Wprowadzenie W. Bartoszewski, Warszawa 2001.

# Prawa człowieka i obywatelstwo europejskie w pracach Konwentu

Andrew Duff

Obywatelom europejskim nie są obce prace Konwentu na temat przyszłości Europy. Są one bowiem szeroko udostępniane i dziennikarzom, i internautom; co więcej, jednym z głównych celów, jaki postawili sobie przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing i pozostali jego członkowie, jest pragnienie, aby były one powszechnie zrozumiałe. Jeśli propozycje Konwentu w sprawie prawnej, politycznej i instytucjonalnej reformy Unii będą czytelne, mogą zyskać powszechne poparcie opinii publicznej, a tym samym stać się podstawą przyszłej konstytucji.

**Andrew Duff**  
członek Parlamentu Europejskiego, wiceprzewodniczący delegacji Parlamentu Europejskiego do Konwentu i przewodniczący stronnictwa liberalnego

## Istota Karty Praw Podstawowych

Inną ważną miarą konstytucjonalizacji Unii będzie znaczenie przypisywane prawom podstawowym. Jeśli propozycje Konwentu umocnią status Karty Praw Podstawowych, może ona stać się załącznikiem przyszłej konstytucji. Jeśli jednak Wielka Brytania nie dopuści do uchwalenia nowego traktatu o Unii Europejskiej, który miałby nadrzędny charakter konstytucyjny oparty na prawach podstawowych, to pozycja Karty Praw Podstawowych jako centralnego dokumentu w procesie integracji zostanie zagrożona. Trudno sobie wyobrazić bowiem, by nowoczesna konstytucja nie zawierała Karty Praw.

Na szczęście Konwent dysponuje już Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, uroczyste ogłoszoną przez Radę Europejską, Komisję Europejską i Parlament Europejski w grudniu 2000 roku. Szefowie państw Unii, najpierw w Nicei, a

potem w Laeken, zwrócili się do Konwentu o dokonanie przeglądu statusu i mocy prawnej Karty.

Karta obejmuje zwyczajowe prawa człowieka sformułowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności na podstawie praktyki sądowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W istocie czerpie również z kompetencji Unii Europejskiej, określonych na mocy Traktatów i rozszerzonych przez prawo zwyczajowe Trybunału Sprawiedliwości, z tradycji konstytucyjnych i międzynarodowych zobowiązań traktatowych, wspólnych dla państw członkowskich. Wychodzi naprzeciw nowym wyzwaniom w dziedzinie nauki i techniki, odzwierciedlając i utrzymując prawa socjalne charakterystyczne dla europejskiego modelu społecznego.

Podobnie jak większość dokumentów tego typu, Karta zawiera szeroki katalog nie tylko poszczególnych praw, lecz także ogólnych swobód, wartości i zasad. Jeśli chodzi o styl, formę czy precyzję, nie wnosi nic nowego. Celem Karty nie było stanowienie nowych praw, lecz skatalogowanie tych istniejących. Użyskując rozległy konsens wokół nowego ujęcia praw, Karta nadaje im większą jasność i wagę. Stanowi wyraz współczesnych europejskich norm dobrego rządzenia w odniesieniu do równości, niedyskryminacji, polityki socjalnej, ochrony środowiska, praw obywatelskich, administracji i sprawiedliwości. Prawa są niepodzielne – w Europie wolność, równość i braterstwo stanowią jedność.

Karta jest dokumentem o charakterze otwartym, mającym na celu pomaganie Unii w rozwijaniu wartości wspólnych, przy jednoczesnym poszanowaniu odrębnych tożsamości narodowych. Sposób sformułowania Karty, pozwalający na dalsze tworzenie *acquis communautaire*, nadaje jej wymiar ponadczasowy. Karta nie przypisuje kompetencji Unii. Przeciwnie – ogranicza władzę instytucji Unii Europejskiej, ponieważ obliguje je do respektowania swych postanowień. Ponadto mają one obowiązek propagowania poszanowania postanowień Karty.

Karta ogranicza władzę rządów narodowych, ale nie kompetencje państw członkowskich. Nie zastępuje porządku prawnego tych państw w zakresie praw podstawowych, lecz stanowi jego uzupełnienie. Jest skierowana do instytucji, organów i agencji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich w zakresie, w jakim realizują one prawo i politykę Unii. Postulując bezpośredni związek mię-

dzy obywatelem z jednej strony a ponadnarodową władzą z drugiej, pomoże Unii w przestrzeganiu zasady subsydiarności. Karta powinna nadać ton wszystkim uzgodnieniom konstytucyjnym.

Mimo że Karta nie ma mocy prawnie wiążącej, fakt jej uroczystej proklamacji oznacza, że stała się ważnym punktem odniesienia. Jest przestrzegana przez instytucje Unii Europejskiej; powołują się na nią zarówno kraje członkowskie, jak i ich obywatele. Komisja i Parlament traktują Kartę jako dokument wiążący i dbają o zgodność z jej postanowieniami, a Rada, mimo że nie zdecydowała się uznać jej za obowiązującą, nawiązuje do niej w kilku ustawach.

### **Instytucje ochrony praw obywatelskich**

Rzecznik Praw Obywatelskich i Komisja Odwoławcza Parlamentu otrzymują ogromną liczbę wniosków od obywateli powołujących się na Kartę, choć istnieje wiele nieporozumień dotyczących jej dokładnego zakresu czy stopnia ochrony prawnej. Rzecznik Praw Obywatelskich jako jeden z pierwszych zaczął wykorzystywać Kartę w interesie obywateli. Zanotowano również kilka prób powoływania się na Kartę podczas procesów rozgrywających się przed Trybunałami Europejskimi. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że Karta potwierdza prawo do rewizji wyroku jako generalną zasadę prawa Wspólnoty.

Również Europejski Trybunał Praw Człowieka zaczyna powoływać się na Kartę. Obawy, że zagrozi ona wiarygodności Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka nie znalazły potwierdzenia. Jurysdykcja Trybunału w Strasburgu, pełniącego nadzór zewnętrzny, zapewnia utrzymanie minimalnych standardów przestrzegania praw człowieka w 44 krajach Rady Europy. Jurysdykcja Trybunału w Luksemburgu, pełniącego kontrolę wewnętrzną, kładzie nacisk na wysoki stopień poszanowania praw człowieka w obrębie przestrzeni prawnej Unii Europejskiej. Znaczenie Karty polega na zapewnieniu na terenie Unii Europejskiej porządku opartego w większym stopniu na prawach, niż ma to miejsce w niektórych państwach zrzeszonych w Radzie Europy.

Najlepszym sposobem zapewnienia spójności między Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka a obowiązującym prawem Unii Europejskiej w tej dziedzinie byłoby przyjęcie Konwencji przez Unię. Należy usunąć nieprawidł-

wość, na mocy której Unia Europejska, ciesząca się kompetencjami przyznanymi jej przez kraje członkowskie, nie jest – w przeciwieństwie do nich – stroną Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka. Unia powinna stać się podmiotem takiej samej kontroli zewnętrznej w dziedzinie praw człowieka, jak te kraje. Po przyjęciu Konwencji przez Unię Trybunał Sprawiedliwości pozostawałby w takim samym stosunku do Trybunału Praw Człowieka jak sądy narodowe, uznające rolę Strasburga w weryfikacji ich dostosowania do norm paneuropejskich, jeśli chodzi o prawa człowieka. Unia Europejska byłaby bezpośrednio reprezentowana przez Trybunał Praw Człowieka, umacniając tym samym władzę i niezawisłość obu trybunałów.

Udzielenie obywatelom wiążącego zapewnienia ich praw stanowiłoby jedno z głównych osiągnięć Konwentu. Pomogłoby w budowaniu ducha opartej na odpowiedzialności wspólnoty między narodami Unii oraz stworzeniu szerszego poczucia obywatelstwa.

# Przekształcanie istniejących praw i obowiązków: niedostatki *status quo*

John Handoll

Zacznę od kwestii zasadniczej. Czy to w państwie członkowskim, czy to w Unii Europejskiej, podstawową ich częścią jest – a w każdym razie powinien być – człowiek jako „uprawniony” obywatel oraz jako podmiot posiadający prawa i obowiązki.

Wychodząc z tego twierdzenia, można uznać, że obywatelstwo unijne w kształcie, jaki przybrało w traktatach unijnych, jest dalece niewystarczające. Państwa członkowskie nie dostrzegły, że jedynym uprawnieniem ustroju demokratycznego w obrębie Unii byłoby konstytucyjne uznanie obywateli za źródło władzy politycznej. Stworzyły one obywatelstwo ograniczone – obywatelstwo w myśl zasady: „chleba i igrzysk” – czyniąc obywatela Unii dość biernym podmiotem ograniczonych praw i obowiązków zamiast aktywnym uczestnikiem sceny politycznej.

Ostatnie wydarzenia w Irlandii i innych państwach członkowskich potwierdziły pogląd, że obywatelstwo demokratyczne zawiera zasadniczy aspekt polityczny, który powstająca konstytucja europejska powinna w sposób jednoznaczny potwierdzić.

Obywatelstwo powinno stanowić główny temat debaty o przyszłości Europy i prac Konwentu. Tymczasem idea obywatelstwa – czy to jako źródła legitymacji demokratycznej, czy to podstawy uczestnictwa jednostki we Wspólnocie – prawie w tej debacie się nie pojawiła.

Obecnie liczą się w istocie państwa członkowskie i ich narody. Obywatel unijny nie wkroczył jeszcze w wiek dojrzały, jego rozwój został zahamowany, a możliwości niedocenione.

**John Handoll**  
radca prawny,  
były wykładowca  
w University  
College  
w Dublinie

### **Obecne perspektywy traktatowe**

Obywatelstwo unijne – w obecnym kształcie – jest tworem Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht w lutym 1992 roku. Co stanowi o jego istocie?

W świetle statusu nadanego mu przez traktaty unijne obywatelstwo unijne obejmuje wszystkich obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Ten uzupełniający, a nie zastępujący obywatelstwo krajowe status wprowadzono specjalnie w celu ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich.

Obywatelstwo unijne, zgodnie z postanowieniami drugiej części Traktatu z Maastricht, to garść praw i – jeszcze mniej – obowiązków. Do praw należą: swoboda poruszania się i zamieszkania, udział w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, ochrona dyplomatyczna i konsularna, składanie petycji do Parlamentu Europejskiego, występowanie do Rzecznika Praw Obywatelskich, używanie języka i dostęp do dokumentów. Tych praw nie należy nie doceniać, choć niektóre z nich – zwłaszcza prawo do swobodnego poruszania się i zamieszkiwania – są nadal słabo sprecyzowane.

Obywatela unijnego – głównie jako obywatela danego państwa – długo przekonywano do projektu europejskiego. Jego wyraźnej niechęci do tego projektu nie można jednak potępiać. Po odrzuceniu przez Duńczyków w pierwszym referendum Traktatu z Maastricht więcej uwagi poświęcono środkom, które miały przysporzyć zwolenników Traktatu, takim jak większa jawność, uwypuklenie roli parlamentów narodowych i zastosowanie zasady sybsydiarności.

Kolejny „szok” – odrzucenie przez Irlandię Traktatu z Nicei w czerwcu 2001 roku po raz kolejny wyculiło nas na potrzebę bardziej bezpośredniego i świadomego uczestnictwa jednostki w procesie. Czy wolno mi zasugerować, że zasadniczą kwestią nie jest neutralność Irlandii (choć Deklaracje sewilskie mogą załatwić tę sprawę), ale poczucie irlandzko-unijnego wyborcy, że ma rzeczywisty i znaczący głos w sprawie przyszłości Europy?

### **Kim jest obywatel unijny?**

Tylko obywatele państw członkowskich są obywatelami unijnymi. Oywatele krajów trzecich, mieszkający na stałe na terenie Unii, mogą uzyskać ten status, otrzymując obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Wprowadzenie oby-



watelstwa unijnego często przedstawiano jako dotkliwy cios dla aspiracji obywateli krajów trzecich zamieszkałych na stałe na terenie Unii.

Po ustanowieniu spójnej polityki imigracyjnej Wspólnoty – łącznie z propozycją przyjęcia Dyrektywy dotyczącej statusu imigrantów zamieszkałych na stałe na terenie Unii – warto by ponownie rozważyć tę kwestię. Przyznanie obywatelstwa unijnego imigrantom zamieszkałym na stałe nie uszczupla prawa państwa członkowskiego do ochrony swych uprawnień przed ingerencją z zewnątrz, na przykład, dotyczących ograniczenia praw politycznych do jego obywateli czy przyznawania obywatelstwa. To uprawnienie państwa jest zabezpieczone w takim samym stopniu w przypadku innych obywateli unijnych niebędących obywatelami tego państwa.

Czy to właściwy moment na wprowadzenie takich zmian? Reperkusje wydarzeń z 11 września 2001 roku oraz eskalacja wystąpień przeciw imigrantom w wielu państwach członkowskich źle rokują. Zbliżające się rozszerzenie Unii i potrzeba ugruntowania zmian instytucjonalnych mogą stanowić kolejny argument za utrzymaniem *status quo*. Jednakże obecna sytuacja stawia nas przed koniecznością ponownego rozważenia kwestii podstawowych, takich jak obywatelstwo. Obywatelstwo państw członkowskich może współistnieć z „ponadnarodowym” obywatelstwem unijnym, „leżącym” przecież poza granicami danego państwa. Nie musi to koniecznie prowadzić do powstania państwa postnarodowego.

### **Relacja pomiędzy obywatelstwem unijnym a krajowym**

Obawy, że obywatelstwo unijne mogłoby konkurować w umysłach i sercach obywateli danego kraju z ich obywatelstwem krajowym dobrze oddaje stwierdzenie, zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), że obywatelstwo unijne „powinno uzupełniać, a nie zastępować obywatelstwo krajowe”.

Zapisowi temu towarzyszy założenie, że państwa członkowskie i ich narody są źródłem władzy we Wspólnocie. Obywatelstwo unijne to przypisany i ograniczony status, ograniczony przez prawa państw członkowskich wobec własnych obywateli oraz – co prawda coraz mniejszy - obszar zazdrośnie chronionych zastrzeżonych uprawnień. Rzeczywiście, powyższy zapis można traktować jako część ustaleń konstytucyjnych z Maastricht, wraz z wprowadzeniem zasad ograniczonego przyznania praw Wspólnoty i sybsydiarności.

Nawet tam, gdzie obywatelstwo krajowe uznaje się za skarbnicę wartości, powyższy zapis wydaje się zbyt sztywny, bo odmawia obywatelstwu unijnemu możliwości twórczego rozwoju. Lepszy podział i określenie kompetencji w Unii Europejskiej powinny doprowadzić do zmiany relacji między obywatelstwem unijnym a krajowym. Punktem wyjścia powinna być idea owocnego i dynamicznego współtlenienia dwóch twórczych i uzupełniających się obywatelstw, a nie obywatelstwa, którego rozwój hamuje się od chwili narodzin.

### **Demokracja i obywatelstwo w kontekście Unii**

W niektórych konstytucjach państw członkowskich stwierdzono, że siła państwa emanuje z „ludu” czy „narodu”. Istnieje zatem wyraźny związek między jednostką (jako częścią tej zbiorowości) a siłą państwa.

W przypadku Unii nacisk położono na narody państw członkowskich. Władza konstytuująca jest wyrażana pośrednio, poprzez rządy państw członkowskich. Rola Parlamentu Europejskiego pozostaje konstytucyjnie niejasna: z jednej strony jego członkowie reprezentują „narody państw zjednoczonych we Wspólnocie” (artykuł 190 TWE), z drugiej – inny, dużo bardziej radykalny zapis głosi, że „partie polityczne na poziomie europejskim (...) przyczyniają się do formowania europejskiej świadomości i wyrażania woli politycznej obywateli Unii” (artykuł 191 TWE).

Od Amsterdamu „demokrację” uważano za podstawową zasadę, na której opiera się Unia, stanowiącą część „wspólnoty wartości”, do której przynależą instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie. Jeśli Unia ma dalej opierać się na wspólnie wyznawanych wartościach w duchu współpracy (i z dala od modelu – mniej lub bardziej oświeconego – interesu własnego) i jeśli istotnie stawia obywatela w centrum swych działań (jak głosi Preambuła do Karty Praw Podstawowych), nie ma jednego prostego sposobu na wypełnienie luki demokratycznej. Traktat o Unii Europejskiej nie powinien pozostawiać żadnych wątpliwości, że obywatel Unii stanowi źródło władzy, czy to państwa, czy Wspólnoty. Powinien on być traktowany jako część narodów Unii, a nie tylko jako członek okręgu wyborczego.

Ostatnie propozycje, łącznie ze zwiększeniem władzy parlamentów narodowych, z bezpośrednimi wyborami przewodniczącego Komisji i większym zaangażowaniem „spoteczństwa obywatelskiego” – choć ważne – nie wypełnią tej luki.

### **Swoboda poruszania się i zamieszkiwania**

Jedno z głównych praw przysługujących obywatelom Unii, czyli swoboda poruszania się i zamieszkania, wyrosłe z potrzeby przyznania sile roboczej większej mobilności, stało się prawem, z którego może skorzystać wielu obywateli unijnych. Jednakże obecnie to prawo, zgodnie z artykułem 18 (1) TWE podlega ograniczeniom i warunkom określonym „niniejszym Traktatem i przepisami wykonawczymi do niniejszego Traktatu”. Oznacza to, że:

- z wyjątkiem przypadków niedyskryminowania na podstawie zamieszkania, warunkiem korzystania z prawa do swobodnego poruszania się jest status ekonomiczny obywatela unijnego;
- prawo do zamieszkania wymaga, by dana osoba wykazała, że jest w stanie się utrzymać; tym samym ubogim odmawia się prawa do swobodnego poruszania się;
- można wykluczyć również „niepożądanych”, powołując się na względy porządku publicznego, bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego, pomimo obowiązywania sztywnych ram prawa wspólnotowego;
- cudzoziemcom można odmówić zatrudnienia w służbie publicznej państw członkowskich.

Obywatelstwo unijne to status przyznawany wszystkim obywatelom państw członkowskich, bez względu na płeć, wiek, stan zdrowia czy status ekonomiczny i społeczny. Jednakże nie wszyscy obywatele są uprawnieni do swobodnego poruszania się. Jest to bezpośredni – i zamierzony – wynik stosowania zasady ograniczonego przyznawania praw Wspólnoty i naturalnej niechęci państw członkowskich do zharmonizowania narodowych założeń w spornych kwestiach. Dbałość o zabezpieczenie prawa państwowego oraz utrzymująca się (i dobrze udokumentowana) niechęć do pełnego stosowania się do zasad Wspólnoty w dziedzinie swobody poruszania się podkopały twórczy potencjał wynikający z tej zasady. Jeśli Unia ma się przekształcić w strukturę typu federalnego, trzeba przede wszystkim ograniczyć, czy wręcz usunąć, narodowe bariery uniemożliwiające swobodne poruszanie się i zamieszkanie. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na dziedziny „obwarowane flankami”, takie jak opieka społeczna, dbać o wcielanie w życie już istniejących zasad, aby każdy obywatel mógł w pełni korzystać z tych praw.

Jeszcze jedna uwaga praktyczna: od dłuższego czasu istnieje potrzeba dokonania zmian w kierunku skonsolidowania zasad dotyczących swobody poruszania się i uczynienia ich jasnymi i zrozumiałymi. Mają one ułatwić obywatelowi korzystanie z tych praw, umożliwić skuteczną i jednolitą ochronę prawną ze strony sądów oraz zapewnić lepsze przestrzeganie tych zasad przez państwa członkowskie.

### **Obywatelstwo w nowym porządku konstytucyjnym**

Oto kilka propozycji.

- Konieczna jest nie konstytucja dla europejskich obywateli, ale konstytucja obywateli. Należy ponownie zdefiniować podstawę władzy w Unii, tak aby obejmowała każdego obywatela, a następnie zdecydować, czy ta władza ma się wyrażać poprzez państwo członkowskie (jako obywatelstwo danego państwa) czy bezpośrednio (jako obywatelstwo unijne).
- Idea, że obywatelstwo unijne uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwo krajowe jest w gruncie rzeczy jałowa. Obywatelstwo unijne nie zamyka obywatelstwa krajowego na klucz; jest „kreatywnym” obywatelstwem, które – w strukturze typu federalnego – powinno aktywnie współdziałać z obywatelstwem krajowym ku obopólnej korzyści i rozwojowi.
- Skoro rdzeń narodowej „suwerenności” podlega ochronie, obywatelstwo unijne powinno przysługiwać obywatelom krajów trzech mieszkającym na stałe na terenie Unii.
- Wszystkie istniejące prawa i obowiązki związane z obywatelstwem unijnym należy poddać krytycznej ocenie. Zwłaszcza prawo do swobodnego poruszania się i zamieszkania od dawna wymaga rewizji. Ubogich i wykluczonych nie wolno pomijać. Rozwojowi unijnego systemu praw człowieka i praw podstawowych musi towarzyszyć idea niepodważalnej równości obywateli stanowiąca podwalinę praw i obowiązków.
- Wreszcie – i jest to sprawa najwyższej wagi – nowych obywateli unijnych nie należy stawiać przed ustaleniami konstytucyjnymi jak przed faktem dokonany, który tylko państwa członkowskie jako „panowie traktatów” mogą próbować zmienić. Z tego właśnie wynika „deficyt demokratyczny”, wymagający fundamentalnej zmiany w rozumieniu demokracji w Unii. Pominięcie tej kwestii w tym ważnym okresie może zapoczątkować schyłek i upadek Unii.

# Miejsce zamieszkania jako podstawa obywatelstwa europejskiego

Marisol Garcia

Traktat Amsterdamski stał się zaczątkiem refleksji nad dostępem obywateli państw trzecich do praw unijnych. Po proklamacji Karty Praw Podstawowych UE podczas obrad Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r. postulat objęcia prawami obywatelstwa europejskiego obywateli państw trzecich wydaje się – bardziej niż kiedykolwiek wcześniej – uzasadniony. W Karcie zawarto kompendium praw obywatelskich i politycznych należnych „narodom Europy”. Prawami tymi można bez trudu objąć osoby, które – mimo że od wielu lat mieszkają na terytorium Unii Europejskiej – są ich pozbawione. Treści artykułu 10 (wolność myśli, sumienia i wyznania), artykułu 12 (wolność zgromadzania się i stowarzyszania się) i artykułu 21 (zakaz dyskryminacji) świadczą o konieczności rozszerzenia postanowienia o prawie „każdego obywatela Unii do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka” o zapis włączający również „osoby zamieszkałe na stałe na terytorium”. Dotychczas jednak nikt nie wziął tej propozycji poważnie pod uwagę. Za wprowadzeniem tej poprawki przemawia wiele argumentów:

1. Obywatele państw trzecich wnoszą znaczący wkład w rozwój gospodarek państwa zamieszkania, choć wysoki poziom bezrobocia w ostatnich latach może podać w wątpliwość powyższą tezę;
2. W celu zrozumienia występujących w społeczeństwach europejskich przejawów ksenofobii należy zbadać struktury społeczne wraz z typowymi dla nich powtarzającymi się zjawiskami dyskryminacji, wykorzystywania i ucisku;

**Marisol Garcia**  
wicedyrektor  
Centrum Badań  
nad Obywatelstwem  
i Społeczeństwem  
Obywatelskim,  
Uniwersytet  
Barceloński

3. Dopóki istnieje podział na pełnoprawnych obywateli i naturalizowanych cudzoziemców, dopóty ci ostatni będą potencjalnym celem ataków. Naturalizowani cudzoziemcy muszą mieć możliwość obrony poprzez podejmowanie działań o charakterze politycznym;

4. Ze względu na różne zasady nadawania obywatelstwa w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej – na podstawie *ius soli* lub *ius sanguinis* – prawami obywatelstwa europejskiego będzie można objąć obywateli państw trzecich poprzez zastąpienie obu systemów trzecim, opartym na zasadzie długotrwałego zamieszkania na terytorium jednego z państw unijnych.

Zachodzące w strukturze społecznej europejskich społeczeństw zmiany wpłynęły niekorzystnie na szansę na godziwe życie licznych rodzin pochodzących z państw trzecich. Wskutek gwałtownego ograniczenia liczby robotników niewykwalifikowanych w przemyśle wiele osób straciło pracę. Zrewidowano koncepcję państwa opiekuńczego. Powszechnym zjawiskiem na rynku zatrudnienia stała się dyskryminacja, będąca efektem między innymi współczesnego systemu oświaty. Dość wspomnieć, że w sytuacji ogólnego ograniczania nakładów na edukację szkolenia przeznaczone dla imigrantów (np. kursy językowe) są likwidowane w pierwszej kolejności. Dotknęło to zwłaszcza imigrantów drugiego pokolenia. Wielu z nich nie jest więc w stanie skutecznie konkurować na rynku pracy. Ponadto obywatele państw trzecich mają ograniczony dostęp do niektórych segmentów rynku pracy, np. administracji państwowej. Wykorzystywanie tych grup społecznych nie jest trudne, zwłaszcza że nie chronią ich prawa (gospodarcze, a także polityczne).

Szansę na godziwe życie tych szczególnych grup społecznych zmały nie tylko ze względu na kurczący się rynek zatrudnienia. Integracja społeczna w miastach i na prowincji znalazła się pod stałą presją ostrej konkurencji o ograniczone środki budżetowe. Na przykład zróżnicowane reguły finansowania przez państwo programów szkoleniowych, przyznawania lokali mieszkaniowych i dostępu do obiektów im towarzyszących ograniczają rozwój osobisty i zawodowy całego społeczeństwa, a szczególnie osób niebędących obywatelami danego państwa.

Populistyczne partie, protestujące przeciwko przyjmowaniu imigrantów, twierdzą, że wiele osób z państw trzecich jest leniwych (odnosząc tę opinię prze-

ważnie do ludzi młodych) oraz że koszt ich utrzymania jest zbyt wysoki. Partie te zapominają jednak o wkładzie, jaki obywatele państw trzecich wnieśli w przeszłości i nadal wnoszą do gospodarki państw, w których mieszkają. Ucisk przyjmuje różne formy, np. wprowadza się obowiązek podatkowy, nie przyznając jednocześnie praw politycznych.

### **Dlaczego należy przyznawać prawa polityczne?**

Wprowadzenie katalogu praw i obowiązków około 15 milionów osób zamieszkujących Unię Europejską bez określenia ich statusu politycznego można uznać zarówno za brak konsekwencji, jak i potencjalne źródło konfliktów. Obywatele państw trzecich, w obliczu coraz częściej występujących wobec nich przejawów ksenofobii, nie mają możliwości obrony (ani jakiegokolwiek innej reakcji) ze względu na ich słabą pozycję w społeczeństwie. W niektórych krajach europejskich dochodzi także do konfliktów pomiędzy osobami, którym nadano obywatelstwo zgodnie z zasadą *ius soli*, a cudzoziemcami naturalizowanymi. Nadanie obywatelstwa osobom z państw trzecich nie stanowi więc gwarancji ich zintegrowania się ze społeczeństwem, przede wszystkim z powodu trudności na rynku zatrudnienia. Na przykład francuskiej i holenderskiej państwowej polityce asymilacji towarzyszy populistyczny rasizm części społeczeństwa. Nie jest przypadkiem, że w regionach, w których partie populistyczne cieszą się dużą popularnością, wskaźnik bezrobocia wśród przedstawicieli mniejszości kulturowych jest wysoki. Obywatele Danii stwierdzili otwarcie, że imigranci i przedstawiciele mniejszości kulturowych nadużywają doskonale rozwiniętego i hojnego duńskiego systemu opieki społecznej. Wszystkie trzy wymienione społeczeństwa chwalą się jednocześnie faktem osiągnięcia wysokiego poziomu równości społecznej. Przytoczone przykłady rodzą jednak pytania o konieczność egzekwowania zarówno od obywateli, jak i osób zamieszkałych na terytorium danego państwa, a nie będących jego obywatelami obowiązków, skoro jednym i drugim mają przysługiwać identyczne prawa. Wykazują także, że wiele osób ma problem z uznaniem różnorodności kulturowej bez uszczerbku dla wspólnej idei równości. Szczegółowej debaty wymaga fakt, że w społeczeństwach europejskich narodziła się kultura społeczna ściśle wynikająca z tożsamości narodowej i oparta na solidarności pokoleniowej wspieranej przez

państwo, które faworyzuje swoich (*insiderów*), a obcych (*outsiderów*) uważa za zagrożenie dla ciągłości tożsamości wspólnotowej i praw do korzystania ze zdobyczy państwa opiekuńczego. Prawidłowość ta sprawdza się oczywiście częściej w północnych niż w południowych państwach Europy. Można się powoływać na fakt, że w Europie – w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi – koszt integracji imigrantów jest wyższy, ponieważ na kontynencie europejskim państwo ma większy wpływ na rynek i redystrybucję przychodów. Mamy zatem w Europie do czynienia ze swoistym paradoksem: imigranci są potrzebni ze względów gospodarczych, lecz odrzucani ze względów społecznych.

Warto się zastanowić nad korzyściami dla osób państw trzecich z włączenia ich do grona obywateli Unii Europejskiej w połączeniu ze swobodą przepływu osób, gwarantowaną obywatelstwem unijnym; byłaby to forma pomocy w integracji z rynkami pracy i całymi społeczeństwami.

### **Niwelowanie różnic między swoimi a obcymi**

Czy rozszerzenie grona obywateli Unii Europejskiej może ograniczyć przejawy ksenofobii, jeżeli obecne społeczeństwa zapewni się, że mogą na tym więcej zyskać, niż stracić? W jaki sposób można to uczynić? Należy ułatwić obywatelom państw trzecich integrację z partiami politycznymi i uczestnictwo w partyjnych debatach społeczno-politycznej, w których żyją. Uwzględnienie ich poglądów i uznanie ich pracy społeczno-politycznej stworzą silniejsze więzy lojalności tych osób i ich rodzin ze społeczeństwami europejskimi. Konkretnie działania państwa – np. w dziedzinie oświaty, kształcenia i aktywizacji zawodowej – łatwiej wprowadzać na poziomie lokalnym. W ten sposób poszerzy się spektrum wartości wspólnych dla obywateli danego państwa i osób zamieszkałych na jego terytorium. Co więcej, przyznanie osobom zamieszkałym w danym państwie praw politycznych na poziomie lokalnym (a także europejskim) może skierować ku nim uwagę partii politycznych, które będą liczyć nie tylko na ich głosy, lecz także na nowe idee. W nowej atmosferze społecznej wszelkie napięcia kulturowe zostaną rozładowane dzięki wyznawaniu wspólnych wartości obywatelskich przez różne kulturowo społecznościami. Cel ten będzie zdecydowanie łatwiej osiągnąć, jeżeli politycy lokalni wpiszą poglądy obywateli państw trzecich w programy strategii lokalnych.



Co istotniejsze, integracja obywateli państw trzecich na poziomie lokalnym i europejskim wykaże, jak niewłaściwe są określenia społeczności kulturowych, do których oni należą i z którymi się identyfikują („tradycyjne”, „niechętne zmianom”). Te „postępowe” argumenty używano często do opowiadania się za repatriacją oraz do sprzeciwiania się przyznawaniu mniejszościom praw politycznych. W rzeczywistości jednak mniejszości etniczne przeżywają konflikty wewnętrzne na tle kulturowym. O tym należy pamiętać i mówić, aby wspierać godność najsłabszych przedstawicieli tych wspólnot.

### **Wzmacnianie europejskich wartości demokratycznych: walka z ksenofobią**

Argument, że imigranci są lojalni przede wszystkim wobec własnych ojczyzn, z którymi czują się silnie związani – także rodzinnie – w związku z czym wcale nie dążą do zmiany obywatelstwa, jest często wykorzystywany do opowiadania się raczej za ich repatriacją niż ściślejszą integracją z lokalną społecznością. Często się twierdzi, że ich wartości i wyznawanie religijne uniemożliwiają im przyjęcie wartości europejskich, a to jest warunkiem *sine qua non* przyznania praw politycznych i nadania obywatelstwa.

W argumentacji tej kryje się jednak kilka pułapek. Uznając za podstawę członkostwa we wspólnocie przynależność etniczną i wyznaniową, a nie status jednostki jako członka społeczeństwa, krytycy bardziej otwartego obywatelstwa europejskiego dopuszczają się pośrednio naruszenia liberalnych tradycji, na których europejska kultura obywatelska się opiera. Zgodnie z liberalnym podejściem osoba niebędąca obywatelem danego państwa, a zamieszkała na jego terytorium, powinna być uważana za indywidualnego osadnika, a władze publiczne (lokalne, krajowe lub europejskie) są odpowiedzialne za to, by był za takiego uznawany. Z drugiej strony przystosowanie się do liberalnych wartości europejskich będzie bardziej skuteczne, jeżeli osoby zamieszkałe na stałe w danym państwie zyskują dostęp do instytucji politycznych społeczeństw -gospodarzy. W niektórych państwach europejskich już dokonano nowelizacji przepisów prawnych, aby umożliwić cudzoziemcom udział w wyborach lokalnych. Dobrym tego przykładem jest Holandia. Upowszechnienie takiej praktyki we wszystkich państwach członkowskich na poziomie legislacji europejskiej mogłoby być pierwszym krokiem ku bardziej otwartej formule obywatelstwa unijnego.

Decyzje polityczne i szczegółowe postanowienia techniczne powinny przełamać trudności, jakie napotyka rozszerzenie zakresu należnych praw obywateli państw trzecich zamieszkałych na terytorium Unii Europejskiej. Należy się przede wszystkim zastanowić nad stopniem, w jakim prawa obywateli państw trzecich należałoby powiązać przede wszystkim z logiką swobodnego przepływu osób w kontekście procesów rynkowych. Czy też pobyt milionów osób pozbawionych wszelkiego wpływu na procesy decyzyjne i wyłączonej z polityki (szczególnie na poziomie lokalnym) pozostanie źródłem powtarzających się konfliktów etnicznych? W końcu odpowiednie organy decyzyjne – uznając prawa podstawowe zawarte w różnorodnych unijnych aktach prawnych – powinny sformułować formalny wniosek o przyznanie prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych obywatelom państw trzecich. Liczba wymaganych lat pobytu stałego i odpowiednie procedury będą musiały zostać ustalone w trybie instytucjonalnym.

Aby odróżnić obywatelstwo europejskie od obywatelstwa krajowego i uniknąć niekończących się debat na temat różnic w warunkach nadawania obywatelstwa przez poszczególne państwa, można by przyjąć – do nadawania obywatelstwa europejskiego obywatelom państw trzecich – wymóg minimum pięciu lat pobytu stałego na terytorium i podstawowej znajomości języka danego kraju oraz podjęcia zobowiązania do przestrzegania wartości obywatelskich obowiązujących w społeczeństwach demokratycznych, w tym poszanowania różnorodności kulturowej. Każdy obywatel Europy – narodowości europejskiej lub pozaeuropejskiej – powinien mieć świadomość, że obywatelstwo oznacza uznanie różnic. Dodatkową jednakże wartością obywatelstwa europejskiego powinna być również opcja włączenia i uczestnictwa na podstawie wartości innych niż tożsamość narodowa. Możemy wiele zyskać, odżegnując się od przejawów nacjonalizmu, i wiele stracić na poddaniu się hegemonii ograniczeń wynikających z tożsamości narodowej. A przecież chcemy być Europejczykami?

**Bibliografia:**

1. H. Entzinger, *Migration in a Globalizing World: Markets Need Migrants, but Societies do not Like them* – wystąpienie podczas 15. Światowego Kongresu Socjologicznego, Brisbane, 7-13 July 2002.
2. H. Entzinger, *The Dynamics of Integration Policies: A Multicultural Model*. W: R. Koopman, P. Startham (eds), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford University Press 2000, s. 97-118.
3. A. Favell, A. Geddes, *Immigration and European Integration: New Opportunities for Transnational Political Mobilization?* W: R. Koopman, P. Startham (eds), *op. cit.*, s. 407-428.
4. J. Rex, *Multiculturalism and Political Integration in Europe*. W: R. Koopman, P. Startham, (eds), *op. cit.*, s. 57-73.

# Obywatelstwo europejskie – wielka iluzja dla nowych członków?

Stanisław Konopacki

**Stanisław  
Konopacki**  
absolwent chemii,  
filozofii i studiów  
europejskich,  
wykładowca  
na Wydziale Studiów  
Międzynarodowych  
i Politologicznych  
Uniwersytetu  
Łódzkiego

Koniec zimnej wojny w 1989 roku, upadek komunizmu i dwubiegunowego porządku świata sprawiły, że Europa stanęła w obliczu zupełnie odmiennych wyzwań. W nowych warunkach stało się oczywiste, że wzajemne stosunki między Zachodem a Wschodem i bezpieczeństwo dawnych przeciwników powinny być budowane na podstawie współpracy i partnerstwa. W tym kontekście perspektywa rozszerzenia Wspólnot Europejskich na Wschód stała się zadaniem priorytetowym. Dla państw Europy Środkowej i Wschodniej Wspólnoty były symbolem nadziei na szybki „powrót do Europy”, narzędziem przezwyciężenia zacofania gospodarczego i cywilizacyjnego oraz nośnikiem międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilizacji. Wstąpienie do Unii Europejskiej miało się stać sposobem na zerwanie z komunistyczną przeszłością i utrwalenie niedawno odzyskanej suwerenności. Jak powiedział Vaclav Havel: „z radością włączamy część naszej suwerenności we wspólną suwerenność Unii Europejskiej, ponieważ mamy świadomość, że jest to korzystne dla nas i dla wszystkich Europejczyków”.

Rozszerzenie Unii Europejskiej było nadto rozpatrywane w kontekście interesów jej samej. Powiększenie rynku gospodarczego o sto milionów nowych konsumentów miało zwiększyć konkurencję w państwach członkowskich i dobrobyt ich mieszkańców, doprowadzić do dynamicznego rozwoju sektorów związanych z wysoką technologią oraz stworzyć nowe miejsca pracy. Przede wszystkim jednak rozszerzenie na Wschód miało umocnić światowy pokój, stabilizację i bezpieczeństwo. Były kanclerz Niemiec Helmut Kohl powiedział w polskim parla-

mencie między innymi: „bez wolnej Polski nie ma wolnych Niemiec; bez wolnej Polski nie ma trwałego pokoju i nie ma ratunku dla państw Europy.” Innymi słowy, politycy zdawali sobie sprawę z faktu, że bezpieczeństwo i dobrobyt Europy zależą ściśle od sytuacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

Powszechnie uważano, że niepowodzenie procesu rozszerzenia UE na Wschód doprowadziłoby do utraty przez Europę jej prestiżowej pozycji, jak również przekreśliłoby możliwość uzdrowienia wschodnich gospodarek. W rezultacie powstałaby nowa, tym razem „gospodarcza żelazna kurtyna”, która utrwaliłaby dawny podział Europy. Mając świadomość tego niebezpieczeństwa, państwa członkowskie Unii i kraje do niej kandydujące przystąpiły do negocjacji w celu zlikwidowania przepaści, która istniała między nimi przed 1989 rokiem.

### **Rozszerzenie na Wschód a prawa nowych obywateli**

Przystępując do Unii Europejskiej, państwa Europy Środkowej i Wschodniej muszą m.in. dostosować swe prawodawstwo do dorobku prawnego Unii, wdrożyć wspólne prawo oraz przeprowadzić bolesne reformy gospodarcze, administracyjne i społeczne. Ale to nie wprowadzenie wspólnego prawa, transformacja gospodarki itd. same w sobie są nadrzędnymi celami ubiegania się tych państw o członkostwo w UE. Wszelkie tego typu działania mają sens tylko wówczas, gdy służą obywatelowi, którego dobro winno stanowić w procesie integracji i rozszerzenia wartość fundamentalną i nadrzędny cel. W związku z tym pojawia się pytanie: co dla przeciętnego Polaka, Węgra, Czecha itd. oznacza przystąpienie ich kraju do Wspólnoty Europejskiej.

Oznacza, że każdy z nich stanie się jednocześnie obywatelem Unii. Innymi słowy, poprzez członkostwo w Unii Europejskiej zyska prawa i obowiązki zawarte w idei obywatelstwa unijnego ustanowionego w Traktacie z Maastricht w 1992 roku. Z artykułu 17(8) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jasno wynika, że „każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii. (...) Obywatele Unii korzystają z praw ustanowionych niniejszym Traktatem i podlegają obowiązkom w nim określonym”. A zatem, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, z samej niejako definicji, poprzez sam fakt przystąpienia danego państwa do UE, jego obywatele stają się obywatelami Unii, a co za tym idzie beneficjentami praw określonych w idei obywatelstwa europejskiego.

Co oznacza bycie obywatelem Unii? Jakie prawa przysługują obywatelowi państwa stającego się członkiem Wspólnoty Europejskiej? Traktat z Maastricht stanowi, iż każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (po uwzględnieniu ograniczeń i warunków określonych w Traktacie oraz środków przyjętych dla wprowadzenia go w życie); do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje, na tych samych warunkach jak obywatele tego państwa; do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ze wszystkich tych praw najważniejsze jest prawo do swobodnego przepływu i osiedlania się na terenie Unii Europejskiej. Jest ono niejako warunkiem koniecznym do realizacji innych praw, szczególnie tych odnoszących się do wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego. Należy ponadto podkreślić oczywisty zgoła fakt, że swobodny przepływ osób, oprócz swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału, należy do fundamentów procesu integracji europejskiej i filarów rynku wewnętrznego.

### **Rozszerzenie Unii Europejskiej a swobodny przepływ osób**

Prawo do swobodnego przepływu osób wywołało gorącą dyskusję w krajach kandydujących, a w szczególności w Polsce, jako że zostało zakwestionowane przez kraj postrzegany jako główny rzecznik przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Po szczycie w Nicei Niemcy i Austria wielokrotnie oświadczały, że zwrócą się do Komisji z wnioskiem o przesunięcie terminu przyznania prawa do pracy pracownikom z krajów kandydujących. Niektórzy z pozostałych członków byli skłonni poprzeć taki wniosek pod warunkiem, że oba te kraje popartyby ich postulaty dotyczące poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych. Kraje śródziemnomorskie, takie jak Hiszpania, Grecja i Portugalia, żądały utrzymania poziomu przyznanych im funduszy strukturalnych w poszerzonej Europie. Francja z kolei oczekiwała zachowania poziomu dotacji dla jej rolnictwa. Kraje skandynawskie zaś domagały się od nowych członków zobowiązania do przyjęcia wysokich norm w zakresie ochrony środowiska. Oczywiście było, że realizacja tych wszystkich partykularnych interesów odbyłaby się jedynie kosztem przyszłych członków, a

konkretnie kosztem pozbawienia ich obywateli korzyści wynikających z posiadania obywatelstwa unijnego.

A zatem uniemożliwienie obywatelom krajów kandydującym korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób (na okres do siedmiu lat) wydaje się być przejawem ich dyskryminacji. Ponadto argumenty, których użyto dla uzasadnienia wprowadzenia restrykcji, nie są przekonujące.

1. Wbrew temu, co głoszą Niemcy i Austria, nie ma dowodów na to, że państwa unijne stoją w obliczu inwazji osób z Europy Środkowej i Wschodniej poszukujących pracy. Według Anny Diamantopoulou, Komisarza odpowiedzialnego za kwestie zatrudnienia, wszystkie te obawy są przesadzone. Opinię tę potwierdziła Politechnika w Monachium, z której badań wynika, że tylko około 16,6% Polaków myśli o wyjeździe za granicę. Liczba ta jest i tak zawyżona – spada po uwzględnieniu przez badanych czynników osobistych: więzów rodzinnych, znajomości języków obcych, problemów związanych z organizacją wyjazdu. Również wysoki poziom bezrobocia (18,7%) nie stanowi poważnego argumentu; poza motywami ekonomicznymi pod uwagę brane są także inne – społeczne i psychologiczne, które są o wiele silniejsze. Generalnie Polacy nie są narodem zbyt mobilnym – również we własnym kraju pracują w miejscu swego pochodzenia.
2. Według ekspertów niemieckich to nie tania siła robocza ze Wschodu jest największym zagrożeniem dla gospodarki niemieckiej. Problem tkwi w stosowaniu obowiązujących norm socjalnych i stawek płacowych. Produkcja niemieckiej „szarej strefy” stanowi około 16% PKB, zatem ich przestrzeganie byłoby najlepszym środkiem regulacji zatrudnienia zagranicznych pracowników po rozszerzeniu Unii.
3. Liczba pracowników z nowo przyjętych państw będzie i tak zbyt mała, aby sprostać zapotrzebowaniu na siłę roboczą starzejących się społeczeństw państw zachodnich. Ponadto, jak ostrzega Przewodniczący Niemieckiego Instytutu Gospodarki, Klaus Zimmermann, proponowane obostrzenia mogą przynieść negatywne skutki dla sytuacji gospodarczej Niemiec. Jednym z nich może być przeniesienie zakładów produkcyjnych na wschód (gdzie znajduje się tania siła robocza), co

- spowoduje spadek poziomu zatrudnienia w Niemczech i wzrost bezrobocia.
4. Politycy unijni często mówią, że choć obawy związane z migracją pracowników z krajów kandydujących są raczej przesadzone i irracjonalne, to mimo wszystko powinny być brane pod uwagę. Ustanowione okresy przejściowe mają więc uspokoić opinię publiczną w państwach członkowskich kosztem pozbawienia obywateli Unii fundamentalnych praw. Zamiast tego należałoby prowadzić rzetelną i wiarygodną politykę informacyjną i edukację.
  5. Aby uzasadnić wprowadzenie okresów przejściowych, Komisja Europejska często powoływała się na przykład Hiszpanii i Portugalii, którym w 1986 roku także narzucono podobne ograniczenia. Trudno jednak uznać ten argument za przekonujący, ponieważ w latach 80. prawo europejskie nie zawierało zapisu o prawach obywateli. Postanowienie takie pojawiło się dopiero w Traktacie z Maastricht z 1992 roku (zgodnie z nim „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich”).
  6. Ograniczenia nałożone na nowych członków są sprzeczne z podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego opartego na swobodnym przepływie osób, towarów, kapitału, oraz usług.
  7. Wprowadzenie ograniczeń jest niezgodne z zasadniczymi celami Unii Europejskiej przyjętymi przez Radę Europejską podczas Konferencji Międzyrządowej w 1996 roku. Powstał wtedy plan mający na celu zbudowanie Unii bardziej demokratycznej i jeszcze bliższej obywatelom. Trudno zatem połączyć te ograniczenia z programem przybliżania Unii jej obywatelom.
  8. Wyłączenie nowych członków z unijnego rynku pracy jest sprzeczne z fundamentalnymi wartościami europejskimi. Jak powiedział Vaclav Havel: „Istnieją wartości, których nie można podporządkować interesom państwa ani gospodarki. Należą do nich m.in. równość i godność wszystkich obywateli”. Innymi słowy, prawa człowieka obywatelskie mają pierwszeństwo przed interesami gospodarczymi i wspólnotowymi.

Z analizy warunków przystąpienia dotyczących swobodnego przepływu osób z krajów kandydujących wyłania się pytanie, czy stanowisko niektórych państw członkowskich wynika z ich odejścia od postanowień traktatów unijnych i zakwestionowania fundamentalnych praw i wartości? A może jest to przejaw niedoskonałości



samego procesu integracji, rysującej się w obliczu rozszerzenia wschodniego szczególnie wyraźnie? Być może w praktyce samej idei obywatelstwa unijnego tkwi podział na obywateli pierwszej i drugiej kategorii. Aby znaleźć odpowiedź na te pytania i wątpliwości, należy przemyśleć raz jeszcze koncepcję obywatelstwa europejskiego i wynikające z niej konsekwencje.

### Ograniczenia obywatelstwa unijnego

Obywatelstwo europejskie opiera się na zasadzie obywatelstwa państwa członkowskiego, a procedury, wedle których jest ono przyznawane, są określane przez każde z państw członkowskich. Według O’Leary „państwa członkowskie sprawują najwyższą władzę w zakresie kontroli nad przyznawaniem i korzystaniem z praw obywatelskich Unii. W konsekwencji nie powstała żadna bezpośrednia więź, polityczna lub inna, łącząca obywateli Unii z samą Unią, chociaż mogłoby się wydawać, że więź taka jest podstawowym składnikiem obywatelstwa krajowego. Ponadto przyjęcie obywatelstwa krajowego jako podstawy do przyznania obywatelstwa unijnego podkreśla fakt, że suwerenność państwa członkowskiego, a nie przyznanie konkretnych praw, pozostaje nadrzędnym celem twórców Traktatu Unii”. Powodem tej sytuacji jest wola zachowania bezpośredniej relacji pomiędzy państwami członkowskimi a ich obywatelami oraz wykluczenie możliwości przeniesienia praw unijnych poza kontekst tego związku. Praktyka ta jest sprzeczna z zasadą określoną w decyzji Trybunału Sprawiedliwości, który przyznając państwu członkowskiemu prawo do określania zasad obywatelstwa krajowego, jednocześnie podkreślił potrzebę realizowania tego prawa w zgodzie z celami prawa europejskiego. Niektóre instytucje, takie jak Parlament Europejski, proponowały, aby obywatelstwo europejskie było określane na podstawie zasad ujętych w formie dokumentu konstytucyjnego, zawierającego także Europejską Konwencję Praw Człowieka. Jednak autorzy Traktatu z Maastricht nie poszli tą drogą, ponieważ państwa (np. Wielka Brytania), które nie przyjęły zasad Konwencji w swoim prawodawstwie, nie uczyniły tego również przyjmując dorobek prawny Unii Europejskiej. W konsekwencji, stosowanie pojęcia *tożsamości narodowej* – co jest zasadą w praktyce dość restrykcyjną – jako podstawowej zasady określania obywatelstwa doprowadziło do powstania grupy obywateli drugiej kategorii i nie-obywateli Unii

Europejskiej, którym uniemożliwiono korzystanie z pewnych praw podstawowych. Odnosi się to przede wszystkim do obywateli państw trzecich posiadających prawo stałego pobytu w krajach członkowskich UE.

Prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania ustanowione na mocy artykułu 18 (8a) jest w rzeczywistości obwarowane dwoma czynnikami: posiadaniem wystarczających środków na utrzymanie i posiadaniem odpowiedniego ubezpieczenia zdrowotnego. Warunki te nie są sformułowane bezpośrednio w samym Traktacie, lecz są zawarte w prawodawstwie wtórnym, wprowadzającym postanowienia Traktatu w życie. Przepisy te, pochodzące z okresu poprzedzającego Maastricht, zostały zawarte w trzech dyrektywach (90/366, 90/365, 90/364). Głównym celem ustanowienia tych warunków było zapobieżenie sytuacji, w której obywatele państwa członkowskiego oraz ich rodziny stałyby się obciążeniem dla goszczącego ich państwa członkowskiego. Mimo że Trybunał Sprawiedliwości nie zgodził się na uznanie minimum socjalnego za czynnik determinujący swobodny przepływ osób, państwa członkowskie mogą w rzeczywistości samodzielnie określać, kto może korzystać z tych podstawowych wolności określonych w artykule 18 (8a). Artykuł ten nie jest zatem gwarancją prawa do swobodnego przepływu i osiedlania się, ponieważ realizacja tego prawa zależy od dyrektyw pochodzących z roku 1990, które są dość restrykcyjne. Konsekwencją tego artykułu jest wyłonienie się dwóch grup obywateli: korzystających ze swobody przemieszczania się i osiedlania oraz jej pozbawionych.

### **Słaba strona koncepcji obywatelstwa europejskiego**

Wydaje się, że proces rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód ujawnił słabą stronę koncepcji obywatelstwa unijnego, a przez to samej logiki integracji europejskiej. W pewnym sensie logika ta zawiera element wykluczenia, który powoduje podziały między ludźmi i przyczynia się do powstania europejskiego społeczeństwa nierównych obywateli. Niektórzy z nich, spełniający określone kryteria narodowe i ekonomiczne, korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i z innych praw z niego wynikających, podczas gdy pozostali tego prawa są pozbawieni.

Wykluczenie było jednym z istotnych elementów integracji Europy od czasu zakończenia II wojny światowej. W rzeczywistości proces integracji był w dużej

mierze skierowany przeciwko Związkowi Radzieckiemu i blokowi państw, które znalazły się po drugiej stronie żelaznej kurtyny. W sercu Europy kryje się bowiem obawa przed innymi – inną kulturą i innym sąsiadem, obawa, która jednocześnie stała się motorem rozwoju. Strach przed blokiem komunistycznym był jednym z głównych motywów dążeń do osiągnięcia sukcesu w integracji europejskiej w latach 50. i 60. ubiegłego stulecia. Potwierdzały one racjonalność, dojrzałość i wyższość Zachodu wobec jego wschodnich sąsiadów. Poczucie wyższości i mentorski ton wciąż są widoczne w stosunkach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a krajami kandydującymi. Ostatnio znalazły one swój wyraz w dyskusji dotyczącej wojny w Iraku, konstytucji Unii Europejskiej oraz jej przyszłego budżetu.

Logika wykluczenia, stanowiąca nieodłączny element procesu integracji i koncepcji obywatelstwa unijnego, ma wszakże swoje granice. Z pełnym przekonaniem można stwierdzić, iż trudno będzie zbudować „Europę bliższą obywatelom” w sytuacji, w której niektórzy z nich mają być pozbawieni głosu i podstawowych praw (nawet jeśli tylko na pewien czas). Ponadto trudno będzie zbudować europejskie społeczeństwo obywatelskie wówczas, gdy istnieje podział na obywateli pierwszej i drugiej kategorii. Przepaść, która istnieje i nadal będzie istniała między obiema grupami, nie ułatwi skonstruowania wspólnej demokratycznej Europy – wystarczająco silnej, by sprostać wszystkim wyzwaniom i zagrożeniom współczesnego świata.

Javier Solana podczas ostatniej wizyty w Polsce powiedział między innymi: „w Unii wszyscy jesteśmy równi. Polska jest krajem o fundamentalnym znaczeniu dla procesu budowania nowej Europy. Nadszedł czas, aby Polska odegrała rolę zgodną z jej położeniem i potencjałem ludnościowym. Europa bez Polski nie byłaby kompletna”. Można jedyne dodać, że Europa nie będzie kompletna również wtedy, gdy część jej obywateli pozbawiona będzie podstawowych praw.

**Bibliografia:**

1. S. O'Leary, *European Union Citizenship. The Options for Reform*, London 1996.
2. *Dlaczego Europa?* Debata ministrów spraw zagranicznych: Francji – Dominique'a de Villepina i Polski – Włodzimierza Cimoszewicza, „Gazeta Wyborcza” z 15 października 2002 r.
3. M. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996.
4. S. Konopacki, *European Citizenship*. W: D. Dunkerley (i inni), *Changing Europe. Identities, Nations and Citizens*, London & New York 2002.
5. J. Solana, *Nie ma ważnych i ważniejszych*, „Gazeta Wyborcza” z 14 marca 2003 r.

# Czym jest obywatelstwo europejskie dla mieszkańców państw kandydujących?

Pavel Kelly-Tychtl

W mroźny lutowy dzień 1989 roku siedzieliśmy z kolegą na ławce w centrum Wiednia, przeglądając *Nieznośną lekkość bytu* Kundery. Wcześniej zaglądaliśmy do księgarń, z satysfakcją stwierdzając, że niemal każda książkę tę miała w sprzedaży. Dziewięć miesięcy przed przewrotem demokratycznym w Budapeszcie, Berlinie, Warszawie, Pradze i innych stolicach Europy Środkowej i Wschodniej wyjechaliśmy po raz pierwszy za „żelazną kurtynę” po otrzymaniu specjalnego pozwolenia wymaganego od obywateli Czechosłowacji. Książki Kundery były u nas „na indeksie”; nie wolno było nawet go cytować, podobnie jak wielu innych zakazanych artystów i pisarzy.

**Pavel Kelly-Tychtl**  
członek zespołu  
ECAS, Uniwersytet  
Karola w Pradze

## Wracamy do Europy?

Nasz pociąg do Wiednia przeszukano na ostatniej czeskiej stacji kolejowej zanim przekroczył kolczasty drut dzielący nas od Dolnej Austrii. Kiedy wreszcie znaleźliśmy się na Zachodzie, napawając się wolnością po 21 latach życia w bloku państw komunistycznych, wyobrażaliśmy sobie, że zostaniemy powitani jak dawno niewidziani krewni. Spotkało nas jednak rozczarowanie – zamiast zainteresowania i ciepłych słów powitania czekała na nas zabarwiona życzliwością obojętność z domieszką ignorancji. Dorastaliśmy wszakże w mocnym przekonaniu, że stanowimy integralną część Europy Zachodniej, część, która wskutek tragicznych wydarzeń historycznych została zdominowana przez obce mocarstwo. Wkrótce mieliśmy się jednak przekonać, że byliśmy w błędzie i że znajdujemy się na skraju przepaści w mentalności,

dzielącej Europę na pół. Trzeba było sobie uświadomić, że proces jednoczenia Europy nie będzie łatwy i że potrwa znacznie dłużej, niż się tego spodziewaliśmy. Oczekiwaliśmy kwiatów, tymczasem na nasz widok wznoszono ramionami.

We wczesnych latach 90. nowe ekipy rządzące w całej Europie Środkowej w sam środek swych programów odbudowy instytucji demokratycznych i gospodarek wpisały hasło: „Wracamy do Europy”. Politycy twierdzili, że obywatele Europy Środkowej zawsze należeli do zachodnioeuropejskich kręgów politycznych i kulturowych, w związku z czym muszą powrócić na należne im miejsce. Węgry, Czesi i Polacy, przytaczając liczne argumenty historyczne i geograficzne, ubiegali się o miano najbardziej zachodniego społeczeństwa. Niemal w każdym materiale promocyjnym na temat Republiki Czeskiej można było przeczytać dumne stwierdzenie, że Praga leży na zachód od Wiednia.

W ciągu ponad dziesięciu lat transformacji w gruzach legły liczne oczekiwania i iluzje z wczesnych lat 90. Przede wszystkim przysło złudne przekonanie, że państwa Europy Środkowej zostaną błyskawicznie zintegrowane z Europą Zachodnią w Unii Europejskiej. W rzeczywistości piętnaście lat upłynie od rewolucji demokratycznych w państwach Europy Środkowej, zanim te najlepsze z nich wejdą do Unii. Inne kraje – takie jak Bułgaria czy Rumunia – poczekają jeszcze dłużej.

Kolejnym wstrząsającym doświadczeniem była wojna w byłej Jugosławii. Doprowadziła ona do krwawego rozpadu kraju, który swego czasu był uważany przez wielu mieszkańców Europy Środkowej za modelowy przykład państwa środkowoeuropejskiego, któremu udało się utrzymać niezależność oraz związki z Europą Zachodnią i którego obywatele mogli bez większych przeszkód podróżować po całym świecie. Gdy Jugosławia tonęła we krwi, Czechosłowacja rozpadła się na dwa nowe niezależne państwa – Republikę Czeską i Republikę Słowacji. Żadne powszechne referendum się w tej sprawie nie odbyło; dwóch przywódców politycznych spotkało się i zdecydowało o losach kraju.

Całą Europę Środkową i Wschodnią opanował nacjonalizm. W Rumunii rozpoczęły się brutalne ataki na mniejszość węgierską. Węgierska Partia Drobnych Rolników rosta w siłę. Było to gorzkie rozczarowanie dla tych mieszkańców Europy Środkowej, którzy wierzyli w rosnącą rolę wartości obywatelskich w nowych państwach demokratycznych. Stało się oczywiste, że większość państw środkowoeuropejskich

niczego się na błędach przeszłości nie nauczyła i podąży drogą obywatelstwa opartego na wyłączości etnicznej. Odzwierciedla to zresztą treść licznych konstytucji uchwalonych w nowych demokracjach. Na przykład w sejmowym projekcie konstytucji polskiej przewidywano przyjęcie *ius sanguinis* za podstawę obywatelstwa (artykuł 23, podobnie w konstytucji bułgarskiej – artykuł 25). Artykuł 3 konstytucji bułgarskiej stanowi, iż „język bułgarski jest językiem Republiki Bułgarskiej”. W artykule 36 paragraf 1 stwierdza się, że „nauka i używanie języka bułgarskiego jest prawem i obowiązkiem każdego obywatela Bułgarii”. W artykule 13 konstytucji Rumunii język rumuński uznaje się za język urzędowy. Obywatele państw środkowoeuropejskich nadal się obawiają, że ich tożsamości etnicznej poważnie zagraża proces modernizacji. Politycy środkowoeuropejscy stale zapewniają więc swój elektorat, że integracja z Unią Europejską nie przyniesie uszczerbku dla tożsamości narodowej. Czy w to wierzą – to zupełnie inna kwestia; jednak wiedzą, że muszą to czynić, by obywatele zagłosowali w referendum krajowych za przystąpieniem do Unii.

### Nowi obywatele Unii

Większość państw kandydujących do Unii jest stosunkowo nieliczna. W Estonii mieszka niewiarygodnie duża liczba bezpaństwowców – 13% całej populacji (według spisu powszechnego z roku 2000). Są to rdzenni Rosjanie, byli obywatele radzieccy, którzy nie mają ani obywatelstwa Wspólnoty Niepodległych Państw, ani nowo powstałej niezależnej Estonii. Warunkiem uzyskania obywatelstwa estońskiego jest znajomość języka estońskiego. Również w Republice Czeskiej mieszka stosunkowo duża grupa bezpaństwowców, w większości pochodzenia romskiego, byłych obywateli Czechosłowacji, którzy napotkali trudności w otrzymaniu obywatelstwa nowego państwa czeskiego. Dopiero w efekcie licznych wysiłków różnych organizacji międzynarodowych, a szczególnie Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców, większości bezpaństwowym Romów nadano obywatelstwo czeskie, co między innymi zapewniło im ponownie dostęp do państwowej opieki zdrowotnej i systemu opieki społecznej.

W procesie budowy państw narodowych we wszystkich państwach Europy Środkowej (z wyjątkiem Polski) przyjęto podstawy etniczne, nie zaś terytorialne. Takie nastawienie nadal dominuje w społeczeństwie; zostało także odzwierciedlone w proce-

sie tworzenia instytucji i praktyk demokratycznych. Dlatego prowadzone w większości państw europejskich debaty na temat przyszłości Europy koncentrują się na możliwie najlepszych formach reprezentowania i obrony własnych „interesów narodowych”. Nie rozmawia się na temat wspólnego dobra Europy czy Europejczyków. Co więcej, wyjątkowe wyzwanie dla Europy Środkowej polega na tym, że region ten przechodzi jednocześnie przez kilka procesów na trzech poziomach politycznego spektrum.

Na poziomie podstawowym – musimy się zastanowić, kim jesteśmy, czyli podjąć decyzję w sprawie tożsamości, obywatelstwa i terytorium, a także granic społecznych i kulturowych państwa narodowego. Na poziomie drugim – należy ustanowić zasady, procedury i prawa, które złożą się na konstytucję lub ramy instytucjonalne „reżimu”. Dopiero na poziomie najwyższym – po uwzględnieniu parametrów dwóch poprzednich – podejmowane są decyzje, niejednokrotnie błędnie uważane za istotę polityki, o tym „kto otrzyma, co, kiedy i jak” – w kategoriach władzy politycznej i zasobów gospodarczych.

### **Transformacja po drodze do Unii**

W przeciwieństwie do Europy Zachodniej, gdzie proces przechodzenia od państwa narodowego do kapitalizmu, a następnie do demokracji zajął stulecia, państwa środkowoeuropejskie muszą pokonywać te wszystkie etapy równocześnie i to w niezmiernie krótkim okresie. Społeczeństwa krajów Europy Środkowej muszą więc przekształcić podstawy własnej egzystencji, a następnie zaadaptować się do nowych warunków. A to prowadzi do obalenia trzeciego złudzenia, prawdopodobnie najsilniejszego, a mianowicie, że mieszkańcy Europy Środkowej zostaną zaakceptowani w Unii Europejskiej tacy, jacy są, ze swoją konserwatywną koncepcją Europy, Europy klasy średniej, rasy białej i zdominowanej przez mężczyzn.

### **Obywatelstwo oparte na uczestnictwie**

W większości państw kandydujących dominują konserwatywne poglądy na prawa kobiet i prawa mniejszości, co znalazło wyraz w niezmiernie restrykcyjnej polityce w dziedzinie imigracji i uchodźstwa. W dodatku mieszkańcy państw kandydujących nie zdają sobie jeszcze sprawy z potencjału obywatelstwa opartego na uczestnictwie, którego przez lata byli pozbawieni. Doskonale to ilustru-



je wypowiedź byłego ministra spraw zagranicznych Czech, a obecnego członka czeskiego Senatu podczas obrad Konwentu na temat przyszłości Europy: „Każdemu obywatelowi czeskiemu, który narzeka na decyzje polityków, radzę bezpośrednio zainwestowanie w politykę własnego talentu i czasu oraz własnej energii. Jeżeli uda mu się przekonać do swojej osoby większość obywateli, będzie miał legitymację do zmieniania tego, z czego jest tak niezadowolony. Nie możemy jednak polecić obywatelowi Europy tej banalnej, lecz fascynującej zasady polityki demokratycznej, obowiązującej wprawdzie na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, ale nie europejskim. W europejskim procesie decyzyjnym, opartym na negocjacjach międzyrządowych, podjęte decyzje są praktycznie nieodwracalne. I póki zasady te nie zostaną zmienione, póty tworzyć możemy «Białe Księgi o zarządzaniu» i organizować jedno forum po drugim.” Nie jest to jedyny polityk z państw kandydackich, który wyznaje tak wąski pogląd na życie obywatelskie i nie uznaje uczestnictwa obywateli w innych formach poza bezpośrednim zaangażowaniem w działalność partyjną.

Rząd czeski posłużył się niedawną powodzią jako pretekstem, by zmusić parlament do przyjęcia poprawki ograniczającej w znacznym stopniu prawa i inicjatywę obywateli w dziedzinie planów zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele rządu twierdzili, że inicjatywy obywatelskie spowalniają i komplikują procesy decyzyjne. Nie należy przy tym upierać się, że obywatele państw kandydujących są szczególnie aktywni. W przeprowadzonym przez łotewskie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego badaniu opinii publicznej na temat udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska jedynie 6% respondentów odpowiedziało, że uczestniczyło aktywnie w ochronie środowiska, a tylko 4% było zdania, że ich udział cokolwiek zmienił. Takie nastawienie może wywoływać w przyszłości istotne problemy, ponieważ obywatele państw kandydujących nie będą korzystać z własnych praw, a więc nie rozszerzą przestrzeni obywatelskiej ani we własnych krajach, ani w Unii Europejskiej.

Trwający obecnie proces rozszerzenia Unii powoduje pogłębienie bierności panującej w państwach kandydackich ze względu na mniej lub bardziej pasywny proces przyjmowania przepisów prawnych Unii. Większość obywateli państw kandydujących wie niewiele o treści około 80 tysięcy stron *acquis communautaire*

wprowadzanego do systemów prawnych ich krajów. Nikogo też szczególnie nie interesuje, czy ten dorobek prawny im się podoba, czy nie: państwom kandydującym wyboru nie dano. Nie sprzyja to aktywizacji postawy obywatelskiej w państwach kandydackich, ponieważ ich obywatele nie są w stanie śledzić wszystkich zmian legislacyjnych. Przedstawiciele rządu i politycy często deklarują, że nie zgadzają się z pewnymi elementami polityki unijnej, zastrzegając równocześnie, że ich wdrożenie jest konieczne, by kandydat został przyjęty do Unii Europejskiej.

Trudno będzie przekonać obywateli państw kandydackich, że przystąpienie do Unii będzie dla nich korzystne, jeśli pozbawieni będą prawa do swobodnego przepływu osób w rozszerzonej Unii. Obecnie mieszkańcy Piętnastki wyrażają nieuzasadnione obawy przed masowym napływem ludności z krajów kandydackich, a obawom tym sekundują niektórzy politycy. W efekcie obywatele nowo przyjętych państw będą mieć ograniczone prawo do swobodnego przepływu osób w pierwszym okresie po akcesji. Jak już wspomniano, liczba ludności w państwach kandydujących (z wyjątkiem Polski i Rumunii) jest niewielka, nie ma więc problemu, że milion Estończyków wyjedzie do Niemiec lub Finlandii następnego dnia po wejściu ich kraju do Unii. Wkrótce zresztą przekonają się, że ich prawo do zatrudnienia jest ograniczone licznymi przeszkodami administracyjnymi w państwach-gospodarach. Ograniczanie swobody przepływu siły roboczej jest nieuzasadnione i może wyrzucić istotny wpływ psychospołeczny na przyszłych obywateli Europy, szczególnie na wykształconych młodych ludzi, najbardziej mobilnych ze względu na znajomość języków i doskonałe wykształcenie. Paradoksalnie, jest to także grupa najbardziej proeuropejska w państwach kandydackich.

Młodsze pokolenie w państwach kandydujących może uznać zastąpienie obywatelstwa krajowego obywatelstwem Unii Europejskiej za opcję znacznie lepszą od ograniczeń wynikających z tożsamości określonej etnicznie. Wyboru dokonają jednakże wyłącznie pod warunkiem, że zostanie im zapewniony.

### **Przyszłość obywatelstwa europejskiego**

W tej chwili przyszłość obywatelstwa europejskiego w rozszerzonej Unii wygląda niepewnie. Przywódcy polityczni i znaczna część społeczeństw państw kandydujących z niechęcią odnoszą się do otwarcia się na nową, szerszą tożsamość;

obywatele Piętnastki z rezerwą podchodzą do nowych rodaków. Mimo że rozszerzenie Unii Europejskiej w najbliższej przyszłości jest niemal przesądzone, nie ma pewności, czy przyjmie ono postać działań obywatelskich, czy technokratycznego projektu zarządzanego z Brukseli. Samo rozszerzenie nie gwarantuje historycznego i geograficznego zjednoczenia Europy. W przyszłej Unii może bowiem powstać „wewnętrzny krąg” potężnych państw członkowskich, które będą podejmować najważniejsze decyzje bez konsultacji z własnymi obywatelami i z pozostałymi, mniejszymi i nie tak potężnymi państwami. Jest to rzeczywiste zagrożenie. Mogłoby się mu przeciwstawić obywatelstwo europejskie, które związałoby Europejczyków wspólnym interesem, odbierając władzę silnym państwu narodowym i ich elitom politycznym oraz przekazując ją w ręce obywateli Europy.

Tytułem bardziej optymistycznego podsumowania moich refleksji na temat przyszłości Europy, jej tożsamości i oczekiwań mieszkańców państw kandydackich (a przynajmniej tych, którzy większość życia spędzą w rozszerzonej Unii Europejskiej) chcę zaznaczyć, że jest oczywiste, iż obradujący Konwent na temat przyszłości Europy może wiele zmienić, jeśli zwróci większą uwagę na kwestie swobodnego przepływu obywateli nowych państw członkowskich; jeśli będzie kierować się przesłanką, zgodnie z którą rozszerzona Unia powinna być i będzie kształtowana przy udziale grup interesu i inicjatyw obywatelskich; będzie promować programy wymiany młodych obywateli z państw kandydujących i z obecnych państw członkowskich oraz żądać wprowadzenia obywatelstwa Unii Europejskiej natychmiast po jej rozszerzeniu.

### Bibliografia:

1. U. K. Preuss, *Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe*. W: *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford University Press, 1995.
2. C. Offe, *Varieties of Transition, The East European and East German Experience*, Policy Press, 1996.
3. E. Matynia (red.), *Grappling with Democracy, Deliberations on Post-Communist Societies*, Prague 1996.

# Strategia praw oraz instytucji ponadpaństwowych

Antje Wiener

**Antje Wiener**  
doktor nauk  
politycznych  
w Katedrze Jeana  
Monneta, Carleton  
University

**A**ni wykształceni naukowcy czy najlepiej poinformowani obserwatorzy polityczni, ani tym bardziej przeciętni obywatele niewiele wiedzą na temat obywatelstwa Unii. Mimo dokonania zmian instytucjonalnych w Traktacie oraz w konstytucjach państw członkowskich (dotyczących np. procedur wyborów lokalnych, wprowadzenia dla wszystkich obywateli UE jednolitego – bordowego – paszportu oraz regulacji prawnych między obywatelami jako podmiotami prawnymi państw członkowskich a podmiotami UE) istota obywatelstwa unijnego nadal pozostaje kwestią sporną. Zwłaszcza prawnicy oraz politolodzy różnią się w ocenie skutków, jakie to obywatelstwo wywołuje dzisiaj, a także mieć będzie w przyszłości.

Właśnie ów sporny charakter obywatelstwa, czyli nader zróżnicowane oczekiwania oraz żądania wysuwane przez opinię publiczną i naukowców, stanowi główną zaletę w debacie na temat jego konstruktywnego potencjału. W sporach i debatach na temat obywatelstwa europejskiego uwidaczniają się przede wszystkim wszelkie kontrowersje oraz rozbieżności. Sprzyja to nie tylko rozważeniu znaczenia i możliwości obywatelstwa europejskiego, lecz również zmierzeniu się z szerszym problemem cywilizowanej i demokratycznej organizacji w coraz bardziej globalnym świecie.

## Praktyka obywatelska

Polityka i strategia, składające się na zinstytucjonalizowane warunki obywatelstwa, zostały określone jako praktyka obywatelska. W określonym kontekście

nadają one szczególne znaczenie obywatelstwu – wzorzec obywatelstwa w danej społeczności. Z praktyki obywatelskiej w różnych okolicznościach wyłaniają się różne prawa, warunki dostępu do uczestnictwa oraz tożsamości. To jest jedna z kluczowych kwestii obywatelstwa. Chociaż przedstawiciele cywilizowanego współczesnego świata określili i przyjęli uniwersalne zasady, w praktyce zawsze powstają różne wzorce obywatelstwa. Przed administracją europejską staje więc zadanie sprowadzenia ich do jednego wspólnego mianownika. Problem wzorca obywatelstwa Unii Europejskiej sprowadza się zatem do naszej umiejętności określenia praw, warunków dostępu do uczestnictwa oraz tożsamości poszczególnych grup obywateli Europy.

Po trzydziestu latach istnienia wspólnego obywatelstwa najpierw w ramach Wspólnoty Europejskiej, a obecnie Unii, taki wzorzec, aczkolwiek pomatu, się wyłania. Nabiera więc kształtu obywatelstwo europejskie jako nowy rodzaj ograniczonego prawa, z którego obywatele Unii mogą korzystać niezależnie od obywatelstwa krajowego. Rosnąca liczba spraw sądowych, wymiana studentów oraz nadzieje związane z otwarciem granic w obrębie Europy to tylko kilka przejawów tej zmiany. Obywatelstwo unijne, jako nowa instytucja ponadpaństwowa i praktyka ponadnarodowa, spowodowało pojawienie się wspólnych oczekiwań. Analizując obywatelstwo w Unii, warto jednak pamiętać, że formalne aspekty instytucjonalne, np. art. 17-22 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, pozostają „nieważkie” w porównaniu z obywatelstwem krajowym. Z kolei nieformalne aspekty praktyczne – np. przekraczanie wewnętrznych granic unijnych, zatrudnienie, pobyt, studia i udział w wyborach w innych państwach członkowskich, korzystanie z praw Wspólnoty, świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego i społecznego, która znalazła wyraz chociażby w potępieniu kary śmierci, przestrzeganie praw podstawowych, co podkreślano np. w dyskusji na temat ataków terrorystycznych z 11 września 2001 roku lub planowanego ataku zbrojnego USA na Irak, nie są wysuwane przez uczestników debat na plan pierwszy jako warunki obywatelstwa. Przedkładają oni bowiem formalne kwestie praw i obowiązków nad społeczne kwestie dostępu i przynależności.

Skupienie się na rozwojowym charakterze obywatelstwa pozwoli ocenić jego ewentualny wpływ z jednej strony na życie codzienne jednostek (mieszkańców,

obywateli i gości) oraz działania sądów, a także na politykę UE, z drugiej zaś – na nasze pojmowanie obywatelstwa.

Nowe obywatelstwo, jako nowa instytucja ponadpaństwowa, a zarazem praktyka ponadnarodowa, odbija się na więzi między obywatelem a „jego” społecznością w trzech zasadniczych płaszczyznach. Pierwsza to tożsamość obywateli, druga – rodzaj i zakres praw obywateli oraz trzecia – kanały dostępu do uczestnictwa w szerszej społeczno-politycznej społeczności obywateli Europy. Te trzy płaszczyzny mają szersze znaczenie dla takiego rodzaju wspólnoty, jaką może się stać Unia Europejska. Ich rozpatrzenie może dać odpowiedzi na pytania o szeroko omawiany charakter Unii lub też – tak często omawianej ostatnio – „nieodwołalności politycznej”.

#### **Instytucja podlegająca przeobrażeniom**

- Jaki jest wpływ polityczny obywatelstwa Unii w kontekście procesu konstytucyjnego (integracji europejskiej)?
- Jaką rolę odgrywa obywatelstwo unijne w procesie rozszerzenia (adaptacji instytucjonalnej)?
- Jakie skutki dla obywatelstwa jako zasady we współczesnych państwach spowoduje fakt, że obywatelstwo unijne powoduje rozproszenie praw obywatelskich?

Powyższe pytania odzwierciedlają punkt widzenia na obywatelstwo jako instytucję „niesprecyzowaną”. Dlatego obywatelstwo powinno być rozwijane z myślą o włączeniu doń również obywatele państw trzecich, zamieszkujących od dawna w UE. Badania obywatelstwa, jako instytucji wyłonionej w toku zmagania politycznych, doprowadziło socjologów do wniosku o jego dynamicznej roli. Podkreślają one rozdźwięk między powszechnym założeniem dotyczącym równości wszystkich obywateli a faktyczną nierównością utrzymującą się wśród obywateli danej społeczności. Pozwalają spojrzeć na obywatelstwo jako na politykę, która zajmuje się tym rozdźwiękiem, a także jej wpływem na organizacyjne i filozoficzne zadania zminimalizowania tej różnicy. Co ważniejsze, w samym społeczeństwie są zakorzenione różne poglądy na wzorec obywatelstwa.

Historia podsuwa nam dwa spojrzenia na rolę obywatelstwa w kształtowaniu społeczności politycznych. Po pierwsze, wymogi obywatelstwa zostały wyprac-

wane w toku długotrwałego procesu, w tym debat na temat obywatelstwa oraz zmagania o dostęp do uczestnictwa. Proces ten doprowadził do stworzenia wspólnych dla jego uczestników wartości i norm, a jednocześnie zrodził poczucie przynależności tych uczestników do konkretnej grupy bądź społeczności. Bardzo istotne w tym względzie okazały się programy dotyczące wymiany uczniów, organizacji studenckich, ruchu przygranicznego, transportu, ochrony środowiska, by wymienić tylko najważniejsze. Kolejnym zadaniem dla polityki obywatelskiej, w ślad za rosnącą grupą obywateli Unii swobodnie poruszającymi się między poszczególnymi jej państwami, jest zinstytucjonalizowanie tak zwanych ośrodków praw politycznych, w których obywatele, korzystający ze swobody do przemieszczania się, mogliby zasięgać rad na temat pracy, emerytury, ubezpieczenia zdrowotnego oraz w innych sprawach na ogół podlegających jurysdykcji danych państw, a nie Unii.

Po drugie, trzy główne rodzaje współczesnych praw obywatelskich kształtowały się przez ponad dwieście lat. Badanie T. H. Marshalla wskazuje wymownie na pomijany często fakt, że prawa obywateli niekoniecznie są wprowadzane w tym samym czasie. Również ich zinstytucjonalizowanie bynajmniej nie sprawia, że korzystają z nich wszyscy obywatele na równych czy sprawiedliwych zasadach. Współczesne prawa obywatelskie wyłoniły się względnie niedawno – w drugiej połowie XX wieku. Obywatelstwo zatem składa się z różnych aspektów, które czasem łączą się w jedną całość, a kiedy indziej pozostają rozproszone na różnych poziomach, przynosząc poszczególnym obywatelom różne skutki. Jeśli przyrzeć im się bliżej, można stwierdzić, że pozostawały one rozproszone przez około dwieście lat, następnie – w latach powojennych – zostały skonsolidowane, a od lat 80. znów podlegają rozproszeniu. Socjologowie nie bez powodu stawiają zatem pytanie, czy obecny okres rozproszenia nie doprowadzi do kolejnego skonsolidowania praw obywatelskich. A jeśli tak, to jakie konsekwencje mieć będzie fakt, że państwo nie będzie punktem odniesienia dla obywatelstwa? Ponieważ na naszych oczach dokonuje się dynamiczne przejście od „skonsolidowanego” obywatelstwa krajowego do rozproszonego obywatelstwa postpaństwowego, możemy przypuszczać, że prawa obywatelskie oraz uwzględnienie praw mniejszości przyczynią się do rozwoju instytucji ponadpaństwowych, działających na rzecz obrony praw jednostki w poszczególnych państwach. W tym

upatrujemy przywódczej roli Unii Europejskiej jako najbardziej zaawansowanej organizacji z załączkiem konstytucji ponadpaństwowej.

Postrzeganie obywatelstwa jako instytucji rozwijającej się ułatwia zrozumienie zmieniających się wymogów obywatelstwa w UE. Brak uaktualnionego wzorca obywatelstwa, który odzwierciedlałby nowy międzypaństwowy charakter obywatelstwa w Unii, niesie zagrożenie dla możliwości organizowania się obywateli. Taka groźba wisi na przykład nad debatą na temat deficytu demokracji w UE, wynikającego z braku wspólnej tożsamości (*ethnos*) oraz braku europejskiej społeczności politycznej (*demos*), co podważa zasadę demokratycznej większości. W miarę rozwoju obywatelstwa oraz integracji europejskiej należałoby głębiej zbadać kwestię, czy i jak ta rozproszona koncepcja obywatelstwa, wyodrębnione tożsamości oraz pluralistyczny układ instytucji wysunięte na plan pierwszy przez praktykę obywatelską wpłyną na politykę UE. Innymi słowy, jaką rolę odgrywa obywatelstwo (i obywatele) w toczącej się debacie konstytucyjnej? Ponadto wprowadzenie do TWE obywatelstwa z Maastricht jako instytucji pociągnęło za sobą adaptację instytucji w państwach członkowskich; podobne zmiany nastąpią w państwach kandydujących.

### **Konsolidacja i rozpraszanie praw obywatelskich**

Należałoby teraz rozważyć zasadnicze pytanie: czy – i ewentualnie jak – przejście od polityki praw wewnętrznych (tzn. narodowych praw obywatelskich) do polityki w zakresie praw globalnych (tzn. praw człowieka, mniejszości, płci, gwarantowanych prawem międzynarodowym, instytucji międzynarodowych i organizacji pozarządowych) wpłynie na rolę państw w polityce światowej. Polityka w zakresie praw globalnych różni się w swej istocie oraz dynamice od polityki w zakresie praw wewnętrznych. Ta pierwsza przekracza granice państwowe, a zatem obejmuje coraz większą liczbę rozproszonych instytucji niezbędnych do wdrażania praw obywatelskich. W rezultacie pociąga za sobą zróżnicowanie poziomu i rodzaju władz zajmujących się żądaniami obywateli, a także zmianą praw.

Reasumując, możemy wyodrębnić wzorzec polityki w zakresie praw globalnych o trzech cechach: nowe zróżnicowanie rodzaju władz, większe rozproszenie procesów politycznych i strategicznych oraz zwiększenie obszaru politycznego, na którym owe prawa są stosowane.



Czy obecne rozproszenie praw i instytucji można utożsamiać z tworzeniem się wzorca odmiennego od istniejącego obecnie? Czy przejście od praw stanowionych przez państwo do polityki w zakresie praw globalnych może doprowadzić do „rekonsolidacji” praw, czyli nowego zinstytucjonalizowanego połączenia głównych praw? Jeżeli tak, to jakie prawa okażą się najistotniejsze i dlaczego?

Obywatelstwo w Unii stanowi pierwszy krok w praktykowaniu takiego rozproszonego obywatelstwa. Stwarza podwaliny postpaństwowej polityki praw obywatelskich.

#### Bibliografia:

1. D. Z. Cass, *The «Constitutionalization» of International Trade Law*. W: *Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade* (cz. 1), „European Journal of International Law”, 2001, nr 12.
2. B. Kohler-Koch, *Regieren in entgrenzten Räumen*. W: „Politische Vierteljahresschrift”, 1998, nr 29.
3. T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950.
4. J. Shaw, *Post-national Constitutionalism in the European Union*. W: „Journal of European Public Policy”, 1999, nr 6, s. 479-597.
5. C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton 1975.
6. J. H. H. Weiler, *European Citizenship and Human Rights*. W: J. A. Winter, D. M. Curtin, A. E. Kellermann, B. D. Witte (red.), *Reforming the Treaty on European Union – the Legal Debate*, The Hague, Boston, London 1966, s. 57-86.
7. A. Wiener, *«European» Citizenship Practice – Building Institutions of a Non-State*, Boulder, Co. 1998.

# Obywatelstwo europejskie. Zwycięstwo ambicji nad konserwatyzmem

Jo Shaw

**Jo Shaw**  
profesor prawa  
europejskiego  
w katedrze Jeana  
Monneta Uniwersy-  
tetu w Manchesterze,  
starszy wykładowca  
Programu Rządowego

**W** jednym z najbardziej trafnych – jak się wydaje – podsumowań paradoksu obywatelstwa unijnego w Traktatach UE stwierdzono, że stanowi ono „dziwny melanz pewności i ostrożności: wyraz zarówno ambicji europejskich, jak i konserwatyzmu państw członkowskich”. Powszechnie wiadomo, że obywatelstwo unijne, ustanowione w Traktacie, jest ściśle związane z obywatelstwem państwa członkowskiego i ma je jedynie uzupełniać. Jednocześnie jednak, od czasów Maastricht, uznaje się, że może ono pozytywnie wpływać na proces budowy ustroju politycznego Europy – nie za sprawą narzuconego szablonu przynależności bądź członkostwa odwzorowujących obywatelstwo krajowe na poziomie europejskim, lecz za sprawą wielu konstruktywnych strategii, w których obywatele wyrażają swoją europejskość. Oczywistym tego przykładem jest przyznawanie prawa do udziału w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na podstawie miejsca zamieszkania, a nie obywatelstwa krajowego. Innymi słowy, swoboda przemieszczania się obywateli Unii nie musi prowadzić do wyeliminowania z życia politycznego.

Powyższe słowa trafnie nam przypominają, że obywatelstwo, zwłaszcza unijne, stanowi raczej projekt, a nie trwały stan rzeczy. Obejmuje nie tylko zestaw praw czy roszczeń, lecz również element dostępu (np. do prawa lub polityki) i przynależności (np. do społeczności lub administracji). Wszystkie elementy współgrają ze sobą, tworząc strukturę uczestnictwa, które nadaje prawa poszczególnym obywatelom, a jednocześnie uprawomocnia władzę, której owi obywatele podlegają.

Ale obywatelstwo europejskie ma charakter postpaństwowy – nie zostało zbudowane na podstawie różnych wzorców i schematów narodowych. Stanowi wyjątkowy „ponadpaństwowy” twór, czerpiący z wytyczających kierunek słów Preambuły do wygasłego niedawno Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali: sygnatariusze „kładą podwaliny instytucji, które wytyczą kierunek wspólnym odtąd celom”. Traktat z Maastricht nadał obywatelstwu unijnemu, aczkolwiek ograniczonemu co do zakresu i skutków, charakter rozwojowy. Konwent na temat przyszłości Unii ma wyjątkową szansę, by wykorzystać ten dynamiczny aspekt obywatelstwa Unii do rozwinięcia głęboko ugruntowanej świadomości obywatelstwa, sięgając do dorobku Konferencji Międzyrządowej (1990–1991): obywatelstwo europejskie stanowi zasadniczy element wiarygodności unii politycznej.

Zatem czas najwyższy przyrzeć się bliżej obywatelstwu europejskiemu, uwytkując jego pozytywne aspekty, które wpłyną na rozwój wszystkich trzech płaszczyzn członkostwa, czyli praw, dostępu oraz przynależności.

1. Należy zbadać, które z istniejących już praw obywatelskich zapisanych w Traktacie warto rozwinąć dla dobra obywateli unijnych bez podważania suwerenności państw. Chyba jeszcze nie nadeszła pora, by unijna konstytucja nadała obywatelom Unii prawo do głosowania w wyborach narodowych w państwach członkowskich, chociaż taką możliwość należy niewątpliwie poddać znów pod rozagę.
2. Należy ponownie zbadać równowagę między zakresem obywatelstwa a zakresem działalności Unii, która bynajmniej nie stoi w miejscu. Obywatelstwo Unii ogranicza się, paradoksalnie, do filaru pierwszego, czyli do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zmiany – niekiedy bardzo radykalne – w zakresie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony wymagają przewartościowania ich znaczenia dla obywatelstwa. Postulat ten jest bliski propozycji hiszpańskiej: obywatelstwo unijne powinno się rozwijać stosownie do rozwoju wszystkich strategii Unii.

### **Wdrażanie praw zawartych w Traktacie**

Dokonując przeglądu części drugiej TWE, która wyznacza zakres obywatelstwa unijnego, należy kierować się trzema zasadami:

1. Przegląd ten musi być systematyczny i wszechstronny, obejmować wszystkie przywileje obywatelskie zagwarantowane prawem UE. Na przykład zasady przejrzystości oraz dostępu do dokumentów (artykuł 255 TWE) powinny bardziej niż obecnie odnosić się do obywatelstwa, aczkolwiek przynajmniej, że prawa te, podobnie jak inne wymienione w rozdziale o obywatelstwie (skargi do Rzecznika i petycje do Parlamentu Europejskiego), obejmują w równym stopniu osoby prawne i obywateli państw trzecich, co „zwykłych” obywateli Unii. Zważywszy na wysoki stopień niezadowolenia obywateli z odległej dla nich skądinąd polityki, należałoby rozpatrzyć wszystkie aspekty polityczne obywatelstwa, w tym np. postanowienie o międzypaństwowych partiach politycznych, które nie powinno być ograniczone do obecnego rozdziału na temat Parlamentu Europejskiego.
2. Przegląd ten musi z pewną dozą wyobraźni przeanalizować możliwości dostępu, przynależności oraz praw. Oznacza to przyjrzenie się obowiązkom obywateli Unii, a także położenie nacisku na dwustronny charakter więzi między obywatelem a państwem, promujący idealny typ aktywnego obywatelstwa. Na przykład dostęp do dokumentów nie jest jedynie gołostównym prawem, którego mogą się domagać obywatele, powołując się na Traktaty i stojące na ich straży prawodawstwo unijne, lecz stanowi istotny sposób, w jaki obywatele mogą żądać informacji na temat działalności Unii. Obywatele zyskują suwerenność, ponieważ przejrzystość pozwala im określić rodzaj otrzymywanej informacji; nie są więc biernymi odbiorcami informacji przekazywanej przez instytucje lub rządy. Ponownie należy też rozpatrzyć kwestie udostępnienia obywatelom praw wyborczych pod kątem publicznego obowiązku obywatela do wniesienia swojego wkładu w rozwój własnej społeczności.
3. Niesprecyzowany zakres. Zakres obywatelstwa nadal pozostaje sprawą otwartą. Jednym ze środków zachowania suwerenności państwowej jest podejmowanie przez państwa członkowskie decyzji kto ma odnosić korzyści. Małe kroki Trybunału Sprawiedliwości, zmierzające do ograniczenia tej swo-

body (np. w odniesieniu do podwójnego obywatelstwa), świadczą o tym, że prawo poszczególnych państw nie jest nietykalne. Świadczą też o równości oraz stabilności politycznej przemawiającej za ponownym rozważeniem kwestii wyłączenia obywateli państw trzecich z Unii.

### **Dostosowanie obywatelstwa do politycznych ambicji Unii**

Pod pewnymi zasadniczymi względami obywatelstwo Unii „według wzorca z Maastricht” przestało współgrać z jej politycznymi ambicjami. Dotyczy to szczególnie dwóch dziedzin: wolności, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Zasady obywatelstwa powinny zostać zintegrowane z tymi dziedzinami – tym pilniej, że nierozstrzygnięte pozostają takie kwestie, jak chociażby rozpatrywanie wniosków przez sąd i parlament, przejrzystość podejmowania decyzji oraz odpowiedzialność za implementację środków i podejmowanie decyzji budżetowych przez państwa członkowskie. W tym zakresie kwestia obywatelstwa pozostaje w bezpośrednim związku z debatą na temat fuzji i likwidacji filarów podjętą przez Konwent. Zjednoczona Unia, już bez filarów, zapewni bardziej twórcze środowisko, w którym organizacje pozarządowe oraz grupy obywatelskie mogą się domagać pilnego włączenia spraw obywatelstwa do polityki bezpieczeństwa, obrony, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Obywatelstwo stanowi również pomijany często aspekt szerszej debaty na temat „sprawowania władzy” w Unii, opisaney w pewnej mierze w Białej Księdze Komisji Europejskiej na temat Zarządzania z 2001 roku. Zasady obywatelstwa zostały ustalone na początku lat 90., kiedy Wspólnoty stały się częścią Unii. Ta zmiana istoty oraz zakresu integracji europejskiej okazała się brzemienna w skutkach nie tylko dla władzy na poziomie Unii (tzn. dla filarów drugiego i trzeciego), lecz również dla stylu sprawowania władzy. Na przykład porzucono nadzieje związane z bardziej płynną formą ustalania celów i oceny strategii państwowych na poziomie unijnym na rzecz szerokiego zaangażowania w poprawę strategii w tych dziedzinach, w których obywatele najczęściej oczekują od rządu, takich jak: rynek pracy, pomoc i opieka społeczna, edukacja, imigracja, polityka gospodarcza z jej tak zwaną „otwartą metodą koordynacji”. Jak dotąd owa metoda stano-

wi równie odległą i elitarną formę kształtowania strategii, jak tradycyjna „metoda wspólnotowa”, oparta na międzyinstytucjonalnych negocjacjach przy minimalnym uwzględnianiu opinii obywatelskich wyrażanych podczas wyborów do parlamentu krajowego bądź europejskiego. W latach 80. wiele państw członkowskich, pod przywództwem thatcherowskiej Wielkiej Brytanii, nakłoniło obywateli korzystających ze świadczeń publicznych do spojrzenia na siebie z drugiej strony: jako dawców, a nie biernych odbiorców dóbr publicznych. Następnym krokiem było skuteczne ponadpaństwowe zaangażowanie obywatelskie w ocenę strategii rządowych. Potrzebujemy zatem „obywatelizacji” nowego zarządzania, tak ulubionego przez dzisiejszych polityków.

### **Trzy priorytetowe kierunki rozwoju**

Omawiane tu kwestie stanowią zapewne zbyt szeroki temat dla Konwentu lub Konferencji Międzyrządowej, skoro do tej pory obywatelstwo unijne nie znalazło się w porządku ich obrad. Uwzględniając powyższe komentarze można wytyczyć trzy priorytetowe kierunki rozwoju – przez Konwent oraz kolejne Konferencje Międzyrządowe – obywatelstwa.

1. Wzmocnienie politycznego aspektu obywatelstwa poprzez włączenie obywateli w wybory przewodniczącego Komisji (np. połączenie ich z wyborami do Parlamentu Europejskiego), a także rozwój ponadpaństwowego aspektu wyborów do Parlamentu Europejskiego, np. poprzez zarezerwowanie mandatu dla list ponadpaństwowych.
2. Zreformowanie narodowych systemów podatkowych, aby umożliwić Europejczykom wsparcie unijnych strategii, np. projektu ochrony środowiska lub rozwoju zrównoważonego zarówno w obrębie Unii, jak i poza nią.
3. Instytucjonalizacja dialogu obywatelskiego i uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w „otwartej metodzie koordynacji”, aby wzmocnić między państwowy przepływ najlepszych praktyk poprzez wywieranie presji zarówno z dołu, jak i z góry.

Zadanie Konwentu zostało wyraźnie określone w Deklaracji z Laeken, domagającej się stworzenia konstytucji Unii, które to wyzwanie podchwyciło entuzjastycznie jego wielu członków. Obywatelstwo powinno odzwierciedlać konstytu-

cyjne zasady Unii, zwłaszcza rozwój odpowiedzialnego i otwartego programu konstytucyjnego, który pozwoli Unii odegrać ważką rolę w coraz bardziej niestabilnym geopolitycznie świecie.

### **Bibliografia:**

1. N. Barber, *Citizenship, Nationalism and the European Union*, „European Law Review”, 2002, nr 241.
2. A. Wiener, *«European» Citizenship Practice – Building Institutions of a Non-State*, Boulder, Co. 1998.

# Trzy podstawowe wyzwania dla obywatelstwa europejskiego

1 października 2002 roku *ECAS (European Citizen Action Service)* – we współpracy z Europejską Współpracą na rzecz Walki z Rasizmem i Europejskim Forum Młodych – zwrócił się z apelem do Konwentu o podjęcie otwartej debaty na temat obywatelstwa europejskiego.

Przedłożyliśmy propozycje opracowania i wdrożenia znacznie wyraźniejszej i szerszej formuły obywatelstwa europejskiego. Przedstawiliśmy je w projekcie regulacji obywatelstwa europejskiego opracowanym dla potrzeb konstytucji europejskiej.

W niniejszym materiale podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

## **Kto jest obywatelem europejskim?**

W świetle obowiązujących traktatów obywatelstwo europejskie zarezerwowano dla obywateli państw członkowskich Unii. Ponieważ Unia Europejska rozpoczęła proces wdrażania spójniejszej polityki imigracyjnej, odmawianie obywatelom państw trzecich zamieszkałym w państwach członkowskich na stałe prawa do obywatelstwa europejskiego staje się coraz mniej zasadne. Ponadto Traktat Amsterdamski, mimo że rozszerzył zakres przepisów o zakazie dyskryminacji, usankcjonował dyskryminację instytucjonalną między dwiema grupami imigrantów – społecznością 7 milionów obywateli państw unijnych i członków ich rodzin (którym przysługuje prawo do obywatelstwa unijnego) i grupą 15 milionów obywateli państw trzecich pozbawionych tego prawa. Swoboda przepływu osób w Europie nabrała już wymiaru międzynarodowego: obywatele



państw unijnych mogą mieszkać i pracować także na innych kontynentach; rosnąca liczba związków rodzinnych wypełnia coraz bardziej nienaturalną lukę między dwiema grupami imigrantów. To nie do pomyślenia, aby obywatele państw trzecich mieszkający, pracujący i płacący podatki w Unii Europejskiej nie mieli swego miejsca w konstytucji europejskiej. Komisja przedstawiła propozycję przyznania imigrantom prawa do swobodnego przepływu i obywatelstwa społecznego. Konwent powinien pójść krok dalej, umożliwiając imigrantom uzyskanie obywatelstwa europejskiego.

### **Jakie prawa i obowiązki powinny się wiązać z obywatelstwem europejskim?**

We wcześniejszych propozycjach i esejach sugerowaliśmy, że kwestie obywatelstwa europejskiego nie są należycie dostrzegane ze względu na rozproszenie w Traktacie praw z nim związanych. W artykule 5 nowej konstytucji europejskiej powinno się znaleźć odniesienie nie tylko do związanych z obywatelstwem europejskim praw politycznych, lecz także gospodarczych i społecznych. W naszym projekcie proponujemy całościową definicję obywatelstwa, zapewniającą mu silniejszą pozycję wśród instytucji unijnych, a tym samym bardziej dostrzegalną. Logicznym tego następstwem powinno być powołanie specjalnego komisarza do spraw obywatelstwa europejskiego i Karty. Popieramy zamierzenia Konwentu dotyczące umieszczenia kwestii obywatelstwa europejskiego na początku nowej konstytucji; powinno ono jednak zostać całościowo zdefiniowane. Jednocześnie pragniemy przekonać Konwent do słuszności utrzymania „podwójnego obywatelstwa” w artykule 5 wstępnego projektu Traktatu Konstytucyjnego (*conv.* 369/02). Sama koncepcja jest nowatorska; obywatelstwo unijne, które nie rozwinęło się zgodnie z oczekiwaniem od czasów Traktatu z Maastricht, wymaga ponownego rozważenia przez Konwent.

Jest sprawą niezmiernie istotną, aby obywatelstwo europejskie było postrzegane w szerszym kontekście praw podstawowych; jego istotę powinno podkreślić wprowadzenie do konstytucji Karty Praw oraz przystąpienie Unii Europejskiej zarówno do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i do innych konwencji międzynarodowych. Obywatelstwo nie może się jednak wiązać wyłącznie z przywilejami. Konwent powinien rozważyć także jego drugą stronę – obowiązki. W projekcie

przedstawiamy kwestię odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej za wkład w proces globalizacji zgodnie z zasadami etyki i solidarności.

### **W jaki sposób należałoby zapewnić realizację prawa do obywatelstwa europejskiego?**

Aby obywatele mogli aktywniej uczestniczyć w życiu Unii Europejskiej i właściwie wykorzystywać przysługujące im prawa, muszą przede wszystkim mieć dostęp do rzetelnej informacji. Postulujemy wprowadzenie prawa do informacji, prawa do bycia wysłuchanym i prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Bez informacji – szczególnie płynącej z odległych od obywateli instytucji europejskich – nie ma praw. Jesteśmy przekonani, że jeżeli obywatele będą odpowiednio informowani, i jeżeli prawa do składania petycji i do składania skarg u Rzecznika Praw Obywatelskich zostaną wzmocnione, droga sądowa będzie wykorzystywana znacznie rzadziej.

W tej dziedzinie stworzono już wiele instrumentów unijnych: *SOLVIT*, Interactive Policy-making (interaktywny proces decyzyjny), europejską sieć organów sprawiedliwości, europejskie sieci organizacji konsumenckich, punkty informacji obywatelskiej ECAS. Prowadzony przez ECAS Fundusz Solidarności na rzecz Swobodnego Przepływu Osób (*Free Movement Solidarity Fund*) jest dowodem na to, że problemy obywateli można rozwiązywać w drodze bezpośredniej interwencji u władz. Taka forma pomocy nie jest jeszcze wystarczająco rozpowszechniona i dostępna na poziomie lokalnym, a przede wszystkim nie objęta dotychczas mieszkańców państw kandydujących. Dzięki pomocy powyższych organizacji obywatele unikają kosztownych spraw sądowych; niekiedy jednak przeprowadzenie postępowania prawnego jest konieczne, by stworzyć precedens w sprawach ogólniejszych. Należałoby zapewnić szerszy dostęp do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie tylko osobom fizycznym, lecz i stowarzyszeniom.

Te i inne kwestie omawiano podczas obrad europejskiego forum organizacji udzielających porad obywatelom, które odbyło się w dniach 5–6 grudnia 2002 roku w Brukseli. Ze względu na wagę dyskusji na temat prawa do dostępu osób fizycznych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości warto przytoczyć jeden z przedstawionych na tym spotkaniu poglądów: „David Edward, sędzia Europejskiego Trybunału

Sprawiedliwości, odnosząc się do niedawnych decyzji Sądu Pierwszej Instancji (*Jégo-Quéré et Cie SA*, sprawa nr T-177/01, 3 maja 2002 r.) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (*Unión de Pequeños Agricultores*, sprawa nr C-50/00 P, 25 lipca 2002 r.), potwierdził, że Trybunał, orzekając w tej drugiej sprawie, uznał, że nowelizacja Traktatu leży w gestii państw członkowskich, jeżeli ich wolą jest zapewnienie bardziej bezpośredniego dostępu do Trybunału osobom fizycznym i stowarzyszeniom. Niezależnie od powyższego Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie pomija w swej działalności codziennych problemów obywateli, o czym świadczą liczne sprawy rozpatrywane uprzednio przez sądy krajowe (przede wszystkim w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia i podatków) z bezpośrednim udziałem obywateli. Trybunał przyjmuje ponadto pisemne i ustne oświadczenia osób będących stroną w sporach powstałych w wyniku stosowania prawa wspólnotowego. Na przykład obecnie prowadzone jest postępowanie, wniesione przez obywatela jednego z państw unijnych, którego obciążono podatkiem za wygraną w loterii w innym państwie unijnym, chociaż podobna wygrana w jego własnym kraju jest wolna od podatku. Obywatel występuje we własnym imieniu; tekst jego oświadczenia zajął niecałą stronę. Sprawy wnoszone przez samych obywateli są niejednokrotnie bardziej przekonujące niż apele organizacji występujących w imieniu ogółu.

[...] Jeżeli szerszy dostęp do Trybunału zostanie uznany za pożądany, Trybunał nieuchronnie stanie przed kwestiami finansowymi i ogromną liczbą rozpatrywanych spraw. Rozwiązaniem tego problemu nie może być «wędrowny cyrk» europejskich trybunałów regionalnych z powodu ryzyka braku jednorodności, zwłaszcza w zakresie przekładu i interpretacji koncepcji prawnych. Trybunał w Luksemburgu zawsze podkreślał, że sędziowie w państwach członkowskich są sędziami wspólnotowymi wyposażonymi w jurysdykcję do stosowania prawa unijnego. Znacznie bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby zebranie wyspecjalizowanych trybunałów wspólnotowych w jednym miejscu, z szerszym wykorzystaniem nowoczesnych technik komunikacji (telekonferencje itp.). Jeżeli szerszy dostęp do Trybunału okaże się rzeczywiście konieczny, można by rozważyć opcję przedstawiania spraw w imieniu obywateli przez Rzecznika Praw Obywatelskich lub innego specjalnie w tym celu powołanego urzędnika.” W załączonym projekcie staraliśmy się uwzględnić ten rozsądny komentarz.

# European Citizen Action Service (ECAS)

## Kim jesteśmy?

Stowarzyszenie ECAS powstało w 1990 roku jako międzynarodowa organizacja działająca na zasadach *non-profit*, niezależna od partii politycznych, interesów biznesu i instytucji Unii Europejskiej. Jego celem jest wspomaganie organizacji pozarządowych i obywateli w ich prezentacji poglądów na forum Unii Europejskiej. ECAS prowadzi szeroką działalność doradczą – od lobbyingu i pozyskiwania funduszy od instytucji unijnych począwszy, na obronie praw obywatela europejskiego skończywszy.

Jest to największe stowarzyszenie międzybranżowe w Europie; ponad 100 członków reprezentuje bardzo zróżnicowane sfery działalności w Unii Europejskiej i krajach kandydujących, m. in. swobody obywatelskie, kulturę, rozwój, opiekę zdrowotną i opiekę społeczną.

ECAS ma swą siedzibę w Brukseli, dzieląc biura z Centrum Fundacji Europejskiej (*European Foundation Centre*, EFC). W bibliotekach obu organizacji znajdują się unikatowe zbiory publikacji na temat źródeł finansowania unijnego i pomocy finansowej dla fundacji; dla gości przeznaczono oddzielne miejsce do pracy wyposażone w komputer.

## Co możemy zrobić dla Ciebie?

Chcesz rozwinąć lub zmienić kontakty swojej organizacji z instytucjami unijnymi? Poszukujesz źródeł finansowania? Chcesz założyć nową organizację lub sieć europejską?

Ułatwimy i przyspieszymy realizację Twoich europejskich zamierzeń:

- Znajdziesz u nas zespół życzliwych wielojęzycznych pracowników specjalizujących się w lobbyingu, pozyskiwaniu funduszy i prawie unijnym, dysponujących doskonałą infrastrukturą,
- Możesz skorzystać z unijnych źródeł finansowania, podobnie jak tysiące organizacji pozarządowych, które odniosły sukces dzięki naszemu *Przewodnikowi po finansach unijnych dla organizacji pozarządowych (Guide to EU Funding for NGOs)*.
- Zyskasz możliwość stałego kontaktu z instytucjami Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za politykę unijną w różnych dziedzinach, a także z bliźniaczymi stowarzyszeniami europejskimi.
- Naszym motywem jest udzielanie pomocy: ECAS to nie tylko komercyjne przedsięwzięcie. Naszym celem jest stworzenie bardziej otwartego i szerszego społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej.

### Jakie są nasze cele?

Zgodnie z treścią nowego statutu ECAS ma trzy cele:

#### 1. Wzmacnianie Europejskiej Strategii Organizacji Pozarządowych (*European Strategy of NGOs*) w państwach członkowskich Unii i w krajach kandydujących.

Dzięki ECAS zwiększono już reprezentację organizacji pozarządowych na poziomie europejskim, ale instytucje unijne, w kontaktach ze społeczeństwem obywatelskim, nadal wydają się odległe, złożone i niejasne. Ułatwiamy zrozumienie mechanizmów unijnych.

Nasze priorytety:

- doskonalenie serwisu internetowego, z którego członkowie ECAS czerpią najnowsze informacje o propozycjach Komisji oraz za którego pomocą wnoszą swój wkład do dorocznego przewodnika finansowego;
- realizacja nowatorskiego programu informacyjnego, szkoleniowego i stypendialnego, służącego kształceniu specjalistów unijnych z krajów kandydackich i dla potrzeb biur przedstawicielskich organizacji pozarządowych w Brukseli;

- organizowanie kolejnych konferencji i kontynuowanie badań nad „europejskim zarządzaniem” w celu wypracowania europejskiej formuły otwartego dialogu między społeczeństwem obywatelskim a Unią Europejską.

## **2. Obrona prawa do swobodnego przepływu osób i promocja bardziej otwartego obywatelstwa europejskiego.**

W publikowanych regularnie komunikatach ECAS apelował do Komisji Europejskiej o poprawę komunikacji z obywatelami, jednak liczba ponad 40 tys. otrzymanych skarg świadczy o znikomej poprawie w sferze „swobodnego” przepływu osób. Dlatego ECAS zrezygnował już ze świadczenia pomocy dla osób fizycznych na rzecz propagowania rozwiązań traktatowych i ustawodawczych.

Nasze priorytety:

- prowadzenie Punktów Informacji Obywatelskiej na rzecz Komisji i utrzymywanie własnego Funduszu Solidarności ECAS na rzecz Swobodnego Przepływu Osób, wspierającego indywidualne przypadki.
- dalszy rozwój europejskiego forum organizacji udzielających obywatelom porad, aby przełamać rozproszenie odpowiedzialności za egzekwowanie praw europejskich;
- promowanie – we współpracy z Konwentem na temat przyszłości Europy – nie tylko podwójnego obywatelstwa (krajowego i europejskiego), lecz także obywatelstwa przyznawanego na podstawie miejsca zamieszkania i wykraczającego poza prawo do swobodnego przepływu osób.

## **3. Kampanie na rzecz przejrzystości i zreformowania instytucji Unii Europejskiej.**

Warunkiem realizacji dwóch pierwszych założeń ECAS jest wprowadzenie w życie trzeciego zasadniczego celu: dokonanie rewolucyjnych reform instytucji unijnych, by stały się dla obywateli otwarte i odpowiedzialne przed nimi.

Nasze priorytety:

- stała kontrola otwartości instytucji z wykorzystaniem reguł dostępu do dokumentów i analizą ich ogólnej sprawności;
- promowanie projektu zasad nadawania obywatelstwa europejskiego, w tym

- prawa do bycia wysłuchanym i prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości (również do Trybunału Europejskiego w Luksemburgu);
- kontynuacja badań nad komunikacją między Unią Europejską i jej obywatelami, obywatelstwem europejskim i relacją ze społeczeństwem obywatelskim.

Jeżeli uznasz, że działalność ECAS jest zgodna z Twoją filozofią i odpowiada Twoim oczekiwaniom, jeżeli czujesz potrzebę przyłączenia się do wspólnych prac służących promowaniu obywatelstwa europejskiego i społeczeństwa obywatelskiego, możesz zostać naszym członkiem. Możesz też zostać naszym „przyjacielem” (szczegóły zob. [www.ecas.org](http://www.ecas.org)).

