

OBYWATELSTWO UE – ELEMENT TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ, EUROPEJSKIEJ, CZY JEDYNIENIE DODATKOWY STATUS OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH?*

DOMINIKA E. HARASIMIUK**

1. WPROWADZENIE

Sytuacja prawna jednostki w Unii Europejskiej jest obecnie jednym z kluczowych zagadnień prawa unijnego. Szczególną rolę w procesie jej kształtowania odgrywa instytucja obywatelstwa UE. Jego ustanowienie na mocy traktatu z Maastricht, wsparte skodyfikowaniem w traktacie zasady ogólnej ochrony praw podstawowych, rozpoczęło proces umacniania Unii Europejskiej jako organizacji o charakterze nie tylko ekonomicznym, ale również politycznym. Dużym wyzwaniem dla integracji europejskiej, zarówno wówczas, jak i obecnie, jest problem ścierających się ze sobą tożsamości – europejskiej, którą można przypisać UE oraz narodowej, właściwej dla tworzących ją państw członkowskich. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie instytucji obywatelstwa UE. Została ona bowiem ukształtowana w sposób specyficzny. Pozostając na styku prawa unijnego i prawa krajowego, ma charakter dodatkowy i pochodny zarazem w stosunku do obywatelstwa krajowego. Jak przewiduje art. 9 TUE, obywatelem UE jest każdy obywatel państwa członkowskiego, a samo obywatelstwo UE ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak. Skomplikowane zależności między obywatelstwem krajowym a unijnym, które przekładają się na zagadnienia współistnienia tożsamości europejskiej oraz tożsamości narodowych będą przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnych punktach niniejszego artykułu.

* Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „Tożsamość narodowa i konstytucyjna państwa członkowskiego Unii Europejskiej”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (nr UMO-2014/13/B/HS5/00528, nr wniosku 2014/13/B/HS5/00528).

** dr, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

2. OBYWATELSTWO UE – INSTYTUCJA NA STYKU PRAWA KRAJOWEGO, PRAWA UE I PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Instytucja obywatelstwa UE została ukształtowana jako pojęcie autonomiczne i właściwe dla prawa UE, pozostające jednak w silnej korelacji z prawem krajowym. Faktycznie bowiem, o nabyciu i utracie obywatelstwa UE decydują przepisy poszczególnych państw członkowskich regulujące problematykę obywatelstwa krajowego. W ten sposób w prawie UE respektowana jest generalna zasada prawa międzynarodowego, zgodnie z którą kompetencja do kształtowania wzajemnych relacji między państwem a jednostką, poprzez reguły prawne dotyczące obywatelstwa, jest jedną z podstawowych prerogatyw każdego państwa¹. W prawie międzynarodowym, zasada ta jest obecnie potwierdzona w prawie pozytywnym, między innymi w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., która w art. 3 ust. 1 stanowi, że „każde państwo określa w swoim ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem”². Powyższa reguła została również skonkretyzowana na poziomie unijnym w deklaracji nr 2 dołączonej do traktatu z Maastricht, zgodnie z którą kwestia, czy dana osoba posiada obywatelstwo państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie na podstawie prawa wewnętrznego tego państwa³. W związku ze ścisłym powiązaniem obywatelstwa UE z uregulowaniami prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich, należy przeanalizować generalne koncepcje i reguły dotyczące obywatelstwa krajowego.

Obywatelstwo jest instytucją niezwykle złożoną, będącą przedmiotem zainteresowania zarówno nauk prawnych, jak i socjologicznych, czy politycznych. Zasadniczo w wymiarze normatywnym, obywatelstwo jest traktowane jako wyraz więzi łączącej państwo z jednostką. Jest to instytucja, która określa formalne członkostwo jednostki w zorganizowanej wspólnocie politycznej opartej na istnieniu wzajemnych praw i obowiązków⁴. Jak wskazał polski Trybunał Konstytucyjny, „obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z pewnym państwem, na przynależności jednostki do tego państwa, a jego istota wyraża się w całokształ-

¹ Kompetencja państw w zakresie regulowania obywatelstwa została potwierdzona przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w 1923 w opinii doradczej dot. Dekretów o Obywatelstwie Tunezji i Maroko (P.C.I.J. Publications 1923, Series B, nr 4), a także przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm* (*Nottebohm Case (second phase)*), wyrok z dnia 6 kwietnia 1955 r. I.C. J. Reports 1955, s. 20.), por. D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 53–65.

² Europejska Konwencja o Obywatelstwie nie została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską. Tekst EKO w nieoficjalnym tłumaczeniu na jęz. polski, dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997c.html> [dostęp: 08.07.2016 r.]. Szerzej na temat EKO oraz ograniczenia zasady swobody regulacji państw, por. W. Czaplinski, *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, Studia Europejskie nr 2/1998, s. 50–53.

³ Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r. Deklaracja ta została potwierdzona decyzją Rady Europejskiej z Edynburga w 1992 r., dotyczącą pewnych problemów podniesionych przez Danię w związku z ratyfikacją Traktatu o UE. Por. M. Condinanzi, A.A. Lang, B. Nascimbene, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden 2008, s. 6; E. Gulid, S. Peers, J. Tomkin, *The EU Citizenship Directive. A commentary*, Oxford 2014, s. 23.

⁴ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 23–24.

cie wzajemnych praw i powinności jednostki oraz państwa, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne⁵. Z pojęciem obywatelstwa wiąże się ściśle pojęcie narodu, jako wspólnoty obywateli. Z perspektywy historycznej, można wyróżnić dwa zasadnicze modele kształtowania się więzi między jednostką a państwem. Mają one swoje źródło w okresie Rewolucji Francuskiej i zapoczątkowanym przez nią procesie kształtowania się państw narodowych. Wspomniane modele odzwierciedlają różne sposoby rozumienia samego pojęcia narodu. We Francji, naród, a co za tym idzie obywatelstwo, jako instytucja prawna wskazująca na przynależność do niego, oparty był na wspólnocie politycznej (*demos*). Jak wskazuje A. Bodnar, obywatel francuski to osoba, wyznająca wspólne wartości polityczne, przywiązana do dorobku Rewolucji Francuskiej, Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, modelu republikańskich rządów, bez odwoływania się do korzeni etnicznych⁶. Etniczny charakter narodu (obywatelstwa) właściwy jest dla modelu niemieckiego. Oznacza on, że wszyscy obywatele są członkami narodu, rozumianego nie tylko jako wspólnota polityczna, ale również jako społeczność oparta na wspólnych korzeniach etnicznych, historycznych, kulturowych, językowych, czy religijnych. W modelu niemieckim ukształtowanie się narodu w sposób naturalny poprzedza powstanie państwa. W modelu francuskim element etniczny schodzi na dalszy plan i nie jest tym, który formuje instytucję obywatelstwa⁷. Przedstawione modele wywarły wpływ na reguły prawne warunkujące dostęp do obywatelstwa. Model francuski historycznie związany był z terytorialną zasadą nabycia obywatelstwa (*ius soli*), natomiast model niemiecki z zasadą opartą na więzach krwi (*ius sanguinis*). Jak zauważa D. Pudzianowska, obecnie takie sztywne podziały związane z rozumieniem narodu straciły na znaczeniu przy określaniu reguł prawnych dotyczących dostępu do obywatelstwa. W ich miejsce brane są częściej pod uwagę zmieniające się okoliczności faktyczne dotyczące napływu imigrantów i otwartości polityki imigracyjnej państw⁸.

Myśląc o obywatelstwie jako podstawowej instytucji określającej związek między jednostką a państwem, można zauważyć, że z punktu widzenia państwa jest to związek przede wszystkim o charakterze prawnym. Z perspektywy danej jednostki i określenia jej własnej przynależności do państwa, często większe znaczenie mają okoliczności faktyczne, które będą budowały jej tożsamość. Państwo przy określaniu zasad nabycia lub utraty obywatelstwa coraz częściej decyduje się na wzięcie pod uwagę również elementów faktycznych, które pomagają definiować więź między jednostką a państwem. Do tych elementów należą np.: miejsce zamieszkania, znajomość języka, miejsce urodzenia, czy zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem danego państwa⁹. W ten sposób okoliczności faktyczne mogą mieć istotny wpływ na istnienie więzi prawnej wynikającej z przepisów o obywatelstwie.

⁵ Wyrok TK z 18.01.2012 r., sygn. Akt Kp5/09.

⁶ A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 29.

⁷ Szerzej na temat modeli konstytucyjnych dot. narodu i obywatelstwa Francji i Niemiec, zob. M. Rosenfeld, *The identity of the constitutional subjects. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*, London–New York, 2010, s. 152–158.

⁸ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, s. 87–88.

⁹ *Ibidem*, s. 65–66. W prawie polskim, zgodnie z art. 34 Konstytucji RP, przyjęto zasadę *ius sanguinis*, zgodnie z którą obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców posiadających obywatelstwo polskie. Poza nabyciem obywatelstwa z mocy samego prawa,

Na tym tle, biorąc pod uwagę rozważania dotyczące powiązania obywatelstwa z narodem i więzi z państwem, obywatelstwo unijne nabiera cech odrębnych. Jest to bowiem obywatelstwo ponadnarodowe, a jego ustanowienia nie można traktować jako momentu, który zapoczątkował tworzenie się narodu na poziomie unijnym. Również, jeżeli będziemy stać na stanowisku o etnicznych korzeniach obywatelstwa i narodu, w przypadku obywatelstwa unijnego nie można twierdzić, że zrodziło się ono na gruncie wspólnoty związanej językowo, kulturowo i historycznie¹⁰. Na zagadnienie to zwrócił uwagę Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego. Konstrukcja obywatelstwa unijnego wskazuje, że nie jest ono podstawą do ustanowienia jednolitej wspólnoty o charakterze narodu na poziomie europejskim¹¹. Wspólnota narodowa pozostaje elementem ściśle związanym z suwerenną władzą państwa i to ona jest źródłem legitymacji demokratycznej. Ze względu na brak istnienia „narodu europejskiego”, rola obywatelstwa unijnego jest więc zupełnie inna, niż jego odpowiednika na poziomie krajowym. Ma ono poprzez ustanowienie praw charakterystycznych dla obywateli UE, wzmocnić pozycję prawną jednostki w prawie UE i podkreślić polityczny charakter współpracy między państwami członkowskimi. Tworzenie rzeczywistej więzi między obywatelem a UE jako organizacją międzynarodową jest zadaniem niezwykle trudnym. W początkowym okresie istnienia tej instytucji podkreślano, że miała ona przede wszystkim znaczenie symboliczne, ze względu na jej stosunkowo ograniczony zakres uprawnień, czy brak wyraźnie wskazanych obowiązków, które na obywatelach UE miały ciążyć. Ponadto, obywatelstwo UE długo było ujmowane jako „nowa szata” istniejącego już wcześniej modelu obywatela rynkowego, który dzięki swojej aktywności ekonomicznej mógł korzystać ze swobód rynku wewnętrznego¹².

Mimo pochodnego i dodatkowego charakteru obywatelstwa unijnego w stosunku do obywatelstwa krajowego, należy mieć na uwadze, że kompetencja państw członkowskich do kształtowania zakresu podmiotowego obywatelstwa unijnego poprzez krajowe przepisy, ulega pewnym ograniczeniom. W przypadku, gdy dana sprawa wchodzi w zakres prawa UE, państwa członkowskie nie mogą kierować się regułą „obywatelstwa efektywnego”. Została ona na gruncie prawa międzynarodowego publicznego potwierdzona w sprawie *Nottebohm*. Zgodnie z jej założeniami, w przypadku podwójnego obywatelstwa przeważa to, które państwo trzecie uzna

ustawa o obywatelstwie z 2009 r. (Dz. U. 2012 r., poz. 161) przewiduje możliwości nadania obywatelstwa RP oraz uznania za obywatela RP. W tych dwóch przypadkach brane są pod uwagę wskazane w ustawie okoliczności faktyczne, do których zalicza się m.in. odpowiednio długi pobyt na terenie RP, znajomość języka polskiego, czy informacje o źródłach utrzymania osoby starającej się o obywatelstwo polskie.

¹⁰ Sama dewiza Unii Europejskiej – „Zjednoczona w różnorodności” wskazuje, że podstawą UE jest jej różnorodność kulturowa i historyczna.

¹¹ Wyrok FTK z 30.06.2009 r. w sprawie 2 BvE 2/08 (Lisbon case), pkt 346. Szerzej na temat tego rozstrzygnięcia por. P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna” a traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., *Ius Novum* 2010, nr 2, s. 7; K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K32/09)*, Europejski Przegląd Sądowy nr 11/2011, s. 4; F. Mayer, *Rashomon à Karlsruhe*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 2010, vol. 46, no. 1, s. 77.

¹² Szerzej na ten temat, wraz z powołaną literaturą, por. D. Kostakopoulou, *European Union Citizenship: Writing the Future*, *European Law Journal*, vol. 12, no. 5, September 2007, s. 625.

za dominujące, a międzynarodowa skuteczność obywatelstwa uzależniona jest od efektywności obywatelstwa definiowanej przy pomocy określonych kryteriów materialnych¹³. Takie podejście zostało odrzucone przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Micheletti*¹⁴. Trybunał orzekł wówczas, że władze hiszpańskie nie mogły stosować reguły efektywności i uznać obywatela posiadającego podwójne obywatelstwo (włoskie i argentyńskie), za obywatela argentyńskiego, w ten sposób odmawiając mu prawa korzystania ze swobody przedsiębiorczości. Trybunał ograniczając stosowanie w prawie UE reguły obywatelstwa efektywnego, kierował się zasadą niedyskryminacji ze względu na pochodzenie państwowe. Sprawa *Micheletti*, poza odrzuceniem na gruncie prawa UE doktryny obywatelstwa efektywnego, zapoczątkowała stosowanie ważnej formuły interpretacyjnej, zgodnie z którą państwa członkowskie przy ustalaniu zasad nabycia lub utraty obywatelstwa krajowego powinny kierować się poszanowaniem prawa unijnego¹⁵. Powyższa reguła została potwierdzona w sprawie *Rottmann*¹⁶, która dotyczyła zakresu swobody państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji o pozbawieniu obywatelstwa krajowego, w sytuacji, gdy taka decyzja powoduje jednocześnie pozbawienie statusu obywatela UE. Trybunał stojąc przed bardzo trudnym zadaniem, podkreślił, że tego rodzaju problem ze względu na jego charakter i skutki, należy do zakresu prawa unijnego. Oznacza to, że krajowe reguły odnoszące się do ustalania zakresu podmiotowego obywatelstwa krajowego, ze względu na jego powiązanie z obywatelstwem UE, wchodzą w zakres prawa UE. Państwa członkowskie swoje kompetencje w tym zakresie powinny wykonywać z poszanowaniem prawa unijnego, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. Tym samym swoboda państw członkowskich dotycząca możliwości pozbawienia obywatelstwa krajowego jest, przynajmniej w teorii, istotnie ograniczona. Oznacza to, że decyzja taka jak w sprawie *Rottmann*, pozbawiająca obywatelstwa krajowego naturalizowanego obywatela niemieckiego, który obywatelstwo to uzyskał w wyniku podstępu, powinna być poddana kontroli przez sąd krajowy, który ma ocenić jej proporcjonalność z punktu widzenia skutków jakie odnosi ona dla statusu obywatelstwa unijnego¹⁷. Trybunał w wyroku tym wskazał na elementy, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie proporcjonalności środka prawnego pozbawiającego obywatelstwa krajowego, skutkującego pozbawieniem obywatelstwa Unii. Przede wszystkim istotne jest zbadanie, czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do powagi naruszenia

¹³ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, s. 60–61.

¹⁴ Wyrok TS z 07.07.1992 r., w sprawie C-369/90, *Mario Vicente Micheletti i in. p. Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295.

¹⁵ *Ibidem*, pkt 10.

¹⁶ Wyrok TS z 02.03.2010 r., w sprawie C-135/08, *Janko Rottmann p. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104. Szczegółowe omówienie wyroku, por. D.E. Harasimiuk, *Rola przepisów państw członkowskich przy określaniu zakresu podmiotowego obywatelstwa UE – uwagi na tle wyroku TSUE z 2 marca 2010 r. w sprawie Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*, sygn. C-135/08, w: D.E. Harasimiuk, M. Olszówka, A. Zinkiewicz (red.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014, s. 42–54.

¹⁷ D. Pudzianowska, *Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia obywatelstwa Unii?*, [w:] G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat- osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015, s. 153–154.

prawa przez zainteresowanego obywatela, jak długi czas upłynął od nadania do cofnięcia obywatelstwa, a także czy istnieje możliwość przywrócenia danej jednostce obywatelstwa państwa pochodzenia¹⁸. Trudno jednoznacznie ocenić jak wnikliwa była analiza proporcjonalności decyzji pozbawiającej obywatelstwa dokonana przez sąd krajowy. Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości przekazujące ocenę proporcjonalności sądowi krajowemu, czyni zakładane ograniczenie kompetencji państw członkowskich w obszarze obywatelstwa (wykonywanie tej kompetencji z poszanowaniem prawa UE) jedynie teoretycznym i warunkowym, zależnym od oceny dokonywanej na poziomie krajowym. W związku z powyższym, nadal nie można mówić o bardziej zaawansowanej autonomizacji obywatelstwa unijnego względem krajowego, a pochodny charakter tego pierwszego wciąż pozostaje jego istotną cechą konstytutywną¹⁹.

3. KLAUZULA POSZANOWANIA TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH A OBYWATELSTWO UE

Złożoność relacji między prawem krajowym a porządkiem unijnym została ujęta w tzw. klauzuli poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich. Wyraźne odwołanie do tożsamości narodowych państw członkowskich znalazło się już w art. F TUE, który po traktacie amsterdamskim stał się przepisem art. 6 ust. 3 TUE. Przepis ten, który stanowił, że „Unia respektuje tożsamość narodową państw członkowskich” miał wówczas niewielkie znaczenie orzecznicze i był bardziej sygnałem politycznym mającym być przeciw wagą dla ponadnarodowych tendencji dominujących w tamtym czasie we Wspólnocie²⁰. Prawdziwy wzrost znaczenia klauzuli poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich nastąpił po wejściu w życie traktatu z Lizbony, który problematykę tę uregulował w art. 4 ust. 2 TUE w brzmieniu różniącym się od pierwotnego. Obecnie przepis ten stanowi, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (...)”. Jest to aktualnie jeden z najczęściej komentowanych przepisów w doktrynie prawa unijnego, a samo pojęcie tożsamości narodowej nabrało fundamentalnego znaczenia dla określania wzajemnych relacji między prawem krajowym a prawem UE²¹. Jak zauważa R. Toniatti, wzrost znacze-

¹⁸ Wyrok TS w sprawie C-135/08, *Janko Rottmann p. Freistaat Bayern*, pkt 56.

¹⁹ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej*, [w:] G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw...*, s. 30.

²⁰ L.F.M. Besselink, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, *Utrecht Law Review* 2010, vol. 6, issue 3, s. 40–41; dostępny na: <http://ssrn.com/abstract=1714350> [dostęp: 09.08.2016], podobnie V. Constantinesco, *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identité constitutionnelles nationales. Convergence ou contradiction? Contrepoint ou hierarchie?*, [w:] J.-C. Masclet, H. Ruiz-Fabri, Ch. Boutayeb, S. Rodrigues (red.), *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union européenne: Union de droit, Union des droits*, Ed. A. Pedone, Paryż 2010, s. 83.

²¹ Por. m.in.: M.R. Donnarumma, *Integration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de Justice et des cours constitutionnelles*, *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/4, no 84, s. 719; D. Ritleng, *Le droit au respect de l'identité constitutionnelle*

nia pojęcia tożsamości narodowej w dobie obecnej wiązać należy ze zmieniającym się podejściem do pojęcia suwerenności państw²². Tradycyjnie ujmowana suwerenność²³, w obliczu wyzwań wynikających z procesów właściwych dla integracji europejskiej podlega istotnym przeobrażeniom. Suwerenność przestaje być postrzegana jako nieograniczona możliwość wpływu na inne państwa, czy jako wyraz siły niepodlegającej wpływowi zewnętrznemu²⁴. Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się dla państw członkowskich z ograniczeniem części ich suwerennych uprawnień i przekazaniem ich na poziom ponadnarodowej organizacji międzynarodowej, jaką jest UE. Jak jednak wskazuje się w literaturze, transfer części uprawnień państwa członkowskiego na rzecz UE nie oznacza utraty jego suwerenności²⁵. Uczestnictwo w procesach integracyjnych, będące świadomym wyborem państw członkowskich w UE, wiąże się z możliwościami lepszego radzenia sobie z szeregiem problemów ekonomicznych, czy prawnych. Jak zauważa J. Kranz, w przypadku UE obecne kryzysy nie są wyrazem braków instrumentów, czy problemów związanych z suwerennością państwa, ale raczej związane są ze słabością przywództwa politycznego²⁶. S. Konopacki uznaje wręcz, że przekazując niektóre uprawnienia państwo członkowskie zyskuje na suwerenności. Autor uważa, że państwo będąc faktycznie uzależnione od czynników zewnętrznych ograniczających jego suwerenność, (takich jak współzależność międzynarodowa w sferze ekonomii, bezpieczeństwa, czy ochrony środowiska, prowadząca do uzależnienia państw od gospodarki światowej, czy układów regionalnych) dzięki członkostwu w UE staje się bardziej władne regulować sprawy wewnętrzne i zagraniczne²⁷.

Naturalną, traktatową gwarancją tradycyjnie ujmowanych suwerennych uprawnień, które pozostały przy państwach, staje się uregulowana traktatowo możliwość

nationale, [w:] J.-Ch. Barbato, J.-D. Mouton (red.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux Etats Membres de l'UE? Reflexions a partir des notions d'identité et de solidarité*, Bryulant Bruxelles 2010, s. 23; K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 4, s. 9; A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under Lisbon treaty*, *Common Market Law Review* vol. 48/2011, s. 1417; G. Van der Schyff, *The constitutional relationship between the European Union and its Member States: the role of national identity in article 4(2) TEU*, *European Law Review* 2012, vol. 37(5), s. 563; A. Saiz Arnaiz, C. Alcobero Llivina C. (red.), *National constitutional identity and european integration*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013; K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 40; Constantinesco V., *Le statut d'Etat europeen: quelle place pour l'autonomie et l'identité constitutionnelle nationales?*, *Revue des Affaires Europeennes*, 3/2013, s. 447; E. Cloots, *National identity in EU law*, Oxford 2015.

²² R. Toniatti, *Sovereignty lost, constitutional identity regained*, [w:] A. Saiz Arnaiz, C. Alcobero Llivina (red.), *National Constitutional...*, s. 56.

²³ Szeroko na temat pojęcia suwerenności państwa w prawie międzynarodowym, por. R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 91 i nast.

²⁴ Szerzej na ten temat, por. wyrok TK z 24.11.2010 r., sygn. ak K 32/09 (wyrok dot. traktatu z Lizbony), s. 16 i nast.

²⁵ R. Kwiecień, *Suwerenność...*, s. 103.

²⁶ J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015, s. 41.

²⁷ S. Konopacki, *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, *Studia Europejskie* 3/2008, s. 16–17.

wystąpienia z UE (art. 50 TFUE) oraz poszanowanie ich tożsamości narodowej przez UE. Przepis art. 4 ust. 2 TUE wskazuje elementy, które w pewnym stopniu definiują to pojęcie. Tożsamość narodowa w ujęciu traktatowym jest bowiem nierozzerwalnie związana ze strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państwa członkowskiego, a także z jego podstawowymi funkcjami odnoszącymi się do zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego. Oznacza to, że Unia Europejska nie powinna ingerować w konstytucyjne struktury państwa członkowskiego²⁸. Jest to wąskie rozumienie pojęcia tożsamości narodowej, które można utożsamić z często stosowanym przez krajowe sądy konstytucyjne pojęciem tożsamości konstytucyjnej²⁹. Jak zauważył rzecznik generalny M. Poires Maduro w opinii w sprawie *Michaniki*, „(...) tożsamość narodowa obejmuje bezsprzecznie tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego. Fakt ten znajduje potwierdzenie, w razie potrzeby, w próbie wyszczególnienia elementów tożsamości narodowej (...) w art. 4 ust. 2 TUE”³⁰. W literaturze zwraca się jednak uwagę, że pojęcie tożsamości narodowej rozumiane szerzej, staje się kontrapunktem dla procesu integracji europejskiej. Przeciwwstawia ono procesowi tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy różnorodne tradycje narodowe, językowe, czy kulturowe, które procesowi integracji nie powinny podlegać³¹. Jak wskazuje K. Kowalik-Bańczyk, tożsamość narodowa jest pojęciem otwartym i zmiennym w zależności od państwa, którego tożsamość jest analizowana³².

Powiązane ściśle z klauzulą tożsamości narodowej pojęcie tożsamości konstytucyjnej, zostało sprecyzowane i upowszechnione w europejskiej przestrzeni prawnej przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny³³. W wyroku dot. traktatu z Lizbony, FTK do składników niemieckiej tożsamości konstytucyjnej zaliczył m.in. takie obszary jak: obywatelstwo, cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, dochody i wydatki publiczne, czy ingerencja w korzystanie z praw podstawowych³⁴. Biorąc pod uwagę cel niniejszego opracowania, należy zwrócić szczególną uwagę na umiejscowienie obywatelstwa państwa członkowskiego jako elementu tworzącego tożsamość narodową (konstytucyjną) państwa. Bez wątpienia, w świetle wcześniejszych rozważań na temat relacji między obywatelstwem krajowym a obywatelstwem unijnym, podejście FTK jest jak najbardziej uzasadnione. Państwa członkowskie mają bowiem możliwość kształtowania zakresu

²⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa...*, s. 40.

²⁹ Szerzej na temat pojęcia tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich, por. A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne...*, s. 66–77.

³⁰ Opinia rzecznika generalnego M. Poires Madury z dnia 08.10.2008 r. w sprawie C-213/07, *Michaniki AE p. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypopyrgos Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE)*, dawniej *Pantechniki AE, Syndesmos Epicheiriseon Periodikou Typou, Somateio*, ECLI:EU:C:2008:544, pkt 31.

³¹ M. Claes, *National identity: trump card or up for negotiation?*, [w:] A. Saiz Arnaiz, C. Alcoberto Llivina (red.), *National Constitutional...*, s. 109.

³² K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość...*, s. 40–41.

³³ A. Kustra, *Sądy konstytucyjne...*, s. 67.

³⁴ Wyrok FTK z 30.06.2009 r. w sprawie 2 BvE 2/08 (Lisbon case), pkt 249. Por. także, K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości...*, s. 7.

podmiotowego obywatelstwa unijnego. Należy jednak pamiętać o zastrzeżeniu wprowadzonym przez Trybunał Sprawiedliwości dotyczącym konieczności poszanowania prawa unijnego przy wykonywaniu kompetencji państwa członkowskiego dotyczącej nadawania lub pozbawiania obywatelstwa krajowego. Tym samym tworzy się trudna do jasnego zdefiniowania zależność, bowiem element tożsamości narodowej państwa członkowskiego staje się jednym z czynników warunkujących zakres obywatelstwa unijnego³⁵. Problem ten nie był bezpośrednio analizowany przez Trybunał Sprawiedliwości. Sprawa *Rottmann* jest jak dotąd jedyną, w której można doszukiwać się próby podjęcia przez Trybunał tego zagadnienia. Należy jednak mieć na uwadze, że wyrok w sprawie *Rottmann* zapadł na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego. Zatem wyraźnego odniesienia do art. 4 ust. 2 TUE w obecnym brzmieniu być nie mogło. Na problem związany z tożsamością narodową bezpośrednio zwrócił uwagę jedynie rzecznik generalny M. Poires Maduro, który odwołał się do art. 6 ust. 3 TUE (w brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego). Rzecznik generalny analizując zależność między obywatelstwem krajowym a obywatelstwem unijnym uznał, że ewentualne wprowadzenie zakazu pozbawienia określonej osoby obywatelstwa krajowego, pociągające za sobą utratę obywatelstwa unijnego, prowadziłyby do faktycznego odebrania państwu członkowskiemu uprawnień do regulowania zagadnień własnego obywatelstwa. Przyjęcie takiego poglądu naruszałoby w opinii rzecznika wyrażony w art. 6 ust. 3 TUE obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich³⁶. Rzecznik uznał, że ustalanie przez państwa członkowskie składu wspólnoty politycznej, polegające na możliwości decydowania o przyznaniu lub pozbawieniu obywatelstwa krajowego, jest bez wątpienia istotnym elementem tożsamości narodowej³⁷. Analiza ta, chociaż opierająca się na przepisie, który zmienił swoje brzmienie i miejsce w traktacie, pozostaje aktualna również na gruncie obecnie obowiązującego przepisu art. 4 ust. 2 TUE. Należy jednak zauważyć, że zupełne wyłączenie zagadnień związanych z określaniem zakresu podmiotowego obywatelstwa krajowego (obywatelstwa UE) spod reguł prawa unijnego jest niedopuszczalne, ponieważ prowadzi do znacznego osłabienia kompetencji UE do kształtowania praw i obowiązków swoich obywateli. Stąd, potwierdzona wyrokiem TS w sprawie *Rottmann*, konieczność poszanowania przez państwa członkowskie prawa unijnego, a zwłaszcza zasady proporcjonalności, przy podejmowaniu decyzji wpływających na zakres podmiotowy obywatelstwa unijnego. Poszanowanie tożsamości narodowej w przypadku uprawnień państw członkowskich dotyczących nadawania lub pozbawiania obywatelstwa krajowego ma zatem granice wyznaczone przez obowiązek poszanowania przez państwa członkowskie prawa unijnego. Nie może bowiem dojść zarówno do sytuacji zupeł-

³⁵ Na podobny problem zwraca uwagę S. Konopacki, *Problem suwerenności...*, s. 13–14. Autor przyjmuje, że paradoks konstrukcji prawnej obywatelstwa unijnego polega na tym, że obywatelstwo państwa członkowskiego określa zakres kategorii ponadnarodowych, którymi są prawo europejskie i obywatelstwo unijne. Suwerenność państwa narodowego jest podstawowym czynnikiem określania obywatelstwa krajowego, a co za tym idzie unijnego.

³⁶ Opinia rzecznika generalnego M. Poiresa Madury w sprawie *Rottmann*, pkt 24–25.

³⁷ *Ibidem*.

nego wyłączenia tych zagadnień spod zakresu prawa unijnego, jak i do sytuacji gdy instytucja pochodna i dodatkowa (obywatelstwo unijne) będzie determinować istnienie instytucji pierwotnej (obywatelstwa krajowego)³⁸.

Powyższe rozważania dotyczyły wpływu klauzuli poszanowania tożsamości narodowej państwa członkowskiego na zakres podmiotowy obywatelstwa unijnego. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony i objęciu nowego art. 4 ust. 2 TUE zakresem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, klauzula poszanowania tożsamości narodowej zaczęła być stosowana przez Trybunał m.in. w sprawach związanych z zakresem przedmiotowym obywatelstwa unijnego. Jak wskazuje się w literaturze, powoływanie się na tożsamość narodową może być wykorzystywane obecnie przez państwa członkowskie w celu uzasadnienia odstępstw od gwarancji traktatowych i wykluczenia skuteczności przepisów unijnych naruszających tożsamość narodową państwa członkowskiego³⁹. Właśnie w tym kontekście klauzula tożsamości narodowej została powołana przez Trybunał Sprawiedliwości w dwóch sprawach: *Sayn-Wittgenstein*⁴⁰ oraz *Runevič-Vardyn*⁴¹. Obydwie dotyczyły kwestii związanych z uprawnieniami państw członkowskich w zakresie nadawania i pisowni nazwisk osób fizycznych⁴². W sprawie *Sayn-Wittgenstein*, chodziło o decyzję władz austriackich polegającą na sprostowaniu w aktach stanu cywilnego nazwiska obywatelki austriackiej, która w wyniku przysposobienia przez obywatela niemieckiego otrzymała jego nazwisko, tzn. „Fürstin von Sayn-Wittgenstein”. Nazwisko w takim brzmieniu zostało pierwotnie wpisane do austriackich akt stanu cywilnego, a skarżąca w postępowaniu głównym posługiwała się nim na podstawie dokumentów potwierdzających tożsamość wydanych przez władze austriackie (paszport) oraz władze niemieckie (prawo jazdy). Ponadto skarżąca pod nazwiskiem „Fürstin von Sayn-Wittgenstein” zarejestrowała w Niemczech działalność gospodarczą. Przedstawiony stan faktyczny trwał 15 lat, do momentu wydania przez austriacki trybunał konstytucyjny wyroku w sprawie o podobnych okolicznościach, w którym orzekł on, że zgodnie z austriacką ustawą o zniesieniu szlachectwa, obywatele austriaccy nie mają prawa posługiwania się tytułami szlacheckimi. Rozstrzygnięcie to pocią-

³⁸ *Ibidem*, pkt 24 i 26.

³⁹ Por. M. Safjan, P. Miklaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyróżnawczego*, Przegląd Sejmowy 2011/6, s. 43; K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość...*, s. 48; A. Von Bogdandy i S. Schill zwracają uwagę, że klauzula tożsamości narodowej staje się narzędziem łagodzenia konfliktów pomiędzy TSUE a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich dotyczących zakresu zasady nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym. Por. A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming...*, s. 1417.

⁴⁰ Wyrok TS z 22.12.2010 r., w sprawie C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2010:806. Zob. L.F.M. Besselink, *Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010*, nyr. *Common Market Law Review* vol. 49/2012, s. 671.

⁴¹ Wyrok TS z 12.05.2011 r., w sprawie C-391/09, *Malgożata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn p. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, ECLI:EU:C:2011:291. Zob. A. Dorabalska, *Glosa do wyroku C-391/09, Państwo i Prawo* 2011/9, s. 116; H. Van Eijken, *Case C-391/09, Malgożata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others. Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011*, nyr., *Common Market Law Review* vol. 49/2012, s. 809.

⁴² Szerzej na ten temat, M. Taborowski, *Swobodny przepływ osób w UE a nazwiska osób fizycznych – uwagi na tle orzecznictwa TS*, Europejski Przegląd Sądowy nr 1/2012, s. 22.

gnęło za sobą decyzje władz wiedeńskich o konieczności sprostowania akt stanu cywilnego skarżącej, tak by jej nazwisko zostało pozbawione tytułów szlacheckich i przybrało formę „Sayn-Wittgenstein”. Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał sprawę w świetle art. 21 TFUE, gwarantującego obywatelom UE swobodę przemieszczania się. Trybunał uznał, że przepis ten stoi na przeszkodzie unormowaniu austriackiemu, które może doprowadzić do powstania „konkretnego ryzyka” odpiarania przez obywatela Unii Europejskiej podejrzeń dotyczących jego tożsamości. Mogą one wynikać z rozbieżności nazwisk w nowych dokumentach tożsamości wystawionych przez państwo pochodzenia i dokumentach wydanych w państwie, w którym obywatel przebywa (w przypadku skarżącej chodziło np. o niemieckie prawo jazdy). Stwierdzona przeszkoda w swobodnym przepływie osób została jednak przez Trybunał uzasadniona poprzez odwołanie się do względów ochrony porządku publicznego⁴³. Sąd austriacki wysunął argument odnoszący się do znaczenia ustawy o zniesieniu szlachectwa dla zagwarantowania zasady równości, co z kolei jest jednym z elementów tożsamości narodowej, który powinien podlegać ochronie. Trybunał Sprawiedliwości uwzględniając taką interpretację posłużył się art. 4 ust. 2 TUE jedynie pomocniczo, uznając że poszanowanie tożsamości narodowej państwa członkowskiego, której jednym z elementów jest zasada równości oraz republikański ustrój państwa, mieści się w zakresie traktatowej derogacji ochrony porządku publicznego. Oznacza to, że w sprawie *Sayn-Wittgenstein* art. 4 ust. 2 TUE nie został zastosowany jako autonomiczna derogacja traktatowa, ale wykorzystany jako przepis pomocniczy przy definiowaniu pojęcia porządku publicznego⁴⁴.

W drugim z wymienionych wyroków - *Runevič-Vardyn* - klauzula tożsamości narodowej została wykorzystana przy ocenie litewskich reguł dotyczących pisowni nazwisk. Stan faktyczny dotyczył obywatelski litewskiej, należącej do mniejszości polskiej oraz jej męża – obywatela polskiego. Problemem był sposób pisowni ich imion i nazwisk w litewskich dokumentach urzędowych (akcie urodzenia skarżącej oraz akcie małżeństwa). Władze litewskie wydając właściwe dokumenty posłużyły się pisownią odpowiednią dla języka litewskiego, tzn. niezawierającą polskich znaków diakrytycznych oraz liter (w języku litewskim nie występuje litera „W”). W opinii skarżących, wnoszących w postępowaniu krajowym o zapis ich imion i nazwisk zgodnie z regułami języka polskiego, stanowiło to naruszenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Władze litewskie w postępowaniu przed TS argumentowały, że „język litewski stanowi wartość konstytucyjną, która chroni tożsamość narodową, przyczynia się do integracji obywateli, zapewnia wyrażenie suwerenności narodowej, niepodzielność państwa oraz prawidłowe funkcjonowanie służb państwowych i samorządowych”⁴⁵. Trybunał Sprawiedliwości uznał stanowisko władz litewskich, podkreślając, że ochrona języka urzędowego państwa

⁴³ L.F.M. Besselink, zwraca uwagę, że w wyroku *Sayn-Wittgenstein* wyjątek ochrony porządku publicznego został po raz pierwszy wykorzystany w sprawie dotyczącej obywatelstwa unijnego rozpatrywanej bezpośrednio na podstawie art. 21 TFUE. Dotąd tego rodzaju wyjątek był stosowany dla uzasadnienia decyzji o zakazie wjazdu lub wydalenia obywatela UE. Por. L.F.M. Besselink, *Case C-208/09...*, s. 681.

⁴⁴ A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming...*, s. 1424.

⁴⁵ Wyrok TS w sprawie C-391/09, *Runevič-Vardyn*, pkt 84.

członkowskiego mieści się w zakresie tożsamości narodowej, chronionej przez art. 4 ust. 2 TUE. Dla wzmocnienia argumentacji, Trybunał sięgnął do art. 3 ust. 3 akapit 4 TUE oraz art. 22 Karty praw podstawowych UE, według których Unia szanuje różnorodność kulturową i językową swoich państw członkowskich. Do sądu krajowego należała ostateczna ocena istnienia przeszkody w swobodnym przepływie osób i możliwości jej uzasadnienia właśnie względami związanymi z ochroną tożsamości narodowej – ochroną języka urzędowego danego państwa.

Jak wynika z powołanych orzeczeń, ochrona tożsamości narodowej staje się istotną wartością braną pod uwagę przy uzasadnieniu ograniczeń swobody przepływu obywateli UE. W omawianych sprawach przepis art. 4 ust. 2 TUE nie został jednak wykorzystywany przez Trybunał Sprawiedliwości jako autonomiczna podstawa uzasadniająca odstępianie od swobód gwarantowanych prawem UE. Klauzulą z art. 4 ust. 2 TUE Trybunał posłużył się jako dodatkową wskazówką interpretacyjną wzmacniającą zastosowanie uznanych już wcześniej traktatowo i orzecznictwem nadzwyczajnych względów stanowiących derogację od przepisów gwarantujących swobodny przepływ osób.

4. OBYWATELSTWO UE A TOŻSAMOŚĆ EUROPEJSKA

Obywatelstwo, jak wskazuje W. Sadurski ma dwa główne wymiary – formalno-prawny i polityczno-symboliczny⁴⁶. Pierwszy z nich, dominujący w przypadku obywatelstwa UE, obejmuje przewidziane traktatowo uprawnienia, które dzięki rozszerzającej interpretacji Trybunał Sprawiedliwości UE, stały się z czasem częścią podstawowego statusu każdego obywatela państwa członkowskiego⁴⁷. Do praw przyznanych bezpośrednio obywatelom UE należą: swoboda przemieszczania się i pobytu (art. 21 TFUE), prawa wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach lokalnych realizowane według miejsca zamieszkania obywatela UE, a nie przynależności państwowej (art. 22 TFUE), prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich (art. 23 TFUE), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 24 akapit 2 TFUE), skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 akapit 3 TFUE), prawo zwracania się do każdej instytucji unijnej (art. 24 akapit 4 TFUE) oraz prawo tzw. europejskiej inicjatywy obywatelskiej

⁴⁶ W. Sadurski, *Obywatelstwo...*, s. 23.

⁴⁷ Proces umacniania obywatelstwa unijnego jako podstawowego statusu każdego obywatela państwa członkowskiego został zapoczątkowany przez TS w wyroku z 20.09.2001 r. w sprawie C-184/99 *Rudy Grzelczyk p. Centre public d'aide d'Otignies-Louvain-la Neuve*, Rec. 2001, s. I-06193, pkt 31. Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, że ani TUE, ani TFUE nie wymieniają wprost obowiązków obywateli UE, które kształtowałyby ich status prawny. D. Kochenov, (*EU Citizenship without Duties*, *European Law Journal*, vol. 20, no. 4, July 2014, s. 482) stoi na stanowisku, że obywatelstwo w ogóle, a obywatelstwo unijne w szczególności, uwalnia się od istniejącej początkowo korelacji praw i obowiązków. Autor uznaje, że opierając system prawny na uprawnieniach, a nie obowiązkach, w pełni gwarantuje się zasady demokratycznego państwa prawnego, w którym obywatele powinni być prawdziwie wolni. Odmienne, uznając, że uprawnienia nie mogą być odłączone od obowiązków, jakie obywatele mają wobec państwa lub UE, R. Bellamy, *A Duty-Free Europe? What's Wrong with Kochenov's Account of EU Citizenship Rights*, *European Law Journal*, vol. 21, no. 4, July 2015, s. 558.

(art. 24 ust. 1 TFUE w zw. z art. 11 TUE). Jak wskazują badania prowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej w 2015 r., obywatele państw członkowskich wykazują się średnią świadomością dotyczącą zarówno samego statusu obywatelstwa unijnego, sposobu jego nabywania, jaki i przysługujących im praw. Chociaż dla 87% badanych „obywatelstwo UE” jest terminem znajomym, jedynie 52% wie, co on oznacza. Gorzej kształtują się dane odnoszące się do znajomości przysługujących uprawnień – 42% badanych twierdzi, że czują się bardzo dobrze lub wystarczająco poinformowani na temat przysługujących im praw. Mimo to, 84% obywateli ma świadomość prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a 83% wie o możliwości złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, petycji do PE oraz zwrócenia się do KE. Najmniejsza świadomość dotyczy praw wyborczych w wyborach lokalnych (54% badanych prawidłowo stwierdza, że obywatel UE mieszkający w ich państwach ma bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych). Świadomość posiadania pozostałych uprawnień kształtuje się w przedziale 67–77%⁴⁸.

Można zauważyć, że część z przyznanych traktatowo uprawnień ma ścisły związek z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego (swoboda przemieszczania się i pobytu) i w ten sposób umacnia realizację istniejącej od początku integracji swobody przepływu osób, a część z nich to uprawnienia o charakterze politycznym. O ile pierwsze z wymienionych uprawnień jest specyficzne dla obywatelstwa UE, o tyle uprawnienia wyborcze, czy związane z relacjami między jednostką a instytucjami unijnymi, są uprawnieniami typowymi dla instytucji obywatelstwa w ogóle. Określają one bowiem relacje między jednostką a wspólnotą polityczną, której jest ona częścią. W ten sposób wymiar formalno-prawny zachodzi na wymiar symboliczno-polityczny obywatelstwa. W drugim z tych wymiarów obywatelstwo przede wszystkim wyznacza stosunki między obywatelem a wspólnotą polityczną oraz relacje między samymi obywatelami⁴⁹. Jak wskazuje W. Sadurski, główną treścią obywatelstwa w tym sensie jest tożsamość, rozumiana jako „identyfikacja z tym co w oczach obywateli łączy ich jako członków tej samej wspólnoty”⁵⁰. W przypadku obywatelstwa unijnego pojawia się zatem problem określenia tożsamości europejskiej, która pozwalałaby obywatelom UE identyfikować się z Unią jako organizacją, działaniami jej instytucji oraz czuć więź między obywatelami pochodzącymi z różnych państw członkowskich. To, czy taka uniwersalna tożsamość europejska w ogóle jest możliwa, jest przedmiotem debaty doktrynalnej⁵¹. W przypadku obywatelstwa unijnego nie można oczekiwać tak oczywistego poczucia

⁴⁸ Flash Eurobarometer 430, Report, European Union Citizenship, March 2016, dokument dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2016-flash-eurobarometer-430-citizenship_en.pdf [dostęp: 1.08.2017].

⁴⁹ W. Sadurski, *Obywatelstwo...*, s. 25–26.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 26.

⁵¹ Por. m.in. S. Kadelbach, *Union Citizenship*, [w:] A. Von. Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Hart-CH Beck-Nomos, Oxford – Munchen, s. 470–475; P. Magnette, *How can one be European? Reflections on the Pillars of European Civic Identity*, *European Law Journal*, vol. 13, no. 5, September 2007, s. 664; D. Kostakopoulou, *On European Identity*, w: R. Bellamy (red.), U. Saiger (red.), *EU Citizenship and the Market*, The European Institute UCL, 2011 tekst dostępny na stronie: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2117157 [dostęp: 24.08.2016]; eadem, *European Union Citizenship...*, s. 625–626; F. Benoît-Rohmer, *Identité européenne et identité nationale. Absorption, complémentarité ou conflit*, w: *Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué. Chemins d'Europe*, Dalloz, Paris 2010, s. 63–64.

identyfikacji i przynależności, jak w przypadku obywatelstwa krajowego i przynależności do narodu. Tożsamość narodowa i europejska będą się od siebie różniły, chociaż czasami będą wykazywać punkty styeczne. W kontekście uwag o obywatelstwie UE, należy podkreślić, że tożsamość europejska może być ujmowana w sposób subiektywny i obiektywny. Pierwszy z nich to ten przedstawiony wyżej, zasadzający się na poczuciu przynależności jednostki do wspólnoty politycznej, jaką jest Unia. Tożsamość europejska w ujęciu obiektywnym będzie obejmowała pewien ogólny zbiór wartości istotnych dla procesu integracji europejskiej, gdzie część z nich będzie miała znaczenie bazowe (fundamentalne), a część będzie pochodną mechanizmów integracyjnych. Będzie to zatem tożsamość Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Na konieczność wzmocnienia tożsamości europejskiej ujmowanej w ten właśnie sposób zaczęto wyraźnie zwracać uwagę już w Deklaracji z Kopenhagi z 1973 r o tożsamości europejskiej⁵². Dziewięć ówczesnych państw członkowskich podkreśliło konieczność szukania jedności we wzajemnych relacjach i w tym celu podjęło się próby zdefiniowania tożsamości europejskiej. Określano ją w oparciu o wspólne dla wszystkich państw wartości, do których należą: zasady demokracji przedstawicielskiej, państwo prawa, sprawiedliwość społeczna oraz poszanowanie praw człowieka. Jest to zatem ta część wartości budujących tożsamość europejską, która pokrywa się z wartościami mogącymi być częścią tożsamości narodowej każdego z państw członkowskich. W omawianym dokumencie wymienione zostały również określone składniki tożsamości europejskiej, które wynikają z procesów integracyjnych. Są one zatem tymi, które dla tożsamości europejskiej mają specyficzny charakter i powinny być rozwijane i umacniane poprzez postępujące ruchy integracyjne. Należą do nich: rynek wewnętrzny, system instytucjonalny UE, wspólne polityki, czy wypracowane mechanizmy współpracy. Do tożsamości europejskiej odniosła się również Deklaracja o UE ze Stuttgartu z 1983 r⁵³. To właśnie w tym dokumencie znalazło się słynne stwierdzenie o konieczności kontynuowania procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, z zamiarem wzmocnienia tożsamości europejskiej. W deklaracji stuttgarckiej jednym z wymienionych celów było zacieśnianie współpracy w obszarze kultury, tak by wzmocnić świadomość dotyczącą wspólnego dziedzictwa kulturowego, będącego jednym z elementów tożsamości europejskiej.

Obecnie ramy tożsamości europejskiej możemy definiować poprzez ustanowione w Kopenhadze w 1993 r. kryteria członkostwa w UE⁵⁴, wartości na których

⁵² Declaration on European Identity (Kopenhaga, 14.12.1973 r.), tekst dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=1KGyQ1tKfTpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMymvTrDq5s2rD3JYR9RfGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013> [dostęp: 22.08.2016]. Por. także V. Constantinesco, *La confrontation...*, s. 80.

⁵³ Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19.06.1983 r.), tekst dostępny na stronie: http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf [dostęp: 31.07.2017].

⁵⁴ Tzw. kryteria kopenhaskie, przyjęte przez Radę Europejską w 1993 r., zakładają, że członkiem UE może zostać państwo, które respektuje zasady demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka (w tym mniejszości narodowych), a także funkcjonuje w ramach sprawnie działającej gospodarki wolnorynkowej, mogącej sprostać konkurencji oraz presji rynkowej wewnątrz Unii. Ponadto państwo kandydujące powinno być gotowe na przyjęcie dorobku prawnego UE. Tekst konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze zawierający te kryteria, dostępny na stronie: www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf [dostęp: 22.08.2016].

opiera się UE wymienione w art. 2 TUE⁵⁵, ale także poprzez ogólne zasady prawa unijnego, w tym zasady bezpośredniej skuteczności i nadrzędności, Kartę Praw Podstawowych, czy wzmocnione dzięki działalności orzeczniczej TSUE, reguły dotyczące ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego (w tym zasadę niedyskryminacji ze względu na pochodzenie państwowe)⁵⁶.

Tożsamość europejska w ujęciu subiektywnym, mająca znaczenie z punktu widzenia jednostki – obywatela UE, jest zdecydowanie trudniejsza do zdefiniowania i osiągnięcia. Chodzi tutaj o ustanowienie pewnej kolektywnej tożsamości, która wzmocniałaby mechanizmy integracyjne i byłaby źródłem legitymacji demokratycznej dla Unii. Komisja Europejska w trzecim raporcie dotyczącym obywatelstwa w 2001 r. stwierdziła, że obywatelstwo UE jest zarazem źródłem legitymacji procesów integracyjnych, jak i podstawowym czynnikiem w procesie kształtowania wśród obywateli poczucia przynależności do Unii Europejskiej i posiadania prawdziwej tożsamości europejskiej⁵⁷. Problem legitymacji procesów integracyjnych wiąże się z szeroko dyskutowanym w literaturze zagadnieniem deficytu demokratycznego w UE⁵⁸. Unia z jednej strony w art. 2 TUE deklaruje oparcie się m.in. na wolności, demokracji, czy państwie prawa. Z drugiej jednak strony, system instytucjonalny nie odzwierciedla typowego trójpodziału władzy. Status Parlamentu Europejskiego, będącego jedyną instytucją przedstawicielską, został w pełni umocniony dopiero po traktacie z Lizbony⁵⁹. Wprowadzony wówczas art. 10 TUE wskazuje, że podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska, a obywatele bezpośrednio reprezentowani są na poziomie UE w Parlamencie Europejskim oraz, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Bez wątplenia ustanowienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej miało na celu wzmocnienie uczestnictwa obywateli w życiu politycznym Unii. Obywatele jednak

⁵⁵ Art. 2 TUE przewiduje, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

⁵⁶ V. Constantinesco, *La confrontation...*, s. 81

⁵⁷ Report from the Commission. Third Report from the Commission on Citizenship of the Union, Brussels, 07.09.2001, COM (2001) 506 final, s. 7. Por. także, D. Kostakopoulou, *European Union Citizenship...*, s. 625–626.

⁵⁸ Szerzej na ten temat, wraz z powołaną literaturą, W. Sadurski, *Democratic Legitimacy of the European Union: A Diagnosis and Some Modest Proposals*, Polish Yearbook of International Law, vol. 32/2012 r., s. 19–43; A. Śledzińska-Simon, *Europejska inicjatywa obywatelska, czyli fiasko demokratycznego telos?*, [w:] G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw...*, s. 39–46.

⁵⁹ Parlament Europejski przede wszystkim stał się faktycznym współprawodawcą, ponieważ dawna procedura współdecydowania po traktacie z Lizbony została przemianowana na zwykłą procedurę prawodawczą (art. 294 TFUE) i objęte nią zostały najważniejsze obszary prawa UE (m.in. Wspólna Polityka Rolna, Rybacka, czy wdrożenie Wspólnej Polityki Handlowej). Zaraz po wejściu traktatu lizbońskiego w życie (lata 2010–2011) zwykła procedura prawodawcza objęła ok 90 % uchwalanych aktów prawnych. Por. Raport: *Mid-term Evaluation of the 2009–2014 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics*, VoteWatch Europe no 63/July 2012, s. 5, Centre for European Policy Studies, Bruksela, dokument dostępny na stronie: <https://www.ceps.eu/publications/mid-term-evaluation-2009-14-european-parliament-legislative-activity-and-decision> [dostęp: 31.07.2017].

wciąż nie mają poczucia, że ich głos na poziomie instytucji unijnych jest słyszalny⁶⁰. Ustanowienie obywatelstwa unijnego niewiele tę sytuację zmieniło. Mimo że 50% obywatele twierdzi, że zna swoje prawa jako obywatele UE⁶¹, to tylko ok. 42% z nich zdecydowało się na skorzystanie z prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego w latach 2009 i 2014⁶², a aż 63% deklaruje, że nie zamierza skorzystać z prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁶³. Jak wskazują powyższe dane, nie udało się osiągnąć jednego z głównych celów politycznych obywatelstwa unijnego. Wówczas, gdy było ustanawiane, zakładano, że ma ono doprowadzić do zmniejszenia przepaści między obywatelami a instytucjami europejskimi, które dzięki temu miały stać się bardziej efektywne⁶⁴. Tymczasem obywatele UE wciąż nie utożsamiają się z instytucjami unijnymi, zapominając, czy często nie wiedząc o tym, że w skład instytucji reprezentujących interesy narodowe państw członkowskich (Rady Europejskiej i Rada Unii Europejskiej) wchodzi szefowie rządów, głowy państw lub ministrowie krajowi. Oznacza to, że *de facto* słaba legitymacja demokratyczna UE jest pochodną deficytu legitymacji demokratycznej instytucji państwowych⁶⁵. Jednocześnie należy pamiętać, że w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej nie występuje w pełni przedstawicielska reprezentacja obywateli, umożliwiającą pociągnięcie rządu do odpowiedzialności. Co prawda Parlament Europejski posiada kompetencje kontrolne wobec Komisji Europejskiej, jednak Rada Unii Europejskiej pozostaje poza parlamentarnym systemem kontroli⁶⁶. Powyższe względy wpływają zatem na bardzo słaby stopień identyfikacji i zaufania obywateli w stosunku do instytucji unijnych. Pod względem politycznym europejskie *demos* wciąż nie posiada pełnej wspólnej tożsamości, a opiera się na istnieniu obywateli, którzy przede wszystkim czują się i są obywatelami państw członkowskich, a w drugiej kolejności obywatelami UE⁶⁷. Stąd można mówić o wielopoziomowej tożsamości związanej z pochodnym charakterem obywatelstwa unijnego⁶⁸, w której jednak element tożsamości narodowej dominuje nad europejską.

⁶⁰ Według danych statystycznych Komisji Europejskiej tylko 39% obywateli UE zgadza się z twierdzeniem, że ich głos liczy się w UE (54% nie zgadza się z tym twierdzeniem). Cyt. za Standard Eurobarometer 84, Autumn 2015, Public opinion in the European Union, Grudzień 2015. Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/COMMfrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/70150>. [dostęp: 25.08.2016].

⁶¹ Standard Eurobarometer 83, European Citizenship. Report, Spring 2015, s. 31.

⁶² Dane statystyczne dotyczące frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego dostępne na stronie internetowej: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/20150201PVL00021/Poprzednie-wybory> [dostęp: 25.08.2016].

⁶³ Standard Eurobarometer 83..., s. 75.

⁶⁴ W. Sadurski, *Obywatelstwo...*, s. 30.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁶⁶ A. Śledzińska-Simon, *Europejska inicjatywa obywatelska...*, s. 40–41.

⁶⁷ Według danych statystycznych Komisji Europejskiej 52% obywateli UE identyfikuje się po pierwsze jako obywatele danego państwa członkowskiego, a po drugie jako obywatele UE. 38% obywateli uważa się wyłącznie za obywateli danego państwa, 6% przede wszystkim za obywateli UE, a w drugiej kolejności za obywateli danego państwa i tylko 1% widzi się wyłącznie jako obywatele UE. Por. Standard Eurobarometer 83, European Citizenship. Report, Spring 2015, s. 21.

⁶⁸ Szerzej na temat obywatelstwa i tożsamości wielopoziomowej, por. A. Bodnar, *Obywatelstwo...*, s. 292–301.

5. WNIOSKI

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że wpływ obywatelstwa unijnego na umacnianie się tożsamości europejskiej jest zdecydowanie mniejszy od zakładanego pierwotnie. Jak wskazuje S. Konopacki, sama konstrukcja obywatelstwa unijnego oparta na uprawnieniach suwerennych państwa dotyczących ustalania zakresu podmiotowego obywatelstwa krajowego, prowadzi do zmniejszenia się możliwości wyłonienia europejskiej tożsamości⁶⁹. Mimo że obywatele unijnych, poza ustalonym na poziomie traktatowym statusem prawnym, łączą pewne wspólne korzenie historyczne, kulturowe, czy religijne, to na poziomie politycznym tożsamość obywateli UE jest wciąż bardzo słaba. Okazuje się zatem, że to tożsamość narodowa państw członkowskich, przebija się silniej w przypadku poczucia przynależności obywateli państw członkowskich do wspólnoty politycznej. Dla obywateli UE taką wspólnotą pozostaje przede wszystkim państwo, a nie sama Unia. Dodatkowo, ostatnie wydarzenia polityczne, z referendum w sprawie „Brexit-u” na czele, wskazują na poważny kryzys wspólnych wartości europejskich, które miały być spoiwem tożsamości obywateli unijnych. Okazuje się bowiem, że jedno z kluczowych uprawnień obywateli UE – prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu – staje się powodem rozłamu. Jak wskazuje przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk w swoim liście przesłanym w przededniu szczytu w Bratysławie, rozpatrywanie wyniku referendum brytyjskiego wyłącznie z punktu widzenia nastrojów brytyjskiego społeczeństwa, byłoby poważnym błędem⁷⁰. Jest to wyznacznik ogólnych tendencji braku zaufania obywateli do Unii Europejskiej. Rządy państw członkowskich, wykorzystując ten trend, z kolei często przerzucają odpowiedzialność na Unię Europejską za wszelkie niepowodzenia i trudności polityczne, czy gospodarcze. Można zatem mówić o kryzysie tożsamości europejskiej, rozumianej jako zespół pewnych wartości łączących, mimo różnorodności, państwa członkowskie i obywatele UE. Źródeł tego kryzysu można przede wszystkim upatrywać w niewiedzy obywateli o Unii jako organizacji międzynarodowej, rządzących nią mechanizmach i zależnościach między rządami krajowymi a instytucjami unijnymi w procesie podejmowania decyzji⁷¹. Stąd, także w dyskursie publicznym coraz większe przywiązanie do idei tożsamości narodowej, jako tej, której należy bronić przed „zgubnym” wpływem idei europejskiej.

Obywatelstwo unijne, które jest instytucją znajdującą się na styku tożsamości narodowej i europejskiej, w obliczu kryzysu wyraźnie traci na znaczeniu. Staje się instytucją będącą coraz słabszym nośnikiem idei europejskiej, pozostając jedynie

⁶⁹ S. Konopacki, *Problem suwerenności...*, s. 14.

⁷⁰ Letter from President Donald Tusk before the Bratislava summit, Press release 511/16, 13.09.2016 r., dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/> [dostęp: 14.09.2016].

⁷¹ Na podobny problem zwraca uwagę J.M. Fiszer, *Skutki członkostwa w UE dla suwerenności i tożsamości kulturowej*, *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* nr 1–2/2011, s. 174. Autor wskazuje, że mimo iż coraz więcej decyzji jest podejmowanych na forum instytucji unijnych, to sprawy europejskie mają nikły udział w dyskursie krajowym. Podaje przykład wyborów do PE, podczas których w kampanii dominują sprawy krajowe. Prowadzi to do niedoinformowania i przyjmowania krytycznych postaw przez obywateli wobec decyzji UE.

dotychczasowym statusem dla obywateli państw członkowskich. W tej wielopoziomowej konstrukcji dochodzi do sytuacji, w której wspólne prawa, zamiast łączyć, zaczynają dzielić obywateli.

BIBLIOGRAFIA

- Bała P., „Tożsamość konstytucyjna” a traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., *Ius Novum* 2010, nr 2, s. 7.
- Bellamy R., *A Duty-Free Europe? What's Wrong with Kochenov's Account of EU Citizenship Rights*, *European Law Journal*, vol. 21, no. 4, July 2015, s. 558.
- Benoît-Rohmer F., *Identité européenne et identité nationale. Absorption, complémentarité ou conflit*, [w:] *Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*. Chemins d'Europe, Dalloz, Paris 2010, s. 63.
- Besselink L.F.M., *National and constitutional identity before and after Lisbon*, *Utrecht Law Review* 2010, vol. 6, issue 3, s. 36; dostępny na: <http://ssrn.com/abstract=1714350> [dostęp: 09.08.2016].
- Besselink L.F.M., *Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010*, *nyr. Common Market Law Review* vol. 49/2012, s. 671.
- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Claes M., *National identity: trump card or up for negotiation?*, [w:] Saiz Arnaiz A, Alcobero Lli-vina C. (red.), *National constitutional identity and european identity*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2013. s. 109.
- Cloots E., *National identity in EU law*, Oxford 2015.
- Condinanze M., Lang A.A., Nascimbene B., *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden 2008.
- Constantinesco V., *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identité constitutionnelles nationales. Convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?*, [w:] J.-C. Masclet, H. Ruiz-Fabri, Ch. Boutayeb, S. Rodrigues (red.), *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. L'Union européenne: Union de droit, Union des droits*, Ed. A. Pedone, Paryż 2010, s. 79.
- Constantinesco V., *Le statut d'Etat européen: quelle place pour l'autonomie et l'identité constitutionnelle nationales?*, *Revue des Affaires Européennes*, 3/2013, s. 447.
- Czapliński W., *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, *Studia Europejskie* nr 2/1998, s. 49–60.
- Donnarumma M.R., *Intégration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de Justice et des cours constitutionnelles*, *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/4, no 84, s. 719.
- Dorabalska A., *Glosa do wyroku C-391/09, Państwo i Prawo* 2011/9, s. 116.
- Fiszer J.M., *Skutki członkostwa w UE dla suwerenności i tożsamości kulturowej*, *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* nr 1–2/2011, s. 170.
- Gulid E., Peers S., Tomkin J., *The EU Citizenship Directive. A commentary*, Oxford 2014.
- Harasimiuk D.E., *Rola przepisów państw członkowskich przy określaniu zakresu podmiotowego obywatelstwa UE – uwagi na tle wyroku TSUE z 2 marca 2010 r. w sprawie Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern, sygn. C-135/08*, [w:] D.E. Harasimiuk, M. Olszówka, A. Zinkiewicz (red.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014, s. 42.

- Kadelbach S., *Union Citizenship*, w: A. Von. Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Hart-CH Beck-Nomos, Oxford–München, s. 443.
- Kochenov D., *EU Citizenship without Duties*, *European Law Journal*, vol. 20, no. 4, July 2014, s. 482.
- Konopacki S., *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, *Studia Europejskie* 3/2008, s. 9.
- Kostakopoulou D., *On European Identity*, [w:] R. Bellamy (red.), U. Saiger (red.), *EU Citizenship and the Market*, The European Institute UCL, 2011 tekst dostępny na stronie: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2117157 [dostęp: 24.08.2016].
- Kostakopoulou D., *European Union Citizenship: Writing the Future*, *European Law Journal*, vol. 12, no. 5, September 2007, s. 623.
- Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?* [w:] Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 40.
- Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.
- Kustra A., *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 51.
- Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.
- Magnette P., *How can one be European? Reflections on the Pillars of European Civic Identity*, *European Law Journal*, vol. 13, no. 5, September 2007, s. 664.
- Mayer F., *Rashomon à Karlsruhe*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 2010, vol. 46, no. 1, s. 77.
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013.
- Pudzianowska D., *Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia obywatelstwa Unii?*, [w:] G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat - osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015, s. 141.
- Ritleng D., *Le droit au respect de l'identité constitutionnelle nationale*, [w:] J.-Ch. Barbato, J.-D. Mouton (red.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux Etats Membres de l'UE? Reflexions a partir des notions d'identité et de solidarité*, Brylant Bruxelles 2010, s. 23.
- Rosenfeld M., *The identity of the constitutional subjects. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*, London–New York, 2010.
- Sadurski W., *Democratic Legitimacy of the European Union: A Diagnosis and Some Modest Proposals*, *Polish Yearbook of International Law*, vol. 32/2012 r., s. 19.
- Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej*, w: G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat - osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015, s. 23.
- Safjan M., Mikłaszewicz P., *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, *Przegląd Sejmowy* 2011/6, s. 31.
- Saiz Arnaiz A., Alcobero Llivina C. (red.), *National constitutional identity and european integration*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2013.
- Śledzińska-Simon A., *Europejska inicjatywa obywatelska, czyli fiasko demokratycznego telos?*, [w:] G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat - osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015, s. 39.
- Taborowski M., *Swobodny przepływ osób w UE a nazwiska osób fizycznych – uwagi na tle orzecznictwa TS*, *Europejski Przegląd Sądowy* nr 1/2012, s. 22.
- Toniatti R., *Sovereignty lost, constitutional identity regained*, [w:] Saiz Arnaiz A., Alcobero Llivina C. (red.), *National constitutional identity and european integration*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2013. s. 49.

- Van der Schyff G., *The constitutional relationship between the European Union and its Member States: the role of national identity in article 4(2) TEU*, *European Law Review* 2012, vol. 37(5), s. 563.
- Van Eijken H., *Case C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others. Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011, nyr.*, *Common Market Law Review* vol. 49/2012, s. 809.
- Von Bogdandy A., Schill S., *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under Lisbon treaty*, *Common Market Law Review* vol. 48/2011, s. 1417.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, *Przegląd Sejmowy* 2010, nr 4, s. 9.
- Wójtowicz K., *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K32/09)*, *Europejski Przegląd Sądowy* nr 11/2011, s. 4.

OBYWATELSTWO UE – ELEMENT TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ, EUROPEJSKIEJ, CZY JEDYNIENIE DODATKOWY STATUS OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH?

Streszczenie

Obywatelstwo UE jest instytucją pozostającą na styku prawa unijnego i prawa krajowego. O jej zakresie podmiotowym decydują przepisy państw członkowskich. Obywatelstwo unijne w pierwotnym założeniu miało być źródłem legitymacji procesów integracyjnych, a także podstawowym czynnikiem w procesie kształtowania wśród obywateli poczucia przynależności do Unii Europejskiej i posiadania prawdziwej tożsamości europejskiej. Jest to zatem instytucja prawna, która skonstruowana jest wielopoziomowo i opiera się na współlistnieniu tożsamości narodowych państw (których wyrazem jest m.in. obywatelstwo krajowe) oraz tożsamości europejskiej. Poszanowanie tożsamości narodowej w przypadku uprawnień państw członkowskich dotyczących nadawania lub pozbawiania obywatelstwa krajowego ma granice wyznaczone przez obowiązek poszanowania przez państwa członkowskie prawa unijnego. Z kolei w ostatnim czasie można zaobserwować istotne osłabienie obywatelstwa unijnego jako nośnika tożsamości europejskiej, co szczególnie widoczne jest w dobie kryzysu wartości europejskich, czego wyrazem był negatywny wynik referendum brytyjskiego.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, obywatelstwo UE, tożsamość narodowa, tożsamość europejska

EU CITIZENSHIP: AN ELEMENT OF NATIONAL, EUROPEAN, IDENTITY OR ONLY AN ADDITIONAL STATUS OF MEMBER STATES' CITIZENS?

Summary

The European Union citizenship is a concept on the borderline between the EU law and domestic laws. The Member States' regulations decide about its personal scope. The EU citizenship was originally supposed to be the source of legitimisation of integration processes as well as a basic factor in the process of developing the citizens' feeling of belonging to the European

Union and possessing a real European identity. Therefore, it is a legal institution with multi-level construction and is based on the co-existence of national states' identities (which are expressed, *inter alia*, in national citizenships) and the European identity. Respecting a national identity in case of Member States' entitlement to naturalise or deprive a citizen of their national citizenship has limits indicated by the Member States' obligation to respect the EU law. However, considerable weakening of the European citizenship as a carrier of the European identity has been observed recently. It can be especially well seen now, at the time of the European values crisis, which resulted in the negative results of the Brexit referendum.

Key words: citizenship, EU citizenship, national identity, European identity