

Rozdział I. Obywatelstwo Unii i zagadnienia wstępne

§ 1. Pojęcie obywatelstwa Unii – problemy definicyjne

Wprowadzenie przez Traktat z Maastricht (1992)¹ instytucji obywatelstwa Unii miało charakter przełomowy m.in. z uwagi na fakt, że w tradycyjnym ujęciu nauk prawnych pojęcie „obywatelstwa” było nierozzerwalnie związane z państwem narodowym. Z tego względu podejmowane próby zdefiniowania tej nowej instytucji prawnej opierały się na jej dopasowaniu i jednocześnie porównaniu z ugruntowaną już koncepcją obywatelstwa narodowego. Przykładem może być bardzo ogólna definicja „obywatelstwa Unii” jako szczególnej więzi prawnej łączącej obywateli państw członkowskich z Unią Europejską, z której to więzi wynikają określone uprawnienia oraz (teoretycznie) obowiązki².

Samo pojęcie „obywatelstwa” jest bardzo szerokie i obejmuje wiele aspektów, z których najważniejsze wydają się trzy elementy: status prawny, uczestnictwo we wspólnocie politycznej oraz tożsamość³. Zgodnie z definicją *J. Jagielskiego* można określić je jako „instytucję prawną, której istota polega na istnieniu względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa,

¹ Traktat o Unii Europejskiej z 7.2.1992 r. (Dz.Urz. WE C 191 z 29.7.1992 r., s. 1).

² Tak A. Łazowski, Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, w: E. Piontek, A. Zawadzka (red.), Szkice z prawa Unii Europejskiej, t. I, Prawo instytucjonalne, Kraków 2003, s. 136.

³ R. Bellamy, Evaluating Union citizenship: belonging, rights and participation within the EU, Citizenship Studies 2008, Nr 6, s. 599; R. van Oers, Deserving Citizenship, Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, Leiden 2014, s. 17–19; szerzej na temat tych elementów z punktu widzenia nie tylko prawa, ale także różnych dziedzin nauk społecznych zob. w szczególności zbiór esejów: R. Bellamy, A. Palumbo (red.), Citizenship, International Library of Essays in Political Theory and Public Policy, Farnham 2010.

który stwarza podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa⁴. Obywatelstwo tworzy więc więź prawną pomiędzy jednostką i państwem⁵. Wiąż ta wywołuje skutki zarówno na płaszczyźnie wewnętrzpaństwowej, jak i międzynarodowej⁶, co ma swoje odzwierciedlenie w pojęciu obywatelstwa jako przynależności państwowej (ang. *nationality*, franc. *nationalité*, niem. *Staatsangehörigkeit*) oraz obywatelstwa jako członkostwa we wspólnocie politycznej (ang. *citizenship*, franc. *citoyenneté*, niem. *Bürgerschaft*)⁷. Określanie warunków nabycia i utraty obywatelstwa należy do suwerennej kompetencji państw, chociaż prawo międzynarodowe może tworzyć w tym zakresie pewne ograniczenia⁸.

Unia Europejska nie jest jednak państwem, lecz organizacją międzynarodową, co sprawia, że więź związana z obywatelstwem unijnym ma charakter szczególny. Obywatelstwo unijne nie ma także charakteru autonomicznego. Zostało uzależnione od posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii. Artykuł 20 TFUE precyzuje ponadto, że ma ono charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa narodowego i go nie zastępuje⁹. W tym świetle należy zwrócić uwagę, że w większości języków urzędowych państw członkowskich występuje zróżnicowanie terminologiczne pomiędzy obywatelstwem państwowym (określanym jako ang. *nationality*, franc. *na-*

⁴ Zdaniem tego autora obywatelstwo „należy traktować jako konstrukcję formalnoprawną, z której wynikają następstwa materialno-prawne w postaci szeregu określonych praw i obowiązków jednostki wobec państwa oraz państwa (jego organów) wobec jednostki będącej jego obywatelem” – J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 20; por. definicje przytoczone przez D. Pudziałowską, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 33.

⁵ Na temat historii kształtowania się pojęcia „obywatelstwa” zob. np. J. Pocock, *The Ideal of Citizenship since Classical Times*, *Queen's Quarterly* 1992, Nr 1, s. 33–55, przedrukowane w: R. Bellamy, A. Palumbo (red.), *Citizenship*, *International Library of Essays*, s. 1–55; J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, *Praxis International* 1992, Nr 1, s. 1–19, przedrukowane w: R. Bellamy, A. Palumbo (red.), *International Library of Essays*, s. 341–359; R. Bellamy, D. Castiglione, E. Santoro (red.), *Lineages of European citizenship: rights, belonging, and participation in eleven nation-states*, Basingstoke 2004; K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów instytucji*, Warszawa 2006.

⁶ Zob. D. Pudziałowska, *Obywatelstwo*, s. 34–52. Na temat zagadnień związanych z obywatelstwem krajowym w płaszczyźnie prawa międzynarodowego zob. szerzej K. Krüma, *EU citizenship, nationality and migrant status: an ongoing challenge*, Leiden 2014, s. 31–112.

⁷ Zob. A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 34–37; zob. też F. Goudappel, *The Effects of EU Citizenship: Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, Hague 2010, s. 24–26.

⁸ Zob. D. Pudziałowska, *Obywatelstwo*, s. 52–67.

⁹ Na temat relacji pomiędzy obywatelstwem krajowym a obywatelstwem Unii zob. rozdz. I § 5.

tionnalité, niem. *Staatsangehörigkeit*) a obywatelstwem unijnym (ang. *citizenship of the European Union*, franc. *citoyenneté de l'Union européenne*, niem. *Unionsbürgerschaft*). Już same różnice terminologiczne miały na celu podkreślanie odmienności tych instytucji oraz wewnętrznego charakteru obywatelstwa Unii¹⁰.

Niemniej jednak, jak trafnie zauważył R. Bellamy, od samego początku obywatelstwo Unii było opisywane na dwa odmienne sposoby, wynikające z przeciwstawnych założeń. Pierwsza koncepcja analizowała obywatelstwo Unii w sposób analogiczny do obywatelstwa krajowego, charakteryzując pierwszą instytucję jako konkurencję lub potencjalnego następcę drugiej. Z drugiej strony, kwestionowana była zasadność przyjmowania obywatelstwa narodowego za model dla rozwoju obywatelstwa unijnego. W tej koncepcji obywatelstwo Unii było szansą na stworzenie zupełnie nowego wzoru więzi łączących jednostki¹¹.

W obu tych nurtach wskazywano jednak, że wprowadzenie obywatelstwa unijnego miało na celu stworzenie nowej platformy pojęciowej, potwierdzającej członkostwo w nowej wspólnocie politycznej – Unii Europejskiej¹². Miało spowodować wytworzenie się wspólnej tożsamości europejskiej, europejskiego *demos*¹³. Obywatelstwo unijne miało nie tylko doprowadzić do identyfikacji jednostek z Unią Europejską, lecz także do wytworzenia poczucia wspólnoty pomiędzy społeczeństwami europejskimi. Oczekiwania te jednak nie spełniły się¹⁴, a brak europejskiego *demos* jest cechą wyróżniającą obywatelstwo unijne

¹⁰ G. de Groot, The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship, w: M. La Torre (red.), *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Hague 1998, s. 121; szerzej G. de Groot, Towards a European nationality law, *Electronic Journal of Comparative Law* 2004, Nr 3, s. 1–5, <https://www.ejcl.org/83/art83-4.PDF>, dostęp: 31.1.2018 r.

¹¹ Zob. szerzej R. Bellamy, Evaluating Union citizenship, s. 597–598 i przytoczona tam literatura; por. F. de Witte, Union Citizenship and Constrained Democracy, w: M. de Visser, A. van der Mei (red.), *The Treaty on European Union 1993–2013: reflections from Maastricht*, Cambridge 2013, s. 359–360 i wskazana tam literatura.

¹² A. Bodnar, Obywatelstwo wielopoziomowe, s. 77–78.

¹³ J. Weiler, Introduction European Citizenship – Identity and Differentity, w: M. La Torre (red.), *European Citizenship*, s. 1 i 8; por. M. La Torre, Citizenship, Constitution and the European Union, w: M. La Torre (red.), *European Citizenship*, s. 451–457; W. Sadurski, Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej, 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. 23–25.

¹⁴ Zob. D. Grimm, Does Europe Need a Constitution?, *ELJ* 1995, Nr 3, s. 282–302; por. J. Habermas, Remarks on Dieter Grimm's 'Does Europe Need a Constitution?', *ELJ* 1995, Nr 3, s. 303–

w porównaniu do tradycyjnych koncepcji obywatelstwa państwowego¹⁵. Zdaniem A. Iliopoulou-Penot: „obywatelstwo unijne obecnie tworzy raczej między-państwowy status, pociągający za sobą członkostwo w ponadnarodowej wspólnocie, niż formę politycznej partycypacji w ponadnarodowym państwie”¹⁶.

W odniesieniu do elementu definicji „obywatelstwa”, jakim są prawa i obowiązki wynikające z tej więzi, zauważyć należy, że obecnie poza dyskusją pozostaje fakt, że z obywatelstwem unijnym powiązane są pewne prawa przyznane bezpośrednio jednostkom, z których największe znaczenie ma prawo do swobodnego przemieszczania się, gwarantowane w art. 20 TFUE. Przytoczyć należy jednak opinie, że prawa te mają jedynie charakter uzupełniający w stosunku do praw wynikających dla jednostek z posiadanego obywatelstwa państwa członkowskiego¹⁷. Natomiast istnienie związanych z tym obywatelstwem obowiązków jest przynajmniej wątpliwe. Niemniej potencjalnie nie ma przeszkód, by w przyszłości takie obowiązki powstały. Istotną okolicznością jest fakt, że wprowadzenie instytucji obywatelstwa Unii w Traktacie z Maastricht było niejako wtórne w stosunku do praw, które zostały już wcześniej przyznane jednostkom przez system prawny Wspólnot. Nie umniejsza to jednak znaczenia zmiany, którą pociągnęło za sobą wprowadzenie obywatelstwa unijnego. Połączyło ono wcześniej istniejące oraz nowo utworzone prawa, stwarzając nową formę więzi prawnej i politycznej łączącej jednostki z Unią, a więc stanowiło nowy rozdział w integracji europejskiej¹⁸.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie obywatelstwa Unii nie oznaczało jedynie stworzenia więzi pomiędzy obywatelami państw członkowskich a samą Unią. Ma ono bowiem także drugi równie ważny wymiar, ponieważ wpływa na relacje jednostki z państwami członkowskimi. Wpływ ten dotyczy zarówno państwa jej pochodzenia, jak i ewentualnych państw przyjmujących. Dlatego też obywatelstwo Unii jest określane jako obywatel-

307; por. J. Weiler, Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, ELJ 1995, Nr 3, s. 219–258.

¹⁵ Zob. E. Isin, M. Saward, Enacting European citizenship, Cambridge 2013, s. 6–7; H. van Eijken, EU Citizenship & the Constitutionalisation of the European Union, Groningen 2015, s. 24–26.

¹⁶ W oryginale: „union citizenship today constitutes an interstate status entailing membership in a transnational community rather than a form of political participation in supranational polity”, A. Iliopoulou-Penot, The Transnational Character of Union Citizenship, w: M. Dougan, N. Shuibhne, E. Spaventa (red.), Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, Oxford 2012, s. 15.

¹⁷ Tak C. Barnard, The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms, Oxford 2013, s. 434.

¹⁸ Por. D. O’Keefe, A. Bavasso, Fundamental Rights and the European Citizen, w: M. La Torre (red.), European Citizenship, s. 255.

stwo między państwowe. Wpływ ten nie jest jednak nieograniczony i występuje jedynie w zakresie zastosowania prawa unijnego. Tym samym obywatel państwa członkowskiego, którego sytuacja faktyczna nie wykazuje żadnego związku z prawem unijnym, nie może powołać się na swój status obywatela Unii. W efekcie możliwość korzystania z tego statusu nie została w pełni rozciągnięta na wszystkich obywateli państw członkowskich Unii, co niewątpliwie osłabia znaczenie tego obywatelstwa jako nowego statusu prawnego tych jednostek. Państwa mogą jednak zdecydować się na przyznanie własnym obywatelom uprawnień analogicznych do tych przysługujących obywatelom Unii na mocy prawa unijnego w tzw. sytuacjach czysto wewnętrznych¹⁹.

Zauważyć jednak należy, że stworzenie przez obywatelstwo unijne wzajemnego związku jednostki i Unii poddawane jest w wątpliwość. Prawa przyznane jednostkom mają być prawami wobec danego państwa lub ogółu państw członkowskich, a nie wobec samej Unii. Także w płaszczyźnie międzynarodowej obywatelstwo unijne ma nie tworzyć żądanej więzi prawnej jednostki z samą Unią, ponieważ pozostaje ona związana jedynie z państwem jej obywatelstwa²⁰.

W doktrynie często podkreśla się, że obywatelstwo unijne cały czas ma bardziej charakter trwającego procesu niż ukształtowanej już ostatecznie instytucji prawnej²¹. Niewątpliwie jego charakterystyczną cechą jest fakt, że jest definiowane poprzez zakres uprawnień związanych ze statusem obywatela Unii²².

¹⁹ Na temat granic zakresu zastosowania prawa Unii i definiowania „sytuacji czysto wewnętrznej” zob. szerzej *N. Shuibhne*, *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?*, CMLR 2002, Nr 4, s. 731–771; *A. Tryfonidou*, *Reverse discrimination in EC law*, *Alphen aan den Rijn* 2009; *A. Frąckowiak-Adamska*, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, EPS 2012, Nr 10, s. 21–33.

²⁰ W ten sposób *D. Pudżianowska*, *Obywatelstwo*, s. 272–274 i przywołana tam literatura; por. *J. Monar*, *A Dual Citizenship in the Making: the Citizenship of the European Union and its Reform*, w: *M. La Torre* (red.), *European Citizenship*, s. 171–173.

²¹ *E. Poptcheva*, *Multilevel citizenship. The right to consular protection of EU citizens abroad*, Brussels 2014, s. 86; *D. Kostakopoulou*, *When EU Citizens become Foreigners*, *ELJ* 2014, Nr 4, s. 449; por. na wczesnym etapie funkcjonowania obywatelstwa Unii *A. Wiener*, *Promises and Resources – The Developing Practice of ‘European’ Citizenship*, w: *M. La Torre* (red.), *European Citizenship*, s. 388–389; *J. Weiler*, *Introduction European Citizenship*, s. 1–24.

²² O znaczeniu tych uprawnień dla konstrukcji obywatelstwa unijnego na wczesnym etapie jego rozwoju zob. *J. Weiler*, *Introduction European Citizenship*, s. 11–15; *J. Monar*, *A Dual Citizenship*, s. 175–182; *A. Evans*, *Union Citizenship and the Constitutionalization of Equality in EU Law*, w: *M. La Torre* (red.), *European Citizenship*, s. 267–291; *V. Lippolis*, *European Citizenship: What it is and What it could be*, w: *M. La Torre* (red.), *European Citizenship*, s. 319–322.

Nie można także pominąć wpływu obywatelstwa unii na ochronę praw podstawowych jednostek²³.

§ 2. Historia instytucji obywatelstwa unijnego

Obywatelstwo unijne zostało wprowadzone Traktatem z Maastricht, jednak korzenie tej instytucji sięgają wcześniejszych etapów integracji europejskiej²⁴. W deklaracji końcowej ze szczytu w Paryżu, który odbył się w dniach 19–21.10.1972 r., zadeklarowano wolę przekształcenia do końca dekady dotychczasowej integracji w Unię Europejską. Integracja ta miała być oparta nie tylko na rozwoju ekonomicznym, ale także na rozwoju demokracji, wolności słowa, swobody przepływu osób, idei i partycypacji społeczeństw poprzez ich reprezentantów wybranych w wolnych wyborach. Na szczycie w Kopenhadze w dniach 14–15.12.1973 r. przyjęto Deklarację o tożsamości europejskiej, w której wskazano, że rozwój tej tożsamości ma się przyczynić do budowy zjednoczonej Europy. Tożsamość ta miała być najgłębszą aspiracją społeczeństw i być oparta na takich wspólnych wartościach, jak demokracja przedstawicielska, rządy prawa, sprawiedliwość społeczna i poszanowanie praw człowieka. W opinii *T. Kostakopoulou* deklaracja ta określała wytyczne i cele, które mogą być postrzegane jako indykatory nadania obywatelom mieszkającym w innym państwie specjalnych praw²⁵. W przedłożonym Radzie w 1975 r. Raporcie *L. Tindemansa*²⁶, premiera Belgii, prawa obywateli europejskich miały być jednym z czterech głównych obszarów przyszłych działań, zmierzających do powstania Unii Europejskiej – „propozycje zmierzające do zbliżenia Europy bliżej do obywateli są w pełni zgodne z głęboko zakorzenionymi intencjami (stojącymi za tworzeniem Europy). Nadają one jej społeczny i ludzki wymiar”²⁷. Nacisk miał być położony na ochronę praw podstawowych oraz

²³ Zob. *D. O’Keefe, A. Bavasso*, *Fundamental Rights*, s. 251–265.

²⁴ Szerzej na ten temat *T. Kostakopoulou*, *Citizenship, identity and immigration in the European Union. Between past and future*, Manchester 2001, s. 39–64; *L. Dobson*, *Supranational citizenship*, Manchester 2006, s. 49–54; *W. Maas*, *Creating European Citizenship*, Lanham 2007, s. 11–59.

²⁵ Zob. *T. Kostakopoulou*, *Citizenship*, s. 45.

²⁶ Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

²⁷ W oryginale: „The proposals for bringing Europe nearer to the citizen are directly in line with the deep-seated motivations behind the construction of Europe. They give it its social and human dimension”, *ibidem*, s. 28.

praw konsumenta. *Tindemans* optował także za wprowadzeniem jednolitego paszportu, zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych oraz wspólną polityką migracyjną. W czerwcu 1977 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wezwał do przyznania obywatelom Wspólnoty Europejskiej specjalnych praw i przedstawił ich listę obejmującą m.in.: prawo pobytu dla wszystkich obywateli Wspólnoty, prawo do nauki, prawo składania środka odwoławczego do Trybunału Sprawiedliwości oraz bierne i czynne prawa wyborcze w wyborach lokalnych. Natomiast w czerwcu 1983 r. przyjął Rezolucję o prawach obywateli przebywających w państwie członkowskim innym niż ich własne państwo członkowskie do kandydowania i głosowania w wyborach lokalnych²⁸, w której wezwał Komisję do przygotowania projektu aktu legislacyjnego w tej sprawie. Komisja odmówiła jednak podjęcia działań w tym zakresie. W 1979 r. przygotowała za to projekt dyrektywy w sprawie prawa pobytu obywateli państw członkowskich na terytorium innego państwa członkowskiego²⁹. Projekt przyznawał obywatelom Unii i członkom ich rodzin prawo wyjazdu, wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich, które to prawo było niezależne od wykonywania jakiegś działania o charakterze ekonomicznym. Prawo pobytu mogło zostać uzależnione od posiadania wystarczających środków na utrzymanie siebie i członków rodziny. Projekt ten nie został wprowadzony, ale był podstawą dla przyszłych aktów prawnych.

W 1984 r. Parlament Europejski przyjął projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską³⁰, stworzony przez *A. Spinelli*ego. Artykuł 3 tego projektu wprowadzał instytucje obywatelstwa Unii. Zgodnie z jego brzmieniem: „obywatele państw członkowskich mają być *ipso facto* obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii ma być zależne od obywatelstwa państwa członkowskiego, nie może być niezależnie nabyte ani utracone. Obywatele Unii mają brać udział w życiu politycznym Unii w formie przewidzianej przez niniejszy Traktat, cieszyć się prawami przyznanymi przez system prawny Unii i podlegać jej prawom”. Projekt ten został jednak odrzucony przez państwa i nigdy nie wszedł w życie, ale przyczynił się do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, a następnie Traktatu z Maastricht. Rok później, 14.6.1985 r., Niemcy, Francja, Belgia, Luksemburg i Królestwo Niderlandów podpisały Układ pomiędzy rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Re-

²⁸ Dz.Urz. WE C 184 z 11.7.1983 r., s. 28.

²⁹ Projekt dyrektywy Rady w sprawie prawa pobytu obywateli państw członkowskich na terytorium innego państwa członkowskiego, COM (79) 215 (Dz.Urz. WE C 207 z 17.8.1979 r., s. 14).

³⁰ Dz.Urz. WE C 77 z 19.3.1984 r., s. 33.

publiki Francuskiej dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zwany Układem z Schengen.

W trakcie prac nad Jednolitym Aktem Europejskim (podpisanym ostatecznie w Luksemburgu w grudniu 1985 r.) państwa członkowskie odrzuciły propozycję wprowadzenia postanowień dotyczących obywatelstwa unijnego i praw podstawowych. W 1987 r. decyzją Rady przyjęto natomiast *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, czyli program *Erasmus*³¹. Natomiast w czerwcu 1989 r. Komisja przyjęła projekty trzech dyrektyw pobytowych, które zostały uchwalone w roku następnym. Były to dyrektywa 90/364 w sprawie prawa pobytu³², dyrektywa 90/365 w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową³³ oraz dyrektywa 90/366 w sprawie prawa pobytu dla studentów³⁴. Stanowiły one przełom w zakresie uprawnień nieaktywnych ekonomicznie obywateli państw członkowskich. Przeciwno ostatniej z nich Parlament Europejski wniósł do TS skargę o nieważność, zarzucając Radzie przyjęcie złej podstawy prawnej. Swoim orzeczeniem z 7.7.1992 r.³⁵ Trybunał podzielił argumenty Parlamentu i anulował tę dyrektywę, utrzymując jednak w mocy jej skutki, aż do chwili przyjęcia nowego aktu. Ponowne uchwalenie nastąpiło w 1993 r.³⁶

W 1989 r. rozpoczęła się w Strasburgu konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, która miała na celu przygotowanie zmian traktatowych. Drugą konferencję międzyrządową zwołano w 1990 r. Prace obu

³¹ Dz.Urz. WE L 166 z 25.6.1987 r., s. 20.

³² Dyrektywa Rady 90/364 z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.Urz. WE L 180 z 13.7.1990 r., s. 26).

³³ Dyrektywa Rady 90/365 z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz.U. WE L 180 z 13.7.1990 r., s. 28).

³⁴ Dyrektywa Rady 90/366 z 28.6.1990 r. o prawie pobytu dla studentów (Dz.Urz. WE L 180 z 13.7.1990 r., s. 30).

³⁵ C-295/90, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, EC-LI:EU:C:1992:294. TS uznał, że ówczesny art. 235 TEWG nie jest właściwą podstawą prawną, gdyż dyrektywa przyznawała prawo pobytu studentom w celu uskutecznienia ich prawa dostępu do kształcenia zawodowego w innym państwie członkowskim, więc poprawną podstawą powinien być ówczesny art. 7 ust. 2 TEWG, czyli zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Parlament Europejski skierował skargę z uwagi na fakt, że akty, których podstawą był art. 7 ust. 2 TEWG, były przyjmowane w ramach procedury współpracy, natomiast art. 235 TEWG wymagał jedynie opinii Parlamentu.

³⁶ Dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz.Urz. WE L 317 z 18.12.1993 r., s. 59).

konferencji zakończyły się w 1991, a oba uzgodnione dokumenty połączono w jeden Traktat o Unii Europejskiej. W trakcie prac hiszpańska delegacja zaproponowała w memorandum *The Road to European Citizenship* wprowadzenie do przyszłego traktatu unijnego postanowień dotyczących obywatelstwa europejskiego i związanych z nim uprawnień³⁷. Traktat o Unii Europejskiej, zwany też Traktatem z Maastricht, został parafowany 11.12.1991 r., podpisany 7.2.1992 r., natomiast wszedł w życie 1.11.1993 r. Na mocy tego traktatu wprowadzono art. 8 ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego ust. 1 otrzymał brzmienie: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego”. Zgodnie zaś z ust. 2: „Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”. Ponadto art. 8a ust. 1 ustanawiał prawo do swobodnego przemieszczania się, stanowiąc: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym Traktacie i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

Wprowadzenie obywatelstwa Unii wzbudziło wątpliwości w Danii, której obywatele odrzucili Traktat z Maastricht w pierwszym referendum z 2.6.1992 r. Wskutek tego Dania przesłała 30.10.1992 r. pozostałym państwom dokument „Dania w Europie”. Wskazywała w nim na wyłączenia w stosunku do niej części postanowień Traktatu z Maastricht, które umożliwiałyby jego ratyfikację. W odniesieniu do obywatelstwa Unii Dania złożyła jednostronną deklarację, wskazując m.in., że „obywatelstwo Unii” jest pojęciem zupełnie odrębnym od obywatelstwa narodowego. W żadnym razie nie może ono nadawać obywatelom innych państw członkowskich prawa do nabycia duńskiego obywatelstwa ani żadnych praw, obowiązków i przywilejów, które są jego nieodłączną częścią. W efekcie prowadzonych negocjacji przyjęto tzw. Porozumienie z Edynburga, zgodnie z którym szefowie państw i rządów na posiedzeniu Rady Europejskiej podjęli decyzję o zakresie związania Danii Traktatami. W kontekście obywatelstwa Unii uzgodniono, że postanowienia o unijnym obywatelstwie przyznają obywatelom państw członkowskich dodatkowe prawa i ochronę w nich sprecyzowaną, natomiast nie zastępują one obywatelstwa narodowego. Kwestia, czy dana osoba posiada obywatelstwo państwa członkowskiego, będzie rozstrzygana zgodnie z prawem tego państwa³⁸. Porozumienie edynburskie pozwoliło na przyjęcie Traktatu z Maastricht w drugim duńskim referen-

³⁷ H. van Eijken, *EU Citizenship*, s. 13.

³⁸ Dz.Urz. WE C 348 z 31.12.1992 r., s. 1.

dum, które odbyło się 18.5.1993 r. Zastrzeżenie o dodatkowym charakterze obywatelstwa Unii zostało wprost wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Amsterdamu³⁹. Do art. 8 ust. 1 TWE dodano wtedy zdanie, iż „obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”.

W Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy⁴⁰ nie zaprojektowano większych zmian w zakresie samego charakteru obywatelstwa Unii. Artykuł I-10 brzmiał następująco: „Każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”. Niemniej jednak pewne istotne zmiany były widoczne w Tytule V Konstytucji – Prawa obywatelskie. Wśród praw przyznanych obywatelom Unii znalazło się prawo do dobrej administracji. W odniesieniu do zakresu niniejszej pracy większe znaczenie miało sformułowanie prawa do swobodnego przemieszczania się. Zgodnie z art. II-105 ust. 1: „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich”. Nie dodano więc klauzuli, że prawo to może być wykonywane z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków wynikających z unijnego prawa pierwotnego i pochodnego. Ponadto ust. 2 tego artykułu wskazywał, że: „swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z Konstytucją, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium Państwa Członkowskiego”. Konstytucja dla Europy nie weszła jednak w życie z uwagi na negatywne wyniki referendum we Francji i Niderlandach w sprawach zgody na ratyfikację Traktatu. Zauważyć należy, że aktualne brzmienie art. 21 ust. 1 TFUE w formie zmienionej przez Traktat z Lizbony⁴¹, który został podpisany 13.12.2007 r. i wszedł w życie 1.12.2009 r., nieznacznie różni się od poprzednio funkcjonującego sformułowania. Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się jest bowiem przyznane, „z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach”, a nie tylko w jednym Traktacie (d. TWE). Takie ograniczenia i warunki mogą także być ustanowione w środkach przyjętych w celu wykonania Traktatów.

³⁹ Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r., s. 1.

⁴⁰ Dz.Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r., s. 3.

⁴¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1).

§ 3. Dyrektywy pobytowe

Dyrektywy te miały charakter przełomowy, bowiem przyznawały prawo pobytu w innym państwie członkowskim obywatelom państw członkowskich, którzy sami nie byli (nigdy lub już) aktywni zawodowo, nie byli też członkami rodzin takich osób. Podstawą prawną przyjęcia trzech pierwotnych dyrektyw był wprowadzie ówczesny art. 235 TEWG⁴² (pozwalający na uchwalenie aktu, jeżeli będzie to niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty), niemniej ich zakres wykraczał poza integrację opartą wyłącznie na tworzeniu rynku wewnętrznego. W efekcie przesłankę aktywności ekonomicznej zastąpiono wymogiem posiadania wystarczających środków, aby w trakcie pobytu nie stać się ciężarem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego. Dyrektywy te, wyprzedzając wprowadzenie instytucji obywatelstwa Unii, stworzyły dla niej podstawę i stanowiły punkt wyjścia dla dalszego jego rozwoju.

Dyrektywa 90/365 przyznała prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy prowadzili działalność zawodową w charakterze pracowników najemnych lub osób prowadzących działalność na własny rachunek. Warunkiem, który należało spełnić, było korzystanie ze świadczeń z tytułu inwalidztwa, wcześniejszej emerytury, emerytury, renty z tytułu wypadku przy pracy lub renty z powodu choroby zawodowej w wysokości wystarczającej, by nie stać się w okresie pobytu obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego państwa przyjmującego. Dyrektywa 90/364 przyznaje zaś takie prawo obywatelom innych państw, którzy nie korzystają z niego na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, pod warunkiem że mieli wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem w okresie pobytu dla systemu pomocy społecznej w państwie przyjmującym. Pozostałe przepisy były w obu tych aktach identyczne. Obywatele państw członkowskich także musieli być objęci w państwie przyjmującym ubezpieczeniem chorobowym w odniesieniu do wszelkich ryzyk. Prawo pobytu przysługiwało tak długo, jak długo warunki te były spełnione. Wystarczająca wysokość środków została zdefiniowana jako poziom powyżej pułapu uprawniającego do pomocy społecznej albo powyżej minimalnej renty z zabezpieczenia społecznego. Wraz z takimi obywatelami mogli osiedlić się także, bez względu na ich obywatelstwo, współmałżonkowie,

⁴² Podstawą prawną dla dyrektywy 93/96 był już art. 7 ust. 2 TEWG, co stanowiło realizację wyr. TS z 7.7.1992 r., C-295/90, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1992:294.

ich zstępni pozostający na utrzymaniu oraz ich wstępni pozostający na utrzymaniu.

W świetle obu dyrektyw ważność zezwolenia na pobyt mogła być ograniczona do 5 lat, ale zezwolenie podlegało odnowieniu. Państwa mogły jednak wprowadzić wymóg odnowienia takiego zezwolenia po upływie pierwszych 2 lat pobytu. W celu wydania takiego dokumentu wymagano jedynie przedstawienia ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia spełnienia warunków przyznania prawa pobytu. Do osób nimi objętych *mutatis mutandis* zastosowanie miały mieć przepisy dyrektywy 68/360⁴³ dotyczące prawa wyjazdu, wjazdu, ważności kart pobytowych oraz opłat za wydanie kart pobytowych i wiz. Obie dyrektywy gwarantowały też współmałżonkowi i dzieciom pozostającym na utrzymaniu pierwotnie uprawnionego obywatela państwa członkowskiego prawo do podjęcia działalności zawodowej lub działalności na własny rachunek w państwie przyjmującym. Państwa członkowskie mogły odstąpić od przepisów dyrektywy jedynie ze względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, stosując w takim przypadku dyrektywę 64/221⁴⁴.

Dyrektywa 93/96 dotyczyła prawa pobytu dla studentów, a dokładniej obywateli państw członkowskich zapisanych w uznanej jednostce edukacyjnej w celu kształcenia zawodowego. Miała ona zastosowanie, gdy nie korzystali oni z prawa pobytu na podstawie innych przepisów unijnych. Zauważyć jednak należy, że TS w wyroku w sprawie *Blaizot*⁴⁵ uznał, że studia uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe nie tylko gdy końcowe egzaminy bezpośrednio dają kwalifikacje wymagane w konkretnym zawodzie, działalności handlowej lub zatrudnieniu, lecz także gdy dostarczają określonego szkolenia i umiejętności potrzebnych studentowi do ich wykonywania, nawet jeśli żadne przepisy prawne ani akty administracyjne nie wymagają takiej wiedzy w tym celu. Sprezycował także, że studia uniwersyteckie zazwyczaj spełniają te kryteria. Wyjątkiem będą jedynie te studia, które ze względu na swoje szczególne cechy służą

⁴³ Dyrektywa Rady 68/360 z 15.10.1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 257 z 19.10.1968 r., s. 13).

⁴⁴ Dyrektywa Rady 64/221/EWG z 25.2.1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.Urz. WE L 56 z 4.4.1964 r., s. 850).

⁴⁵ Wyr. TS z 2.2.1988 r., 24/86, *Vincent Blaizot przeciwko Université de Liège i innym*, EC-LI:EU:C:1988:43.

jedynie poszerzeniu ogólnej wiedzy, a nie przygotowaniu się do działalności zawodowej.

Prawo pobytu zostało uzależnione od złożenia przez studenta deklaracji, że posiada on wystarczające środki, aby podczas swojej obecności w państwie przyjmującym nie stać się ciężarem dla jego systemu pomocy społecznej, oraz że podlega w tym państwie ubezpieczeniu zdrowotnemu obejmującemu wszelkie rodzaje ryzyka. Zadeklarowanie posiadania wystarczających środków mogło przybrać formę oświadczenia lub innych alternatywnych sposobów, które student mógł wybrać. Prawo pobytu obowiązywało, dopóki student nadal spełniał wskazane warunki. Oprócz samego studenta prawo pobytu przysługiwało także jego małżonkowi i dzieciom pozostającym na jego utrzymaniu. Tym samym prawem tym nie byli objęci wstępni.

Prawo pobytu było potwierdzane przez wystawienie dokumentu pobytowego, którego ważność mogła zostać ograniczona przez państwa do czasu trwania kształcenia lub do jednego roku. Jeżeli kurs trwał dłużej, pozwolenie to miało być corocznie odnawiane. Państwo mogło zażądać jedynie, aby wnioskodawca przedstawił ważny dokument tożsamości lub paszport oraz dostarczył dowodu na to, że spełnia on wymagania określone w art. 1. Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich dyrektyw do studentów objętych tą dyrektywą *mutatis mutandis* zastosowanie miały mieć przepisy dyrektywy 68/360, choć w trochę węższym zakresie. Dotyczyły bowiem prawa wyjazdu, wjazdu oraz opłat za wydanie kart pobytowych oraz wiz.

Państwa mogły odstąpić od stosowania przepisów dyrektywy jedynie ze względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, stosując w takim przypadku dyrektywę 64/221. Ponadto dyrektywa *explicite* wykluczała obowiązek wypłacania stypendiów pokrywających koszty utrzymania przez państwa przyjmujące na rzecz studentów korzystających z prawa pobytu.

Wszystkie te dyrektywy oparte były na założeniu, że warunkiem możliwości korzystania z prawa pobytu w państwie przyjmującym przez obywateli Unii nieaktywnych ekonomicznie było posiadanie wystarczających środków, by w czasie pobytu nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa, oraz posiadanie pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w tym państwie. Zauważyć przy tym należy pewną odrębność, którą wprowadziła dyrektywa 93/96, która nakładała na studentów obowiązek zapewnienia, że posiadają oni takie wystarczające środki. Ponadto długość ich pobytu mogła zostać ograniczona do czasu trwania studiów. Natomiast zezwolenia na pobyt osób objętych pozostałymi dwoma dyrektywami mogły podlegać obowiązkowi odnowienia co 5 lat. Różny był także krąg członków rodziny, którzy mogli to-

warzyszyć w państwie przyjmującym danej kategorii obywateli Unii. Prawem tym nie byli objęci, jak wspominałam, wstępni studentów. Istotne znaczenie miało objęcie wszystkich trzech kategorii osób ochroną wynikającą z dyrektywy 64/221.

Wspomnieć należy także o rozporządzeniu 1251/70⁴⁶, które przewidywało prawo pozostania na stałe w państwie przyjmującym dla trzech kategorii byłych pracowników (oraz członków ich rodzin). Pierwszą z nich stanowili ci, którzy w momencie zaprzestania pracy osiągnęli wiek emerytalny oraz byli zatrudnieni przez co najmniej 12 ostatnich miesięcy i przebywali tam nieprzerwanie przez ponad 3 lata. Drugą uprawnioną grupą byli pracownicy, którzy zaprzestali wykonywania pracy z powodu trwałej niezdolności do pracy, jeżeli przebywali tam nieprzerwanie przez ponad 2 lata, lub niezdolność wynikała z wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Ostatnią kategorię stanowili pracownicy, którzy po trzyletnim nieprzerwanym okresie zatrudnienia i pobytu podjęli pracę na terytorium innego państwa, utrzymując swoje miejsce zamieszkania na terytorium pierwszego państwa, do którego z reguły wracali codziennie lub przynajmniej raz w tygodniu. Rozporządzenie to było więc prototypem prawa stałego pobytu, wprowadzonego później dyrektywą 2004/38.

§ 4. Obywatelstwo unijne we wczesnych opiniach doktryny

W czasie, kiedy wprowadzono instytucję obywatelstwa Unii do porządku prawnego ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, większość przedstawicieli doktryny uznawała je za czysto dekoracyjną i symboliczną instytucję, pozbawioną realnego znaczenia. Miało ono jedynie stanowić odbicie wcześniejszego „obywatelstwa rynkowego” i mieć zastosowanie tylko do tych obywateli państw członkowskich, którzy skorzystali z traktatowej swobody przepływu osób, a więc byli aktywni ekonomicznie albo posiadali wystarczające zasoby finansowe. Tym samym obywatelstwo to nie miało przynieść żadnej realnej zmiany instytucjonalnej. Opinie te były uzasadnione jego ograniczonym zakresem, który stanowił jedynie powtórzenie wcześniejszego dorobku prawnego związanego ze swobodami przepływu. Podkreślano, że – w odróżnieniu od obywa-

⁴⁶ Rozporządzenie Komisji Nr 1251/70 z 29.6.1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.Urz. WE L 142 z 30.6.1970 r., s. 24).

telstwa krajowego – obywatelstwo unijne nie zostało oparte na fundamencie historycznie ukształtowanego poczucia przynależności do wspólnoty narodowej. Ponadto obywatelstwo unijne ukształtowano jako instytucję dodatkową i wtórną wobec obywatelstwa krajowego, co miało nie tylko uwydatniać fakt, że dalej przeważać miała więź oparta na obywatelstwie narodowym, ale także poddawało kwestię definiowania warunków i ograniczeń przynależności do tej ponadnarodowej wspólnoty przepisom poszczególnych państw⁴⁷.

Za charakterystyczną uznać można opinię *H. Jessuruna d'Oliveiry*. Jego zdaniem, Traktat z Maastricht jedynie zamroził dotychczasowy status obywateli państw członkowskich, w zasadzie nie dodając do niego żadnych nowych istotnych elementów. Prawo do swobodnego przemieszczania się, stanowiące rdzeń uprawnień obywateli Unii, zostało poddane warunkom i ograniczeniom ustanowionym w tym Traktacie i w środkach przyjętych w celu jego wykonania. Tym samym nie każdemu obywatelowi Unii takie prawo miało przysługiwać. *Jessurun d'Oliveira* zwracał także uwagę na fakt, że Traktat z Maastricht pominął kwestię ochrony praw podstawowych, która powinna być związana z obywatelstwem Unii. W konsekwencji w ocenie tego autora obywatelstwo Unii stworzyło wyłącznie nową nazwę dla pakietu już istniejących uprawnień, ewentualnie obietnicę przyszłego ich rozszerzenia, a więc stanowiło tylko „gruszki na wierzbie” (oryginalnie: *pie in the sky*) lub „symboliczną zabawkę bez zawartości merytorycznej”⁴⁸.

Konkurencyjny pogląd wskazywał na możliwość rozpoczęcia za sprawą tej instytucji szerszej transformacji społeczno-politycznej. Wprowadzenie obywatelstwa Unii miało bowiem zakwestionować przynależność państwową jako jedyny czynnik definiujący wspólnotę społeczno-polityczną i stworzyło możliwość tworzenia więzi społecznych i politycznych ponad granicami narodowymi⁴⁹. Postulowano uznanie praw wynikających z obywatelstwa Unii za mające fundamentalny charakter oraz objęcie wszystkich obywateli Unii prawem

⁴⁷ Tak *T. Kostakopoulou*, *European Union Citizenship: the Journey Goes On*, w: *A. Ott, E. Vos* (red.), *50 Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, Hague 2009, s. 271–275 i wskazani tam autorzy; *S. O'Leary*, *The Social Dimension of Community Citizenship*, w: *A. Rosas, E. Antola* (red.), *A Citizens' Europe: In Search of a New Order*, London 1995, s. 156–157 i wskazani tam autorzy.

⁴⁸ *H. Jessurun d'Oliveira*, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, w: *A. Rosas, E. Antola* (red.), *A Citizens' Europe*, s. 58–84; *tenże*, *European citizenship: its meaning, its potential*, w: *R. Dehousse* (red.), *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?*, Munich 1994, s. 126–148.

⁴⁹ Tak *T. Kostakopoulou*, *European Union Citizenship: the Journey Goes On*, s. 275 i wskazani tam autorzy.

do równego traktowania, co pozwoliłoby na wyeliminowanie tzw. odwrotnej dyskryminacji⁵⁰.

§ 5. Obywatelstwo Unii a obywatelstwo krajowe

Zgodnie z art. 20 ust. 1 TFUE „ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Oznacza to, jak już wspominałam, że obywatelstwo unijne ma charakter wtórny wobec obywatelstwa krajowego, ponieważ tylko osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego może posiadać status obywatela Unii. Niemniej nie wszyscy obywatele państw członkowskich są równocześnie obywatelami Unii. Są nimi jedynie te osoby, które są obywatelami państw członkowskich na potrzeby prawa unijnego. Państwa mogły złożyć stosowne deklaracje w tym obszarze dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej⁵¹.

Określanie warunków nabycia i utraty obywatelstwa krajowego i w konsekwencji obywatelstwa Unii pozostaje wyłączną kompetencją państw. Niewątpliwie posiadanie tych kompetencji ma istotne znaczenie z punktu widzenia zachowania suwerenności państwowej. Jak zauważył *Jessurun d'Oliveira*, pozbawienie tej kompetencji oznacza, że nie można już mówić o państwie

⁵⁰ A. Evans, *Union Citizenship and the Equality Principle*, w: A. Rosas, E. Antola (red.), *A Citizens' Europe*, s. 85–112.

⁵¹ Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pierwotnie złożyło Deklarację w sprawie definicji terminu „obywatele” do Traktatu o przystąpieniu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii z 1972 r. (Dz.Urz. WE L 73 z 27.3.1972 r., s. 196). Następnie w 1982 r. złożono nową Deklarację (Dz.Urz. WE C 23 z 28.1.1983 r., s. 1), która to została potwierdzona przez Zjednoczone Królestwo w trakcie konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony poprzez Deklarację Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie definicji terminu „obywatele”. Jedyną zmianą było wskazanie, że odniesienie do „obywateli brytyjskich terytoriów zależnych” należy rozumieć jako oznaczające „obywateli brytyjskich terytoriów zamorskich” (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 270). Tym samym na potrzeby prawa unijnego obywatelami Zjednoczonego Królestwa są obywatele brytyjscy; poddani brytyjscy zgodnie z częścią IV ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1981 r. mający prawo do zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie i niepodlegający kontroli imigracyjnej; obywatele brytyjskich terytoriów zamorskich, uzyskujący obywatelstwo poprzez związek z Gibraltarem; zob. też G. de Groot, *Towards a European nationality law*.