

# Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej jako element instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej

## 1. Wprowadzenie

Ochrona dyplomatyczna i konsularna ma charakter wyjątkowy. Jest instytucją pozwalającą zabezpieczyć interesy prawne jednostki, częstokroć w okolicznościach skrajnych, związanych z przebywaniem tej osoby poza granicami macierzystego kraju i poddanej jurysdykcji obcego państwa. Unijne traktaty poszerzyły zakres tej ochrony i zobowiązują państwa członkowskie oraz służby dyplomatyczne samej UE do objęcia opieką obywateli innych państw unijnych. Dzieje się to w przypadku, gdy państwa te nie mają na terytorium państwa trzeciego swoich umocowanych przedstawicieli. Uprawnienie przewidziane w prawie pierwotnym stanowi przy tym jedną z najistotniejszych części składowych instytucji obywatelstwa UE.

Niniejsze skrótowe opracowanie jest jedynie próbą zaznaczenia kilku problemów związanych z obowiązywaniem prawa do opieki świadczonej przez służby zagraniczne państw członkowskich UE i jednocześnie bezpośrednio powiązanego z instytucją unijnego obywatelstwa. Analizie poddano również cechy szczególne, jakie można odnaleźć w tym szczególnym traktatowym uprawnieniu. Rozważania obejmują także refleksje dotyczące efektywności jego wykonywania, a także – pierwotnego i niezastępowalnego przez traktaty – obowiązku macierzystego państwa do upominania się o interesy osób związanych z nim relacją obywatelską.

## 2. Opieka dyplomatyczna i konsularna poza granicami UE w unijnym obrocie prawnym

Instytucja obywatelstwa UE została wprowadzona do porządku prawnego w związku z wejściem w życie traktatu z Maastricht. Stworzyło to nową jakość w sferze instytucjonalnego funkcjonowania samej UE, ale przede wszystkim doprowadziło do wyrazistego upodmiotowienia obywateli państw członkowskich w unijnym systemie prawnym, co dodatkowo nabiera wymiaru symbolicznego<sup>1</sup>. Na mocy traktatu takie osoby stały się

---

<sup>1</sup> O wymiarze symbolicznym wspomina: K. Lechowicz, *Opieka dyplomatyczna i konsularna jako europejskie prawo obywatelskie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza 2013, nr 3, s. 210.

podmiotami praw przewidzianych w jego postanowieniach, co przestało wynikać wyłącznie z faktu, że mieli oni obywatelstwo narodowe któregoś z państw członkowskich, ale znalazło swoje umocowanie w fakcie nadania im obywatelstwa unijnego<sup>2</sup>. Oczywiście obie kategorie obywatelstw są ze sobą bezpośrednio powiązane, nawet do tego stopnia, że utrata obywatelstwa narodowego skutkuje wygaśnięciem obywatelstwa unijnego, niemniej jednak to ostatnie „przenosi” sytuację prawną jednostki na poziom ponadnarodowy, nadając obywatelowi szereg uprawnień, które ze względu na ich naturę nie mogłyby być wykonywane wyłącznie w krajowym porządku prawnym. Oczywiście obecna konstrukcja obywatelstwa unijnego jest daleka od stworzenia autonomicznego systemu prawnego, mającego przyznawać obywatelom UE wiele niezależnych uprawnień, stroniąc tym samym od reżimu nabywania i utraty obywatelstwa krajowego<sup>3</sup>, niemniej jednak stanowi istotny wkład w pogłębianie się procesu unifikacji narodowych porządków prawnych. Dynamika tych procesów, połączona z egzekwowanym zastrzeżeniem na rzecz organów UE prawem kontroli nabywania i utraty statusu obywatelstwa narodowego, może opisaną zależność jeszcze pogłębić<sup>4</sup>.

We wspomnianym dotychczas kontekście szczególnie interesujące zdaje się być przysługujące obywatelom UE, prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej, które zaistniało w unijnym porządku prawnym równoległe z pojawieniem się w przepisach prawa samej instytucji obywatelstwa unijnego. Jego wprowadzenie podyktowane było koniecznością zagwarantowania unijnym obywatelom należytego stopnia ochrony poza granicami samej UE w przypadku, gdy ich macierzyste służby zagraniczne nie dysponowały w kraju trzecim swoją placówką, a tym samym umocowanym aparatem urzędniczym, który byłby – zdolny na gruncie prawa międzynarodowego – do zabezpieczenia interesów swojego obywatela. Przewidziane w traktacie uprawnienie może być *prima facie* uznane za próbę budowy autonomicznej pozycji obywatela UE w sposób niezależny wobec – lub nawet przeciwko – pozycji gwarantowanej w przepisach krajowego porządku prawnego. Przemawiać za tym może przede wszystkim posłużenie się przez traktat pojęciem „obywatelstwa”, a więc instytucją pierwotnie głęboko powiązaną z państwem narodowym i z niego *de facto* się wywodzącej. Również fakt, że ochronę na rzecz obywatela państwa pochodzenia ma wykonywać inne państwo lub organ unijny, zdaje się bardzo głęboko ingerować w samą istotę obywatelstwa, tradycyjnie ujmowanego przez pryzmat więzi istniejącej pomiędzy jednostką i jej macierzystym państwem<sup>5</sup>, w tym prawem tego ostatniego – potwierdzonym na gruncie prawa międzynarodowego – do podejmowania się ochrony jej interesów poza granicami tego państwa. Lektura postanowień traktatu zdaje się przy tym prowadzić do wniosku, że prawo do opieki, zastrzeżonej na rzecz obywatela UE, pełni przede wszystkim rolę gwarancyjną, umożliwiając

<sup>2</sup> E. Meehan, *Citizenship And The European Community*, “The Political Quarterly” 1993, Tom 64, Nr 2, s. 172–176.

<sup>3</sup> W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 213–282.

<sup>4</sup> S. Mantu, E. Guild, *Acts of citizenship deprivation: ruptures between citizen and states*, [w:] E.F. Isin, M. Keynes, M. Saward (ed.), *Enacting European Citizenship*, Cambridge 2013, s. 111–131.

<sup>5</sup> M. Banaś, A. Krzywonos, *Prawo do obywatelstwa*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 158–164.

zwiększenie stopnia ochrony praw podmiotowych jednostki. Cechy szczególne tej instytucji, przedstawione w kolejnym punkcie niniejszego opracowania, zdają się wyraźnie wskazywać, że ze względu na swój gwarancyjny, subsydiarny i ograniczony terytorialnie charakter, nie narusza ona uprawnień poszczególnych państw członkowskich do sprawowania jurysdykcji nad wywodzącymi się z nich obywatelami, a jedynie umożliwia podjęcie czynności ochronnych na terytorium państwa trzeciego i to wyłącznie tam, gdzie państwo pochodzenia nie ma swoich umocowanych przedstawicieli dyplomatycznych lub konsularnych.

Regulacja omawianego przepisu jest skromna – art. 23 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup> stanowi, że „Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Państwa Członkowskie przyjmują niezbędne przepisy i podejmują rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony. Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może przyjąć dyrektywy ustanawiające środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne dla ułatwienia tej ochrony”. Istotna zmiana o charakterze merytorycznym wiąże się z wejściem w życie traktatu z Lizbony, który przewiduje, że kwestia zapewnienia opieki nad obywatelem UE na terytorium państwa trzeciego pozostaje domeną nie tylko państw członkowskich, ale także pozostaje sferą działalności przedstawicielstw (delegatur) UE, które swoją jurysdykcją obejmują państwa trzecie (por. art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>7</sup>). Warto również wskazać, że tożsame uprawnienie zostało zagwarantowane w treści Karty praw podstawowych UE<sup>8</sup>, której art. 46 został ulokowany wśród pozostałych „praw obywatelskich”.

W swej warstwie normatywnej przywołane przepisy traktatów wydają się być dość czytelne. Wyraźnie wskazują, że podmiotem tego prawa może być wyłącznie obywatel UE, któremu przyznane jest prawo do ochrony jego praw na terytorium państwa trzeciego. Możliwość pomocy obywatelowi UE aktualizuje się zaś dopiero w sytuacji, gdy państwo jego pochodzenia nie posiada na terytorium państwa trzeciego odpowiednio umocowanych przedstawicieli dyplomatycznych lub konsularnych. Do udzielenia takiej pomocy traktat zobowiązuje pozostałe państwa członkowskie, które na terytorium państwa trzeciego mają swoich akredytowanych przedstawicieli. To samo dotyczy aktywności służby zagranicznej UE. Omawiany przepis staje się już nieco bardziej wymagający w sferze jego interpretacji, gdy zwróci się uwagę na przedmiot owej ochrony, jaka ma być wyświadczona na rzecz obywatela UE. Obejmuje ona czynności mieszczące się w zakresie sfery dyplomatycznej i konsularnej. Oba pojęcia, również w doktrynie prawa międzynarodowego, mają co najmniej dyskursywny charakter, trudno zatem ustalić, jaki

---

<sup>6</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. z 2012 r. C 326/49).

<sup>7</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. z 2012 r. C 326/13).

<sup>8</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. z 2012 r. C 326/391).

jest rzeczywisty zakres uprawnienia<sup>9</sup>. Co prawda sam traktat zobowiązuje państwa członkowskie UE do podjęcia z państwami trzecimi negocjacji w celu nadania uprawnieniu stosownego poziomu efektywności, to jednak decydujące znaczenie zdaje się mieć dopiero dyrektywa koordynacyjna, która powinna ujednoczyć czynności podejmowane w tym celu. Dotychczas nie została ona jednak wydana. W wymiarze merytorycznym pozostaje w mocy jedynie „Decyzja przedstawicieli rządów zebranych w Radzie”<sup>10</sup>. Skromny zakres czynności określonych w tej decyzji, które dodatkowo mają wyłącznie cechy usług konsularnych, a nie opieki o charakterze dyplomatycznym, skutkuje tym, że postanowienia traktatu nie są w pełni wykonywane. Zestawienie prawa pierwotnego i wtórnego w omawianej materii wskazuje na istotną dysproporcję pomiędzy ogólnymi unormowaniami traktatowymi a brakiem przepisów je wykonujących. Tym samym omawiane prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej zdaje się być w fazie dalece jeszcze początkującej.

### 3. Cechy charakterystyczne obywatelskiego prawa do opieki poza granicami UE

Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej zagwarantowane obywatelom UE jest, co było już zauważone, uprawnieniem o charakterze traktatowym, które dodatkowo zostało potwierdzone w postanowieniach Karty praw podstawowych UE. Przyznanie tego prawa ma zatem dużo silniejsze umocowanie, bo wynikające z traktatów, aniżeli sfera uprawnień przewidzianych w szeroko rozpowszechnionym prawie wtórnym. Ukształtowanie pola regulacji na tym poziomie może być odczytane jako pewna intencja ze strony prawodawców traktatowych, polegająca na chęci unaocznienia oraz wzmocnienia więzi jednostek (obywateli z UE) z samą UE (jej organami). Tym samym może być definiowane z perspektywy instytucji budującej „tożsamość europejską” w miejsce dotychczas dominującej „tożsamości narodowej”. Oczywiście takie ustrojowe ujęcie, bliskie wręcz próbie zastąpienia obywatelstwa pierwotnego (narodowego) i wynikających z niego uprawnień przez obywatelstwo unijne i zespół przewidzianych przez nie praw i obowiązków, jest zarazem źródłem słabości samego uprawnienia. Świadczy o tym już sam fakt, że państwa członkowskie nie zdecydowały się na przyjęcie odpowiedniej dyrektywy koordynacyjnej. Ostrożność państw narodowych może być w tym przypadku manifestem niezgody na ingerencję w tradycyjnie rozumiane atrybuty państwa, jakimi są zwłaszcza kwestie obywatelstwa, jurysdykcji państwowej oraz wykonywania uprawnień władczych na poziomie międzynarodowym.

Charakterystyka omawianego uprawnienia wymaga wyraźnego wskazania, że cechuje je *prima facie* przymiot prawa gwarancyjnego. W ogólnym ujęciu przydaje ono

---

<sup>9</sup> A. Kremer, *Opieka dyplomatyczna i konsularna nad turystą – wybrane aspekty*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 293.

<sup>10</sup> Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady UE z dnia 19 grudnia 1995 r. (95/553/WE) dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (Dz. Urz. z 1995 r., L 314/73).

określonego uprawnienia – do bycia chronionym poza granicami UE przez organy któregoś z państw członkowskich lub służby samej Unii<sup>11</sup>. Z drugiej jednak strony trudno byłoby powoływać się na roszczenie obywatela UE o udzielenie takiej ochrony. Zasadniczo wypływa to z trzech okoliczności. Po pierwsze, treść samego prawa – na gruncie traktatowym – jest bardzo ogólna, co wynika chociażby z faktu odwołania się do nieostrych pojęć „ochrony dyplomatycznej i konsularnej”<sup>12</sup>, które bez wydania aktu precyzującego, nawet na gruncie regulacji międzynarodowych, są trudne do jednoznacznego odczytania<sup>13</sup>. Po drugie, w sytuacji konieczności udzielania pomocy trudno wskazać, które z państw członkowskich, mających na terytorium państwa trzeciego swoich akredytowanych przedstawicieli, powinno objąć opieką obywatela UE. To ostatnie jest szczególnie ważne, jeżeli uwzględni się złożoność relacji międzynarodowych oraz ważenie przez poszczególne państwa swoich własnych interesów, które mogą doznać uszczerbku na skutek udzielenia pomocy obywatelowi obcego (choć nadal unijnego) państwa. Po trzecie wreszcie, prawo do zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej, obowiązujące wyłącznie wewnątrz systemu prawnego UE, nie jest już jednak wiążące dla państw spoza UE. Na gruncie prawa międzynarodowego te ostatnie mają pełne prawo do odmowy uznania za właściwe dane państwo UE już z samej tylko przyczyny, że osoba objęta przez nie opieką nie jest obywatelem tego państwa. W rezultacie o tym, czy to uprawnienie będzie wykonywane, decyduje dopuszczające się ewentualnego naruszenia państwo trzecie lub – jeżeli została zawarta – bilateralna umowa międzynarodowa<sup>14</sup>. Pierwotnie gwarancyjny charakter uprawnienia zostaje zatem zredukowany i uzależniony od decyzji państwa trzeciego. Skutkuje to istotną dysfunkcjonalnością omawianej instytucji.

Niezależnie od nieco krytycznego podejścia do efektywności prawa do opieki na terytorium państwa trzeciego należy podkreślić jego podmiotowy (obywatelski) charakter. Cieszy się ono przymiotem ekskluzywności, zostało bowiem przyznane wyłącznie osobom, które legitymują się statusem obywatela unijnego, a pierwotnie mają obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Inne kategorie jednostek, które nie legitymują się takim statusem, na tego typu ochronę liczyć nie mogą. Jednostka zostaje objęta omawianą ochroną *ipso facto* z tytułu uzyskania obywatelstwa unijnego i zostaje jej pozbawiona z chwilą jego utraty. Kwestie dotyczące tych zdarzeń prawnych pozostają domeną regulacyjną państw narodowych, choć coraz w większym stopniu znajdują się pod kontrolą organów unijnych. Warto tu jeszcze wskazać, że praktyka stosowania traktatów nieco poszerzyła zakres podmiotowy uprawnienia, obejmuje zakresem zastosowania nie tylko osoby fizyczne (obywatele UE), ale również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne,

<sup>11</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym (wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4, s. 94–95.

<sup>12</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2010, s. 21–27, 38–45, 352–356.

<sup>13</sup> Pewną typologię można odnaleźć w opracowaniu: D. Bach-Golecka, *Civis europeus sum: uwagi na temat europejskiej opieki konsularnej* [w:] P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014, s. 219.

<sup>14</sup> W. Czaplinski, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 352–353.

które mają swoją siedzibę na terytorium państwa członkowskiego<sup>15</sup>. Takie rozumienie nie jest co prawda zgodne z literalnym brzmieniem traktatów, ma jednak istotne znaczenie funkcjonalne. Pozwala bowiem na ochronę nie tylko osobistej pozycji obywateli UE, ale również interesów ekonomicznych (i niejednokrotnie politycznych) samej UE oraz zrzeszonych w niej państw członkowskich.

Interesującym zagadnieniem jest kwestia terytorialności uprawnienia do uzyskania pomocy dyplomatycznej i konsularnej. Działa ono wyłącznie poza terytorium państw członkowskich UE<sup>16</sup>. Rezultaty zastosowania traktatu przy zachowaniu dotychczas już poczynionych zastrzeżeń następują w obszarze jurysdykcji państwa trzeciego. Warunkowane jest to jednak rozciągnięciem na terytorium tego państwa jurysdykcji akredytowanych przedstawicieli któregoś z państw UE lub unijnej służby dyplomatycznej (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych). Nie wyłącza to możliwości podejmowania przez poszczególne państwa członkowskie na swoim terytorium działań o charakterze przygotowawczym lub organizacyjnym, np. zebrania środków finansowych, druku dokumentów przejazdowych lub nawet ustanowienia pomocy prawnej. Istotne jest tu miejsce, w którego obszarze te czynności, w wymiarze funkcjonalnym, odnoszą swój skutek, co następuje poza jurysdykcją UE. Zawsze jednak o tym czynniku, jak również zakresie i formie udzielonej pomocy decydować będzie państwo, na którego terytorium każda z tych czynności ma zostać dopełniona. Jakkolwiek zatem samo uprawnienie oraz czynności zmierzające do jego przygotowania zależne są od działań państw członkowskich, to już jednak ich skuteczność podlega jurysdykcji państwa zewnętrznego.

Należy także zasygnalizować subsydiarny charakter uprawnienia. Przepisy traktatów są w tym przypadku wyraźne i w klarowny sposób wskazują, że ochrona udzielana przez państwo członkowskie, którego podmiot nie jest obywatelem (lub nie ma tam swojej siedziby) uzależniona jest od sytuacji, w której państwo pochodzenia obywatela nie ma umocowanych przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych. Tak długo zatem, jak ci ostatni dysponować będą odpowiednią jurysdykcją, możliwość uzyskania pomocy ze strony innego państwa członkowskiego będzie wyłączona. Oczywiście zagadnienie to powinno być łączone z regulacjami prawa międzynarodowego, które normuje niejednokrotnie skomplikowane kwestie ustanawiania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych, zakresu udzielonych im mandatów, a także – kłopotliwą w praktyce stosowania – sferę reprezentowania przez jedno państwo interesów innego. Prawodawca traktatowy wyszedł w tym przypadku ze słusznego założenia, że zasadą powinno być, że czynności ochronnych na terytorium państwa trzeciego powinno dopełniać państwo pochodzenia obywatela, co stanowi jeden z istotnych elementów konstrukcyjnych samego obywatelstwa. Dopiero zaś, gdy służby tego państwa nie będą w stanie tego uczynić, na skutek braku odpowiedniego umocowania, wkraczać mają organy innego państwa UE lub samej Unii.

<sup>15</sup> M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 149 i powołana tam literatura.

<sup>16</sup> I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. 145–146.

Sygnalizowana była już kwestia niesprecyzowanego zakresu przedmiotowego uprawnienia. Traktat odwołuje się do sfery „ochrony dyplomatycznej i konsularnej”, które można ujmować w kategorii „pojęć zastanych”, jednakże nawet na gruncie prawa międzynarodowego<sup>17</sup> nie mają one sprecyzowanego znaczenia, a występujące w tej sferze regulacje bardziej ustanawiają pewne przykłady, aniżeli tworzą kompleksowy system normatywny. W zapełnieniu sygnalizowanej luki nie pomaga również kwestia niewydania przywoływanej już dyrektywy koordynacyjnej, a sama „Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich” zdaje się bardziej wskazywać na czynności o charakterze konsularnym i to w istotnie ograniczonym wymiarze aniżeli zakres pełnej ochrony dyplomatycznej<sup>18</sup>. W wymiarze przedmiotowym omawiane uprawnienie należałoby zatem traktować jako instytucję ograniczoną, prawnie jeszcze ewoluującą.

#### 4. Obywatelstwo UE i prawo do opieki w państwie trzecim – przyczynek do rozważań

Akcentowany był w dotychczasowych rozważaniach nadal ewolucyjny charakter prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej. Brak odpowiednich regulacji precyzujących zakres przedmiotowy tego uprawnienia, w szczególności poprzez zaniechanie wydania dyrektywy koordynacyjnej, rodzi pytanie o efektywność tego uprawnienia<sup>19</sup>. Skutkuje to nie tylko pytaniem o samą operatywność regulacji unijnych, ale również – w skrajnym przypadku – może podawać w wątpliwość samą instytucję obywatelstwa unijnego. W tym też względzie należy podkreślić, że nie jest ono – w przeciwieństwie do obywatelstwa narodowego – pojęciem zastanym, ugruntowanym w wielowiekowej tradycji i mającym swoje jednoznaczne znaczenie oprawne oraz odniesienie na gruncie ustrojowym<sup>20</sup>. Powstało jako wynik decyzji „ojców traktatowych” i stanowi próbę przeniesienia instytucji politycznej, charakterystycznej dla państwa narodowego, na poziom ponadnarodowy<sup>21</sup>. Upodmiotowienie jednostek (obywateli państw członkowskich), również w wymiarze ustrojowym (politycznym), z jednej strony wzmacnia ich pozycję wobec organów unijnych, a tym samym przyczynia się do demokratyzacji działania tej organizacji. Z drugiej jednak strony proces tworzenia się obywatelstwa unijnego i przyznawania mu kolejnych atrybucji nie powinien abstrahować od indywidualnej wrażliwości konstytucyjnej poszczególnych państw członkowskich. Spostrzeżenie to odnosi się zwłaszcza do utrwalonych norm, na podstawie których to wyłącznie państwa reprezentowały swoich obywateli na gruncie międzynarodowym, w szczególności podejmowały na ich rzecz czynności ochronne wobec państw trzecich. Omawiane prawo traktatowe dość głęboko w tę sferę zaingerowało,

<sup>17</sup> Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232) oraz Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98).

<sup>18</sup> Podobnie: K. Lechowicz, *op. cit.*, s. 211.

<sup>19</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 218–219.

<sup>20</sup> Z. Sokolewicz, *Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 1, s. 15, 20.

<sup>21</sup> S. Mantu, E. Guild, *op. cit.*, s. 111–131.

nie powinna zatem dziwić pewna wstrzeźliwość państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii sprecyzowania i nadania efektywności tym postanowieniom. W tej jednak mierze dochodzi do szkodliwego zjawiska, w ramach którego z jednej strony traktat deklaruje określone uprawnienie, a z drugiej, na skutek luki regulacyjnej, uprawnienie to nie może być w należyтым wymiarze wykonywane. Chcąc zachować kierunek integracyjny, i niewątpliwie korzystne jego rezultaty, należy podjąć próbę nie tylko określenia zakresu przedmiotowego uprawnienia<sup>22</sup>, ale również rozwiązać dylematy związane z jego skutecznością w relacjach z państwami spoza UE.

Drugie zagadnienie wymagające sygnalizacji, ale równocześnie także odrębnego opracowania, precyzuje (praktyczną) złożoność relacji pomiędzy prawem UE i prawem krajowym. Fakt posiadania obywatelstwa unijnego, jakkolwiek przydający określone unikalne uprawnienia, nie może być rozumiany jako forma zastąpienia obywatelstwa narodowego. Obywatelstwo unijne pozostaje jedynie, choć niezwykle istotną, to jednak nadal pochodną obywatelstwa krajowego<sup>23</sup>. Pełni wobec niego funkcję subsydiarną i jako jego konsekwencja uzależnione jest od obowiązywania (nawiązywania i utraty) jego pierwotnej determinanty przybierającej postać obywatelstwa narodowego. Nie może być również interpretowane jako możliwe do samodzielnego wykonywania, jest bowiem z tym ostatnim funkcjonalnie i bezpośrednio powiązane. Powoduje to, że oczywiście – w świetle postanowień traktatów – inne państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony dyplomatycznej i konsularnej, co jednak nie powoduje wygaśnięcia pierwotnej więzi obywatelskiej, łączącej państwo i jego obywatela, a także wzajemnych zobowiązań z tej więzi wynikających<sup>24</sup>. Zatem omawiane uprawnienie traktatowe nie wyłącza działania i zobowiązania do podejmowania aktywnych działań w tej sferze, nawet jeżeli dane państwo narodowe nie ma swojej misji dyplomatycznej lub konsularnej w państwie trzecim. Już bowiem z racji samej tylko więzi obywatelskiej, jako mającej pierwotny i podstawowy charakter, każde państwo pochodzenia zobowiązane jest do podejmowania działań ochronnych wobec swojego obywatela<sup>25</sup>, bez względu na jego miejsce aktualnego przebywania lub co najmniej do współdziałania z innym państwem członkowskim, które zobowiązało się taką ochronę zapewnić.

## 5. Podsumowanie

Obywatelstwo UE tworzy nową jakość w sferze określenia praw i obowiązków jednostki. Pomimo że zostało ono przewidziane w unijnych traktatach, to jednak nadal

<sup>22</sup> Dylematy z tym związane sygnalizuje: S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 59.

<sup>23</sup> K.S. Kozłowski, *European citizenship. Does it grant a new quality in the European Union law system? Background, functions and thoughts*, [w:] *International Scientific Conference on Law and Law studies – Pravni Rozprawy Law Changeovers 2013 Reviewed Proceedings*, Hradec Karlove 2013, s. 45–50.

<sup>24</sup> U.K. Preuss, *Problems of a Concept of European Citizenship*, "European Law Journal" 1995, Tom 1, Nr 3, s. 267–269.

<sup>25</sup> M. Muszyński, *op. cit.*, s. 145.



pozostaje pochodną obywatelstwa narodowego i temu ostatniemu jest podporządkowane. Jego wdrożenie do unijnego porządku prawnego może być uznane za świadectwo unifikacji krajowych porządków prawnych w sposób odpowiadający pogłębionym procesom integracyjnym. Omawiane uprawnienie pełni przede wszystkim rolę gwarancyjną, umożliwiając zwiększenie stopnia ochrony praw podmiotowych jednostki. Ta ostatnia uzależniona jest jednak od obowiązywania odpowiedniego instrumentarium prawnego, którego spory deficyt należy obecnie zidentyfikować. Wpływa to nie tylko na samą efektywność ochrony praw podmiotowych, ale również może podawać w wątpliwość instytucję samego obywatelstwa unijnego. W tej sferze dochodzi do zaistnienia niepożądanego zjawiska, które uniemożliwia wykonywanie uprawnienia traktatowego już tylko z tej racji, że występuje istotna luka regulacyjna. Należy jednak wyraźnie zastrzec, że ze względu na wtórny charakter instytucji obywatelstwa unijnego macierzyste państwo jest zobowiązane do udzielania swoim obywatelom należytej ochrony, co wynika przede wszystkim z pierwotnego i nadrzędnego charakteru obywatelstwa narodowego.

