OBYWATELSTWO EUROPEJSKIE:
ZWIĄZKI Z OBYWATELSTWEM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

1. Wstęp

Artykuł 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zmienionego Traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej) stanowi:
„1. Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii.
Każa osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatel Unii.”
Poprzez przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego brzmieniu art. 17 uzupełniono następującymi słowy:
„Obywatelstwo Unii uzupełnia, ale nie zastępuje obywatelstwa narodowego.”

2. Terminologia

Przede wszystkim terminologia art. 17 jest zaskakująca. W angielskim tekście Traktatu zastosowano dwa różne wyrażenia: „nationality” i „citizenship”. Związek pomiędzy tymi dwiema koncepcjami w języku angielskim nie jest jasny. Jednak w Traktacie słowo „nationality” stosowane jest dla określenia formalnego związku pomiędzy osobą a państwem, podczas gdy wyrażenie „citizenship” odnosi się do statusu nowo stworzonego w prawie wspólnotowym. Należy podkreślić, że wyraz „nationality” jako taki nie ma w prawniczym języku angielskim żadnego wymiaru etnicznego.

W kilku innych językach Unii również stosuje się dwa różne słowa:
- holenderski: nationaliteit-burgerschap,
- niemiecki: Staatsangehörigkeit²-Bürgerschaft³,
- grecki: hypekooteta-ithageneia (polites)⁴,
- francuski: nationalité-citoyenneté⁵,

---


² W Austrii na „Staatsangehörigkeit” mówi się „Staatsbürgerschaft”; stąd z perspektywy austriackiej europejskie „Staatsbürgerschaft” nabywa się poprzez austriackie „Staatsbürgerschaft”. Porównaj tytuł austriackiej ustawy o obywatelstwie: „Staatsbürgerschaftsgesetz” (ustawa z dnia 15 lipca 1965 r., „Bundesgesetzblatt 1965”, s. 68).

³ Niemieckiego słowa „Nationalität” unika się ze względu na oczywisty wymiar etniczny.

⁴ W art. 17 ustęp 1 punkt 1 „obywatelstwo Unii” określa się słowami „ithageneia tes Henootes”, zaś w art. 17 ust. 1 punkt 2 - obywatela Unii określa się słowami „polites tes Henootes”.

- portugalski: nacionalidade-cidadania,
- hiszpański: nacionalidad-ciudadania,
ale z drugiej strony w niektórych innych językach dwukrotnie stosuje się to samo słowo:
- duński: statsborger i en medlemsstat-unionsborgerskab,
- włoski: cittadinanca-cittadinanza,
- fiński: kansalainen-kansalaisuus,
- szwedzki: medborgare i en medlemsstat-unionsmedborgare.

Podwójne zastosowanie słowa „borgerskab” w języku duńskim może po części tłumaczyć obawy Duńczyków przed tym, iż wprowadzenie obywatelstwa europejskiego może być pierwszym krokiem w kierunku zaniknięcia ich własnego (duńskiego) obywatelstwa. Porównajmy duńską deklarację o obywatelstwie Unii z okazji ratyfikacji Traktatu z Maastricht przez Danię:

„1. Obywatelstwo Unii to koncepcja polityczna i prawna, zupełnie odrębna od koncepcji obywatelstwa w znaczeniu Konstytucji Królestwa Danii i duńskiego systemu prawnego. Żadne z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej nie pociąga za sobą, ani nie przewiduje wprowadzenia obywatelstwa Unii w znaczeniu obywatelstwa państwa narodowego. Stąd też nie powstaje kwestia uczestnictwa Danii w takich zmianach.

2. Obywatelstwo Unii, jako takie, w żadnej mierze nie daje obywatelowi innego państwa członkowskiego prawa do uzyskania obywatelstwa duńskie bądź jakichkolwiek praw, obowiązków, przywilejów i korzyści płynących z obywatelstwa duńskiego, na mocy duńskich przepisów konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych. Dania będzie w pełni przestrzegać wszystkich konkretnych praw bezpośrednio określonych w Traktacie, a mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich.

3. .....; 4. .....”

W odpowiedzi na to duńskie oświadczenie, głowy państw i rządów⁷, na spotkaniu na szczycie Rady Europejskiej w dniach 11-12 grudnia 1992 r., ponownie podkreślili przesłanie deklaracji o obywatelstwie, dołączonej do Traktatu z Maastricht:

„Postanowienia części drugiej Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, związane z obywatelstwem Unii, dają obywatelowi państw członkowskich dodatkowe prawa i ochronę, zgodnie z postanowieniami tej części. W żadnej mierze nie zastępują obywatelstwa narodowego. Kwestia, czy dana osoba posiada obywatelstwo państwa członkowskiego, będzie rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo wewnętrzne danego państwa członkowskiego.”

Rozterki Duńczyków doprowadziły również do zmiany art. 17 w Traktacie Amsterdamskim poprzez podkreślenie, że obywatelstwo Unii uzupełnia, a nie zastępuje obywatelstwa narodowego.

Jest dość niezwykłe, że chociaż tekst włoski posiada tę samą cechę, co tekst duński, gdyż w obu przypadkach stosuje się to samo słowo „cittadinanza”, to jednak włoskie władze, czy autorzy nie mieli takich wątpliwości, jak Duńczycy.⁸ Lecz to da się być może, wytłumaczyć ogólnie odmiennym podejściem Danii i Włocho do projektów dokumentów publikowanych przez Komisję Europejską. Dana (podobnie jak Zjednoczone Królestwo) jest zawsze bardzo krytyczna wobec detali tekstów projektów, podczas gdy Włochy zwykle koncentrują się na głównych propozycjach projektu, nie zwracając szczególnej uwagi na drobiazgi.

---

⁶ W języku duńskim występuje również słowo „nationalitet”, którego unika się ze względu na znaczenie etniczne.


⁸ Należy zauważyć, że w czasie podpisywania Traktatu z Maastricht Finlandia i Szwecja nie były jeszcze państwami członkowskimi Unii.
3. Nie każdy obywatel państwa członkowskiego jest obywatelem europejskim - kilka przypadków granicznych

Pomimo jasnego sformułowania w art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, iż każdy obywatel państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii, można zauważyć, że niektórzy obywatele państw członkowskich nie posiadają tego statusu.

3.1. Zjednoczone Królestwo. Już w 1972 r. Zjednoczone Królestwo złożyło specjalną deklrację określającą, kto dla celów wspólnotowych jest Brytyjczykiem:

"W przypadku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, terminy "obywatele", "obywatele państw członkowskich" oraz "obywatele państw członkowskich oraz terytoriów i krajów zamorskich" stosowane w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej lub Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, bądź którymkolwiek z aktów wspólnotowych wynikających z tych traktatów, mają być rozumiane jako odnoszące się do:
- osób będących obywatelami Zjednoczonego Królestwa i kolonii lub poddanych brytyjskich
- osób będących obywatelami Zjednoczonego Królestwa i kolonii przez urodzenie lub przez rejestrację albo naturalizację w Gibraltarze, lub których ojciec tam się urodził, został zarejestrowany lub naturalizowany."

Deklaracja ta została w 1981 r. zastąpiona inną deklaracją. Było to niezbędne ze względu na zupełnie nowe przepisy dotyczące obywatelstwa brytyjskiego, wprowadzone w brytyjskiej ustawie o obywatelstwie z 1981 r., która weszła w życie 1 stycznia 1983 r.10:

"W przypadku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, terminy »obywatele«, »obywatele państw członkowskich« oraz »obywatele państw członkowskich oraz terytoriów i krajów zamorskich«, stosowane w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej lub Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali bądź którymkolwiek z aktów wspólnotowych wynikających z tych traktatów, mają być rozumiane jako odnoszące się do:
- obywateli brytyjskich;
- osób będących poddanymi brytyjskimi na mocy części IV brytyjskiej ustawy o obywatelstwie z 1981 r.,11 którzy mają prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie i stąd są zwolnieni z kontroli imigracyjnej Zjednoczonego Królestwa;
- obywateli brytyjskich terytoriów zależnych, którzy nabyli swoje obywatelstwo dzięki związkom z Gibraltarem."

---


11 Tzn. poddanych brytyjskich bez obywatelstwa.
Odwołanie w art. 16 Protokołu nr 3 do Traktatu akcesyjnego z dnia 22 stycznia 1972 r. w przypadku Wysp Normanckich i Wyspy Man do „obywateli Zjednoczonego Królestwa i koloni” należy rozumieć jako odniesienie do „obywateli brytyjskiego”.

Tak więc, obywatele brytyjscy należący do pewnych kategorii, w szczególności większość „obywateli brytyjskich terytoriów zależnych”, „brytyjskich obywateli zamorskich”, „brytyjskich poddanych bez obywatelstwa” i „brytyjskich osób chronionych” nie są obywatelami europejskimi. Ponadto można by argumentować, że nawet niektórzy obywatele Wielkiej Brytanii, w rozumieniu brytyjskiej ustawy o obywatelstwie, nie posiadają obywatelstwa europejskiego, gdyż nie obejmują ich prawa do swobodnego przepływu osób, zagwarantowanej w Traktacie unijnym Wspólnotę Europejską. Jest to w przypadku obywateli brytyjskich mieszkających na Wyspach Normanckich lub Wyspie Man. Artykuł 2 Protokołu nr 3 do Traktatu akcesyjnego z 1972 r. wyłącza ich z zastosowania prawa do swobodnego przepływu osób na mocy postanowienia: „Nie korzystają z postanowień wspólnotowych, związanych ze swobodnym przepływem osób i usług”. Jednakże, w odróżnieniu np. od mieszkańców Wysp Owczych (patrz poniżej), nie odbiera się im w pełni statusu „obywatela państwa członkowskiego dla celów wspólnotowych”. Artykuł 6 Protokołu nr 3 do Traktatu określa mieszkańców Wysp Normanckich i Wyspy Man jako „osoby posiadające obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa i koloni” od 1983 r. czynią: „obywatele brytyjskich”) na mocy faktu, że urodzili się one, zostały adoptowane, naturalizowane lub zarejestrowane na jednej z wysp lub na mocy faktu, że jedno z ich rodziców lub dziekków urodziło się, zostało adoptowane, naturalizowane lub zarejestrowane na jednej z wysp).

S. Hall12 zwraca uwagę na sytuację mieszkańców Wysp Normanckich lub Wyspy Man, którzy mieszkali „poza Zjednoczonym Królestwem przez ponad pięć lat, zwłaszcza jeśli w innym państwie członkowskim”. Hall wnioskuje, że byłoby „anormalią”, gdyby taka osoba „nie traciła swego wyjątkowego statusu i towarzyszącego mu braku dostępu do ekonomicznych praw migracyjnych Traktatu”. Muszą przyznać, że zawahałem się nad tym stwierdzeniem. Faktycznie byłoby anormalią, gdyby np. mieszkaniec Wyspy Man, który zasięg się z obywatelką Irlandii i mieszka jako małżonek tej obywatelki irlandzkiej w Irlandii, nie nabywał niezależnego statusu jako obywatel europejski, z prawem do swobodnego przepływu osób, po pobycie przez co najmniej pięć lat na terytorium Wspólnoty. Moje wątpliwości odwołuje się w artykuł 6 Protokołu nr 3 do obywateli brytyjskich urodzonych za granicą, ale zarejestrowanych jako obywatele brytyjscy na mocy związków ich rodziców lub dziekków z Wspomnianymi Normanckimi lub Wyspą Man. Jeśli zamieszkanie w kraju trzecim wystarczy, by nabyć pełne prawo do swobodnego przepływu osób jako obywatel europejski, to przynajmniej odwołanie do dziekków wydaje się zbędne.

Zasady obywateli brytyjskich terytoriów zależnych nie są obywatelami europejskimi, choć włączają się osoby z tej kategorii mieszkające na Gibraltarze. Włączenie mieszkańców Gibraltaru jest bezpośrednią konsekwencją art. 299 ust. 4 Traktatu unijnego Wspólnotę Europy. „Postanowienia niniejszego Traktatu stosują się do obszarów europejskich, które w stosunkach zewnętrznych są reprezentowane przez jednego z członków Wspólnoty.”

Pisząc o tzw. right of patriality17 w Zjednoczonym Królestwie (tzn. „...swobodzie zamieszkiwania, wstępu i wyjazdu ze Zjednoczonego Królestwa, bez pozwoleń i bez przeszkód, z wyjątkiem wymaganych na mocy i zgodnie z niniejszą ustawą, w celu umożliwienia określania ich prawa...”), Laurie Fransman wnioskuje:

---

12 W kwestii tych różnych kategorii obywateli brytyjskich, patrz: Gerard-RENÉ de GROOT, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, s. 103, dalsze odwołania na s. 408.
13 Patrz szczegółowe rozważania w: Stephen Hall, Nationality, migration rights and citizenship of the Union, Dordrecht (Martinus Nijhoff Publishers) 1995, s. 23.
14 Stąd S. Hall, op. cit., s. 23, wnosi, że nie korzystają one z postanowień art. 8b (obecnie art. 19) i kolejnych Traktatu unijnego Wspólnotę Europy.
15 S. Hall, op. cit., s. 29 przypis 6.
16 Niezależnie od tego postanowienia, art. 229 ust. 6 litera b) wyklucza zastosowanie Traktatu do swobodnych stref Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na Cyprze.
17 Rozdział 1, podrozdział 1, ustawa imigracyjna z 1971 r.
"Tak więc mieszkańcy Gibraltaru, którym nie przysługuje right of patriality, są tylko minimalnie oddaleni od zakresu zastosowania tego prawa, lecz nabywają je poprzez Brukselę, a nie Westminster." 18

Ciekawe, że zmiana definicji terminu „Brytyjczyk dla celów wspólnotowych” była kwietną „podlegającą dyskusji ze Wspólnotą.” 19 Najwyraźniej władze Zjednoczonego Królestwa nie miały poczucia pełnej swobody w określaniu, kto jest obywatelem ich kraju dla celów Wspólnoty Europejskiej.

Przykład deklaracji Zjednoczonego Królestwa pokazuje, moim zdaniem, że państwo członkowskie nie cieszy się pełną autonomią w jednostronnym określaniu tego, kto jest jego obywatel dla celów wspólnotowych. Gdyby na przykład Zjednoczone Królestwo chciało złożyć poprawioną deklarację - wyłączającą mieszkańców Gibraltaru - deklaracja taka mogłaby naruszać art. 299 ust. 4 Traktatu ustaniawiającego Wspólnotę Europejską.


Brzmienie art. 116 konstytucji (na podstawie tłumaczenia angielskiego) jest następujące:

„Jeżeli prawo nie przewiduje inaczej, Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej jest osoba posiadająca obywatelstwo niemieckie lub osoba, która została wpuszczona na obszar Rzeszy Niemieckiej, zgodnie z jej granicami na dzień 31 grudnia 1937 roku, jako uchodźca lub wydalony po obozach niemieckich lub jako wspomagałonek lub zstępny takiej osoby.” 21

Należy podkreślić, że pozostałe państwa członkowskie nie protestowały przeciwko niemieckim i brytyjskim jednostronnym deklaracjom w sprawie obywatelstwa tych krajów dla celów wspólnotowych, a więc, moim zdaniem, deklaracje te są dla nich wiązające (por. art. 20 ust. 5 Konwencji wiedeńskiej o traktatach). 22 Żadne wątpliwości dotyczące ważności tych jednostronnych deklaracji nie mogą mieć miejsca po dołączeniu do Traktatu z Maastricht deklaracji w sprawie obywatelstwa, która umożliwia składanie podobnych oświadczeń, jak te złożone przez Niemcy.

---

19 W tej kwestii patrz: Andrew Evans, Union citizenship and the constitutionalization of equality in EU law, w: Massimo La Torre, European citizenship: an institutional challenge, s. 267-293 i dalsze odwołania.
22 Pewne wątpliwości w sprawie statusu deklaracji zgłosił Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira w swych uwagach do orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Micheletti w: Common Market Law Review 1993, s. 629. Niemniej jednak w późniejszej publikacji (w: David O'Keefe/Patrick Twomey, Legal issues of the Amsterdam treaty, Oxford etc. (Hart Publishing) 1999, s. 401) Jessurun d'Oliveira stwierdził: „postanowienia te są wiązające dla innych państw członkowskich”.
i Zjednoczone Królestwo, Urzędowi Przewodniczącego, oraz pozwala na zmianę takich oświadczeń, jak to zrobiono Zjednoczone Królestwo.

Od 1 stycznia 2000 r. deklaracja niemiecka nie ma już praktycznego znaczenia, gdyż od tej daty każdy, kto jest uważany za Niemca w rozumieniu art. 116 niemieckiej konstytucji, nabywa ex lege obywatelstwo niemieckie, w rozumieniu znowelizowanej niemieckiej ustawy o obywatelstwie.

W tym kontekście warto zauważyć, że wszyscy mieszkańcy dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej posiadali z perspektywy Republiki Federalnej Niemiec obywatelstwo niemieckie, w rozumieniu niemieckiej ustawy o obywatelstwie, i tym samym przysługiwano im prawo do swojego przepływu osób, zagwarantowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. W 1989 r., gdy runął mur berliński, miało to znaczący wpływ na gotowość pozostałych państw członkowskich Wspólnoty do wspierania ponownego zjednoczenia obu państw niemieckich.

By potwierdzić swoją tożsamość obywatela niemieckiego, którego jako obywatel europejski przysługują prawa zagwarantowane w ustawodawstwie wspólnotowym, Niemcy musi okazać niemiecki paszport lub dowód tożsamości (Personalausweis). W praktyce często się zdarza, że Niemcy potwierdzają swoją tożsamość okazując świadectwo obywatelstwa (Staatsangehörigkeitsausweis). Zdała się to często wówczas, gdy Niemiec posiada również obywatelstwo innego państwa (np. polskie) i podróżuje z paszportem wydanym przez władze tego innego państwa. Potwierdzenie swej tożsamości jako obywatel niemiecki, poprzez okazanie świadectwa obywatelstwa wydanego przez kompetentne władze niemieckie nie wystarcza, by uzyskać dostęp do praw przysługujących obywatelowi europejskiemu. Wymagane jest jednak również okazanie paszportu państwa członkowskiego lub dowodu tożsamości wydanego przez dane państwo członkowskie, by skutecznie ubiegać się o prawa zagwarantowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Wpłynął to potwierdza holenderskie Ministerstwo Sprawiedliwości w instrukcjach rozszerzonych do odpowiednich władz w Holandii. Jednakże instrukcje te przewidują, że Niemcy, którzy potwierdzają swoją tożsamość jako obywatel europejski, okazując niemieckie świadectwo obywatelstwa, przysługuje termin dwóch tygodni na przedstawienie paszportu niemieckiego.

Inne państwa członkowskie nie złożyły żadnych deklaracji dla określenia, jakie osoby są ich obywatelami dla celów wspólnotowych. Niemniej jednak, kilka państw członkowskich posiada pewne kategorie obywateli, w odniesieniu do których mogą powstawać uzasadnione wątpliwości, czy są oni obywatelami europejskimi, czy też nie.

3.3. Dana. Dość złożona jest sytuacja prawna obywateli duńskich mieszkających na Wyspach Owczych i Grenlandii. Art. 227 ust. 5 litera a) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, znowelizowanego w 1972 r. z okazji akcesji Danii do Wspólnoty stanowił, że Traktat nie ma zastosowania do Wysp Owczych, lecz Dana może zadeklarować do końca 1975 r., że Traktat ma do tych wyp zastosowanie. Dana nigdy takiej deklaracji nie złożyła, także więc obecnie obserw Wysp Owczych jest wyłączone. Traktat z Maastricht zmienił brzmienie art. 227 ust. 5 litera a), który - obecnie jako art. 299 ust. 6 lit. b) - stanowi, że Traktat nie ma zastosowania do Wysp Owczych. Art. 4 Protokołu nr 2 do Traktatu akcesyjnego Danii z 1972 r., przewiduje, zgodnie z przed chwilą przywołanym postanowieniem Traktatu, że „obywateli duńskich mieszkających na...”

23 Art. 7 niemieckiej ustawy o obywatelstwie, znowelizowanej ustawą z dnia 15 lipca 1999 r., Bundesgesetzblatt 1999 I, 1618. Patrz również tymczasowe postanowienia art. 40a.

24 W tej kwestii patrz: Gerard-René de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, op. cit., s. 60; oraz orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego („Bundesverfassungsgericht”) w sprawie Teso z dnia 21 października 1987 r., BVerfGE vol. 77, s. 137 i kolejne.


27 „Circulaire” przewiduje paszport niemiecki, niemiecki „Personalausweis” lub inny dokument określony w art. 3a VV. Należy zauważyć, że Niemcom mieszkającym poza obszarem Niemiec zwykle nie przysługuje niemiecki dowód tożsamości („Personalausweis”), lecz wyłącznie niemiecki paszport.

28 Patrz Stephen Hall, op. cit., s. 23-25.
Wyspach Owczych uważa się za obywateli państwa członkowskiego” od dnia, w którym władze duńskie złożyły pozytywną deklarację o stosowaniu się Traktatu do Wysp Owczych. Ponieważ Dania tego nie uczyniła, obywatele duńscy mieszkający na Wyspach Owczych nie są obywatelami europejskimi, chociaż posiadają to samo obywatelstwo, co Duńczycy mieszkający w innych częściach Danii i innych częściach świata. 29

Ze względu na to, że „mniejsze zamieszkania” na Wyspach Owczych ma decydujące znaczenie dla odpowiedzi na pytanie, czy dany obywatel duński jest, czy też nie jest obywatelem europejskim, przeprowadzka na Wyspy Owcze oznacza dla obywatela duńskiego utratę statusu obywatela europejskiego. Z drugiej strony, wyprowadzając się z Wysp Owczych, obywatel duński (ponownie) nabycia ten status, choć na mocy prawa wspólnotowego bezpośrednio po wyjeździe z Wysp Owczych nie przysługuje mu prawo osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego.


3.4. Finlandia. W trakcie fińskich negocjacji o przystąpienie do Unii Europejskiej dyskusji podlegała sytuacja obywateli fińskich mieszkających na Wyspach Alandzkich. W odniesieniu do tych wypis, art. 299 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi obecnie: „Po stanowienia niniejszego Traktatu mają zastosowanie do Wysp Alandzkich zgodnie z postanowieniami określonymi w Protokole nr 2 do Aktu w sprawie warunków przystąpienia [...] Republiki Finlandii [...]).”

Protokół nie zawiera postanowień mających konsekwencje dla statusu obywatelstwa europejskiego mieszkańców Wysp Alandzkich.

3.5. Hiszpania. Ciekawe, że Hiszpania nie złożyła żadnej deklaracji wyjaśniającej, kto dokładnie jest obywatelem hiszpańskim dla celów wspólnotowych, a ponadto Traktat akcesyjny nie zawiera postanowień mogących pomóc w określaniu obywateli hiszpańskich, którym przysługują korzyści wspólnotowe.

Hiszpania zawarła szereg traktatów o wielokrotnym obywatelstwie z krajami Ameryki Łacińskiej. 34 Hiszpanie, którzy nabywają obywatelstwo tych krajów łatinoamerykańskich, nie tracą obywatelstwa hiszpańskiego, zaś obywatele tych państw Ameryki Łacińskiej mogą nabywać obywatelstwo hiszpańskie, nie tracąc obywatelstwa danego państwa łatinoamerykańskiego. Owe „Tratados de doble nacionalidad” natręczały pewien problem, dyskutowany w trakcie negocjacji

29 Patrz S. Hull, op. cit., s. 23.
30 S. Hull, op. cit., s. 24.
31 Ustawa nr 577 z dnia 29 listopada 1978 r.
32 Dziennik Urzędowy z 1985 r. nr L 29/1, luty 1985 r.
33 Patrz art. 188 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „Postanowienia artykułów 182 do 187 (znn. postanowienia o stowarzyszeniu terytoriów i krajów zamorskich) mają zastosowanie do Grenlandii, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień odnoszących się do Grenlandii, wymienionych w Protokole zawierającym ustalenia specjalne dla Grenlandii, załączonym do niniejszego Traktatu.”
34 Argentyna, Bolivia, Chile, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Paragwaj i Peru; patrz szczegółowe informacje w: Juan Aznar Sanchez, La doble nacionalidad (doctrina, legislación, jurisprudencia), Madryt 1977.
o przystąpienie Hiszpanii do Wspólnoty. Fakt ten wnosić na podstawie publikacji Elisy Perez Vera z 1981 r. 38 Pisze ona 39:

„Jest [...] to aspekt hiszpańskiego prawa o obywatelstwie, który wydaje się budzić poważne wątpliwości pewnych specjalistów od prawa wspólnotowego, opowiadających się za jego modifikację.”

Celem publikacji Elisy Perez Vera było przekonanie prawników, że hiszpański system podwójnego obywatelstwa nie stanowi żadnego zagrożenia dla pozostałych państw członkowskich Wspólnoty, ze względu na specyfikal charakter podwójnego obywatelstwa na mocy Traktatów o podwójnym obywatelstwie. Jeśli Hiszpan nabycia obywatelstwo państwa Ameryki Łacińskiej, które zawarto z Hiszpanią „Tratado de doble nacionalidad”, nie traci obywatelstwa hiszpańskiego, lecz w okresie zamieszkania w państwie innym niż Hiszpania nie może korzystać z żadnych praw towarzyszących obywatelstwu hiszpańskiemu 37, na przykład nie ma prawa do hiszpańskiego paszportu, który umożliwiłaby mu potwierdzenie swej tożsamości jako obywatel europejski. 38 Jego obywatelstwo hiszpańskie pozostaje „w zawieszeniu” („en hibernacion”; dosłownie: w hibernacji), dopóki nie zamieszka na powrót w Hiszpanii. W tym przypadku jego obywatelstwo hiszpańskie zostaje ponownie uaktywnione wraz z wszystkimi towarzyszącymi mu prawami (włączając w to prawa przysługujące Hiszpanom jako obywatelom europejskim). Ta sama zasada ma zastosowanie do dzieci i innych zstępnych osób, których obywatelstwo hiszpańskie jest tak „zawieszone”. Nie są więc oni obywatelem europejskimi, co jest oczywistym przykładem starej zasady nemo plus turis transfere potest quem ipse habet. Oczywiście władzom hiszpańskim udało się przekonać Brukselę tymi argumentami, gdyż Hiszpania nie złożyła deklaracji wyjaśniającej w sprawie hiszpańskiego obywatelstwa z wyłączeniem Hiszpanów z obywatelstwem państw latynoamerykańskiego i „zawieszonym” obywatelstwem hiszpańskim z zakresu uprawnień płynących z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Należy nadmienić, że przepisy traktatów o podwójnym obywatelstwie zawartych między Hiszpanią a krajami latynoamerykańskimi nie mają zastosowania wyłącznie do Hiszpanów nabywających obywatelstwo danego kraju latynoamerykańskiego od dnia zawarcia traktatu z danym krajem (i vice versa, obywatele tego kraju nabywających obywatelstwo hiszpańskie poprzez naturalizację), ale również stosują się do osób, które już wcześniej nabyły dane obywatelstwo poprzez naturalizację i wybierają zastosowanie przepisów traktatu. Jest oczywiste, że możliwość ta znacznie poszerza zakres zastosowania tych traktatów. 39

Po analizie tego krótkiego opisu treści hiszpańskich traktatów o podwójnym obywatelstwie można by odnieść wrażenie, że jednak w przypadku obywateli hiszpańskich naturalizowanych w państwach latynoamerykańskich traktaty te niosą ze sobą korzystniejszą sytuację, niż gdyby nie zostały zawarte. Wrażenie to jest mylne. Bez traktatów osoby takie utrzymywały pełne, nieograniczone obywatelstwo hiszpańskie, gdyż hiszpańska konstytucja i przepisy o obywatelstwie w hiszpańskim kodeksie cywilnym (zwłaszcza art. 23) przewidują, że obywatelstwo hiszpańskie nie

38 El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesion de España a las Comunidades Europeas (Hiszpański system podwójnego obywatelstwa z perspektywy przyszłego przystąpienia do Wspólnot Europejskich), Revista de instituciones europeas 1981, s. 685-703.
39 Elisa Perez Vera, op. cit., s. 685.
37 Patrz np. art. 1 Traktatu między Hiszpanią a Argentyną z dnia 14 kwietnia. Ta sama zasada stosuje się wówczas, gdy obywatel państwa latynoamerykańskiego nabywa obywatelstwo hiszpańskie poprzez naturalizację.
38 Patrz np. art. 1 ust. 2: „Osoby objęte ustaleniami niniejszego Porozumienia podlegają prawodawstwu kraju, który przyznał im nowe obywatelstwo; w żadnym wypadku nie stosuje się do nich prawodawstwo obu Strał porozumienia równocześnie”.
39 Patrz np. art. 5 traktatu między Hiszpanią a Argentyną: „Hiszpanie i Argentyńczycy, którzy przed wejściem w życie niniejszego Porozumienia otrzymali odpowiednio obywatelstwo argentyńskie lub hiszpańskie, mogą skorzystać z zawartych w nim umów i zachować obywatelstwo kraju pochodzenia, jeżeli zadeklarują taką wolę wobec władz odpowiadających za prowadzenie Rejestrów, zgodnie z ustaleniami artykułu 2.”
traci się w przypadku dobrowolnego nabycia między innymi obywatelstwa kraju latinoamerykańskiego.\textsuperscript{40} Warto wspomnieć o ważnym nowym zjawisku dotyczącym hiszpańskich traktatów o podwójnym obywatelstwie. Niedawno przeprowadzono negocjacje, mające na celu znowelizowanie tych traktatów. Szczególnie ciekawy jest zwłaszcza zawarty w 1997 r. protokół zmieniający traktat z Nikaragui, który wszedł w życie dnia 18 marca 1999 r.\textsuperscript{41} Protokół umożliwia osobom posiadającym podwójne obywatelstwo Hiszpanii i Nikaragui zrzeczenie się zastosowania traktatu. Konsekwencją takiego zrzeczenia się nie jest utrata obywatelstwa hiszpańskiego, lecz przeciwnie - pełne uaktywnienie obywatelstwa hiszpańskiego, włączając w to prawo do paszportu hiszpańskiego, niezbędne do potwierdzenia tożsamości jako obywatel europejski.\textsuperscript{42} Oczywiście Hiszpania chce podobnej nowelizacji innych traktatów o podwójnym obywatelstwie. Jeśli to nastąpi, dla bardzo wielu obywateli państw latinoamerykańskich pochodzenia hiszpańskiego łatwiejszy będzie dostęp do obywatelstwa europejskiego.

3.6. Włochy. Pod koniec XIX wieku i na początku XX wieku Włochy emigrowało do Argentyny. W związku z tym Włochy i Argentyna zawarły podobny traktat o podwójnym obywatelstwie\textsuperscript{43}, jak istniejące traktaty między Hiszpanią a niektórymi państwami Ameryki Łacińskiej, w tym Argentyną.

Włoch nabywający obywatelstwo argentyńskie nie traci obywatelstwa włoskiego, ale nie może korzystać z żadnych praw towarzyszących obywatelstwu, dopóki na powrót nie zamieszka we Włoszech (art. 1 traktatu między Włochami a Argentyną z dnia 29 października 1971 r.). Niemniej jednak władze włoskie doszły do wniosku, że dzieciom obywatela włoskiego, który wcześniej nabył obywatelstwo argentyńskie, urodzonym w Argentynie, przysługuje iure sanguinis obywatelstwo włoskie bez żadnych ograniczeń; zdaniem włoskich władz dzieci takie mogą korzystać z wszystkich praw towarzyszących obywatelstwu włoskiemu, włączając w to prawa wynikające z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jak prawo do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej. Nic dzisiejszego, że Hiszpania nie jest zadowolona z tej zaskakującej włoskiej interpretacji zakresu zastosowania traktatu między Włochami a Argentyną, jako że interpretacja ta jest znacząco odmienna od hiszpańskiej interpretacji podobnych traktatów z krajami Ameryki Łacińskiej. Hiszpania stosuje oczywiście tradycyjną zasadę nemo plus iuris transferre potest quem ipse habeas: Hiszpan, który nie może korzystać z praw towarzyszących zwycię obywatelstwu aż do chwili, gdy zamieszka na powrót w Hiszpanii, może przenieść swoje obywatelstwo iure sanguinis na swoje dzieci tylko w ramach tych samych ograniczeń.

W sprawie Mario Vicente Micheletti, Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyjął włoską interpretację traktatu między Włochami a Argentyną, ponieważ owo prawo interpretacji należy do spraw wewnętrznych i nie narusza prawa międzynarodowego ani prawa wspólnotowego.\textsuperscript{44} Trybunał doszedł do następujących wniosków:

"Określenie warunków nabywania i utraty obywatelstwa leży, zgodnie z prawem międzynarodowym, w gestii każdego państwa członkowskiego, które powinno korzystać z tego uprawnień do nabytego obywatelstwa." Hiszpania musiała przyjąć włoską interpretację traktatu między Włochami a Argentyną, nieznaj zauważyć można, iż sądy hiszpańskie nie zawsze przestrzegają orzeczenia Europejskiego

\textsuperscript{40} Patrz Gerard-Rene de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, op. cit., s. 187-189.
\textsuperscript{41} Protokół adicional de 12 de noviembre de 1997 entre el Reino de España y la Republica de Nicaragua modificando el Convenio de doble nacionalidad de 25 de julio de 1961; patrz: \url{http://www.reicaz.es/ extranjera/ legislacion/normas/cdn-04-01.htm} (ogłład ostatni 28 sierpnia 2000 r.).
\textsuperscript{42} Wnoszę to z artykułu Aurelii Alvarez Rodriguez, \textit{Modificacion del Convenio de doble nacionalidad entre España y Nicaragua}, patrz: \url{http://www.reicaz.es/ extranjera/revista/001/01_003.htm} (ogłady: 28 sierpnia 2000 r.).
\textsuperscript{43} Przyjęty ustawą z dnia 18 maja 1973 r., nr 282, Gazeta Ufficiale z 1973 r., nr 152.
3.7. Holandia. Dość złożona jest sytuacja holenderskich mieszkańców wyspy Aruba i Antyli Holenderskich. Królestwo Holandii składa się z trzech krajów: europejskiej części Królestwa (znanej jako Niderlandy), Antyli Holenderskich i wyspy Aruba. Tylko obszar europejskiej części Królestwa należy do Unii Europejskiej; obszar wypu karaibskich (Antyli Holenderskich i wyspy Aruba) nie należy do Unii, lecz stanowi terytorium w rozumienniu art. 299 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Każdy kraj Królestwa ma własną konstytucję (Grondwet van Nederland, Staatsregeling van de Nederlandse Antillen i Staatsregeling van Aruba), wobec której nadzorządna jest Karta Królestwa (art. 5 ust. 2 Karty). Karta Królestwa (art. 3 ust. 1 litera c) stanowi, że regulacje w kwestii obywatelstwa holenderskiego leżą w gestii ustawodawczej władzy Królestwa. Dlatego też kwestie obywatelstwa Królestwa Holandii reguluje „Rijkswet” (ustawa dla całego Królestwa Holandii, włączając w to terytoria karaibskie, leżące poza Unią Europejską). W holenderskiej ustawie o obywatelstwie wyróżnia się tylko jeden status obywatelstwa („Nederlandschap”), bez rozróżnienia pomiędzy obywatelami mającymi bliskie związki z karaibską częścią Królestwa a obywatelami mającymi oczywiste powiązania z europejską częścią Królestwa.

Pytanie, na jakie należy obecnie odpowiedzieć, brzmi: czy obywatele holenderscy, mający oczywiste bliskie związki z terytoriami Królestwa Holandii leżącymi poza Unią Europejską, korzystają z praw zagwarantowanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, lub innymi słowy: czy tacy obywatele holenderscy są obywatelami europejskimi, czy też nie?

Zdaniem Mortelmansa i Temminka (w publikacji w Tijdschrift voor Antilliaans Recht (TAR) Justicia)⁴⁸, obywatelom holenderskim mającym bliskie związki z Antylami Holenderskimi i wyspą Aruba nie przysługuje prawo do swobodnego przepływu osób, zagwarantowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Autorzy⁵⁰ podkreślają, iż art. 188 Traktatu przewiduje, że swobodny przepływ w państwach członkowskich pracowników z pozaeuropejskich krajów i terytoriów państw członkowskich jest regulowany umowami zawieranymi za jednogłosną zgodą wszystkich państw członkowskich. Wykluczenie obywateli mających bliskie powiązania z krajami i terytoriami zamorskimi potwierdza, ich zdaniem, art. 42 ust. 3 Rozporządzenia nr 1612/68.

⁴⁶ Jessurun d’Oliveira, w: O’Keeffe/Twomey, op.cit. s. 404, przypis 33, zwraca uwagę na fakt, że te hiszpańskie przepisy są zainspirowane art. 5 Traktatu Haskiego o obywatelstwie z 1930 r., co zgodnie z opinią Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie jest oczywiste zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego.
⁴⁷ Ta sytuacja jest odmienna od sytuacji sąsiednich wysp St. Martin i Guadelupa, które mają status francuskich „département outremer”, do których ma zastosowanie art. 227 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
⁴⁹ Por. również publikacje J.M. Burgers-Vos, Europa ’92 en het vrije verkeer van werknemers (Een studie naar de regeling van het vrije werknemersverkeer in EGV-verbond, de positie van de Nederlandse Antillen en de gevolgen van Europese wetgeving terzake voor de Nederlandse Antillen), TAR Justicia 1992, s. 3-15 oraz R. S. J. Martha, Antillianen, Arubanen en het vrije verkeer van werknemers in Europa, TAR Justicia 1992, s. 205-211.
⁵⁰ Mortelmans/Temmink, op. cit., s. 62, 63.
Zdaniem Mortelmansa i Temminka, należy zdecydować, którzy obywatele holenderscy są wyłączeni z zastosowania prawa do swobodnego przepływu osób w granicach Unii. W celu określania podmiotowego zastosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w tej mierze, zwracają oni szczególną uwagę na publikacje Hartley’a, który wymienia dwie różne możliwości rozróżnienia obywateli będących obywatelami europejskimi od obywateli nie posiadających tego statusu.

Pierwsze możliwe kryterium to stałe mieszcie zamieszkania danej osoby. Oczywiście wada tego kryterium polega na tym, iż miejsce zamieszkania łatwo jest zmienić. Gdyby stosować to kryterium, zaś obywatel Antyli Holenderskich chciał emigrować do Hiszpanii, byłoby to możliwe już po krótkim pobycie w Amsterdamie (być może w powiązaniu z krótką wizytą w urzędzie miasta, by zarejestrować się w spisie mieszkańców). Kolejny problem z zastosowaniem tego kryterium jest następujący: jak rozstrzygnąć przypadek obywateli holenderskich o powiązaniach z Antyliami czy wyspą Aruba, którzy chcą przenieść się do państwa członkowskiego Unii, ale ich ostatnie miejsce stałego zamieszkania jest w kraju trzecim, np. w Wenezueli? Czy takie miejsce zamieszkania w kraju trzecim wystarcza, by traktować ich jako europejskich obywateli holenderskich, a co za tym idzie - obywateli europejskich? A co w przypadku obywateli holenderskich urodzonych w kraju trzecim, uważanym za geograficznie bliższy Antyloom Holenderskim czy wyspie Aruba niż europejskiej części Królestwa? Czy wszyscy oni są obywatelami europejskimi, nawet jeśli ich rodzice urodzili się na Antylach czy na wyspie Aruba? Wszystkie te pytania moim zdaniem wykazują, że kryterium oparte na miejscu zamieszkania nie działa, a prawdopodobnie jedyną jego zaletą jest promocja lotów do Amsterdamu (najlepiej Holenderskimi Królewskimi Liniami Lotniczymi) i lepsze zapelnienie pokoi hotelowych w Amsterdamie.

Drugi kryterium, wskazane przez Hartley’a i cytowane przez Mortelmansa i Temminka, związane jest z przesłankami nabycia obywatelstwa. Pochodzenie danej osoby, a w tym kontekście odpowiedź na pytanie, czy daną osobę posiada bliższe więzi z europejską częścią Królestwa, czy z zamorskimi terytoriami leżącymi poza Unią Europejską, ustalić należy w oparciu o pochodzenie obywatelstwa danej osoby. Wedle tego poglądu pochodzenie danej osoby można wywodzić z faktu urodzenia na obszarze danej części Królestwa (iure soli: urodzeni w Europie lub w terytoriach karaibskich) bądź zamieszkania przez pewien okres w europejskiej lub karaibskiej części Królestwa. Można również przykładać wagę do pochodzenia (holenderskiego) obywatelstwa rodziców (ius sanguinis) lub współmalżonka. Hartley preferuje to drugie kryterium. Mortelmans i Temmink wahają się i argumentują, że przy zastosowaniu tego kryterium obywatele państwa trzeciego, np. Wenezueli, uzyskujący obywatelstwo holenderskie poprzez naturalizację, po pobycie przez pięć lat na obszarze (europejskiej części) Holandii, byliby w korzystniejszej sytuacji niż obywatele wyspy Aruba i Antyli Holenderskich mieszkających w Europie.

Można dodać kolejne argumenty przeciwko stosowaniu kryterium pochodzenia. Holenderska ustawa o obywatelstwie stosuje od 1893 r., jako główną zasadę przyznawania obywatelstwa przez urodzenie, zasadę ius sanguinis. Tylko bardzo niewielka część obywatele nabyła swe obywatelstwo holenderskie po zakończeniu podmieniania w granicach Unii. W przypadku obywateli holenderskich w Europie zachodniej i południowej, które urodziły się po 1952 r., zasada przyznawania obywatelstwa na podstawie pochodzenia (ius sanguinis) nie była zastosowana. W przypadku obywateli holenderskich w Europie wschodniej i południowej, które urodziły się po 1952 r., zasada przyznawania obywatelstwa na podstawie pochodzenia (ius sanguinis) była zastosowana. W przypadku obywateli holenderskich w Europie centralnej i południowej, które urodziły się po 1952 r., zasada przyznawania obywatelstwa na podstawie pochodzenia (ius sanguinis) nie była zastosowana.

51 Mortelmansa i Temminka, op. cit., s. 28, 29, by określić, kim są obywatele o szczególnych związkach z krajami lub terytoriami zamorskimi.
52 Mortelmans/Temminck, op. cit., s. 63.
54 Por. S. Hall, op. cit., s. 28 w odniesieniu do słów Christopha Greenwooda w: Nationality and the limits of the Free Movement of Persons in Community Law, Yearbook of European Law 1987, s. 189: „kryteria te muszą się znaleźć w prawie wspólnotowym między innymi dlatego, że za wyjątkiem prawa Zjednoczonego Królestwa, ustawy o obywatelstwie państw członkowskich nie czynią wystarczającego rozróżnienia pomiędzy obywatelami powiązanymi z zamorskimi krajami i terytoriami i obywatelami powiązanymi z głównym terytorium”.
55 Por. Burgers-Vos, op. cit., s. 9.
56 T. C. Hartley, op. cit., s. 77.
57 Mortelmans/Temminck, op. cit., s. 64.
58 Art. 3 ust. 1 holenderskiej ustawy o obywatelstwie: „1. Dziecko staje się obywatelem holenderskim, jeżeli ojciec lub matka jest obywatelem holenderskim w chwili urodzenia lub jest obywatelem holenderskim zmarłym przed urodzeniem dziecka.”
watelstwo przez urodzenie wyłącznie w oparciu o przepisy zawierające pewne elementy *ius soli*.

Wskutek tak niewielkiego znaczenia zasady *ius soli* jako przesłanki dla nabycia obywatelstwa, w wielu przypadkach trudno byłoby dokładnie określić wymiar geograficzny przesłanek nabycia obywatelstwa holenderskiego przez daną osobę. W wielu przypadkach niezbędne byłyby badania genealogiczne. Hartley broni kryterium pochodzenia, myśląc zapewne o brytyjskiej ustawie o obywatelstwie, w której element geograficzny (*ius soli*) był w niedalekiej przyszłości wyraźnie obecny. W przypadku Królestwa Holandi i nasuwa się wniosek, że zastosowanie kryterium Hartley’a byłoby zbyt skomplikowane.

Mortelmans i Temmink postulują, że połączenie obu kryteriów omawianych przez Hartley’a tworzyły przydatne kryterium. Autorzy piszą, że Holandia mogłaby stosować przepisy imigracyjne z Antyli lub odpowiednio z wyspy Aruba („Landsverordening Toelating en Uitzetting”) celem rozwiązania obywatelstwa holenderskich terenów zamorskich od europejskich obywateli holenderskich. W art. 1 przepisów imigracyjnych z Antyli wymienia się osoby, do których przepisy te nie mają zastosowania. Są to obywatele holenderscy urodzeni na Antylach Holenderskich lub obywatele urodzeni na wyspie Aruba przed 1 stycznia 1986 r., jeżeli przebywali na Antylach Holenderskich dnia 1 stycznia 1986 r., oraz dzieci tych obywateli. Przepisy imigracyjne z wyspy Aruba zawierają podobne postanowienia. Tak więc, przepisy z Antyli (i wyspy Aruba) zawierają rozróżnienie między holenderskimi obywatelami europejskimi i karolinkskimi. Rozróżnienie to, według Mortelmansa i Temmina, mogłoby zostać również wykorzystane dla określenia obywateli holenderskich dla celów wspólnotowych. Stosując to rozróżnienie, wszyscy obywatele holenderscy nie spełniający warunków art. 1 przepisów imigracyjnych z Antyli (i odpowiednio z wyspy Aruba) kwalifikowaliby się jako obywatele europejscy, zaś obywatele spełniający warunki przepisów z Antyli lub odpowiednio z wyspy Aruba – nie. Według Mortelmansa i Temmina, obywatele holenderscy z Antyli i wyspy Aruba mogliby jednak nabywać prawo do swobodnego przepływu osób wskutek mieszkania przez pięć lat w Holandi.

Przeciwnie tej propozycji Mortelmansa i Temmina wytoczyć można szereg argumentów. Przede wszystkim okres pobytu niezbędny, by nieeuropejski obywatel holenderski stał się obywatelem europejskim, jest dość arbitrarny. Faktycznie, cudzoziemcy mogą ubiegać się o naturalizację po pobycie w Holandi przez pięć lat, lecz w niektórych przypadkach okres ten jest krótszy, np. dla zaślubionych lub niezaślubionych partnerów obywateli Holandi, bytowych obywateli, czy osób posiadających w przeszłości specjalne kolonialne obywatelstwo Holandi. Jest nie do przyjęcia, by celem nabycia statusu obywatela europejskiego holenderski obywatel z Antyli musiał spełnić wymóg dłuższego okresu pobytu, niż były obywatelem Surinamu czy Indonezji. Drugi argument przeciwnie tej propozycji jest taki, że przepisy imigracyjne z wyspy Aruba nie mają zastosowania do współmałżonków obywateli urodzonych na wyspie Aruba. Konsekwencją zastosowania proponowanego kryterium byłoby to, że europejski obywatel holenderski traciłby status obywatela europejskiego zawierając małżeństwo z obywatką wyspy Aruba, podczas gdy Niemiec zriądzający się z obywatelką wyspy Aruba zachowywałby status obywatela europejskiego. I wreszcie: niedopuszczalne jest, by władze terytorium leżącego poza Unią Europejską rozstrzygały kwestię, kogo można uznać za obywatela europejskiego, a kogo nie.

---

59 Najważniejsze postanowienie do art. 3 ust. 3 holenderskiej ustawy o obywatelstwie: „3. Dziewięć staje się obywatelem holenderskim, jeżeli jego ojciec lub matka mieszka w Holandi lub Antylach Holenderskich w chwili urodzenia, lub gdy matka ojca lub matki mieszka w jednym z tych krajów.” Jest to tzw. zasada trzeciego pokolenia. Postanowienia art. 3 ust. 3 nie zawierają przepisów o ścisłym charakterze *ius soli*. Postanowienie to nie wymaga, by dziecko urodziło się na ziemi holenderskiej, a tylko, by ojciec lub matka przebywali w Królestwie.

60 Op. cit., s. 64.

61 Tego dnia wyspa Aruba została wydziała za Antyli Holenderskich i uzyskała status *aparte* w Królestwie Holandi jako „kraj”.

62 Okres pięciu lat odpowiada warunkowi pobytu z art. 8 holenderskiej ustawy o obywatelstwie, jaki należy spełnić przed ubieganiem się o naturalizację. Por. również pięcioletni okres pobytu, jaki ma zastosowanie do mieszkańców Wysp Normandzkich i Wyspy Man chcących nabyć brytyjskie obywatelstwo europejskie.
To, jak dalece nie do przyjęcia są konsekwencje zastosowania proponowanego kryterium, można również zобразować próbując wyobrazić sobie przepisy, jakie prawdopodobnie zostałyby przyjęte, gdyby wyspa Aruba bądź Antyli Holenderskie uzyskały niepodległość. W takim przypadku trzeba by zawrzeć traktat o podziale obywateli pomiędzy Holandią a nowe państwo, czy państwo. Z punktu widzenia negatywnych konsekwencji demograficznych podobnego traktatu, zawartego między Holandią a Surinamem w 1975 r., który spowodował migrację znacznej części mieszkańców Surinamu do Holandii celem uniknięcia utraty obywatelstwa holenderskiego, można przypuszczać, że tego typu traktat z Antyliami Holenderskimi czy wyspę Aruba wprowadzałby prawdopodobnie system podwójnego obywatelstwa przynajmniej na pół wieku. Można wyobrazić sobie następującą konstrukcję prawną: każdy obywatel holenderski mieszkający w nowym państwie zachowuje swoje obywatelstwo holenderskie od dnia uzyskania niepodległości, ale nabywa jednocześnie obywatelstwo nowo powstałego państwa. W ciągu pięćdziesięciu lat obywatelstwo holenderskie nadal przekazywane jest iure sanguinis; po końcu tego okresu taka możliwość wygasza. Przepisy takie nie naruszałyby prawa międzynarodowego, ani nie powodowały przepływów migracyjnych w dniach poprzedzających uzyskanie niepodległości. Jednakże zaskakującą konsekwencją z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej byłoby to, że dane osoby nagle nie mieszkałyby już na nieeuropejskim terytorium państwa członkowskiego Unii, ale w kraju trzecim, i stać bez wątpienia mogłoby korzystać z praw obywatela europejskiego.

Biorąc pod uwagę wszystkie te problemy, nasuwa się wniosek, że obywatele państw członkowskich, mieszkający na nieeuropejskich terytoriach tych państw członkowskich, są obywatelami europejskimi pomimo art. 188 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jeżeli dane państwo członkowskie nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy obywatelami o bliskich związkach z europejską częścią państwa członkowskiego a obywatelami o bliskich związkach z terytorium zamorskim. Każdy potwierdzający swoją tożsamość jako obywatel tego państwa członkowskiego, na podstawie ważnego dokumentu tożsamości lub paszportu tego państwa członkowskiego musi być traktowany jako obywatel europejski. Jednak dane państwo członkowskie może w każdej chwili złożyć jednostronną deklarację wyłączającą obywateli o faktycznych więziach z nieeuropejskimi terenami zamorskimi tego państwa z zakresu zastosowania obywatelstwa europejskiego. W takiej deklaracji państwo powinno wskazać, jak należy rozróżniać jego obywatele posiadające obywatelstwo europejskie od obywateli nie posiadających tego statusu. To, czy władze państwa członkowskiego wymagać będą współpracy terytoriów nieeuropejskich dla złożenia takiej deklaracji, leży w gestii wewnętrznego prawa konstytucyjnego danego państwa członkowskiego.

W tym kontekście należy wspomnieć, że w ciągu ostatnich kilku lat w Holandii toczyła się dyskusja, czy możliwe jest wprowadzenie wymogu wizowego w stosunku do tych mieszkańców Antyli Holenderskich i wyspy Aruba, którzy chcą opuścić wyspy i zamieszkać w europejskiej części Holandii. Na tło tej dyskusji składa się fakt, że dość często młodzi mieszkańcy Antyli i wyspy Aruba, borykający się z problemami socjalnymi, wolą zamieszkać w Holandii. Ale właśnie dlatego, że mieszkańcy Antyli i wyspy Aruba są jako obywatele holenderscy obywatelstwo europejskim, wprowadzenie takiego obowiązku natrętchaloby problemy z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Gdyby władze europejskiej części Holandii odmówiły wydania wizy, osoby takie nadal miałyby prawo zamieszkać w innym państwie członkowskim Unii. To mogłoby tworzyć problemy z punktu widzenia obowiązku solidarności, zgodnie z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dlatego też prawdopodobnie Holandia może wprowadzić taki obowiązek wizowy wyłącznie wówczas, gdy jednocześnie złoży Urzędowi Przewodniczącego Rady w Bru-

63 Pogląd ten jest zgodny ze zdaniem Komisji, wyrażonym w projekcie dyrektywy o prawie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, że określenie prawa głosowania osób z zamorskich krajów i terytoriów leży w wyłącznej gestii państwa członkowskiego, które ma szczegółowe wieże z tym terytorium ze względu na jego wyłączne prawo do określania obywatelstwa. Patrz COM (93), 0534 wersja ostateczna. Patrz Carlos Closa, Citizenship of the Union and nationality of Member States, CMLR 1995, s. 511.

64 Jak stanowią art. 2 ust. 1 i art. 6 litera a) dyrektywy nr 73/148 (zakładanie działalności i usługi) oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 3 litera a) dyrektywy nr 68/360 (pracownicy).

65 Por. również publikację Martha, op. cit., który stosując inną argumentację dochodzi do tych samych wniosków.
sli deklarację wyłączającą mieszkańców Antyli i wyspy Aruba z zakresu zastosowania obywatelstwa holenderskiego dla celów wspólnotowych. Lecz deklaracja taka byłaby problematyczna z perspektywy Karty Królestwa, która stanowi, że obywatelstwo leży w gestii całego Królestwa, a nie wyłącznie europejskiej części Holandii. Stąd też prawdopodobnie niezbędna jest nowelizacja Karty.

W celu uniemożliwienia tego rodzaju problemów obecnie dyskutuje się w parlamentie Antyli Holenderskich nad innym rozwiązaniem - złożono propozycję ustawy wprowadzającej zezwolenia wizowe dla młodych mieszkańców Antyli, którzy zamierzają opuścić Antyle i zamieszkać w Europie. Chociaż można mieć poważne wątpliwości dotyczące techniczno-prawnych szczegółów projektu, to trzeba przyznać, że propozycja ta nie nastręcza problemów z punktu widzenia prawa wspólnotowego, ponieważ obowiązek solidarności, z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie jest wiązający dla Antyli Holenderskich jako terytorium nie europejskiego.

Szczególna trudność pojawia się wówczas, gdy państwo członkowskie traktuje pewne osoby nie posiadające obywatelstwa tego państwa członkowskiego, w niemal wszystkich aspektach tak, jakby to obywatelstwo posiadały. Nasuwa się pytanie, czy osoby takie mają prawo do obywatelstwa europejskiego, czy też nie. Czy, na przykład, przysługuje im prawo do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej?

Przykładem nieobywateli traktowanych przez państwo członkowskie jako obywatele są Moluki (i ich potomkowie), którzy przybyli do Holandii na początku lat pięćdziesiątych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o sytuacji prawnej Moluków (Wet betreffende de positie van Molukkers), przy stosowaniu ustawodawstwa holenderskiego, nie posiadający obywatelstwa holenderskiego Moluki mieszkający w Holandii mają być traktowani tak, jak obywatele holenderscy. Ze względu na fakt, że ustawa miała regulować sytuację prawną Moluków mieszkających w Holandii („in Nederland wonende Molukkers”), zaś art. 1 ust. 1 mówi o „stosowaniu ustawodawstwa holenderskiego” („de toepassing van de Nederlandse wetgeving”), można by argumentować, że takim Molukom nie przysługują prawa zagwarantowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Ustęp 2 tego samego artykułu podkreśla, że osoby, do których stosuje się ust. 1, nie nabywają statusu obywateli holenderskich. Dlatego też osób takich raczej nie obejmuje obywatelstwo europejskie. Jednak ust. 3 przewiduje, że tacy Moluki otrzymują na własny wniosek paszporty holenderskie. W paszporcie takim musi widnieć - zgodnie z ust. 3 - informacja, że właściciel posiada obywatelstwo holenderskie. Stąd też niemal niemożliwe jest, by władze mogły wywnioskować, w oparciu o taki paszport holenderski, że właściciel nie jest obywatelem holenderskim. Fakt, że właściciel paszportu nie jest obywatelem holenderskim można ustalić dopiero po sprawdzeniu specjalnej ewidencji w holenderskim Ministerstwie Sprawiedliwości lub spisu cywilnego w urzędzie miasta w Holandii, w którym zarejestrowana jest dana osoba.

Jeśli władze innych państw członkowskich nie są w stanie rozróżnić między „prawdziwymi” obywatelami holenderskimi a tą grupą quasi-obywateli, nie ma sensu wnioske, że nie posiadają oni

---

66 Bardziej szczegółowe omówienie, patrz: Gerard-René de Groot, Visumplicht Antilliaan/Arubanen en het Europese burgerschap, Migrantenrecht 2000, s. 51, 52.
68 Brzmienie art. 1 ust. 1: „Molukowie, przesiedleni dzięki trosce rządu holenderskiego w 1951 i 1952 roku grupowo do Holandii, którzy w chwili wejścia w życie tej ustawy posiadają miejsce zamieszkania w Holandii lub są tam faktycznie osiedleni i nie posiadają obywatelstwa holenderskiego, są traktowani wobec prawa holenderskiego jak Holendrzy.”
69 Brzmienie ust. 2: „W związku z powyższym nie uzyskują statusu Holendra.”
70 Brzmienie ust. 3: „Cie, którzy na podstawie tej ustawy traktowani są jak Holendrzy, uchodzą, o ile to poproszą, za Holendrów w rozumieniu ustawy o paszportach. W wydanym im na taką prośbę paszporcie państwowym lub innym dokumentcie podróży podana zostaje, na podstawie artykułu 3, ustęp piąty, zdanie pierwsze ustawy o paszportach, narodowość holenderska.”
obywatelstwa europejskiego. Dlatego też, moim zdaniem, nie można uniknąć wniosku, że tacy Moluki są obywatelami europejskimi.

3.8. Francja. Francja również ma obywatele mieszkających w nieeuropejskich częściach kraju, które nie należą do obszaru Unii Europejskiej. Francuscy mieszkańcy francuskich krajów i terytoriów zamorskich (art. 299 ust. 3) są w kwestii obywatelstwa europejskiego w takiej samej sytuacji, jak obywatele holenderscy mieszkający na Antylach Holenderskich lub na wyspie Aruba. Ze względu na fakt, że Francja wyróżnia tylko jedno, niepodzielne obywatelstwo, nie można rozróżnić wielu kategorii obywatelei francuskich. Tak więc, również francuscy mieszkańcy „territoires outremer” posiadają obywatelstwo europejskie.

4. Autonoma w kwestiach obywatelstwa

Należy postawić następujące pytanie: kto decyduje, którym osobom przysługuje obywatelstwo państwa członkowskiego - dane państwo członkowskie czy Unia Europejska, ze względu na fakt, że obywatelom państwa członkowskiego przysługuje obywatelstwo europejskie?

Odpowiedź na to pytanie daje specjalna Deklaracja (nr 2) w sprawie obywatelstwa w państwach członkowskich, dołączona do Traktatu z Maastricht. Deklaracja ta ma następujące brzmienie:

„Konferencja oświadcza, że jeżeli w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską jest mowa o obywatelach państw członkowskich, kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa takiego czy innego państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą wydawać oświadczenia informujące, kogo uważają - biorąc pod uwagę cele Wspólnoty - za swoich obywateli, w drodze deklaracji składanej Urzędowi Przewodniczącego, i mogą w razie potrzeby zmieniać powyższe oświadczenia.”

Wydaje się, że każde państwo członkowskie cieszy się pełną autonomią w regulowaniu obywatelstwa swojego kraju. Niemniej jednak mam pewne wątpliwości, czy ten powierzchowny wniosek, iż państwa członkowskie nadal mają pełną autonomię, można utrzymać we wszystkich okolicznościach.

Przede wszystkim można zauważyć, że związek pomiędzy pierwszym a drugim zdaniem deklaracji (z Maastricht) w sprawie obywatelstwa nie jest do końca jasny. Pierwsze zdanie przyznaje prawo decydowania, kto jest obywatelem danego państwa członkowskiego - temuż państwu członkowskemu. Obywatelstwo państwa członkowskiego jest rozstrzygane wyłącznie w oparciu o prawo wewnętrzne danego państwa członkowskiego, a nie w oparciu o prawo wspólnotowe. Jednakże drugie zdanie daje państwu członkowskiemu możliwość wydania specjalnego oświadczenia „informującego”, dotyczącego określania osób posiadamających obywatelstwo tego państwa członkowskiego. Czy z tego drugiego zdania wynika w konsekwencji, że państwa członkowskie mogą wyłączyć pewne grupy swych obywateli z zastosowania praw nadanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską? Czy mogą przynieść takie prawa grupie osób nie posiadamających obywatelstwa danego państwa członkowskiego, w rozumieniu zwykłych przepisów wewnętrznych? Czy też mogą wyłącznie dać autorytatywne wyjaśnienie swych przepisów w sprawie obywatelstwa w zakresie tego, kto konkretnie jest obywatelem danego państwa członkowskiego, jeśli pojawiają się uzasadnione wątpliwości?

Oczywiście, podstawowym państwom członkowskim niezbędne są informacje w kwestii tego, czy powinny uważać, na przykład, brytyjskiego obywatela zamorskiego za obywatela - biorąc pod uwagę cele Wspólnoty. 71 Ale czy możliwe jest, żeby na przykład Holandia wydała oświadczenie, iż wszyscy obywatele holenderscy urodzeni poza obszarem Królestwa Holandii nie są obywatelami holenderskimi dla celów wspólnotowych? Analizując holenderskie przepisy w sprawie obywatelstwa, nie ma się uzasadnionych wątpliwości co do tego, czy dzieci obywateli holenderskich urodzone za granicą są, czy nie są Holendrami. Nabywają one obywatelstwo ho-

71 Por. Jessurun d'Oliveira, w: O’Keeffe/Twomey, op.cit. s. 440, który podkreśla, że państwa takie miały powody złożyć oświadczenie, gdyż posiadają niestandardowe przepisy w sprawie obywatelstwa.
lenderskie poprzez urodzenie iure sanguinis, i dlatego przeciwna deklaracja złożona Urzędowi Przewodniczącego Wspólnot Europyjnej byłaby dość zaskakująca. Czy taka deklaracja na-

jualaby może cele art. 8 Traktatu? Odpowiedź na to pytanie zależy między innymi od interpretacji drugiego zdania deklaracji dodatkowej, a mianowicie czy daje ona pełną swobodę składania wszelkich możliwych oświadczeń dotyczących określania, kim są obywatele państwa członkowskiego, czy też takiej swobody nie daje. I, w szczególności jaki jest w drugim zdaniu deklaracji cel słów „informacyjne” i „w razie potrzeby”?

Jednakże wspomniano wcześniej, że dwa państwa członkowskie - Niemcy i Zjednoczone Królestwo - złożyły już specjalne oświadczenia w kwestii, kogo należy uznawać za ich obywatela dla celów wspólnotowych. Oba te państwa członkowskie nie tylko „wyjaśniły” swe przepisy o obywatelstwie, ale bez wątpienia utworzyły specjalne, funkcjonalne obywatelstwo dla celów wspólnotowych. Obserwacja ta ma znaczenie dla interpretacji słowa „informacyjne”, zawartego w deklaracji w sprawie obywatelstwa dołączonej do Traktatu z Maastricht. Wyraz ten oczywiście nie wyklucza możliwości, by określając obywateli dla celów wspólnotowych odbiegło od ogólnej definicji obywateli. Z tego punktu widzenia możliwe jest, by Holandia mogła wyłączyć obywa-

tego urodzonych za granicą z zakresu obywatelstwa europejskiego, nie naruszając tym samym Traktatu.

Kolejne wątpliwości pojawiają się w efekcie analizy wspomnianego już orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Micheletti, w którym Trybunał podkreślił konieczność uwzględnienia praw współwładztwa przy regulowaniu i interpretacji przepisów o obywatelstwie danego państwa. Podstawowe pytanie brzmi, rzecz jasna, dlaczego Trybunał to podkreślił, chociaż do tej pory Unia Europejska nie przyjęła żadnego rozporządzenia czy dyrektywy w dzie-

dzinie prawa o obywatelstwie, zaś z punktu widzenia wspomnianej deklaracji głów rządów, załą-

czonej do Traktatu z Maastricht, oraz deklaracji Rady Europejskiej z grudnia 1992 r. jest mało prawdopodobne, by takie rozporządzenie czy dyrektywa powstała w najbliższej przyszłości.

Moim zdaniem można sobie wyobrazić, że ustawodawstwo o obywatelstwie państwa członkowego mogłoby naruszać ogólne zasady prawa wspólnotowego. Mogłoby to nastąpić, gdyby przepisy państw członkowskich naruszają zasady dotyczące nabycia i utraty ich obywatelstwa:

a) obowiązek solidarności („Gemeinschaftsstreuene”; art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Naruszenie tej zasady można by zaobserwować wówczas, gdyby państwo członkowskie przyznawało swoje obywatelstwo znacznej części mieszkańców państwa spoza Unii Europej-

skiej, bez wcześniejszych konsultacji z Brukselą. Tak samo byłoby wówczas, gdyby państwo członkowskie złożyło deklarację w sprawie określania obywateli dla celów wspólnotowych, włącza-

ając do tej grupy znaczną część mieszkańców państwa spoza Unii Europejskiej, bez wcześnie-

szych konsultacji z Brukselą.

Jesurun d’Oliveira twierdzi, iż ponownie zjednoczenie obu państw niemieckich po upadku muru berlińskiego oraz przyrost liczby obywateli Niemiec o około 18 milionów osób obrazuje pełną autonomię państwa członkowskiego w kwestiach obywatelstwa, bez konieczności uzyski-

wania zgody Unii.

Moim zdaniem przykład ten jest mało przekonywający. Ze względu na wspomnianą powyżej niemiecką deklarację w sprawie obywatelstwa, złożoną w 1957 r., wszyscy mieszkańcy Niemieckiej Republiki Demokratycznej należeli już do grupy osób będących Niemcami dla celów wspólnotowych. Przykładem na pełną autonomię państwa członkowskiego w kwestiach obywatelstwa byłoby to, gdyby Republika Federalna Niemiec pozbawiła mieszkańców Niemieckiej Republiki Demokratycznej ich obywatelstwa, bez konsultacji ze Wspólnotą Europejską. Tym-

72 Patrz również Andrew Evans, w: Massimo La Torre, op. cit., omówienie sprawy nr T 230/94 Frederick Farrugia przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich.
73 Jedyną próbą wywarcia pewnego wpływu na kwestie obywatelstwa była rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 września 1981 r., Dziennik Urzędowy z 1981 r. nr C 260/100, w której z okazji dysku-

sji nad brytyjską ustawą o obywatelstwie z 1981 r. stwierdzono, że należy dążyć do pewnej harmonizacji prawa o obywatelstwie, w celu unikania bezpaństwowości osób przychodzących na świat na teryto-

rium Wspólnoty.
74 W: O'Keefe/Twomey, op. cit., s. 402, 403.
czasem Niemcy utrzymały tylko swoje wcześniejsze, datujące się wówczas przed 30 lat stanowi-

sko.

Jessurun d'Oliveira stwierdza ponadto: 75 „Ze względu na fakt, że ani państwa członkowskie, ani Komisja, ani Rada, ani też żadna inna instytucja Wspólnoty nie wezwała od 1957 r. do zmiany czy wdrożenia - nieważne jak spektak-

ularnego - prawa o obywatelstwie w państwach członkowskich, wydaje się że brak solidarno-

ści ze Wspólnotą w tej dziedzinie nie stanowi problemu. Lub - innymi słowy - z historycznego

paktu widzenia, prawo o obywatelstwie jest kategorią absolutnie nieistotną w ramach nowego

art. 10. Państwa członkowskie i instytucje Wspólnoty nie biorąc pod uwagę pytania, czy prawo o

obywatelstwie w państwach członkowskich jest zgodne z prawem wspólnotowym.

Dotychczas ani Komisja, ani Rada nie wnioskowały o dostarczenie przez państwa członkows-

kie jakichkolwiek informacji, nie ma też kwestii obowiązków współpracy, konsultacji czy in-

formacji w sytuacji braku oznak działania instytucji Wspólnoty.”

Prawda jest, ile mi wiadomo, że ani Komisja, ani Rada nie zwracały się do państw człon-

kowskich z bezpośrednią wnioskiem o informacje w kwestiach obywatelstwa, przy okazji zmian

ustawodawstwa wewnętrznego. Jednak wydaje mi się, że przynajmniej hiszpańskie traktaty o po-

dwójnym obywatelstwie i brytyjska deklaracja w sprawie obywatelstwa, po zmianie brytyjskiej

ustawy o obywatelstwie w 1981 r., były przedmiotem dyskusji z władzami europejskimi. 76 Po-

nadto Parlament Europejski podkreślał celowość pewnej harmonizacji prawa o obywatelstwie,

w rezolucji podjętej z okazji nowej deklaracji brytyjskiej. 77

Naruszenie obowiązku solidarności może wystąpić również wtedy, gdy nastąpi próba włącze-

nia pewnej grupy osób w zakres obywatelstwa europejskiego - nie poprzez złożenie jednostronnej

deklaracji o obywatelstwie danego państwa członkowskiego, ale na drodze specjalnego, nadzwy-

czajnego przyznania obywatelstwa tego państwa członkowskiego wszystkim mieszkańcom pań-

stwa spoza Unii Europejskiej lub znaczącej ich części, bez wcześniejszych konsultacji z Komisją

Europejską. Gdyby Holandia przyznała nagle obywatelstwo holenderskie wszystkim mieszkańcom

Surinamu lub znaczącej ich części, można by dowodzić, że stanowiłoby to naruszenie obowiązku

solidarności. 78 Niemniej jednak, wiele zależy od reakcji lub braku reakcji pozostałych państw

członkowskich i Komisji.

Najnowsza historia prawa o obywatelstwie w Zjednoczonym Królestwie daje dwa przykłady:

w trakcie wojny o Falklandy przyjęto ustawę parlamentarną przyznającą obywatelstwo brytyjskie

(a przez to, moim zdaniem, obywatelstwo europejskie) wszystkim brytyjskim obywatelom zamor-

skim mieszkającym na Falklandach (którzy wcześniej nie byli obywatelami europejskimi, może za

wyjątkiem tych, którzy jednocześnie byli Argentyńczykami lub osobami pochodzenia włoskiego). 

Komisja Europejska ani pozostałe państwa członkowskie nie protestowały. Niedawno, z kolei,

części mieszkańców Hongkongu przyznano możliwość uzyskania obywatelstwa brytyjskiego

i znów nie zgłaszano protestów.

b) Gdyby zasady nabywania i utraty obywatelstwa państw członkowskich naruszały mię-

dzynarodowe prawa publiczne, zwłaszcza fundamentalne prawa zagwarantowane w prawie

międzynarodowym. 79 Gdyby ktoś nabył obywatelstwo państwa członkowskiego w oparciu o zastosowa-

nie zasady naruszającej prawo międzynarodowe, pozostałe państwa członkowskie miałyby

prawo uważać, że dana osoba nie posiada danego obywatelstwa, a zatem nie jest obywatelmi eu-

ropejskimi.

75 W: O’Keeffe/Twomey, op. cit., s. 405; por. również s. 409, 410.
76 Patrz powyżej pkt 3.
77 Dziennik Urzędowy z 1981 r., nr C 260/100.
78 Przykładu tego nie wymysłem sam. Premier Holandii Lubbers zasugerował takie rozwiązanie jako „polityczna możliwość”, w swym wystąpieniu w 1992 r. Zaletą takiego przyznania obywatelstwa ho-
lenderskiego byłoby to, że obywatele holenderscy posiadający związki z Surinamem pewnie łatwiej
podejmowaliby decyzje o powrocie do Surinamu.
79 Co innego twierdzą Kovar/Simon, La citoyenneté européenne, CDE 1994, s. 291.
Wniosek ten jest zgodny z ogólną reakcją na przyznanie obywatelstwa z naruszeniem prawa międzynarodowego. Gdyby ktoś utracił obywatelstwo państwa członkowskiego poprzez zastosowanie zasady naruszającej prawo międzynarodowe, wówczas ogólnie przyjęty pogląd mówi, że pozostałe państwa członkowskie nie powinni uznać takiego cofnięcia obywatelstwa za niebyłe. Gdyby tak postąpiły, nie stosowałyby zasad międzynarodowych i odpowiednio swoich przepisów wewnętrznych mających ograniczać przepisy międzynarodowe w zakresie bezpieczeństwa. W ramach Unii Europejskiej wskazuje się inne, bardziej skuteczne podejście. Pozostałe państwa członkowskie i Unia mają wówczas uznać, że dana osoba nadal posiada obywatelstwo europejskie.

c) prawo do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej. Takie naruszenie mogłoby wystąpić wówczas, gdyby zasady utraty lub nabywania obywatelstwa stały w sprzeczności z prawem do swobodnego przepływu osób. Naruszenie prawa do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej mogłoby wystąpić wówczas, gdyby obywatel państwa członkowskiego utracił swe obywatelstwo (a tym samym status obywatela Unii) mieszając za granicą, w innym państwie członkowskim przez pewien okres. Zastosowanie prawa do swobodnego przepływu osób, zagwarantowanego w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w powiązaniu z takim przepisem prowadzioby do utraty obywatelstwa i przez to, w niektórych przypadkach, utraty statusu obywatela europejskiego. Moim zdaniem takie przepisy nie są dopuszczalne w świetle prawa wspólnotowego.

Inne naruszenie nastąpiłoby wówczas, gdyby dzieci obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej urodzone za granicą, w innym państwie członkowskim, nie nabywały obywatelstwa państwa pochodzenia rodziców, ze względu na fakt przyjścia na świat za granicą. Takie możliwe naruszenie prawa wspólnotowego omówione jest w części 5.

5. Ograniczenia z punktu widzenia prawa do swobodnego przepływu osób

5.1. Uwagi wstępne. Artykuł 8A ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich, z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych Traktatem i decyzjami wprowadzającymi go w życie. Niemniej jednak należy pamiętać, że wiele przepisów krajowych ogranicza w pewnym stopniu pełne korzystanie z prawa do swobodnego przepływu osób. W niektórych przypadkach w ogóle uniemożliwiają one korzystanie z tego prawa.

Krajowe przepisy o nabywaniu i utracie obywatelstwa również mogą mieć wpływ na korzystanie z prawa do swobodnego przepływu osób, dlatego można stwierdzić, że przynajmniej niektóre z tych przepisów naruszają prawo wspólnotowe, oraz że niektóre z tych przepisów muszą być interpretowane i stosowane zgodnie z prawem wspólnotowym.

W niniejszej części omówione zostaną pewne problematyczne postanowienia prawa o obywatelstwie niektórych państw członkowskich, z punktu widzenia możliwego ograniczania korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób przez dany osoby lub ich bliską rodzinę, a więc z punktu widzenia możliwego naruszania prawa wspólnotowego.

5.2. Utrata obywatelstwa: nieprzerwany okres mieszkania za granicą. Naruszenie prawa do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej może nastąpić wówczas, gdy obywatel państwa członkowskiego utraci swe obywatelstwo (a tym samym status obywatela Unii),

80 Patr. Gerard-René de Groot, Staatsanhörigkeitsrecht im Wandel, Köln etc. 1979, s. 17-23.
81 Patr. Gerard-René de Groot, Staatsanhörigkeitsrecht im Wandel, Köln etc. 1979, s. 22.
82 Por. również David O’Keefe/Antonio Bavasso w wystąpieniu Fundamental rights and the European Union, gdzie podkreślają, że kiedy dana osoba raz nabył status obywatela europejskiego, kontrola sądowa ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w kwestii pozbawienia danej osoby obywatelstwa państwa członkowskiego jest w pełni dopuszczalna, w świetle skutków, jakie czynność taka wywiera na prawa obywatelstwa europejskiego. Patr. również Stephen Hall, Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union, Dordrecht etc. 1995, s. 9, 10, 99.
przebywając za granicą w innym państwie członkowskim przez pewien okres. Zastosowanie prawa do swobodnego przepływu osób, w powiązaniu z takim przepisem prowadziłoby do utraty obywatelstwa i przez to, w niektórych przypadkach, utraty statusu obywatela europejskiego.

Założymy, że Holandia zmienia postanowienia art. 15 litera c) holenderskiej ustawy o obywatelstwie w następujący sposób: każdy obywatel holenderski, posiadający inne obywatelstwo lub przebywający po osiągnięciu pełnoletności przez nieprzerwany okres dziesięciu lat poza Holandią, Antyliami Holenderskimi lub wyspą Aruba w obcyjnym kraju, za wyjątkiem pełnienia służby w imieniu Holandii, Antyli Holenderskich lub organizacji międzynarodowej, w której reprezentowane jest Królestwo, lub jako wspólnomążonek osoby pełniącej taką służbę, traci obywatelstwo holenderskie.

W niektórych przypadkach zastosowanie tej zasady stanowiłoby naruszenie prawa wspólnotowego. Miałoby to miejsce wówczas, gdyby ktoś posiadał obywatelstwo Holandii i obywatelstwo państwa spoza Unii Europejskiej. Mieszkając przez okres dziesięciu lat np. w Niemczech, traciłby obywatelstwo holenderskie, a tym samym status obywatela europejskiego. Skutki byłyby niedopuszczalne, zwłaszcza w przypadkach, gdy dany obywatel nie mógłby wrócić do obywatelstwa państwa spoza Unii Europejskiej, ze względu na wewnętrzne przepisy o obywatelstwie danego państwa spoza Unii, np. Wenezueli.  

Należy podkreślić, że nie tyle wymysłem taką możliwą zmianą art. 15 litera c) holenderskiej ustawy o obywatelstwie, co raczej po prostu sparafrasowaniem zmianę proponowaną w ustawie przedłożonej przez rząd holenderski parlamentowi dnia 25 lutego 1993 r. 84 Ale już dnia 16 września 1993 r. rząd zmodyfikował proponowane brzmienie artykułu: jeżeli dana osoba przebywa w państwie członkowskim Unii Europejskiej, nie następuje utrata obywatelstwa, a ponadto w wielu przypadkach utracie zapobiega się dzięki posiadaniu paszportu holenderskiego lub świadectwa posiadania obywatelstwa holenderskiego. 85 Rząd uzasadnił tę autopoprawkę tym, że pierw-

84 Należy pamiętać, że wiele osób posiada zarówno obywatelstwo holenderskie, jak i obywatelstwo Wenezueli (jedno iure sanguinis, drugie iure soli), po części dlatego, że Wenezuela jest sąsiadem karaibskiej części Królestwa Holandii, a po części ze względu na działalność spółki naftowej Shell w Wenezueli.

85 Propozycja Ustawy państwowej dotyczącej zmiany Ustawy państwowej o obywatelstwie holenderskim, projekt ustawy 23 029 (R 1461). Proponowane brzmienie art. 15: „1. Obywatelstwo holenderskie zostaje utracone w przypadku osoby pełnoletniej:
a. w następstwie złożenia oświadczenia o rezygnacji;
b. jeżeli równocześnie posiada ona narodowość obcą i w czasie trwania pełnoletności, przy posiadaniu obu narodowości, przez nieprzerwany okres dziesięciu lat jej główne miejsce zamieszkania znajduje się za granicą, i nie jest związane ze stosunkiem pracy w Holandii, na Antyliach Holenderskich lub na Arubie, lub z orga- nem międzynarodowym, w którym Królestwo jest reprezentowane, lub jest małżonkiem osoby poza- stającej w takim stosunku pracy.

2. Ustaleń ustępce pierwszego, litera b, nie stosuje się w odniesieniu do Holendra, który uzyska tę obcą narodowość w okresie pełnoletności.

3. Okres dziesięciu lat, o którym mowa w ustępie pierwszym, litera b, traktuje się jako nieprzerwany, jeżeli główna siedziba zainteresowanego znajduje się w Holandii, na Antyliach Holenderskich lub na Arubie przez okres krótszy niż jeden rok.”  

86 Proponowane nowe brzmienie artykułu 15: „1. Obywatelstwo holenderskie zostaje utracone w przypadku osoby pełnoletniej:
a. w następstwie złożenia oświadczenia o rezygnacji;
b. jeżeli równocześnie posiada ona narodowość obcą i w czasie trwania pełnoletności, przy posiadaniu obu narodowości, przez nieprzerwany okres dziesięciu lat jej główne miejsce zamieszkania znajduje się poza granicami Holandii, Antyli Holenderskich czy Aruby, oraz poza obszarem państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, i nie jest związane ze stosunkiem pracy w Holandii, na Antyliach Holenderskich lub na Arubie lub z organem międzynarodowym, w którym Królestwo jest reprezentowane, lub jest małżonkiem bądź jako osoba niezamężna pozostaje w trwałym związku z osobą pozostającą w takim stosunku pracy.

2. Ustaleń ustępce pierwszego, litera b, nie stosuje się w odniesieniu do Holendra, który uzyska tę obcą narodowość w okresie pełnoletności.

3. Okres dziesięciu lat, o którym mowa w ustępie pierwszym, litera b, jest traktowany jako nieprzerwany, jeżeli główne miejsce zamieszkania zainteresowanego w okresie krótszym niż jeden rok.
szy proponowany projekt mógłby naruszać prawo do swobodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej. Zgodzam się tu opinią rządu Holandii, przy czym, mimo zdaniem, należałoby zrobić wyjątek dla wszystkich obywateli mieszkających w kraju należącym do Europejskiej Strefy Ekonomicznej.

Można chyba nawet argumentować, że odpowiednio postanowienia holenderskiej ustawy o obywatelstwie ograniczają swobodne korzystanie z prawa do swobodnego przepływu osób. Obecnie art. 15 litera c) stanowi, że każda osoba pełnoletnia traci obywatelstwo holenderskie, jeżeli po osiągnięciu pełnoletności mieszka przez nieprzerwany okres dziesięć lat poza Holandią, Antyliami Holenderskimi i wyspą Arubę w kraju urodzenia, którego również jest obywatelem, za wyjątkiem pełnienia służby w imieniu Holandii, Antyli Holenderskich lub organizacji międzynarodowej, w której reprezentowane jest Królestwo, lub jako współzałocznik osoby pełnicy taką służbę. Ze względu na to, że utrata obywatelstwa holenderskiego może nastąpić tylko wtedy, gdy dany obywatel mieszka "w kraju urodzenia, którego również jest obywatelem", nie jest możliwe, by nagle przestał być obywatelem europejskim mieszkając w Unii Europejskiej. Niemniej jednak, daje się zauważyć co najmniej kilka ograniczeń korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób, gdyż można sobie wyobrazić, że dana osoba waha się, czy wrócić do kraju swego drugiego obywatelstwa, ze względu na przyszłą możliwość utratę obywatelstwa holenderskiego i praw wynikających z tego obywatelstwa.

Jesurun d'Oliveira nie zgadza się z tym, że utrata obywatelstwa ze względu na nieprzerwanie okres mieszkania za granicą może naruszać prawo do swobodnego przepływu osób, przewidziane Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Argumentuje następująco:

„Sugerowano brak zgodności z prawem wspólnotowym w przypadku, gdyby ktoś państwo członkowskie miało wprowadzić przepis, iż obywatel mieszkający w jednym z pozostałych państw członkowskich, nie posiadający innego obywatelstwa, powinien utrzyć swe obywatelstwo, np. po przemieszkaniu tam co najmniej dziesięć lat. Dania obywatel, argumentuje się, faktycznie straciłaby ochronę płynącą z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a miałby uprawnień do swobody przepływu osób. Co gorsza, gdyby osoba taka utraciła obywatelstwo państwa członkowskiego, straciłaby również swoje obywatelstwo Unii.

Przykład ten wywołuje dwa rodzaje sprzeciwu. Po pierwsze uważam, że wszystko to odwrotco do góry nogami. Każdy obywatel państwa członkowskiego jest obywatelem Unii, ze wszystkimi prawnymi i uprawnieniami wynikającymi z tego statusu. Każdemu, kto nie jest (już) obywatelem państwa członkowskiego, nie przysługuje (już) obywatelstwo Unii. Obywatela Unii nie pozabawia się praw, jakie przysługują mu zgodnie z Traktatem, ale wygasają przesłanki dla obywatelstwa Unii i wynikających zeń praw, jako że nie spełnia on już długiej wymogów obywatelstwa Unii.

Po drugie, stanowisko to jest dość ostrożne. Konsekwencją opinii, wedle której ktoś mieszkający w innym państwie członkowskim Wspólnoty Europejskiej może nie tracić swego obywatelstwa, jest to, że w końcu wszystkie przepisy dotyczące obywatelstwa będą zasadniczo zakazane zgodnie z prawem wspólnotowym, gdyż towarzyszy im utrata praw zagwarantowanych przez Wspólnotę. Czy na przykład art. 14 ust. 2 holenderskiej ustawy o obywatelstwie miałby wówczas przyjąć brzmienie: „w żadnym przypadku nie następuje utrata obywatelstwa holenderskiego, gdyby dana osoba miała w efekcie zostać bezpaństwowcem lub utracić obywatelstwo Unii”?

znajduje się w Holandii, na Antyłach Holenderskich lub na Arubie, bądź na obszarze jednego z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej.

4. Okres, o którym mowa w ustępie pierwszym, litera b. kończy się z chwilą wystawienia oświadczenia o posiadaniu obywatelstwa holenderskiego lub dokumentu podróży w rozumieniu Ustawy o paszportach. Od dnia wystawienia oświadczenia liczony jest nowy okres.”

87 Memorie van Antwoord, s. 8, 9. Szczegółowe informacje o autopoprawce do projektu ustawy, patrz: Jessurun d'Oliveira, w: O'Keeffe/Twomey, op.cit. s. 408, 409.

88 W: O'Keeffe/Twomey, s. 406, 407.
Przede wszystkim muszę podkreślić, że Jessurun d'Oliveira nie podsumowuje mojej argumentacji do końca ściśle. Po słowach „nie posiadający innego obywatelstwa” należałoby dodać „innego państwa członkowskiego”, co zasadniczo zmienia sprawę.

Po drugie, nie zgadzam się z pierwszym argumentem. Utrata danego obywatelstwa następowałaby ze względu na sam fakt mieszkania za granicą, który jest dopuszczalny, a nawet zagwarantowany w postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dlatego też, korzystanie z praw przyznawanych w prawie wspólnotowym prowadziłoby do utraty obywatelstwa europejskiego. To jest moim zdaniem niedopuszczalne. Drugi argument d'Oliveiry w ogóle nie jest przekonujący. Nagdy nie pisałem, że obywatel państwa członkowskiego mieszkający w innym państwie członkowskim nie może utracić swego obywatelstwa. Argumentowałem jedynie, że samo mieszkanie za granicą w innym państwie członkowskim jest, z punktu widzenia prawa wspólnotowego, skrajnie problematyczne jako przestąpka dla utraty obywatelstwa.

Jessurun d'Oliveira zwraca uwagę na fakt, że nie wszyscy obywatele państw członkowskiego mieszkający w innym państwie członkowskim przebywają tam na podstawie zezwoleń na pobyt wydanych zgodnie z prawem wspólnotowym. Jest to zgodne z prawdą; jest to również powód, dla którego zawsze podkreślam, że utrata obywatelstwa ze względu na mieszkanie za granicą może naruszać prawo wspólnotowe. Doskonale zdaję sobie sprawę z tego, że będzie tak tylko wtedy, gdy mieszkanie za granicą będzie zagwarantowane przez prawo wspólnotowe.

Utrata obywatelstwa ze względu na nieprzerwany okres mieszkania za granicą znana jest nie tylko w ustawodawstwie o obywatelstwie obowiązującym w Holandii, ale również w niektórych innych państwach członkowskich. Kolejny przykład to Belgia. Jednakże, ze względu na szczególne techniczne odpowiednie postanowienia belgijskich, moim zdaniem ustawodawstwo belgijskie nie narusza prawa wspólnotowego. Odpowiedni fragment art. 22 belgijskiej ustawy o obywatelstwie ma następujące brzmienie:

„§ 1. Traci narodowość belgijską: ...
5. Belg urodzony za granicą, za wyjątkiem dawnych kolonii belgijskich, jeśli:
a) jego główne i stałe miejsce pobytu znajdowało się za granicą w okresie od osiemnastego do dwudziestego ósme roku życia;
b) nie wykonuje za granicą żadnych funkcji powierzonych mu przez rząd Belgii lub wskutek jego interwencji, lub też nie jest zatrudniony przez żadną spółkę lub stowarzyszenie prawa belgijskiego, w ramach ich personelu;
c) nie złożył oświadczenia przed ukończeniem dwudziestego ósmego roku życia, wyrządzającego chęć utrzymania belgijskiej narodowości; od dnia złożenia deklaracji biegnie kolejny okres dziesięcioletni."

§ 3. Ustępy 5 i 6 paragrafu 1 nie stosują się do Belgów, którzy w wyniku jednego z tych przepisów, stałyby się bezpaństwowcami.”

Podobnie jak w przypadku Holandii, jest możliwe, że obywatel belgijski utraci swe obywatelstwo belgijskie, a tym samym obywatelstwo europejskie, korzystając z prawa do swobodnego przepływu osób w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Jednakże utraty obywatelstwa belgijskiego można uniknąć, składając władzom belgijskim w odpowiednim czasie oświadczenie o kontynuacji. Oczywiście można sobie wyobrazić sytuacje, w których dana osoba po prostu zapomnie złożyć oświadczenia o kontynuacji. Niemniej jednak, w takich przypadkach nie stwierdziłbym naruszenia prawa wspólnotowego. W orzeczeniu w sprawie Factortame, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej podkreślił w kontekście obowiązku wypłaty odszkodowania za straty poniesione wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, że poszkodowany musi wykazać należytą staranność, by uniknąć strat, czy szkód bądź ograniczyć ich zakres, oraz musi wykorzystać wszystkie środki prawne mu dostępne (ust. 84 orzeczenia). Pamiętając o tej zasadzie, można by stwierdzić w kontekście prawa o obywatelstwie, że nie należy skarżyć się na naruszenie

89 W: O’Keeffe/Twomery, op. cit. s. 407.
90 Orzeczenie z dnia 5 marca 1996 r.
prawa wspólnotowego, jeśli dana osoba mogła uniknąć wszelkich szkód, składając proste oświadczenia.

5.3. (Nie)nabywanie obywatelstwa przez urodzenie. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej przyznaje swoje obywatelstwo dzieciom obywateli, niezależnie od tego, czy dzieci przyszły na świat w kraju, czy na obszarze obcego państwa, oraz niezależnie od tego, czy rodzice urodzili się za granicą, czy też nie. Cztery państwa członkowskie przyjęły inne podejście: Belgia, Niemcy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo. Przepisy tych państw wymagają bardziej szczegółowej analizy.

Zgodnie z art. 8 belgijskiej ustawy o obywatelstwie, obywatelstwo belgijskie nabywa: 1) każde dziecko rodzica belgijskiego urodzone w Belgii lub 2) każde dziecko rodzica belgijskiego urodzone za granicą, jeśli spełniony jest jeden z trzech różnych warunków: a) rodzic urodził się w Belgii lub na terytorium pod administracją belgijską, b) w ciągu pięciu lat od urodzenia dziecka rodzi belgijski zaręcza dziecko jako obywatela belgijskiego, c) dziecko byłoby w przeciwnym razie bezpaństwowcem lub utraciłoby swe (inne) obywatelstwo przed ukończeniem osiemnastu lat.

Analizując te warunki, można sobie wyobrazić przypadki, w których dziecko rodziców belgijskich nie nabywa obywatelstwa belgijskiego (a tym samym obywatelstwa europejskiego), gdy rodzice korzystają ze swoich praw wynikających z obywatelstwa europejskiego w innym państwie członkowskim Unii. Jednakże rodzice zawsze mogą zarejestrować dziecko jako obywatela belgijskiego, co odróżnia tę sytuację od przepisów brytyjskich opisanych poniżej. Być może wiąże się to dla rodziców z pewną uciążliwością, ale są oni w stanie uniknąć wszystkich negatywnych konsekwencji dla obywatelstwa swego dziecka, składając terminowo (w ciągu pięciu lat od przyjścia dziecka na świat) oświadczenie o wyborze obywatelstwa belgijskiego. Pamiętając znowu o orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Factortame, w którym Trybunał podkreślil, że każdy ma obowiązek unikania w miarę możliwości szkód, wnioskuję, że rodzice belgijscy nie mogą skarżyć się na naruszenie prawa wspólnotowego przez ustawodawstwo belgijskie o nabywaniu obywatelstwa przez urodzenie, jeśli sami „zamienili” złożyć władzom belgijskim oświadczenie.

Od 1 stycznia 2000 r. niemiecka uставка o obywatelstwie stanowi w art. 4 ust. 4, że obywatelstwa niemieckiego nie nabywa się już na drodze dziedziczenia, jeśli dziecko niemieckiego rodzica (niemieckich rodziców) przychodzi na świat za granicą po 31 grudnia 1999 r. i przebywa na stałe poza Niemcami („wenn der deutsche Elternteil dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt”). Niemniej jednak, nabycie niemieckiego obywatelstwa następuje wówczas, gdyby dziecko w przeciwnym razie było bezpaństwowcem. Jeżeli dziecko nie nabywa niemieckiego obywatelstwa rodzica (rodziców) ex lege ze względu na miejsce przyjścia na świat za granicą, rodzic może zarejestrować dziecko jako obywatela niemieckiego w ciągu jednego roku od przyjścia dziecka na świat.91

Kolejnym krajem stosującym ograniczenie przekazywania obywatelstwa iure sanguinis w przypadku miejsca urodzenia za granicą jest Portugalia, gdzie art. 1 ust. 1 litera b) stanowi, że dzieci portugalskiego ojca lub portugalskiej matki urodzone za granicą nabywają obywatelstwo portugalskie poprzez urodzenie, jeśli oświadczą, że chcą być Portugalczykami, lub jeśli zarejestruję się ich urodzenie w portugalskim urzędzie stanu cywilnego. Jeśli rodzice mieszkają za granicą pełniąc służbę w imieniu Portugalii, ich dzieci nabywają obywatelstwo portugalskie ex lege (art. 1 ust. 1 litera a).

Porównywalne przepisy istnieją również w Zjednoczonym Królestwie. Artykuł 1 ust. 1 brytyjskiej stawia, że obywatka urodzona w Zjednoczonym Królestwie jest obywatelã brytyjskim, jeśli w chwili urodzin ojciec lub matka: a) jest obywatlem brytyjskim lub b) mieszka w Zjednoczonym Królestwie.

Artykuł 2 stanowi między innymi, że osoba urodzona poza Zjednoczonym Królestwem jest obywatelã brytyjskim, jeśli w chwili urodzin ojciec lub matka: a) jest obywatelem brytyjskim w

91 To ograniczenie przekazywania obywatelstwa niemieckiego jest czyniąc zupełnie nowym w niemieckiej ustawie o obywatelstwie, ale zanim zmienia ta przyniesie konkretne wyniki, upłynie sporo czasu. Pierwsze dzieci, które nie nabędą obywatelstwa niemieckiego ze względu na to ograniczenie, to dzieci niemieckich dzieci urodzonych poza Niemcami w 2000 r.
sposób inny niż dziedzicznie, b) jest obywatelem brytyjskim i pełni służbę w imieniu Zjednoczonego Królestwa poza Zjednoczonym Królestwem, zaś do służby tej został powołany w Zjednoczonym Królestwie lub c) jest obywatelem brytyjskim i pełni służbę poza Zjednoczonym Królestwem w instytucji wspólnotowej, zaś do służby tej został powołany w kraju, który w chwili powołania był członkiem Wspólnot.

Artykuł 3 reguluje status obywatelski - mówiąc krótko - drugiego pokolenia osób urodzonych za granicą. Zgodnie z art. 3 ust. 2, osoba urodzona poza Zjednoczonym Królestwem jest uprawniona, poprzez wnioskowanie o rejestrację jako obywatel brytyjski w okresie dwunastu miesięcy od daty urodzenia, do rejestracji jako taki obywatel, jeśli w przypadku ojca lub matki („danego rodzica”) spełnione są wymogi określone w ust. 3 lub, w przypadku osób urodzonych jako bezpaństwowcy, wymogи określone w punktach a) i b) tego ustępu. Wymogi te są następujące:

(a) dany rodzic ma być obywatelem brytyjskim na drodze dziedziczenia w chwili urodzenia; oraz

(b) ojciec lub matka danego rodzica:

(i) był obywatelem brytyjskim w sposób inny niż dziedzicznie w chwili urodzenia danego rodzica; lub

(ii) został obywatelem brytyjskim w sposób inny niż dziedzicznie od początku lub zostałby takim obywatelem w sposób inny niż dziedzicznie od początku, gdyby nie jego śmierć; oraz

(c) dla dowolnego okresu trzech lat kończącego się nie później niż w dniu urodzin:

(i) dany rodzic przebywał w Zjednoczonym Królestwie na początku tego okresu; oraz

(ii) liczba dni, kiedy dany rodzic przebywał poza Zjednoczonym Królestwem w tym okresie, nie przekracza 270.

Ustęp 4 dopuszcza możliwość, by sekretarz stanu zezwolił na rejestrację później, niż w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy po urodzeniu dziecka, stanowiąc, że „jeśli w szczególnych okolicznościach w konkretnym przypadku sekretarz stanu uważa to za wskazane, może traktować ust. 2 tak, jakby przywołany okres dwunastu miesięcy był okresem sześciu lat”.

Jeśli dana osoba urodzi się za granicą jako dziecko rodzica brytyjskiego, nie nabywając obywatelstwa brytyjskiego, może nabyć prawo do rejestracji, jeśli spełnione są warunki z ust. 5:

„(5) Osoba urodzona poza Zjednoczonym Królestwem ma prawo, poprzez wnioskowanie o rejestrację jako obywatel brytyjski przed osiągnięciem pełnoletności, do zarejestrowania jako taki obywatel, jeśli spełnione są następujące warunki:

(a) w chwili urodzenia tej osoby jej ojciec lub matka był obywatelem brytyjskim na drodze dziedziczenia; oraz

(b) z zastrzeżeniem ust. 6, taka osoba i jej ojciec i matka przebywali w Zjednoczonym Królestwie na początku okresu trzech lat kończącego się w dniu złożenia wniosku, a w przypadku każdego z nich liczba dni, kiedy przebywał poza Zjednoczonym Królestwem w tym okresie, nie przekracza 270; oraz

(c) z zastrzeżeniem ust. 6, zgoda ojca i matki na rejestrację została uzyskana w przepisowy sposób.”

Cały ten przepis jest bardzo skomplikowany. Celem opisanych postanowień jest oczywiście unikanie sytuacji, w której ktoś nabywałby obywatelstwo brytyjskie bez żadnych faktycznych więzi ze Zjednoczonym Królestwem. Chociaż cel tych postanowień jest identyczny z celem art. 15 litera c) holenderskiej ustawy o obywatelstwie, opisanej i poddannej krytyce powyżej, łatwo jest wyobrazić sobie przypadki, w których dzieci (lub wnuki) obywateli brytyjskich, mieszkających za

---

92 Brzmienie ust. 6: „W przypadku wnioskowania zgodnie z ust. 5 o rejestrację danej osoby jako obywatela brytyjskiego:

(a) jeśli jej ojciec lub matka zmarł lub ich małżeństwo zostało rozwiązane do dnia takiego wniosku lub jeśli ojciec i matka uzyskali prawną separację na ten dzień, odwołania do ojca i matki w punkcie b) owego ustępu powinny być rozumiane jako odwołania do ojca lub odwołania do matki;

(b) jeśli jej ojciec lub matka zmarł do tego dnia, odwołanie do ojca i matki w punkcie c) owego ustępu powinno być rozumiane jako odwołanie do jednego z nich; oraz

(c) jeśli urodziła się jako dziecko nieślubne, wszystkie te odwołania należy rozumieć jako odwołania do matki.”

29
granicą w innym państwie członkowskim Wspólnoty Europejskiej, korzystając ze swego prawa do swobodnego przepływu osób zagwarantowanego w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, nie nabywają obywatelstwa brytyjskiego przez urodzenie i nie mają prawa do rejestracji. W efekcie, dzieci obywateli europejskich pracujących w Unii Europejskiej w pewnych okolicznościach nie uzyskują prawa do obywatelstwa europejskiego.  

Skutek ten, mimo zdaniem, może być niedopuszczalny z punktu widzenia celów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jednakże ustawodawstwo brytyjskie umożliwia odejście od tego najprostszego wniosku, gdyż art. 3 ust. 1 brytyjskiej ustawy o obywatelstwie stanowi:

• „Jeśli przed osiągnięciem pełnoletności wnosi się o rejestrację danej osoby jako obywatela brytyjskiego, sekretarz stanu może - jeśli uzna to za wskazane - zezwolić na rejestrację tej osoby jako takiego obywatele."

Zgodnie z celami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, sekretarz stanu powinien skorzystać z możliwości rejestacji, jeśli dana osoba jest dzieckiem rodzica brytyjskiego, który korzysta ze swego prawa do swobodnego przepływu osób, zagwarantowanego w art. 8 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jeśli sekretarz stanu postapi inaczej, dopuści się naruszenia prawa wspólnotowego.

5.4. Utrata obywatelstwa wskutek ochotniczej służby wojskowej lub cywilnej. Kolejny przykład przepisów o obywatelstwie, jakie mogą stać w sprzeczności z prawem wspólnotowym, można przytoczyć na podstawie art. 23 ust. 8 francuskiego kodeksu cywilnego:

„Art. 23-8. Utraci narodowość francuską Francuz zatrudniony w zagranicznym wojsku czy służbie publicznej lub organizacji międzynarodowej, w której nie uczestniczy Francja, lub ogólnie udzielający im pomocy, który nie zrezygnował ze swojego stanowiska lub nie zaprzestał udzielania pomocy pomimo nakazu otrzymanego od Rządu.

Na mocy dekretu Rady Stanu, w stosunku do zainteresowanego, zostanie ogłoszona utrata narodowości francuskiej jeśli w terminie określonym w nakazie, który nie może być krótszy niż piętnaście dni, ani dłuższy niż dwa miesiące, nie zaprzestanie on swojej działalności.

Jeśli opinia Rady Stanu jest negatywna, środki przewidziane w poprzednim akapicie, mogą zostać podjęte jedynie na drodze dekretu Rady Ministrów."

Gdyby władze francuskie zastosowały to postanowienie do obywatele, który pracuje w służbie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, stanowiłoby to naruszenie prawa wspólnotowego. Stosowanie tego postanowienia nie jest zgodne z celami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

5.5. Problemy wynikające z (braku) dostępu pozaunijskich współmałżonków obywateli europejskich do obywatelstwa europejskiego. Jeżeli obywatel europejski jest współmałżonkiem osoby nie posiadającej obywatelstwa Unii, może się zdarzyć, że na korzystanie z prawa do swobodnego przepływu osób takiego obywateleuropejskiego pewien wpływ będą miały trudności, jakie napotka nieunijny współmałżonek po przeniesieniu się do innego państwa członkowskiego, w zakresie możliwości nabycia statusu obywatela europejskiego. Oczywiście wszystkie państwa członkowskie znają możliwość wystąpienia o naturalizację po pewnym okresie pobytu. Jednakże wymagany okres pobytu różni się w poszczególnych państwach. Dlatego też z łatwością można sobie wyobrazić, że nieunijny współmałżonek obywatela europejskiego będzie pokrzywdzony,

93 Z wyjątkiem przypadków, w których prawo kraju urodzenia nadaje im obywatelstwo danego państwa.

94 W kwestii brytyjskich przepisów dotyczących nabywania obywatelstwa poprzez dziedziczenie, por. interesującą opinię Andrew Evansa z jego wystąpienia na niniejszej konferencji. Podkreśla on, że obywatele brytyjscy, którzy korzystają ze swojego prawa do swobodnego przepływu osób, w pewnych okolicznościach przekazują swoim dzieciom tylko obywatelstwo „drugiej kategorii”. Można to zakwalifikować jako przypadek dyskryminacji. Zdaniem Evansa, zastosowanie takich przepisów jest problematyczne, gdy przepisy takie, choć odzwierciedlają krajowe tradycje, wykorzystywane są jako narzędzie kontroli migracyjnej i mają skutki sprzeczne z prawem do swobodnego przepływu osób. Por. również S. Hall, op. cit. s. 32, 33.

95 Postanowienie to odpowiada art. 96 poprzednio obowiązującego Code de la nationalité française.
w sensie konieczności spełniania wymogów pobytowych państwa członkowskiego, gdy współmałżonek będący obywatelem Unii postanowi skorzystać z prawa do swobodnego przepływu osób w innym państwie członkowskim i spodziewa się, że współmałżonek nieunijny wyjede razem z nim (co dopuszcza prawo Unii). Problem ten jest szczególnie uderzający wówczas, gdy współmałżonkiem będący obywatelem Unii przyjmuje pracę w coraz to innym państwie członkowskim co cztery-pięć lat, co nie jest tak rzadkie w pracy dla niektórych korporacji ponadnarodowych. Choć razem współmałżonkowie niektórych obywateli Unii mieszkają w Unii Europejskiej przez całe lata (a nawet dziesięciolecia), nie mogą nabyć obywatelstwa europejskiego, gdyż kraj pochodzenia współmałżonka-obywatela Unii wymaga mieszkania w tym kraju w celu naturalizacji. Zobaczmy te tezę na kilku przykładach.

Art. 6 ust. 2 brytyjskiej ustawy o obywateleństwie stanowi:

„W przypadku wniosku o naturalizację jako obywatel brytyjski, złożonego przez osobę pełnoletnią o pełnej zdolności prawnej, która w dniu złożenia wniosku jest współmałżonkiem obywatela brytyjskiego, jeśli wnioskodawca spełnia wymogi naturalizacji jako taki obywatel zgodnie z niniejszym ustępm, określone w załączniku nr I, sekretarz stanu może - jeśli uzna to za wskazane - przyznać jej świadectwo naturalizacji jako taki obywatel.”

Załącznik nr I zawiera następujące postanowienia:

„Naturalizacja jako obywatel brytyjski, zgodnie z art. 6 ust. 2
3. Z zastrzeżeniem punktu 4, wymogi dla naturalizacji jako obywatel brytyjski zgodnie z art. 6 ust. 2 w przypadku osoby o nią wnioskującej są następujące:
(a) osoba ta przebywała w Zjednoczonym Królestwie na początku okresu trzech lat kończącego się w dniu złożenia wniosku, a liczba dni, kiedy przebywała poza Zjednoczonym Królestwem w tym okresie, nie przekracza 270; oraz
(b) liczba dni, kiedy przebywała poza Zjednoczonym Królestwem w okresie dwunastu miesięcy kończących się w tym dniu, nie przekracza 90; oraz
(c) w dniu złożenia wniosku nie podlegała zgodnie z prawem imigracyjnym żadnym ograniczeniom okresu pobytu w Zjednoczonym Królestwie; oraz
(d) w żadnym czasie w okresie trzech lat kończącym się w dniu złożenia wniosku nie przebywała w Zjednoczonym Królestwie z naruszeniem prawa imigracyjnego; oraz
(e) wymóg określony w punkcie 1 podpunkt 1 litera b).”

Sekretarz stanu może dopuścić wyjątek na warunkach punktu 3, w oparciu o punkt 4 i w połączeniu z punktem 2. Może - jeśli dobrze to rozumieć - wykonać dowolną lub wszystkie z następujących czynności:

96 Punkt 1 podpunkt 1 litera b): „cieszy się dobrym opinią”.

97 Brzmienie punktu 4:

„Punkt 2 stosuje się do punktu 3 z następującymi poprawkami:
(a) odwolanie do celów punktu 1 należy rozumieć jako odwolanie do celów punktu 3;
(b) odwolania do punktu 1 podpunkt 2 litera a) i b) oraz punktu 1 podpunkt 2 litera d) należy rozumieć odpowiednio jako odwolania do punktu 3 litera a) i b) oraz punktu 3 litera d);
(c) pod litera c) i e) należy pominąć;
(d) po literze e) należy dodać: „f) odstąpić od konieczności spełnienia wszystkich lub dowolnych wymogów określonych w punkcie 3 litera a) i b) jeśli w dniu złożenia wniosku osoba, której współmałżonkiem jest wnioskodawca, pełni służbę, do której zastosowanie ma art. 2 ust. 1 litera b), przy czym osoba ta została powołana do tej służby w Zjednoczonym Królestwie.”

98 Brzmienie punktu 2:

„Jeśli w szczególnych okolicznościach w konkretnym przypadku sekretarz stanu uważa to za wskazane, może dla celów punktu 1 wykonać dowolne lub wszystkie z następujących czynności:
(a) uznać, że wnioskodawca spełnia wymogi określone w punkcie 1 podpunkt 2 litera a) lub punkcie 1 podpunkt 2 litera b) lub w jednym i drugim, chociaż liczba dni, kiedy przebywa poza Zjednoczonym Królestwem w okresie tam wymienionym, przekracza liczbę tam określoną;
(a) uznać, że wnioskodawca spełnia wymogi określone w punkcie 3 litera a) lub punkcie 3 litera b) lub w jednym i drugim, chociaż liczba dni, kiedy przebywał poza Zjednoczonym Królestwem w okresie tam wymienionym, przekracza liczbę tam określoną;

(b) uznać, że wnioskodawca przebywał w Zjednoczonym Królestwie przez cały czy dowolną część któregokolwiek okresu, w którym w innym przypadku należało by uznać, zgodnie z punktem 9 podpunkt 1, że przebywał poza Zjednoczonym Królestwem;

(c) uznać, że wnioskodawca spełnia wymogi określone w punkcie 3 litera d), chociaż przebywał w Zjednoczonym Królestwie z naruszeniem prawa imigracyjnego w okresie tam wspomnianym;

(d) odstąpić od konieczności spełnienia któregokolwiek lub wszystkich wymogów określonych w punkcie 3 litera a) i litera b), jeśli w dniu złożenia wniosku osoba będąca współmałżonkiem wnioskodawcy pełni służbę, do której ma zastosowanie art. 2 ust. 1 litera b), zaś do tej służby została powołana w Zjednoczonym Królestwie.

Sekretarz stanu może prawdopodobnie zezwolić na naturalizację cudzoziemca będącego współmałżonkiem obywatela brytyjskiego mieszkającego w innym kraju Unii Europejskiej, jeśli skorzysta z możliwości, jakie dają wyżej wspomniane postanowienia. Moim zdaniem, musi tak postąpić, by uniknąć sytuacji, w której korzystanie z praw zagwarantowanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską byłoby ograniczone trudnościami związanymi z dostępem współmałżonka spoza Unii do obywatelstwa europejskiego.

W Holandii problemy, z jakimi spotkać się może nieujurzmy współmałżonek obywatela mieszkającego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej są bardziej ukryte. Art. 8 ust. 2 stanowi, że aby kwalifikować się do przyznania obywatelstwa holenderskiego na drodze naturalizacji, nie wymaga się żadnego okresu pobytu od wnioskodawcy będącego współmałżonkiem obywatela holenderskiego od co najmniej trzech lat. Niemniej jednak, wnioskodawca taki musi spełnić warunki z art. 1 ust. 1 litera d). Musi być zintegrowany ze społeczeństwem holenderskim i musi dość dobrze włączać język holenderski. Takim współmałżonkom trudno jest spełnić te warunki, jeśli mieszkają za granicą, w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. 1 znów nasuwa mi się wniosek, że jest to bardzo problematyczne, z punktu widzenia prawa do swoebodnego przepływu osób w granicach Unii Europejskiej.

Belgijskie ustawodawstwo o obywatelstwie prowadzi do porównywalnych problemów. Art. 16 ust. 2 belgijskiej ustawy o obywatelstwie określa zasady nabywania obywatelstwa belgijskiego przez cudzoziemca będącego współmałżonkiem obywatela belgijskiego: taki cudzoziemiec może złożyć oświadczenie o wyborze obywatelstwa belgijskiego, jeśli małżonkowie mieszkali razem przez co najmniej sześć miesięcy w Belgii.99 Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 16 ust. 2, można uznać, że cudzoziemiec-współmałżonek spełnia wymóg pobytu w Belgii, jeśli mieszka razem

(b) uznać, że wnioskodawca przebywał w Zjednoczonym Królestwie przez cały czy dowolną część któregokolwiek okresu, w którym w innym przypadku należało by uznać, zgodnie z punktem 9 podpunkt 1, że przebywał poza Zjednoczonym Królestwem;

(c) nie brać pod uwagę ograniczeń określonych w punkcie 1 podpunkt 2 litera c), poza ograniczeniami, którym wnioskodawca podlegal w dniu złożenia wniosku;

(d) uznać, że wnioskodawca spełnia wymogi określone w punkcie 1 podpunkt 2 litera d), chociaż przebywał w Zjednoczonym Królestwie z naruszeniem prawa imigracyjnego w okresie tam wspomnianym;

(e) odstąpić od konieczności spełnienia wymogu określonego w punkcie 1 podpunkt 1 litera c), jeśli uzna, że ze względu na wiek lub zdrowie psychiczne lub fizyczne wnioskodawcy bezzasadne byłoby oczekiwać, że go spełni.”

99 Brzmienie art. 16 ust. 2: „cudzoziemiec zawierający związek małżeński z osobą narodowości belgijskiej lub z osobą nabywającą narodowość belgijską wskutek małżeństwa, może, jeśli małżonkowie mieszkali razem na terenie Belgii przez co najmniej sześć miesięcy i dopóki trwa wspólne pożycie w Belgii, na być narodowości belgijskiej poprzez złożenie oświadczenia, zatwierdzonego zgodnie z artykułem 15. Sąd może odroczyć postanowienie przez czas, który określi, nie przekraczając jednak dwóch lat, jeżeli z powodów właściwych dla danej sprawy uzna, że czas trwania wspólnego pożycia w Belgii jest niewystarczający dla ocenienia woli integracji osoby składającej oświadczenie. Odmowa zatwierdzenia nie oznacza ostatecznej odmowy dla późniejszego oświadczenia.”

32
z obywatelem belgijskim za granicą, pod warunkiem wykształcenia prawdziwych więzi z Belgią. Ta część postanowienia ma następujące brzmienie:

„Wspólne pożycie w innym kraju może zostać uznane jako wspólne pożycie w Belgii, jeśli osoba składająca oświadczenie przedstawi dowody ustanowienia rzeczywistych związków z Belgią.”

W odniesieniu do tego postanowienia również nasuwa się wniosek, że nie uwzględniono sytuacji, w której małżonkowie mieszkają za granicą, w granicach Unii Europejskiej, korzystając ze swego prawa do swobodnego przepływu osób.

6. Doświadczenia innych unii

6.1. Stany Zjednoczone Ameryki.100 Ponad dwieście lat temu, zaraz po wojnie o niepodległość, w Stanach Zjednoczonych postawiono pytanie, czy każdy stan USA może przyznać obywatelstwo Stanii na drodze naturalizacji zgodnie z własnym ustawodawstwem, czy też Unia ma prawo wdrażania jednolitego ustawodawstwa w zakresie naturalizacji. Kwestię tę rozstrzygnęło wreszcie w art. I dział 8 punkt 4 Konstytucji USA101: „Kongres będzie władny [...] ustanawiać jednolite zasady naturalizacji cudzoziemców [...]”.

Prawo wprowadzania zasad dotyczących naturalizacji przyznano Unii, gdyż w innym przypadku byłoby możliwe, że państwa członkowskie Unii tworzyłyby różną politykę w zakresie naturalizacji i imigracji.

We wczesnym okresie istnienia Stanów Zjednoczonych inne zasady, zwłaszcza zasady dotyczące nabywania obywatelstwa przez urodzenie i utraty obywatelstwa, były regulowane przez poszczególne stany, a nie przez Unię. Dopiero po wejściu w życie czternastej poprawki do Konstytucji102 (dział 1) cała kwestia obywatelstwa stała się przedmiotem ustawodawstwa federalnego. Postanowienie to mówi: „Wszystkie osoby urodzone lub naturalizowane w Stanach Zjednoczonych i podległe ich jurysdykcji są obywatelami Stanów Zjednoczonych i stanu, w którym mieszkają”.

6.2. Cesarstwo Niemieckie103. Nieco inne, choć porównywalne zmiany występowały w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku. Z inicjatywy Prus w 1867 r. utworzono Związek Północno-niemiecki. Art. 3 Konstytucji Unii dawał prawo swobodnego poruszania się w granicach Unii każdemu obywatelowi państwa członkowskiego Unii. Ponieważ przepisy dotyczące nabywania i utraty obywatelstwa poszczególnych państw członkowskich znacznie się między sobą różniły, prawo wprowadzania ustawodawstwa w dziedzinie obywatelstwa przyznano Unii. Niezbędne ujednolicenie osiągnięto poprzez wprowadzenie ustawy o nabywaniu i utracie obywatelstwa federalnego i obywatelstwa państw członkowskich (Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit) z dnia 1 czerwca 1870 r.104

Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1871 r. jako prawo Unii Północnoniemieckiej. Wczesniej jednak utworzono Cesarstwo Niemieckie, które również było federacją składającą się z kilku państw członkowskich. Cesarstwo natychmiast powierzyło ustawę o obywatelstwie federalnym i obywatelstwie państw członkowskich105, która weszła w życie jako ustawa cesarska (Reichs- und

---

100 W sprawie zmian w Stanach Zjednoczonych por. również Vincenzo Lippolis, La cittadinanza Europea, Bolonia 1994, s. 75-85.
101 Konstytucja z dnia 17 września 1787 r., w mocy od dnia 1 lipca 1789 r.
102 Zaproponowana przez XXXIX Kongres dnia 16 czerwca 1866 r., przyjęta dnia 28 lipca 1868 r.
103 W kwestii zmian w Niemczech patrz również Rainer Hoffmann, German citizenship law and European citizenship: Towards a special kind of dual nationality?, w: Massimo La Torre, op. cit., s. 149-166.
104 Bundesgesetzblatt (des Norddeutschen Bundes) 1870, s. 335; w mocy od dnia 1 stycznia 1871 r., z wyjątkiem Bawarii, gdzie weszła w życie dnia 13 maja 1871 r., Alzacii-Lotaryngii, gdzie weszła w życie dnia 31 marca 1873 r., oraz Helgolandu, gdzie weszła w życie dnia 1 kwietnia 1891 r.
105 Protokół wersalski z dnia 15 listopada 1870 r., BGBl. 1870, s. 650.
Staatsangehörigkeitsgesetz) dnia 1 stycznia 1871 r. Zgodnie z tą ustawą, obywatelstwo federalne można było nabyć wyłącznie poprzez nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego Cesarstwa Niemieckiego. W przypadku utraty obywatelstwa państwa członkowskiego, następowала również utrata obywatelstwa federalnego.

6.3. Federacja Szwajcarska. Szwajcaria to również państwo federacyjne. „Schweizerbürgerrecht” (obywatelstwo szwajcarskie) nabywa się i traci w konsekwencji nabycia lub utraty „Kantonbürgerrecht” (obywatelstwa kantonu), zaś „Kantonbürgerrecht” jest z kolei powiązany z obywatelstwem gminy. Ogólnie rzecz biorąc, kantony mają prawa ustawodawcze, zaś federacja (Bund) ma te prawa tylko wówczas, gdy przyznaje je konstytucja.

Zgodnie z Konstytucją (Bundesverfassung) z dnia 12 września 1848 r., prawa ustawodawcze w dziedzinie prawa o obywatelstwie posiadały nadal główne kantony. Kantony mogły wprowadzać przepisy dotyczące nabywania i utraty obywatelstwa. Konstytucja zabraniała jedynie odbierania obywatelstwa.

Uprawniaenia ustawodawcze w dziedzinie obywatelstwa zmieniły się z wejściem w życie konstytucji z dnia 29 maja 1874 r. (która nadal obowiązuje z pewnymi zmianami). Dla prawa o obywatelstwie znaczenie ma w szczególności art. 44 Bundesverfassung. W oryginalej wersji Konstytucji z 1874 r. pierwszy ustęp tego artykułu stanowił, że zaden kanton nie może pozbawić obywatela jego obywatelstwa. Brzmienie drugiego ustępu było następujące:

„Warunki dla przyznania cudzoziemcom obywatelstwa oraz warunki, na podstawie których obywatel szwajcarski w celu uzyskania obywatelstwa zagranicznego może zrzec się swojego obywatelstwa są ustalone przez prawodawstwo związkowe.”

Ponadto art. 54 ust. 4 Bundesverfassung stanowił, że cudzoziemka będąca żoną obywatela szwajcarskiego nabywa „Bürgerrecht” (Gemeindebürgerrecht, stąd Kantonbürgerrecht i, wreszcie, Schweizerbürgerrecht) swego męża w chwili zawarcia małżeństwa.

Od 1874 r. federacja ma więc prawo wprowadzania postanowień dotyczących naturalizacji i zrzekania się obywatelstwa. Ponadto nabywanie obywatelstwa poprzez zawarcie związku małżeńskiego zostało uregulowane na szczeblu federalnym. Wszelkie inne przesłanki nabywania i utraty obywatelstwa, z wyjątkiem „pozbawiania” obywatelstwa, miały być uregulowane na szczeblu kantonu.

Po nieudanej próbie zmiany art. 44 BVerf w 1922 r., artykuł ten zmieniono wreszcie w 1928 r. Powodem wprowadzenia tej zmiany był wzrost liczby cudzoziemców mieszkających w Szwajcarii. Art. 44 ust. 1-4 BVerf uzyskał następujące brzmienie:

„(1) Obywatel szwajcarski nie może być wydalony ani ze Szwajcarii, ani też z kantonu, w którym mieszka.
(2) Warunki dla otrzymania oraz utraty szwajcarskiego obywatelstwa regulowane są przez prawodawstwo związkowe.
(3) Przepisy legislacyjne mogą ustalać, że dziecko rodziców cudzoziemców jest od momentu urodzenia obywatelem szwajcarskim, jeśli jego matka z pochodzenia była obywательką szwajcarską, a oboje rodzice w czasie narodzin dziecka mieli miejsce zamieszkania w Szwajcarii. Przyznanie obywatelstwa (naturalizacja) następuje w poprzednim miejscu zamieszkania (gminie) matki.

106 Drobné poprawki wprowadzone na mocy art. 9 ustawy z dnia 22 kwietnia 1871 r., RGBI, 87 (anulowanie art. 1 ust. 1, art. 8 ust. 3 i art. 16).
107 „Die Reichsangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust.”
108 W kwestii zmian relacji pomiędzy szwajcarskim obywatelstwem federalnym a obywatelstwem kantonu, por.: Gerard-René de Groot, De Zwisserse nationaliteit, w: CJHB (feestbundel Brunner), Deventer 1994, s. 115-125; Vincenzo Lippolis, op. cit., s. 85-91.
109 BBl 1920 I, 515; IV 138; 1921 I 176; III 335; 1922 I 650, 654, 656, II 1, 871. Odrzucone w referendum z dnia 11 czerwca 1922 r.
110 AS 44.724; BBl. 1920 V 1; 1922 III 661; 1927 II 269; 1928 I 77, 79, 81, II 153. Przyjęte w referendum z dnia 20 maja 1928 r.
(4) Prawodawstwo związkowe reguluje zasady ponownego przyjęcia praw obywatelskich.”

Od wprowadzenia zmiany, federacja może wpływać na wszystkie przesłanki nabywania i utraty obywatelstwa szwajcarskiego.\(^{111}\) Konstytucyjne postanowienia o obywatelstwie zostały znowelizowane w 1983 r.\(^{112}\) Art. 44 BVerf został w pełni zmieniony, zaś art. 54 ust. 4 BVerf anulowano. Od wprowadzenia zmiany art. 44 BVerf ma następujące brzmienie:

„(1) Związek reguluje sprawę nabycia i utraty praw obywatelskich w drodze pochodzenia, wstąpienia w związek małżeński oraz adopcji, jak również sprawy związane z utratą obywatelstwa szwajcarskiego oraz ponownego przyznania obywatelstwa.

(2) Obywatelstwo szwajcarskie można uzyskać w drodze naturalizacji w którymkolwiek kantonie lub gminie. Naturalizacja następuje decyzją kantonalną, po tym jak Związek udzielił zgody na przyznanie obywatelstwa. Związek ustala niezbędny zakres przepisów w tej materii.”

Głównym celem wprowadzenia zmian w 1983 r. było równe traktowanie mężczyzn i kobiet w dziedzinie prawa o obywatelstwie, choć jednocześnie prawa ustawodawcze znów przesunięto nieco ze szczebla kantonu ku federacji. Nowa wersja daje prawa ustawodawcze w tej dziedzinie federacji, niezależnie od kantonów, w zakresie nabywania obywatelstwa w oparciu o związki rodzinne, jak również w zakresie utraty obywatelstwa i reintegracji. W kwestii naturalizacji nowy artykuł mówi jasno, że federacja określa minimalne jej warunki. Ponadto kantony mogą przeprowadzać naturalizację cudzoziemców wyłącznie po wcześniejj zgodzie federacji. Prawo dokonywania naturalizacji związane jest więc ze szczebla kantonu, lecz federacja nadzoru całą tę kwestię.

6.4. Wnioski płynące z opisanych doświadczeń. W trzech opisanych federacjach - Stanach Zjednoczonych Ameryki, Cesarstwie Niemieckim i Szwajcarii - ostatecznie przyjęto stanowisko, że nie byłoby dobre dać pełną swobodę poruszania się wszystkim obywatelom państw członkowskich, bez przynajmniej ograniczonych wpływów federalnych na przepisy dotyczące przesłanek nabywania i utraty obywatelstwa. Mało prawdopodobne jest, że w przypadku Unii Europejskiej sytuacja będzie zupełnie inna. W szczególności, ponieważ konsekwenca obywatelstwa dowolnego z państw członkowskich jest m.in. przysługiwanie prawa do swobodnego osiedlania się w innych państwach członkowskich, wszystkie państwa Unii (a stąd i Unia) są bardzo zainteresowane zasadami i polityką w zakresie przyznawania i utraty obywatelstwa innych państw członkowskich.

7. Przysze zmiany

Na koniec tego wystąpienia należy postawić i rozważyć pytanie, w jaki sposób dalej kształto-wać się będą powiązania pomiędzy obywatelstwem państw członkowskich a obywatelstwem europejskim. Moim zdaniem, bardzo prawdopodobny jest rosnący wpływ prawa wspólnotowego na kwestie obywatelstwa - ze względu na następujące przesłanki:

a) Przede wszystkim należy zauważyć, że Hiszpania nie jest zadowolona z włoskiej interpretacji traktatu o podwójnym obywatelstwie między Włochami a Argentyną. Hiszpański Sąd Najwyższy nie akceptuje orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Micheleeti. Sąd też, nie byłoby żadmym zaskoczeniem, gdyby w szczególności Hiszpania podjęła inicjatywę i przedłożyła propozycję nadania Unii Europejskiej pewnych uprawnień w dziedzinie prawa o obywatelstwie.

b) Po drugie, w tym kontekście ważna jest dyskusja nad sytuacją obywateli państw trzecich mieszkających na stałe na obszarze państw członkowskich. Spore szanse na przyjęcie mają dwa alternatywne rozwiązania (obie możliwości wspomniano w deklaracji z Tumpere):

• przyznanie specjalnych praw do swobodnego przepływu osób obywatelom państw trzecich mieszkających przez określoną liczbę lat na obszarze państwa członkowskiego. Byłoby to zbliżone

\(^{111}\) Należy wspomnieć, że możliwość wprowadzenia *ius sanguinis a matre*, jaką daje trzeci ustęp, została wreszcie wykorzystana w 1978 r., również po pięćdziesięciu latach.

do przyznania (ograniczonego) obywatelstwa europejskiego, nieuzależnionego od posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego; w takim przypadku Unia Europejska musiałaby ustalić również, pod jakimi warunkami „status swobodnego przepływu osób” może być przekazywany dzieckom danych osób i kiedy status ten zostaje utrzymany w przypadku tymczasowego pobytu poza granicami Unii. Oczywiście utrata tego specjalnego statusu również musi zostać szczegółowo uregulowana w ustawodawstwie wspólnotowym.

- wywarcie wpływu na przesłanki nabywania obywatelstwa państw członkowskich przez osoby na stałe w nich mieszczące, w celu względnego ujednolicenia dostępu do obywatelstwa europejskiego we wszystkich państwach członkowskich.

Trudno stwierdzić, które z tych rozwiązań byłoby bardziej pożądane. Wydaje mi się, że nieco bardziej prawdopodobne jest, iż Unia będzie próbować wywierać pewne wpływy na przesłanki nabywania i utraty obywatelstwa w państwach członkowskich.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na Europejską konwencję o obywatelstwie (Strasburg, 1997), podpisaną przez Polskę dnia 29 kwietnia 1999 r. Konwencja ta jest w mocy od dnia 1 marca 2000 r. i obowiązuje Austrię, Mołdawię i Słowację. Parlament duński również zobowiązał już duński rząd do ratyfikowania konwencji. W Holandii i w Szwecji ustawa z propozycją ratyfikowania konwencji czeka w parlamencie. Jest bardzo prawdopodobne, że Niemcy i Zjednoczone Królestwo również ratyfikują konwencję.

Konwencja zawiera między innymi zasady dotyczące przesłanek nabywania obywatelstwa (art. 6) oraz ograniczającą listę dopuszczalnych przesłanek utraty obywatelstwa.

Dla Unii Europejskiej bardzo dobre byłoby, gdyby wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały konwencję. W tym przypadku osiągnięto by pewną harmonizację prawa o obywatelstwie w państwach członkowskich. Oczywiście nasuwa się pytanie, czy Unia sama powinna przystąpić do konwencji. Unia Europejska wydelegowała obserwatora do komisji tworzącej konwencję. Jednak ze względu na to, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie nadaje żadnych bezpośrednich czy pośrednich uprawnień w kwestii prawa o obywatelstwie, wykluczałby raczej taką możliwość. W tej mierze zgadzam się - do czasu zmiany Traktatu - z Jessurunem d’Oliveirą.113

c) I wreszcie, należy pamiętać, że istnieją bardzo bliskie związki pomiędzy przepisami imigracyjnymi a prawem o obywatelstwie, a zwłaszcza przepisami o naturalizacji. Jeśli Unia Europejska wywiera będzie coraz większe wpływy w zakresie prawa imigracyjnego, prawdopodobnie spróbuję również wywrzeć swój wpływ na politykę w zakresie naturalizacji.

---

113 W: O’Keeffe/Twomey, op. cit., s. 402.