

Cytowanie

CHICAGO: I. Grądzka, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 czerwca 2022 r., w sprawie EP p. Préfet du Gers i Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), C-673/20*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 381–385, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.27>

APA: Grądzka I. (2023), *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 czerwca 2022 r., w sprawie EP p. Préfet du Gers i Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), C-673/20*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 381–385, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.27>

Ilona Grądzka

ORCID ID: 0000-0003-0127-4970

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

E-mail: ilonag@kul.pl

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 czerwca 2022 r., w sprawie EP p. Préfet du Gers i Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), C-673/20

Słowa kluczowe: obywatelstwo krajowe, obywatelstwo UE, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory lokalne

Keywords: national, citizenship, elections to the European Parliament, municipal elections

Streszczenie

Głosowany wyrok wydany został przez Trybunał Sprawiedliwości w trybie pytania prejudycjalnego, które zostało zadane w ramach sporu pomiędzy obywatelką Zjednoczonego Królestwa mającą miejsce zamieszkania od 1984 r. we Francji. Na skutek wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wnioskodawczyni pozbawiona została możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych na terenie Francji z powodu utraty statusu obywatela Unii Europejskiej. Kwestia sporna dotyczyła obywatelstwa Unii Europejskiej i związanych z nim praw, w tym zakresie praw wyborczych. Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie uznał, że w przypadku wystąpienia

nia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej obywatela tego kraju tracą status obywatela unijnego i wszelki przywileje z nim związane.

Abstract

Gloss to the Judgment of the Court of Justice 9 June 2022, EP v Préfet du Gers and Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), C-673/20

The commented judgment was formed by the Court of Justice in the term of preliminary ruling, which was asked in the argument between a United Kingdom national who had been resident in France since 1984. As a result of the United Kingdom's withdrawa from the European Union, the applicant was deprived of her right to vote in European Parliament elections and in municipal elections in their Member State of residence during that period. The issue in dispute concerns citizenship of the European Union and the rights associated with it, including electoral rights. The Court of Justice has unequivocally recognised that when a Memeber State withdraw from the European Union, its citizens lose their status as citizens of the Union and any privileges attached to it.

✱

Przedmiotem analizy jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości (TS) wydany 9 czerwca 2022 r. dotyczący instytucji obywatelstwa krajowego i obywatelstwa unijnego¹. Instytucja obywatelstwa regulowana jest przez obowiązujący porządek prawny danego państwa². Związane jest to z faktem, że państwo tworzy węzeł prawny łączący z nim jednostkę, czyli to państwo decyduje jaki jest prawny wymiar obywatelstwa. Węzeł ten jest względnie trwały w czasie i przestrzeni, ma charakter formalny co oznacza, że dana osoba jest obywatelem określonego państwa. Formalnoprawna łączność jednostki z okre-

¹ Wyrok TS z 9 czerwca 2022 r., w sprawie EP p. Préfet du Gers i Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449.

² W polskim systemie prawnym Konstytucja RP w swojej treści reguluje status prawny obywatela oraz jego zakres praw i obowiązków w art. 34 (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.). Natomiast ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim szczegółowo reguluje te kwestie (Dz.U. 2022 poz. 465).

ślonym państwem narodowym jest istotna z punktu widzenia obywatelstwa Unii Europejskiej (UE). Wraz z przystąpieniem państwa narodowego do UE każdy obywatel tego państwa uzyskuje również obywatelstwo unijne. Podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań ma art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Stanowi on, że obywatelem UE jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępuje go. Jak wynika z tego przepisu warunkiem koniecznym do nabycia obywatelstwa unijnego jest posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego. To rozwiązanie prawne jest kluczowe dla dalszej analizy głosowanego wyroku.

Z obywatelstwem unijnym wiążą się pewne przywileje, takie jak prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz w wyborach lokalnych na terenie zamieszkania państwa członkowskiego, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. W komentowanym wyroku obywatelka Zjednoczonego Królestwa, mieszkająca we Francji, na skutek wejścia w życie 1 lutego 2020 r. umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej³ utraciła te prawa. Ponadto nie może ona brać udziału w wyborach na terenie Wielkiej Brytanii ze względu na fakt, że zgodnie z regulacją prawną tego państwa jego obywatele, którzy zamieszkują za granicą od ponad 15 lat, nie mają już prawa do udziału w wyborach w Zjednoczonym Królestwie⁴. Oznacza to, że obywatelka Wielkiej Brytanii, zamieszkująca za granicą, została pozbawiona praw wyborczych, zarówno tych wynikających z obywatelstwa UE, jak i tych związanych z wyborami do organów krajowych. Jak podnosi sama zainteresowana utrata statusu obywatela UE narusza zasady pewności prawa i proporcjonalności. Poza tym jako osoba mieszkająca od wielu lat na terenie Francji nie mogła głosować w referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w 2019 r.

W komentowanym wyroku Trybunał podkreślił, że intencją traktatów jest ustanowienie w sposób nierozzerwalny i wyłączny związku między posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego a uzyskaniem, ale tak-

³ Dz.U. 2020. L 29.

⁴ *Wybór najważniejszych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Zbiór streszczeń Dyrekcji Badań i Dokumentacji 2020, s. 19, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/pl_3874044/pl (16.05.2023).

że zachowaniem, statusu obywatela Unii (pkt 48). Dlatego obywatel państwa, które nie jest już członkiem UE staje się dla TS obywatelem państwa trzeciego (pkt 51). Dalej Trybunał wskazał, iż każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii, co oznacza, że dane państwo członkowskie nie jest zobowiązane do podejmowania decyzji w uzgodnieniu z pozostałymi państwami członkowskimi ani z instytucjami Unii. Decyzja o wystąpieniu podlega wyłącznej woli tego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu jego wymogów konstytucyjnych i w konsekwencji zależy od jego tylko suwerennego wyboru (pkt 53). Splot regulacji prawnych, unijnej i krajowej, spowodował, że wnioskodawczyni została pozbawiona możliwości udziału w wyborach. Jednak TS nie mógł orzec inaczej, skoro obywatelstwo unijne ma charakter dodatkowy względem obywatelstwa krajowego jest z nim związane i od niego uzależnione⁵.

Co prawda umowa o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE nie odnosi się bezpośrednio do praw wyborczych, ale w art. 12 wskazuje się, iż zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 18 TfUE. Ponadto, w treści tej umowy strony uregulowały zasady dotyczące prawa pobytu obywateli Zjednoczonego Królestwa oraz członków ich rodzin, którzy legalnie zamieszkiwali w państwie przyjmującym zgodnie z prawem UE przez nieprzerwany okres 5 lat na warunkach dyrektywy 2004/38/WE, mają prawo stałego pobytu w tym państwie (art. 15 ust. 1). W związku z tym pozbawienie jednostki prawa udziału w wyborach lokalnych „odcina” ją od aktywnego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Należy jednak pamiętać, że to państwa członkowskie nadają obywatelstwo krajowe zgodnie ze swoimi zasadami oraz określają zakres obywatelstwa krajowego, które determinuje zakres obywatelstwa UE.

Potwierdził to Trybunał w swoim orzecznictwie pozostawiając swobodę państwom członkowskim w kwestii tego kogo chcą uznać za obywatela UE pomimo braku obywatelstwa krajowego⁶. Co czyni bardziej zrozumiałą de-

⁵ Wyrok TS z 20 września 2001 r. w sprawie Rudy Grzelczyk p. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

⁶ Wyrok TS z 12 września 2006 r. w sprawie Królestwo Hiszpanii p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, popieranemu przez: Komisję Wspólnot Eu-

cyzję Trybunału, skoro w umowie o wystąpieniu Wielka Brytania nie wynegocjowała stosowania art. 20 ust. 2 lit. b TfUE w okresie przejściowym.

W dalszej części wyroku Trybunał odniósł się do wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących – jego zdaniem – nieproporcjonalnych skutków utraty statusu obywatela UE przez obywatela Zjednoczonego Królestwa, który jest również pozbawiony prawa głosowania na terenie tego państwa. Zdaniem TS taka sytuacja jest automatyczną konsekwencją samej suwerennej decyzji państwa występującego z UE (pkt 59). W tym miejscu można dodać, iż TS rozstrzygał sprawy, w których jednostka mogła utracić obywatelstwo UE na skutek utraty obywatelstwa krajowego z powodu zrzeczenia się obywatelstwa danego państwa członkowskiego w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, zgodnie z promesą nadania obywatelstwa wydaną zainteresowanej osobie przez to ostatnie państwo. Cofnięcie promesy związane było z kwestiami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego⁷. TS zaznaczył, że w tych przypadkach obowiązek indywidualnej oceny proporcjonalności konsekwencji utraty obywatelstwa Unii, dotyczył nadal sytuacji związanych z zakresem prawa UE, jeżeli cofnięcie tej promesy uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii.

Podsumowując, w wyroku TS potwierdził jedynie swoje stanowisko na temat statusu obywatelstwa unijnego, które jest zależne i ma charakter pochodny do obywatelstwa krajowego. Obywatelstwo unijne nie tworzy więzi prawnomiędzynarodowej jednostki z Unią Europejską. Inaczej jest w przypadku obywatelstwa krajowego, które oddziałuje na jednostkę nawet poza terytorium państwa. Dodatkowo UE nie ma kompetencji w zakresie ustalania warunków nadawania czy utraty obywatelstwa unijnego.

W omawianym zakresie dodatkową komplikacją jest fakt pozbawienie praw wyborczych w świetle regulacji prawnej Wielkiej Brytanii co nie pozwala jednostce na czynne uczestnictwo w życiu politycznym państwa. Być może problem ten został dostrzeżony przez ustawodawstwo krajowe, ponieważ od stycznia 2024 r. ma nastąpić zmiana w prawie wyborczym Wielkiej

ropejskich oraz C-300/04 w sprawie M.G. Eman, o. B. Sevinger p. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.

⁷ Wyrok TS z 18 stycznia 2022 r., Decyzja o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa a zasada proporcjonalności, JY p. Wiener Landesregierung, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.

Brytanii i nie będzie już obowiązywał 15-letni limit praw wyborczych dla obywateli brytyjskich mieszkających za granicą⁸.

Literatura

Wybór najważniejszych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Zbiór streszczeń Dyrekcji Badań i Dokumentacji 2020.

⁸ Election Act 2022, part 2 *Overseas electors and EU citizens*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/contents/enacted> (16.05.2023).