

Krzysztof Kozłowski

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: 0000-0002-7439-7165

krzys.kozlowski@uj.edu.pl

W oczekiwaniu na wykonanie art. 23 TFUE i art. 35 TUE – wciąż niepełne prawo obywateli Unii Europejskiej do opieki dyplomatycznej i konsularnej

#### STRESZCZENIE

W 1992 r., wraz z przyjęciem Traktatu z Maastricht, powstała nowa instytucja, jaką jest obywatelstwo Unii Europejskiej. Traktat wprowadził jakościową zmianę w sferze pozycji politycznej i prawnej obywateli państw członkowskich, którzy zyskali w tych sferach szereg nowych uprawnień. Jednym z nich jest prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej. Jego analiza prowadzi do wniosku o dużym rozdźwięku, jaki istnieje pomiędzy gwarancjami traktatowymi a efektywnym wykonywaniem tego prawa. Państwa członkowskie nie porozumiały się bowiem z państwami trzecimi w tym przedmiocie, co jest wymogiem prawa międzynarodowego. Także prawo wtórne umożliwia jedynie częściowe wykonywanie traktatowego prawa do opieki na terytorium państw trzecich, ponieważ zostało ono sprowadzone tylko do pomocy konsularnej, i to jeszcze wąsko ujętej. Prawo obywateli Unii Europejskiej znajduje się zatem jeszcze na bardzo wczesnym etapie swojego rozwoju.

**Słowa kluczowe:** obywatelstwo Unii Europejskiej; opieka dyplomatyczna i konsularna; opieka konsularna

#### WPROWADZENIE

W toku dotychczasowej historii integracji europejskiej wejście w życie Traktatu z Maastricht było wydarzeniem o przełomowym charakterze, wytyczył on bowiem zupełnie nowy horyzont współpracy państw członkowskich zarówno w podmiotowym, jak i w organizacyjnym aspekcie funkcjonowania Unii, a także nadał obywatelom poszczególnych państw członkowskich nowy szczególny przymiot, jakim jest obywatelstwo unijne. Powiązane zostało ono na gruncie traktatowym z całym szeregiem praw, które w jeszcze głębszym wymiarze dokonują upodmiotowienia jednostek na gruncie prawa unijnego. Stworzony został wręcz nowy wymiar ich prawnego funkcjonowania, którego podstawą jest zagwarantowanie im szeregu praw podmiotowych, a dzieje się to na wzór tego, co dotychczas było dla nich zarezerwowane na gruncie krajowych systemów konstytucyjnych. Znalazło się wśród nich prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej. Istotną nowość tej instytucji polega na próbie swoistego zakwestionowania utrwalonej reguły prawa międzynarodowego, według której prawo reprezentacji danej osoby na terytorium państwa trzeciego może wykonywać wyłącznie państwo, z którym została ona połączona węzłem obywatelstwa. Traktat tę zasadę przeniósł na poziom unijny, czemu jednak towarzyszyło niepełne uwzględnienie realiów prawa międzynarodowego oraz niejednokrotnie wstrzeźliwość państw członkowskich, niechętnych tak szerokieму dzieleniu się z Unią Europejską atrybutami swojej suwerenności. Konstytucyjne – i zapewne polityczne – problemy musiały następnie ulec zogniskowaniu w toku czynności prawodawczych, związanych z wykonaniem traktatowego prawa do opieki na terytorium państwa trzeciego. Ze względu na wspomniane już i utrwalone regulacje prawa międzynarodowego oraz – co ma znaczenie – uwarunkowania polityczne omawiane prawo podmiotowe

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

znajduje się obecnie na dość wczesnym etapie rozwoju. Wydaje się, że jego ewolucja nie będzie postępować w nazbyt szybkim tempie.

Analiza dogmatyczna regulacji oraz obserwacja praktyki stosowania traktatów zdaje się prowadzić do wniosku o dalece niepełnym wykonaniu odnośnych postanowień prawa unijnego, a w konsekwencji o wciąż jeszcze raczej połowicznym obowiązywaniu prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej – taka też jest hipoteza niniejszego opracowania. Przeprowadzona analiza obejmuje właściwe regulacje prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej. Dokonano jej z perspektywy poszczególnych podmiotów zobowiązanych do zapewnienia ochrony w państwie trzecim oraz kategorii powinności im przypisanych. Wyznaczają one potencjalne granice zakresu ochrony, jakiej może oczekiwać obywatel Unii poza jej terytorium. Rozważania końcowe obejmują wnioski oraz zawierają ocenę perspektywy dalszego rozwoju jednego z najbardziej istotnych aspektów obywatelstwa UE, jakim jest prawo do opieki poza unijnymi granicami.

#### PODSTAWOWE REGULACJE UNIJNEGO PRAWA PIERWOTNEGO A PRAWO OBYWATELI UE DO OPIEKI DYPLMATYCZNEJ I KONSULARNEJ

Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej, przysługujące obywatelom Unii, bardzo głęboko powiązane jest z konstrukcją samego obywatelstwa unijnego<sup>1</sup>. Co więcej, jakkolwiek ma ono charakter pewnej ustrojowej nowości, to jednak bardzo silnie wzorowane jest na tradycyjnej więzi, jaka występuje pomiędzy państwem pochodzenia i jego obywatelem<sup>2</sup>, a wręcz stanowi jej substytucję<sup>3</sup>. W tym kontekście usamodzielnia ono jednostkę nie tylko na gruncie prawa unijnego, lecz także względem krajowego porządku prawnego<sup>4</sup>. Wykonywanie prawa do opieki, zagwarantowanego na gruncie traktatowym, nie jest bowiem instytucją występującą samodzielnie, lecz bezpośrednio powiązane zostaje z faktem posiadania przez jednostkę obywatelstwa unijnego<sup>5</sup>. W taki też sposób zostało ono, po raz pierwszy, unormowane w Traktacie z Maastricht z 1992 r.<sup>6</sup> Motywy tej umowy międzynarodowej stwierdzają, że została ona zawarta m.in. po to, aby „ustanowić obywatelstwo wspólne dla obywateli swych krajów”. Nie chodziło tu jedynie o zadeklarowanie istnienia „wydrażonej” i tylko deklaratoryjnej instytucji obywatelstwa, ale o nadanie mu określonych i dość wyraźnych prawnie atrybucji. Pozwoliły one na zapewnienie jednostce własnej, autonomicznej podmiotowości na gruncie prawa unijnego i umożliwiły korzystanie z praw, które zostały jej przyznane w ra-

---

<sup>1</sup> K. Lechowicz, *Opieka dyplomatyczna i konsularna jako europejskie prawo obywatelskie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, nr 13, s. 210–211.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: D. Harasimiuk, *Obywatelstwo UE – element tożsamości narodowej, europejskiej, czy jedynie dodatkowy status obywateli państw członkowskich*, „Ius Novum” 2017, nr 3, s. 123–127.

<sup>3</sup> D. Bach-Golecka, *Civis europeus sum: uwagi na temat europejskiej opieki konsularnej*, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. P. Czubik, W. Burek, Kraków 2014, s. 224–225.

<sup>4</sup> K. Kozłowski, *European citizenship. Does it grant a new quality in the European Union law system? Background, functions and thoughts*, [w:] *International Scientific Conference on Law and Law Studies – Pravni Rozprawy Law Changeovers 2013 Reviewed Proceedings, Magnanimitas under auspicious Ministry of Justice of the Czech Republic*, Hradec Karlove 2013, s. 43–51.

<sup>5</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym (wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4, s. 95.

<sup>6</sup> Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, wersja pierwotna (Dz.Urz. UE C 191, 29.07.1992), dalej: TM.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

mach uzyskanej w ten sposób podmiotowości<sup>7</sup>. Z założenia powinno się to odbywać w sposób niezależny od prawa krajowego, co dotyczyć miało również omawianego uprawnienia do opieki za granicą<sup>8</sup>. Doszło tym samym do przeniesienia na poziom unijny, w wymiarze instytucjonalnym i prawnomaterialnym, dotychczas tradycyjnie funkcjonującego obywatelstwa krajowego. W konsekwencji spowodowało to utworzenie nowej kategorii publicznoprawnej, oddziałującej na zasadach *sui generis*, jaką stało się współcześnie rozumiane obywatelstwo UE. Omawiana kategoria jest wielowymiarowa, a samo obywatelstwo unijne może być rozpatrywane w jego indywidualnym, horyzontalnym i wertykalnym aspekcie<sup>9</sup>. Realizując ideę i konstrukcję obywatelstwa unijnego, dodano do ówczesnie obowiązującej regulacji traktatowej art. 8c, według którego „każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa” (art. 8c zdanie 1 TM). Co więcej, państwa członkowskie uzgodniły, że przed 31 grudnia 1993 r. „ustanowią między sobą niezbędne reguły oraz podejmą rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony” (art. 8c zdanie 2 TM). To drugie postanowienie nie zostało jednak w tym terminie wykonane, co jest wynikiem poważnych trudności, przede wszystkim natury politycznej, jakie napotkano w procesie wdrażania instytucji obywatelstwa unijnego, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i w relacjach z państwami trzecimi<sup>10</sup>. Przywołana sfera w „znaczym stopniu dotyka kwestii politycznych i może wywoływać negatywne konsekwencje w relacjach międzypaństwowych”<sup>11</sup>. Niemniej trzon regulacji, jaki przewidywał TM, został zachowany i za wyjątkiem przywołania cezury czasowej w tożsamej formie odwzorowany jest w obecnym brzmieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>12</sup>. W rezultacie obowiązująca regulacja w zdaniu pierwszym przewiduje, że „każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie Państwo Członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Państwa Członkowskie przyjmują niezbędne przepisy i podejmują rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony” (art. 23 zdanie 1 TFUE).

Istotnym krokiem w sferze regulacji prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej na poziomie unijnym było przyjęcie Traktatu z Lizbony. Wprowadził on poważną zmianę merytoryczną w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej<sup>13</sup>, która nie tylko potwierdziła obowiązek zapewnienia opieki obywatelom UE przebywającym w państwie trzecim przez misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich, lecz także nałożyła takie zobowiązanie

<sup>7</sup> K. Kozłowski, *Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej jako element instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 269–270.

<sup>8</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 98.

<sup>9</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 218.

<sup>10</sup> Ze wskazaniem na powody „natury politycznej”. Zob. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. 146–147, 149, 152–154.

<sup>11</sup> M. de Bazelaire de Ruppierre, K. Frączak, *Ochrona konsularna niereprezentowanych obywateli Unii Europejskiej w państwach trzecich (art. 23 TFUE)*, „Przeгляд Legislacyjny” 2016, nr 2, s. 31.

<sup>12</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012), dalej: TFUE.

<sup>13</sup> Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012), dalej: TUE.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

na delegatury UE ustanowione w państwach trzecich (art. 35 zdanie 1 TUE). W rezultacie każdy obywatel unijny, który przebywa poza granicami UE, może korzystać z prawa reprezentacji jego interesów na terytorium państwa trzeciego, świadczonego nie tylko przez swoją macierzystą służbę dyplomatyczną, ale również – w przypadku jej braku – przez organy dyplomatyczne i konsularne któregoś z innych państw członkowskich UE, a także – co stanowi o silnym upodmiotowieniu samej UE na arenie międzynarodowej – przez jej przedstawicielstwo dyplomatyczne.

Traktaty nie są jedyną płaszczyzną regulacji analizowanego zagadnienia na gruncie prawa pierwotnego. Konieczność zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej została bowiem przewidziana w art. 46 Karty Praw Podstawowych UE<sup>14</sup>. Lokuje ona je w rozdziale V, który poświęcony jest prawom obywatelskim, a zawarta w nim redakcja przepisu powtarza postanowienia traktowe. Istotne jest przy tym, że mamy do czynienia z prawem przypisanym do instytucji obywatelstwa oraz zestawionym z innymi mechanizmami o charakterze politycznym, np. z prawem kandydowania w wyborach do PE (art. 39 KPP) lub prawem petycji (art. 44 KPP). Akcent ten wybrzmiewa również w sferze niedyskryminacyjnego realizowania omawianego uprawnienia. Jakkolwiek bowiem poziom ochrony za granicą będzie się różnił pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, to jednak przy ich wykonywaniu zobowiązane są one do traktowania innych obywateli Unii na równi z obywatelami swojego kraju<sup>15</sup>. Możliwość żądania opieki w państwie trzecim stała się na gruncie unijnym prawem podmiotowym (tj. prawem jednostki) w miejsce dotychczasowego modelu wynikającego z prawa międzynarodowego, gdzie było to jedynie „prawo państwa”<sup>16</sup>. To wszystko sygnalizuje szeroki kontekst interpretacyjny, sytuujący odnośne prawo w sferze publicznej, w tym na płaszczyźnie praw politycznych, a więc takich, które do tej pory wynikały z instytucji obywatelstwa narodowego, a obecnie – na skutek pogłębiających się procesów integracyjnych – zyskują autonomiczne pole regulacji na poziomie prawa unijnego.

#### PROBLEMATYKA NIEPEŁNEGO WYKONANIA ART. 23 TFUE I ART. 35 TUE

Odczytanie pełnego zakresu prawa obywateli Unii Europejskiej do opieki konsularnej i dyplomatycznej jest zadaniem złożonym. Pierwsza trudność pojawia się już na gruncie wskazania kategorii podmiotów zobowiązanych do jego realizacji. Rekonstrukcja adresatów obowiązku wymaga sięgnięcia do postanowień znajdujących się w obu traktatach, tj. w art. 23 TFUE oraz art. 35 TUE. Co do zasady zawierają one tożsamą treść, niemniej art. 35 TUE nakazuje, aby wykonywanie omawianego prawa podmiotowego było w państwach trzecich wspomagane również przez misje dyplomatyczne samej Unii. Wykracza więc poza dotychczas przyjmowaną jurysdykcję państw UE, czy to państwa macierzystego dla uprawnionego, czy też – subsydiarne – innego państwa członkowskiego.

Ze wskazaniem traktatowych adresatów obowiązku związane jest szersze zagadnienie. Dotyczy ono zakresu samej opieki, jakiej może się spodziewać obywatel UE przebywający poza terytorium unijnym. Takie zróżnicowanie odnosi się do kategorii organów, które zobo-

---

<sup>14</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, wersja pierwotna (Dz.Urz. UE C 191, 29.07.1992), dalej: KPP.

<sup>15</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 103.

<sup>16</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 225.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

wiązane są na mocy prawa krajowego i prawa unijnego do zagwarantowania opieki dyplomatycznej, jak również – co stanowi dodatkową trudność – determinowane jest przez niepełne wykonanie, jak dotąd, obu delegacji zawartych w art. 23 TFUE. Dla zachowania przejrzystości niniejszych rozważań należy przeanalizować treść traktatowego prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej w takim zakresie, jakie ma być wyświadczone kolejno przez państwo pochodzenia obywatela UE, inne państwo członkowskie oraz organy zagraniczne samej Unii.

### 1. Prawo do opieki ze strony państwa pochodzenia

Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej za granicą najpełniej związane jest z instytucją obywatelstwa krajowego. Poszczególne państwa, na gruncie uznanych reguł prawa międzynarodowego, wyposażone są bowiem w prawo do reprezentowania interesów swoich obywateli wobec państw trzecich<sup>17</sup>. Bezpośrednio wynika to z więzi obywatelskiej, ustanawiającej legitymację dla państwa pochodzenia do roztoczenia opieki nad osobą, która objęta jest tym szczególnym publicznoprawnym przyporządkowaniem jednostki do danego państwa (ekskluzywna relacja państwo – obywatel)<sup>18</sup>. Nie powinno zatem dziwić, że odnośne prawo obywatela UE zostało określone w traktatach jako mechanizm działający jedynie subsydiarnie<sup>19</sup>, a nie jako autonomiczne względem krajowego porządku prawnego prawo podmiotowe<sup>20</sup>. W pierwszej kolejności obywatel UE korzystać będzie z opieki zagwarantowanej przez rodzimą placówkę dyplomatyczną lub konsularną. To również do sfery prawa krajowego, ograniczonego regulacjami prawa międzynarodowego, należeć będzie określenie zakresu i formy realizacji omawianego prawa<sup>21</sup>. W tym też względzie pozycja prawna poszczególnych obywateli UE w państwach trzecich zapewne nie będzie nigdy zuniwersalizowana i zależeć będzie od tego, co jest im zagwarantowane na gruncie krajowego porządku prawnego i co jednocześnie wynika z prawa międzynarodowego<sup>22</sup>. Istotne znaczenie ma w tej sferze fakt, że przewidziane przez unijne regulacje prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej zostało zaprojektowane jako instytucja oddziałująca subsydiarnie względem podstawowej powinności, jaka spoczywa na państwie pochodzenia obywatela. Również z tego powodu przepisy traktatowe, odczytywane w ich literalnym brzmieniu, nie mogą być rozumiane jako wprowadzające jednolity standard ochrony na terytorium państwa trzeciego w przypadku, gdy zgodnie z prawem krajowym i międzynarodowym podmiot objęty jest opieką zagranicznych organów państwa swojego pochodzenia<sup>23</sup>. Ściśle językowe podejście do interpretacji treści traktatów nie nakazuje ujednoczenia standardu ochronnego, jaki mają zagwarantować placówki zagraniczne państw członkowskich swoim obywatelom, a jedynie przewiduje możliwość subsydiarnego skorzystania z reprezentacji innego państwa unijnego w przypadku, gdy państwo

<sup>17</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian w zakresie europejskiej opieki konsularnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 1, s. 55–56.

<sup>18</sup> M. de Bazelaire de Ruppierre, K. Frączak, *op. cit.*, s. 29–30.

<sup>19</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 95.

<sup>20</sup> M. de Bazelaire de Ruppierre, K. Frączak, *op. cit.*, s. 35–37.

<sup>21</sup> Szerzej: K. Kozłowski, *Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej – przyczynek do rozważań w świetle standardu międzynarodowego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, t. 9, DOI: <https://doi.org/10.31648/prpc.3763>, s. 153.

<sup>22</sup> I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 147–148.

<sup>23</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 104–105.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

pochodzenia nie posiada w kraju trzecim placówki swojej służby zagranicznej<sup>24</sup>. Jurysdykcja organu dyplomatycznego innego państwa Unii lub unijnej placówki przedstawicielskiej aktualizuje się zatem wyłącznie w przypadku, gdy państwo pochodzenia obywatela UE nie będzie miało w tym kraju swojego należycie umocowanego reprezentanta.

Przy tej sposobności należy zwrócić uwagę na możliwość dynamicznej metody wykładni postanowień traktatowych. Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej jest kategorią szczególną, najczęściej związaną z zapewnieniem ochrony najbardziej newralgicznych praw podmiotowych. Konieczność interwencji po stronie służb zagranicznych najczęściej odnosi się do sytuacji pozbawienia jednostki wolności oraz zapewnienia przestrzegania zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karaniam, poza tym może dotyczyć szeroko pojętych spraw stanu (np. uprowadzenia za granicę) lub kwestii ustalenia rodzicielstwa. Pomoc dyplomatyczna i konsularna powinna być zatem udzielona „w sytuacji o nadzwyczajnym i szczególnym charakterze (*denial of justice*)”<sup>25</sup>. Wrażliwość, a zarazem niezbędność ochrony tych najbardziej podstawowych praw domaga się, przy uznaniu uniwersalizacji systemu ochrony praw człowieka, aby były one chronione w sposób efektywny. Z punktu widzenia art. 2 TUE należałoby przyjąć, że subsydiarność mechanizmu przewidzianego w art. 23 TFUE ograniczona jest przez kryterium efektywności ochrony praw podstawowych. Jak przy tym wskazuje się w literaturze, „w ramach opieki dyplomatycznej państwo chroni własnych obywateli, a w przypadku praw człowieka zrezygnowano z jakiegokolwiek więzi między państwem a jednostką”<sup>26</sup>. Wydaje się więc, że w sytuacji, gdy państwo pochodzenia obywatela UE fizycznie posiada placówkę zagraniczną na terytorium państwa trzeciego, ale z jakiegoś powodu nie może sprawować efektywnej opieki nad swoim obywatelem, to w takich okolicznościach – nawet wbrew literalnemu brzmieniu traktatu – powinna zostać uruchomiona jurysdykcja służb dyplomatycznych lub konsularnych innego kraju unijnego. Dla opisanego okoliczności literatura przedmiotu posługuje się kategorią „niedostępności” placówki zagranicznej pochodzenia obywatela w państwie trzecim, nie analizując już jednak dalej tego problemu ani jego zakresu<sup>27</sup>. Z kolei przy okazji omówienia projektu dyrektywy wykonującej normę traktatową posłużono się pojęciem „rzeczywistej ochrony”, nie wskazując, jakie sytuacje obejmuje ta kategoria<sup>28</sup>.

Pozostawiając na uboczu rozważań zasygnalizowane problemy terminologiczne z tym związane, trudno byłoby zaakceptować okoliczności, w których obywatel UE będzie pozbawiony ochrony praw podstawowych, zagwarantowanych przecież przez traktaty (art. 2 TUE), tylko dlatego, że państwo jego pochodzenia posiada w państwie trzecim swojego umocowanego przedstawiciela i z jakichś powodów – bez względu na ich charakter – nie może jednostce zaoferować należytego poziomu ich przestrzegania. Istotna jest w takich przypadkach, na marginesie rozważań, zależność pomiędzy sprawowaniem przez państwo opieki dyplomatycznej lub konsularnej a zachowaniem doktryny tzw. czystych rąk<sup>29</sup>. Bezwzględnie obywatel

<sup>24</sup> K. Kozłowski, *Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej...*, s. 274.

<sup>25</sup> Idem, *Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej...*, s. 154.

<sup>26</sup> M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 2–3, s. 147.

<sup>27</sup> K. Lechowicz, *op. cit.*, s. 211.

<sup>28</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 220.

<sup>29</sup> I. Gawłowicz, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 218–225.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

nie powinien być zdawany na „łaskę lub niełaskę” państwa swojego pochodzenia<sup>30</sup>. Kwestia ta oczywiście może być z punktu widzenia relacji wewnątrzunijnych niezwykle drażliwa, rodzi bowiem *de facto* spór o rzeczywisty zakres jurysdykcji każdego państwa członkowskiego nad jego obywatelami. Z innej jednak strony formalna kontrowersja co do sposobu wykonywania prawa reprezentacji nie powinna, również na gruncie przywołanego już art. 2 TUE, doprowadzić do obniżenia standardów ochronnych przysługujących obywatelom UE w tym wąskim zakresie, jaki związany jest z zagwarantowaniem podstawowych praw podmiotowych. Wydaje się, że ten trudny do rozwiązania problem interpretacyjny, przede wszystkim negujący literalne brzmienie traktatów, powinien być *de lege ferenda* wzięty pod uwagę przy okazji kolejnej ich rewizji, przy jednoczesnej świadomości wysoce kolizyjnego, a przez to politycznie kontrowersyjnego charakteru omawianego zagadnienia.

## 2. Prawo do opieki ze strony innego państwa członkowskiego UE

Analiza stosowania art. 23 TFUE i art. 35 TUE nie może abstrahować od prawnego charakteru traktatów. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, w tym Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>31</sup>, są one jedynie umowami międzynarodowymi, a zawarte w nich prawa i obowiązki mogą być adresowane wyłącznie do poszczególnych państw członkowskich oraz uczestników obrotu prawnego znajdujących się na ich terytorium. Państwa trzecie, niebędące stronami traktatów, nie są – co oczywiste – związane ich postanowieniami (art. 34 KWPT)<sup>32</sup>. W konsekwencji to, że traktaty zastrzegają dla obywateli unijnych subsydiarne prawo do reprezentacji na terytorium państw trzecich, może być źródłem roszczenia, w tym o charakterze odszkodowawczym. Realizowane jest ono wewnątrz samej UE i w stosunku do któregoś z unijnych państw<sup>33</sup>. Nie wywołuje jednak skutku zewnętrznego, a więc umiejscowionego poza unijnym terytorium, gdzie żadne roszczenie o niewykonanie obowiązku traktatowego nie może być skutecznie dochodzone<sup>34</sup>. Państwa członkowskie, co prawda, posiadają kompetencję (*ius contrahendi*) do ustanowienia (zastępczej) formy wykonywania opieki dyplomatycznej, lecz tak ukształtowane porozumienie, przede wszystkim na gruncie prawa międzynarodowego, nie wywołuje jeszcze tego skutku, że państwo trzecie zobowiązane będzie uznawać tak zakreśloną (subsydiarną) formułę reprezentacji<sup>35</sup>. Dorobek obu konwencji wiedeńskich<sup>36</sup> jest w tej sferze jednoznaczny i przydaje prawo do realizacji pieczy dyplomatycznej i konsularnej wyłącznie państwu „efektywnego wykonywania obywatelstwa”<sup>37</sup>. W państwie trzecim opieka dyplomatyczna będzie zatem realizowana przez państwo pochodzenia tylko na podstawie tej legitymacji, że dany podopieczny jest obywatelem państwa wychodzą-

---

<sup>30</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 104–105.

<sup>31</sup> Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439), dalej: KWPT.

<sup>32</sup> K. Kozłowski, *Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej...*, s. 157–158.

<sup>33</sup> K. Lechowicz, *op. cit.*, s. 212; M. Muszyński, *op. cit.*, s. 156–158.

<sup>34</sup> I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrzumska, *op. cit.*, s. 149.

<sup>35</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 55.

<sup>36</sup> Oprócz KWPT mowa tu także o Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. 1982, nr 13, poz. 98).

<sup>37</sup> I. Gawłowicz, *op. cit.*, s. 226–231.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

cego z inicjatywą udzielenia mu ochrony<sup>38</sup>. Osobnym zagadnieniem jest to, czy dane państwo członkowskie, z określonych przyczyn politycznych i społecznych, będzie rzeczywiście zainteresowane udzieleniem ochrony nieswojemu obywatelowi, a nie będzie jedynie jej markowało<sup>39</sup>. Również zakres możliwych czynności dyplomatycznych i konsularnych uzależniony jest nie tylko od regulacji prawa krajowego, co już samo w sobie rodzi istotne dysproporcje w określeniu zakresu ochrony poszczególnych obywateli UE<sup>40</sup>, lecz także w szerszym zakresie determinowany będzie przez prawo międzynarodowe oraz – co nie mniej ważne – wolę współpracy ze strony państwa przyjmującego<sup>41</sup>.

Zapewnienie dopuszczalności reprezentowania obywatela UE przez państwo członkowskie, którego nie jest on (narodowym) obywatelem, uzależnione jest – na gruncie prawa międzynarodowego – od zawarcia stosownej umowy międzynarodowej lub indywidualnego przyznania takiej kompetencji, co zazwyczaj odbywa się *ad casum*. Musi zatem nastąpić wyraźne prawne uznanie przez państwo trzecie legitymacji innego państwa członkowskiego UE do reprezentowania obcego sobie obywatela, a więc do dopełnienia reprezentacji *non-nationals*<sup>42</sup>. Prawodawca unijny, konstruując postanowienia traktatów, był świadomy przywołanych uwarunkowań i nałożył w tej sferze na wszystkie państwa członkowskie obowiązek podjęcia dwóch kategorii działań, tj. zawarcia z państwami trzecimi odpowiednich umów międzynarodowych oraz – za pośrednictwem organów unijnych – przyjęcia stosownej dyrektywy koordynacyjnej. Pewna ambicja traktatowa została jednak zestawiona z uwarunkowaniami przede wszystkim natury politycznej i społecznej<sup>43</sup>. Prawo do reprezentacji swoich obywateli przez państwo pochodzenia jest bardzo silnie uwarunkowane kwestiami suwerenności i tożsamości państwowej, jak również powiązane bywa z bieżącym wykonywaniem polityki międzynarodowej przez poszczególne kraje. Okoliczności te, jak się wydaje, spowodowały, że prawo obywateli UE określone w art. 23 TFUE i art. 35 TUE ma nadal jeszcze charakter *in statu nascendi*. Stan zaś taki, w wymiarze prawnym, podyktowany jest jedynie częściowym wykonaniem, zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i same organy unijne, zobowiązań nałożonych w traktatach na obie te kategorie podmiotów.

Przed wszystkim traktaty nakładają określony zakres obowiązków na poszczególne państwa członkowskie. Zgodnie z art. 23 zdanie 2 TFUE zostały one zobowiązane do „przyjęcia niezbędnych przepisów i podjęcia rokowań międzynarodowych wymaganych do zapewnienia tej ochrony”. Przywołany przepis nakazuje, aby państwa unijne przeprowadziły stosowne negocjacje z państwami trzecimi. Celem tych rokowań powinno być zawarcie umów międzynarodowych, które pozwolą na realizację unijnego prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej<sup>44</sup>. Jest to oczywiście zadanie niezwykle ambitne i z uwagi na to, że ma charakter wieloaspektowy, będzie możliwe do wykonania dopiero w dalszym horyzoncie czasowym. Prawodawca unijny zdawał sobie sprawę z takiej zależności. Dlatego też, jako pewne narzę-

<sup>38</sup> K. Lechowicz, *op. cit.*, s. 210.

<sup>39</sup> K. Kozłowski, *Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej...*, s. 273.

<sup>40</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 57.

<sup>41</sup> A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 384.

<sup>42</sup> Tak: P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 55; idem, *Granice opieki konsularnej...*, s. 107; M. Muszyński, *op. cit.*, s. 150.

<sup>43</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 58.

<sup>44</sup> M. de Bazelaire de Ruppierre, K. Frączak, *op. cit.*, s. 41.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dzia zastępcze, funkcjonowały w obrocie prawnym dwie decyzje Rady – jedna dotycząca ochrony obywateli przez unijne placówki dyplomatyczne<sup>45</sup> oraz druga związana z tymczasowym dokumentem podróży<sup>46</sup>. Akty te sprowadzały odnośne uprawnienie traktatowe jedynie do wybranych czynności z zakresu jurysdykcji konsularnej, jak również – tylko w szczerkowym wymiarze – określały reguły współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie<sup>47</sup>. Ich przyjęcie nie mogło zastąpić wysiłku negocjacyjnego po stronie poszczególnych państw unijnych, efektywność omawianego prawa jest bowiem ściśle powiązana z możliwie jednolitym działaniem wszystkich państw członkowskich oraz z wolą większości państw trzecich, przedmiotem której będzie aprobata dla wprowadzenia nowego modelu reprezentacji dyplomatycznej i konsularnej. Jakikolwiek wysiłek koordynacyjny realizowany wewnątrz samej UE, w tym prawodawczy, nie przyniesie należytego skutku, jeżeli państwa członkowskie nie dopełnią tak ukształtowanego zobowiązania<sup>48</sup>. Wprawdzie prawo międzynarodowe dopuszcza zapewnienie ochrony na terytorium państwa trzeciego przez państwo inne niż kraj pochodzenia, ale może to mieć miejsce tylko pod warunkiem, że państwo trzecie nie sprzeciwi się takiej formie opieki, a więc działaniu na zasadzie *in favorem tertii*<sup>49</sup>. Rozwiązaniem problemu byłoby uzyskanie przez poszczególne państwa członkowskie zapewnienia o braku sprzeciwu wobec reprezentacji obywateli UE w krajach trzecich. Pomijając praktyczne trudności mogące wyniknąć po stronie tych ostatnich państw, w takich okolicznościach działających przeciw *pro futuro*, należy zwrócić uwagę, że nadal występowałby stan istotnej niepewności prawnej, czy w konkretnym przypadku brak sprzeciwu nie zostanie cofnięty lub w jakiejś mierze ograniczony. Umowa międzynarodowa takie ryzyko zdaje się, przynajmniej w wymiarze prawnym, skutecznie eliminować lub co najmniej ograniczać<sup>50</sup>. Działania o charakterze porządkującym, o czym będzie dalej mowa, mają jakikolwiek sens, o ile wykonanie art. 23 TFUE i art. 35 TUE, zgodnie z rygorami prawa międzynarodowego, zostanie usankcjonowane na gruncie bilateralnych oraz prawnie unormowanych relacji pomiędzy państwami członkowskimi i krajami trzecimi.

Traktat z Lizbony umocował Radę, działającą w trybie konsultacji z Parlamentem Europejskim, do przyjęcia „dyrektywy ustanawiającej środki w zakresie koordynacji i współpracy niezbędne dla ułatwienia [...] ochrony” (art. 23 zdanie 3 TFUE). W wykonaniu tej dyspozycji została przyjęta wyspecjalizowana dyrektywa Rady<sup>51</sup>. Stanowi ona pewien krok naprzód w sferze umożliwienia obywatelom UE korzystania z prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej, niemniej jej regulacje nie przekonują o pełnym wykonaniu dyspozycji traktowej. Nie jest celem niniejszego opracowania dokładne omówienie samej dyrektywy, ale można wska-

<sup>45</sup> Uchylona już obecnie decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach Rady (95/553/WE) z dnia 19 grudnia 1995 r. dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne.

<sup>46</sup> obowiązująca nadal decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady (96/409/WPZiB) z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia tymczasowego dokumentu podróży.

<sup>47</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 53.

<sup>48</sup> K. Kozłowski, *Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej...*, s. 272.

<sup>49</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 108–109; idem, *Propozycja zmian...*, s. 59–60.

<sup>50</sup> Tak: idem, *Propozycja zmian...*, s. 59–60; idem, *Granice opieki konsularnej...*, s. 108–109; D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 218.

<sup>51</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE (Dz.Urz. UE L 106, 24.04.2015), dalej: dyrektywa.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

zać, że o wąskim zakresie przedmiotowym tej regulacji przesądza już sam jej tytuł. Odnosi się ona jedynie do „koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną”, ale już nie do czynności o charakterze dyplomatycznym, co z uwagi na konstrukcję traktatową mogłoby zostać w prawie wtórnym Unii określone<sup>52</sup>. Powoduje to, że kwestie związane z ochroną dyplomatyczną są wyłączone spod jej zakresu, co uchybia standardowi ochronnemu wynikającemu z traktatów<sup>53</sup>. Również zawartość regulacji potwierdza taki stan rzeczy. Dyrektywa definiuje bowiem pojęcie „ochrony konsularnej ze strony państwa członkowskiego obywatelstwa” (art. 3 dyrektywy), gwarantuje „dostęp do ochrony konsularnej” (art. 7 dyrektywy), a także wymienia przykładowe rodzaje pomocy, opatrując je wskazaniem, że mają one charakter „ochrony konsularnej” (art. 9 dyrektywy). Przyjęcie przez Radę tego środka koordynacji działań państw członkowskich zasługuje na aprobatę. Z punktu widzenia pełnego wykonania art. 23 TFUE jest to jednak działanie nadal dalece niewystarczające. Przed wszystkim ze względu na omówiony wąski zakres przedmiotowy dyrektywy, odnoszący się wyłącznie do opieki konsularnej, co nie wyczerpuje jeszcze dyspozycji traktatowej, przywołującej też kwestie ochrony dyplomatycznej<sup>54</sup>. Ponadto istotny jest fakt, że wewnętrzny i koordynacyjny charakter samej dyrektywy nie zastępuje wykonania przez państwa członkowskie obowiązku nałożonego przez art. 23 zdanie 2 TFUE. Możliwość realizacji unijnego prawa obywatelskiego, przewidzianego przez ten przepis, wciąż jest uzależniona od solidarnego wywiązania się z tej powinności przez wszystkie państwa narodowe, i to w możliwie szerokim zakresie (motyw 6 oraz art. 1 ust. 2 dyrektywy)<sup>55</sup>.

### 3. Prawo do opieki ze strony delegatur UE ustanowionych w państwach trzecich

Przewidziana przez traktaty konieczność zapewnienia ochrony praw obywateli UE na terytorium państw trzecich po wejściu w życie Traktatu z Lizbony została jeszcze bardziej wzmocniona. Obecnie również delegatury zagraniczne UE mają się „przyczyniać [...] do wprowadzania w życie prawa obywateli Unii do ochrony na terytorium państw trzecich” (art. 35 TUE). Współpraca i opieka świadczone przez takie agendy zostały określone też jako czynności subsydiarne względem uniwersalnego prawa reprezentacji przysługującego państwu pochodzenia obywatela UE. Co istotne, traktaty nie przewidują reguły kolizyjnej, wskazującej na pierwszeństwo w zaangażowaniu któregoś z organów dyplomatycznych w przypadku, gdy dane państwo trzecie będzie siedzibą placówki zagranicznej innego państwa członkowskiego oraz równoległe przedstawicielstwa unijnego. Tego zagadnienia nie reguluje także prawo wtórne. Ponadto nie jest do końca jasne, czy traktatowo określony obowiązek „przyczyniania się” do ochrony obywateli UE jest równoważny ze zobowiązaniem do realizacji pełnej ochrony ich interesów<sup>56</sup>. Zaznaczyć dodatkowo należy, że możliwość podejmowania czynności związanych z wykonywaniem prawa reprezentacji przez organy UE uzależniona będzie od istnienia umowy zawartej pomiędzy UE a przyjmującym państwem trzecim lub od uznania przez to państwo tak zagwarantowanego prawa *ad casum* lub *ad personam*.

<sup>52</sup> Tak: D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 218–219; I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 149–150.

<sup>53</sup> P. Czubik, *Granice opieki konsularnej...*, s. 97–98.

<sup>54</sup> K. Lechowicz, *op. cit.*, s. 211.

<sup>55</sup> P. Czubik, *Propozycja zmian...*, s. 55–56.

<sup>56</sup> M. de Bazelaire de Ruppierre, K. Frączak, *op. cit.*, s. 33–34.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

I w tym przypadku znajdują zastosowanie ogólne reguły prawa międzynarodowego, przez co ciężar starań o uzyskanie legitymacji do realizacji prawa do opieki dyplomatycznej spoczywa na organach unijnych lub państwach członkowskich<sup>57</sup>. Tym samym obywatelstwo narodowe nadal pozostaje instytucją warunkującą (*precondition*) możliwość wykonywania opieki poza granicami kraju pochodzenia<sup>58</sup>.

Unijne przedstawicielstwa dyplomatyczne w państwach trzecich stanowią, obok administracji centralnej, część składową Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Reguły jej działania określa odpowiednia decyzja Rady<sup>59</sup>. Służba ta stanowi autonomiczny podmiot administracyjny Unii, odrębny od pozostałych głównych organów unijnych, zdolny do wykonywania zadań z zakresu „zapewnienia spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych Unii oraz spójności tych dziedzin z innymi politykami Unii” (art. 3 ust. 1 ESDzZ). Warto wskazać, że przepisy statutowe dotyczące jej funkcjonowania wprawdzie przewidują określoną kategorię zadań dla stałych reprezentacji UE, niemniej czynią to w bardzo wąskim wymiarze i jednocześnie ustanawiają te agendy podmiotami tylko pomocniczymi względem przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich. Regulacje wskazują, że działania mogą być podejmowane przez zagraniczną delegaturę UE na terytorium państwa trzeciego na wniosek poszczególnych państw członkowskich, co odbywa się na zasadzie jedynie „wspierania”, ale już nie „zastępowania” tych państw w „ich stosunkach dyplomatycznych i wypełnianiu [tego] zadania”, a aktywność taka nie może „angażować w tym celu żadnych dodatkowych zasobów” po stronie UE (art. 5 ust. 10 ESDzZ). Konstrukcja ta jest oczywiście wynikiem dostosowania regulacji prawa unijnego do wymogów prawa międzynarodowego, również w zakresie – jak do tej pory – wyłącznego prawa państw pochodzenia do reprezentowania swoich obywateli. Nie bez powodu zatem decyzja ws. ESDzZ przewiduje jedynie funkcje pomocnicze i koordynacyjne dla placówek unijnych względem właściwych działań podejmowanych przez stałe przedstawicielstwa państw członkowskich. Tego typu „miękkie działania” w żadnej mierze nie przesądzają o kompetencjach władczych delegatur UE, co zostało dookreślone we wspomnianej już dyrektywie. Odwołuje się ona do kategorii „współpracy i koordynacji” i modeluje jurysdykcję unijnych przedstawicielstw w kierunku zapewnienia „wsparcia logistycznego” oraz podmiotów ułatwiających „wymianę informacji” (art. 11 dyrektywy). Już tylko ta krótka charakterystyka świadczy, że prawo obywateli UE do opieki dyplomatycznej i konsularnej świadczonej przez placówki zagraniczne Unii – określone w art. 35 TUE – znajduje się na dość wczesnym etapie rozwoju.

## PODSUMOWANIE

Przewidziane przez traktaty prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej stanowi jeden z elementów obywatelstwa unijnego. Ma ono wydzwięk publicznoprawny, ale także polityczny. Prawo reprezentacji obywateli w państwie trzecim było do tej pory zastrzeżone wyłącznie dla państwa ich pochodzenia. Była to też utrwalona zasada prawa międzynaro-

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>58</sup> D. Bach-Golecka, *op. cit.*, s. 224.

<sup>59</sup> Decyzja Rady (2010/427/UE) z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 201, 3.08.2010), dalej: ESDzZ.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

dowego. Traktaty bardzo głęboko zaingerowały nie tylko w dotychczas stosowaną pomiędzy poszczególnymi państwami regułę, ale również – *de facto* i *de iure* – wyniosły samą Unię na poziom do tej pory niespotykany. Nadały jej bowiem atrybut dotąd zastrzeżony dla każdego suwerennego państwa, mogącego wykonywać prawo reprezentacji na rzecz swoich obywateli. Ukształtowano w ten sposób tożsamą kompetencję, tyle że wykonywaną na podstawie traktatów, i to jeszcze przez inne państwa członkowskie lub przedstawicielstwa zagraniczne samej Unii. Nie tylko spowodowało to ukształtowanie publicznoprawnego uprawnienia Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej, lecz także nadało obywatelom UE nowe prawo podmiotowe.

Prawo do ochrony w państwie trzecim w świetle traktatów jest prawem wykonywanym subsydiarnie. Nie powinno to dziwić, zważywszy na dość jasne reguły prawa międzynarodowego. Zasadą jest to, że państwo pochodzenia opiekuje się swoim obywatelem, co wynika ze specyfiki, a zarazem z istoty instytucji obywatelstwa. Traktaty nie mogły aż tak głęboko wkroczyć w ten węzeł, aby w wymiarze generalnym przenieść *ius representationis* na poziom unijny. Aktualizuje się ono zatem tylko tam, gdzie dane państwo członkowskie pochodzenia obywatela nie ma swojej placówki zagranicznej. Doniosłym zagadnieniem jest jednak to, czy Unia może reprezentować interesy obywatela UE w przypadku, gdy państwo jego pochodzenia ma swoją placówkę w państwie trzecim, ale z jakichś powodów nie może lub nie chce udzielić mu ochrony w sferze najbardziej newralgicznych (podstawowych) praw podmiotowych. Z punktu widzenia uniwersalizacji ochrony praw człowieka, będącej częścią dorobku prawa UE, odpowiedź może być tylko jedna i jest to odpowiedź istotnie wykraczająca poza literalną zawartość traktatów.

Omawiane prawo jest dobrym przykładem pewnej niekoherencji prawa unijnego z prawem międzynarodowym, w dużej mierze determinowanym przez suwerenne aspiracje państw narodowych. Z jednej strony traktaty bowiem zastrzegają – co prawda, subsydiarnie – dla innych państw członkowskich kompetencję do wykonywania reprezentacji obywateli UE, ale z drugiej strony to prawne dążenie zderzone zostaje z ugruntowanymi regułami prawa międzynarodowego. Dopóki nie zostaną zawarte w tym przedmiocie stosowne umowy międzynarodowe, dopóty uprawnienie traktatowe będzie jedynie pewną deklaracją. Nie będzie przecież prawnie skuteczne powoływanie się na postanowienia unijnych traktatów na terytorium państwa trzeciego, skoro kraj ten, wskazując na reguły prawa międzynarodowego, nie uznaje roszczenia o możliwość świadczenia opieki przez inne państwo unijne. Traktaty wymagają w tym zakresie pilnego wykonania, co jednak – ze względu na uwarunkowania natury politycznej – nie jest perspektywą najbliższej przyszłości.

Wreszcie zadeklarowane w traktacie prawo do opieki „dyplomatycznej” i „konsularnej” staje się na gruncie prawa wtórnego jedynie prawem do opieki konsularnej, i to rozumianej bardzo wąsko. Przyjęta dyrektywa koordynacyjna zdaje się nie pozostawiać w tej sferze żadnych wątpliwości. Długotrwały proces jej wydawania świadczy o skali wyzwania o charakterze legislacyjnym, a przede wszystkim wyraźnie wskazuje na wstrzeźliwość państw członkowskich wobec pogłębienia procesu integracyjnego na płaszczyźnie budowy obywatelstwa UE i przydawania mu takich atrybutów, jakimi charakteryzuje się ono na gruncie prawa krajowego. Było to również jednym z powodów, dla którego przyznanie w traktacie prawa do opieki nad obywatelami UE zagranicznym placówkom samej Unii na gruncie prawa wtórnego

sprowadza się do wypełniania czynności koordynacyjnych i pomocniczych, a nie rzeczywistego i efektywnego prawa do roztoczenia ochrony nad tymi jednostkami.

Niewątpliwie te wszystkie spostrzeżenia nie umniejszają równie oczywistego faktu, że procesy globalizacyjne ułatwiają i jednocześnie potęgują przemieszczanie się obywateli UE na terytoria państw trzecich. Zjawisko to będzie się jeszcze nasilać. W ślad za tym wzrastać będzie liczba interakcji obywateli UE z porządkami prawnym państw spoza Unii, a w konsekwencji zwiększy się zapotrzebowanie na świadczenie im opieki konsularnej i dyplomatycznej. Upływ czasu umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy chociażby ze względów funkcjonalnych lub finansowych państwa członkowskie nadal będą strzec tradycyjnie ujmowanych atrybutów węzła obywatelskiego czy też – wykonując już zadeklarowane postanowienia traktatowe – zdecydują się na ich efektywne wyniesienie na poziom unijny. Obywatelstwo unijne ma w tym kontekście szansę uzyskać swoją nową jakość, a przynajmniej dopełnienie w takim zakresie, jakie zostało przewidziane w traktatach.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Bach-Golecka D., *Civis europeus sum: uwagi na temat europejskiej opieki konsularnej*, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. P. Czubik, W. Burek, Kraków 2014.
- Bazelaire de Ruppierre M. de, Frączak K., *Ochrona konsularna niereprezentowanych obywateli Unii Europejskiej w państwach trzecich (art. 23 TFUE)*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 2.
- Czubik P., *Granice opieki konsularnej w prawie wspólnotowym (wybrane problemy dotyczące interpretacji i możliwości zastosowania decyzji 95/553)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4.
- Czubik P., *Propozycja zmian w zakresie europejskiej opieki konsularnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 1.
- Gawłowicz I., *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011.
- Harasimiuk D., *Obywatelstwo UE – element tożsamości narodowej, europejskiej, czy jedynie dodatkowy status obywateli państw członkowskich*, „Ius Novum” 2017, nr 3.
- Kozłowski K., *European citizenship. Does it grant a new quality in the European Union law system? Background, functions and thoughts*, [w:] *International Scientific Conference on Law and Law Studies – Prawni Rozprawy Law Changeovers 2013 Reviewed Proceedings, Magnanimitas under auspicious Ministry of Justice of the Czech Republic, Hradec Karlove* 2013.
- Kozłowski K., *Gwarancja prawa do opieki dyplomatycznej i konsularnej jako element instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Kozłowski K., *Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej – przyczynek do rozważań w świetle standardu międzynarodowego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, t. 9, DOI: <https://doi.org/10.31648/prpc.3763>.
- Lechowicz K., *Opieka dyplomatyczna i konsularna jako europejskie prawo obywatelskie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2013, nr 13.
- Muszyński M., *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 2–3.
- Skomerska-Muchowska I., Wyrozumaska A., *Obywatel Unii*, Warszawa 2010.
- Wyrozumaska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.

### AKTY PRAWNE

- Decyzja Rady (2010/427/UE) z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.Urz. UE L 201, 3.08.2010).
- Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE (Dz.Urz. UE L 106, 24.04.2015).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, wersja pierwotna (Dz.Urz. UE C 191, 29.07.1992).

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439).

Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. 1982, nr 13, poz. 98).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012).

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012).

Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, wersja pierwotna (Dz.Urz. UE C 191, 29.07.1992, s. 1–112).

UMCS