



UNIONSBORGERNE OG DERES RETTIGHEDER

Borgernes individuelle rettigheder og Unionsborgerskabet er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). De er de første skridt i skabelsen af en europæisk identitet. En medlemsstat kan blive pålagt sanktioner, hvis den groft overtræder Unionens grundlæggende værdier.

RETSGRUNDLAG

Artikel 2, 3 og 9-12 i TEU, artikel 18-25 i TEUF og artikel 39-46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ([4.1.2](#)).

MÅL

EU-retten skaber en række individuelle rettigheder, der direkte kan fuldbyrdes ved domstolene, både horisontalt (mellem enkeltpersoner) og vertikalt (mellem enkeltpersoner og staten). Inspireret af retten til fri bevægelighed for personer, der er nedfældet i traktaterne, har det helt siden 1960'erne været overvejet at indføre en form for europæisk unionsborgerskab med præcist definerede rettigheder og pligter. Efter forberedende arbejde, der begyndte i midten af 1970'erne, blev der i TEU, som blev vedtaget i Maastricht i 1992, fastsat følgende mål for Unionen: styrkelse af »beskyttelsen af medlemsstaternes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelsen af et unionsborgerskab«. Et nyt afsnit i EF-traktaten (tidligere artikel 17-22) omhandlede dette unionsborgerskab.

Ligesom det nationale statsborgerskab indebærer unionsborgerskabet et forhold mellem borgeren og EU, som er defineret af rettigheder, pligter og deltagelse i det politiske liv. Det er hensigten at bygge bro mellem EU's stigende indflydelse på EU-borgernes liv og den kendsgerning, at udøvelse af (grundlæggende) rettigheder, opfyldelse af pligter og deltagelse i den demokratiske proces næsten udelukkende er et nationalt anliggende. Artikel 15, stk. 3, i TEUF giver enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Artikel 16 i TEUF fastslår retten til beskyttelse af personoplysninger ([4.2.8](#)). I artikel 2 i TEU fastslås det, at »Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal«.



Artikel 7 i TEU genoptager en bestemmelse, der allerede findes i den tidligere Nicetraktat (1.1.4.), og som på en gang indfører en forebyggelsesmekanisme, når der »er en klar fare for«, at en medlemsstat »groft overtræder« de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og en sanktionsmekanisme i tilfælde af, at det fastslås, at en medlemsstat »groft og vedvarende overtræder« de samme værdier. I første omgang vil Kommissionen opfordre Det Europæiske Råd til enstemmigt at fastslå, at der foreligger en sådan risiko (artikel 7, stk. 2). Dette vil udløse en procedure, der kan føre til, at en medlemsstat mister sin ret til at stemme i Rådet. Denne mekanisme blev taget i brug for første gang i 2017 mod Polen på grund af reformen af landets højesteret.

Desuden skal statsborgernes/unionsborgernes rettigheder og interesser beskyttes bedre i Unionens forbindelser med den øvrige verden (artikel 3, stk. 5, i TEU).

RESULTATER

I lang tid bestod retsgrundlaget for borgernes rettigheder på EU-plan i det væsentlige af retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen). Siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten og chartret om grundlæggende rettigheder er retsgrundlaget blevet udvidet til et ægte unionsborgerskab.

A. Definition af unionsborgerskabet

I henhold til artikel 9 i TEU og artikel 20 i TEUF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab. Statsborgerskab defineres i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab, men træder ikke i stedet for dette. Det omfatter en række rettigheder og pligter ud over dem, der hidrører fra statsborgerskab i en medlemsstat. I sag C-135/08 Janko Rottmann mod Freistaat Bayern, forklarede Póiares Maduro, generaladvokat ved EU-Domstolen, forskellen (punkt 23):

»Det drejer sig om to begreber, der på samme tid både er uløseligt forbundet og selvstændige. Unionsborgerskabet forudsætter statsborgerskab i en medlemsstat, men det er også et selvstændigt juridisk og politisk begreb i forhold til det nationale statsborgerskab. Statsborgerskab i en medlemsstat giver ikke blot adgang til at drage fordel af de i medfør af fællesskabsretten tildelte rettigheder, det gør os også til unionsborgere. Unionsborgerskabet er mere end et sæt af rettigheder, der i sig selv kunne tildeles selv til ikke-statsborgere. Unionsborgerskabet forudsætter tilstedeværelsen af en politisk samhørighed mellem de europæiske borgere, idet der ikke er tale om en følelse af at tilhøre et folk. (...) Det er baseret på deres fælles forpligtelse til at åbne deres respektive politiske samfund over for andre europæiske borgere og skabe en ny form for samfundsmæssig og politisk solidaritet på europæisk plan.

Det kræver ikke, at der findes et folk, men er baseret på eksistensen af et europæisk politisk rum, hvorfra rettigheder og pligter udspringer. Da unionsborgerskabet ikke afhænger af tilstedeværelsen af et europæisk folk, frembringer det en begrebsmæssig afkobling fra statsborgerskabet. Som en forfatter har bemærket, ligger det radikalt nyskabende element i begrebet unionsborgerskab i den omstændighed, at »Unionen består af borgere, som pr. definition ikke deler det samme statsborgerskab«. Ved at gøre statsborgerskab i en medlemsstat til en betingelse for at være en unionsborger har



medlemsstaterne i stedet villet markere, at denne nye form for borgerskab ikke rejser tvivl om det primære tilhørsforhold til vores nationale politiske fællesskaber. Denne forbindelse med statsborgerskabet i de forskellige medlemsstater udgør således en anerkendelse af, at der kan eksistere (faktisk, at der eksisterer) et borgerskab, der ikke fastlægges på baggrund af nationalitet.

Dette er unionsborgerskabets mirakel: Det styrker de bånd, der forener os med vores stater (da vi netop er europæiske borgere, fordi vi er statsborgere i vores stater), og på samme tid frigør det os heraf (da vi nu er borgere i mere end blot vores stater). Adgangen til unionsborgerskabet går gennem statsborgerskabet i en medlemsstat, hvilket er reguleret ved national lovgivning, men ligesom enhver form for medborgerskab skaber det et nyt politisk rum, hvorfra der udspringer rettigheder og pligter, som fastsættes af fællesskabsretten, og som ikke afhænger af staten. (...) På denne baggrund kan det udledes, at selv om det er sandt, at statsborgerskabet i en medlemsstat er en betingelse for adgangen til unionsborgerskabet, er det tilsvarende sandt, at det hertil knyttede sæt af rettigheder og forpligtelser ikke på urimelig vis kan begrænses af det nationale statsborgerskab.«

Når Det Forenede Kongeriges har forladt EU («brexit») skal der træffes en afgørelse vedrørende de erhvervede rettigheder for britiske statsborgere, der bor i en anden medlemsstat, og for unionsborgere, der er bosat i Det Forenede Kongerige. I årenes løb har hver medlemsstat tildelt sine statsborgere juridiske rettigheder, og EU-retten giver også en række individuelle rettigheder, der direkte kan fuldbyrdes ved domstolene i henhold til EU-Domstolens praksis (Van Gend & Loos). Grænserne for de pågældende rettigheder kan anses for at ligge i den nationale lovgivning, som giver dem virkning. Hvis aftalen om Det Forenede Kongeriges tilknytning til EU ophæver virkningerne af traktaterne, kan disse rettigheder i princippet ikke længere påberåbes ved de britiske domstole.

B. Unionsborgerskabets indhold (artikel 20 i TEUF)

Unionsborgerskabet betyder for alle EU-borgere:

- ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (artikel 21 i TEUF) ([4.1.3](#))
- valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg (artikel 22, stk. 1, i TEUF) i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat (se direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 vedrørende reglerne for deltagelse i kommunale valg og direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 vedrørende reglerne for valg til Europa-Parlamentet) ([1.3.4](#))
- ret til en anden medlemsstats diplomatiske eller konsulære myndigheds diplomatiske beskyttelse i tredjelande (ikke-EU-stater), hvis deres eget land ikke har diplomatisk repræsentation der, i samme udstrækning som den beskyttelse, der ydes statsborgere i den pågældende medlemsstat
- ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (artikel 24, stk. 2, i TEUF) og ret til at henvende sig til den ombudsmand (artikel 24, stk. 3, i TEUF), som er udpeget af Europa-Parlamentet, vedrørende fejl eller forsømmelser i forbindelse



med handlinger foretaget af EU's institutioner eller organer. Disse procedurer er underlagt henholdsvis artikel 227 og 228 i TEUF ([1.3.16.](#) og [4.1.4.](#))

- ret til at skrive til enhver af EU's institutioner eller organer på et af medlemsstaternes sprog og til at modtage et svar på samme sprog (artikel 24, stk. 4, i TEUF)
- ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter på visse betingelser (artikel 15, stk. 3, i TEUF).

C. Formål

Med undtagelse af valgrettigheder er indholdet af unionsborgerskabet indtil videre i vid udstrækning blot en systematisering af eksisterende rettigheder (navnlig hvad angår retten til fri bevægelighed, opholdsretten og retten til at indgive andragender), men den er nu indarbejdet i den primære ret på grundlag af en politisk idé.

I modsætning til den grundlovssikring af rettigheder, som har været fremherskende i europæiske stater siden den franske erklæring om menneskerettigheder og civile rettigheder af 1789, giver unionsborgerskabet ingen specifikke garantier vedrørende grundlæggende rettigheder. I artikel 6 i TEU anføres det ganske vist, at Unionen anerkender de rettigheder, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder, og at den vil tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, men unionsborgerskabets juridiske status er ikke angivet nærmere.

Unionsborgerskabet medfører endnu ikke nogen pligter for EU-borgerne til trods for ordlyden i artikel 20, stk. 2, i TEUF, hvilket udgør en grundlæggende forskel i forhold til statsborgerskab i medlemsstaterne.

D. Det europæiske borgerinitiativ ([4.1.5](#))

Artikel 11, stk. 4, i TEU indeholder en ny rettighed for EU-borgere: »Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne«. Betingelserne for indgivelse og godkendelse af et sådant borgerinitiativ er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 211/2011. Dens vigtigste bestemmelser er beskrevet i [4.1.5.](#)

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Gennem valget til Europa-Parlamentet ved direkte valg udøver unionsborgere en af deres grundlæggende rettigheder i EU, nemlig retten til demokratisk deltagelse i den politiske beslutningsproces i Europa (artikel 39 i chartret om grundlæggende rettigheder). Europa-Parlamentet har altid arbejdet for at få indført en ensartet valg måde i alle medlemsstaterne for valg til Europa-Parlamentet. Artikel 223 i TEUF fastsætter, at Europa-Parlamentet udarbejder et forslag med henblik herpå (»fastsættelse af de bestemmelser, der er nødvendige for, at dets medlemmer kan vælges ved almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater«). Rådet fastsætter derefter (med enstemmighed og efter godkendelse fra et flertal



af Europa-Parlamentets medlemmer) de nødvendige bestemmelser, som træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser ([1.3.4](#)).

Parlamentet har altid ønsket at omgive unionsborgerskabet med omfattende rettigheder. Det gik ind for, at unionsborgerskabet skulle defineres autonomt i EU, således at unionsborgere fik en selvstændig status. Desuden var det fra starten fortaler for at inkorporere de grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne i den primære ret og for, at unionsborgere skulle have ret til at indbringe sager for EU-Domstolen, når disse rettigheder blev krænkede af EU-institutioner eller en medlemsstat (beslutning af 21. november 1991).

Under forhandlingerne om Amsterdam-traktaten opfordrede Parlamentet igen til en udvidelse af de rettigheder, der var forbundet med unionsborgerskab, og kritiserede, at traktaten ikke indebar nogen væsentlige fremskridt for så vidt angik indholdet af unionsborgerskabet, hverken med hensyn til individuelle eller kollektive rettigheder.

Artikel 263, st. 4, i TEUF fastsætter i overensstemmelse med Parlamentets ønsker, at enhver fysisk eller juridisk person kan indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

Med hensyn til retten til aktindsigt vedtog Parlamentet den 17. december 2009 en beslutning om forbedringer af den retlige ramme for aktindsigt efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Det understregede navnlig nødvendigheden af at udvide anvendelsesområdet for [forordning \(EF\) nr. 1049/2001](#) til alle institutioner eller organer, som ikke er omfattet af den oprindelige tekst.

For så vidt angår det europæiske borgerinitiativ mødes Kommissionens repræsentanter tre måneder efter indgivelsen af et borgerinitiativ med initiativtagerne, og initiativtagerne har også mulighed for at fremlægge initiativet ved en offentlig høring i Europa-Parlamentet. Denne høring arrangeres af det udvalg, der er kompetent med hensyn til emnet for borgerinitiativet (jf. artikel 211 i Parlamentets forretningsorden).

Hvad angår udløsning af sanktionsmekanismen i artikel 7 i TEU mod en medlemsstat har Parlamentet både en initiativret (artikel 7, stk. 1), som betyder, at det kan anmode om anvendelse af den første af disse mekanismer, og en ret til at udøve en demokratisk kontrol, idet det skal godkende iværksættelsen af mekanismerne (artikel 7, stk. 2).

Med hensyn til det kontroversielle spørgsmål om »gyldne visa« (nogle EU-medlemsstater »sælger« deres respektive nationale statsborgerskab — og dermed unionsborgerskab med henblik på at tiltrække udenlandske investorer) har Europa-Parlamentet i sin [beslutning af 16.1.2014](#) erklæret, at det statsborgerskab, som det har opnået, ikke bør være forsynet med et prisskilt.

Udo Bux
05/2019

