



GRAĐANI UNIJE I NJIHOVA PRAVA

Prava pojedinaca i građanstvo Unije ozakonjeni su Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 9. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) te predstavljaju ključne faktore u stvaranju europskog identiteta. U slučaju teškog kršenja temeljnih vrijednosti Unije države članice podliježu sankcijama.

PRAVNA OSNOVA

Članci 2., 3., 7. te od 9. do 12. UEU-a, članci od 18. do 25. UFEU-a i članci od 39. do 46. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ([4.1.2](#)).

CILJEVI

Pravo EU-a predviđa niz individualnih prava izravno izvršivih sudskim presudama, i horizontalno među pojedincima i vertikalno između pojedinca i države. Nadahnuto načelom slobode kretanja ljudi predviđene ugovorima, uvođenje svojevrsnog oblika europskog građanstva s jasno definiranim pravima i obvezama počelo se razmatrati još šezdesetih godina prošlog stoljeća. Nakon pripremnih aktivnosti dovršenih tijekom 1970-ih, Ugovorom o Europskoj uniji usvojenim u Maastrichtu 1992. Unija je dobila za cilj „jačanje zaštite prava i interesa državljana svojih država članica uvođenjem građanstva Unije”. Novi dio Ugovora o osnivanju Europske zajednice (prijasnji članci od 17. do 22.) posvećen je tom građanstvu.

Kao i nacionalno državljanstvo, građanstvo EU-a tiče se odnosa između građana i Europske unije koji karakteriziraju prava, obveze i sudjelovanje u političkom životu. Tom bi se vezom trebao premostiti jaz između sve većeg utjecaja mjera EU-a na vlastite građane i činjenice da se ostvarenje (temeljnih) prava i ispunjavanje obveza kao i sudjelovanje u demokratskim procesima provodi praktički isključivo na nacionalnoj razini. Člankom 15. stavkom 3. UFEU-a svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi u državama članicama daje se pravo na pristup dokumentima institucija, tijela i agencija Unije. Člankom 16. UFEU-a ozakonjeno je pravo na zaštitu osobnih podataka ([4.2.8](#)). U članku 2. UEU-a navodi se da se „Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina”.

Članak 7. UEU-a sadrži odredbu koja je postojala i u prethodnom Ugovoru iz Nice ([1.1.4.](#)), a kojom se istodobno uspostavlja mehanizam prevencije u slučaju da postoji „očita opasnost da država članica teško prekrši” vrijednosti iz članka 2. UEU-a i mehanizam za provedbu sankcija u slučaju da se utvrdi da država članica „teško i



trajno krši” te vrijednosti. Kao prvi korak, Komisija poziva Europsko vijeće da utvrdi, jednoglasno, da takva opasnost postoji (članak 7. stavak 2.). Time se pokreće postupak koji može dovesti do toga da predmetna država članica izgubi svoje pravo glasa u Vijeću. Ovaj je mehanizam prvi put pokrenut 2017. godine protiv Poljske zbog reforme Vrhovnog suda u toj zemlji.

Najzad, europskim bi se građanstvom trebala ojačati i zaštita prava i interesa državljana država članica / građana EU-a u odnosima Unije s ostatkom svijeta (članak 3. stavak 5. UEU-a).

POSTIGNUĆA

Dugo je vremena temeljna pravna osnova za prava građana na razini Europske unije bila sudska praksa Suda Europske unije. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i Povelje Europske unije o temeljnim pravima ta je pravna osnova proširena i njome je sada obuhvaćen pojam građanstva Unije.

A. Definicija građanstva Unije

U skladu s člankom 9. UEU-a i člankom 20. UFEU-a svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Državljanstvo se definira u skladu s nacionalnim zakonima te države. Građanstvo Unije nadopunjuje nacionalno državljanstvo, ali ga pritom ne zamjenjuje. Ono se sastoji od niza prava i obveza pridodanih onim pravima i obvezama koji proizlaze iz državljanstva pojedine države članice. U predmetu C-135/08 Janko Rottmann / Freistaat Bayern nezavisni odvjetnik Suda Europske unije Poiares Maduro ovako je objasnio razliku (točka 23.):

„Posrijedi su dva koncepta koja su istovremeno neraskidivo povezana i neovisna jedan od drugoga. Građanstvo Unije pretpostavlja državljanstvo neke države članice, no istovremeno je pravni i politički koncept koji ne ovisi o tom državljanstvu. Osim što omogućuje pristup svim pravima koja pruža pravo Zajednice, državljanstvo države članice također nas čini građanima Unije. Europsko građanstvo više je od korpusa pravâ koja bi kao takva mogli dobiti i oni koji to građanstvo nemaju. Ono pretpostavlja postojanje političkog odnosa među europskim građanima iako se ne radi o odnosu pripadnosti jednom narodu. (...) Ono se zasniva na zajedničkom opredjeljenju tih građana da će svoju nacionalnu političku zajednicu otvoriti i za druge europske građane i izgraditi jedan novi oblik građanske i političke lojalnosti na europskoj skali.

Ono ne zahtijeva postojanje naroda, ali se temelji na postojanju jednog europskog političkog prostora iz kojeg proizlaze prava i obveze. S obzirom na to da ne implicira postojanje nekog određenog europskog naroda, građanstvo Unije, konceptualno gledano, zapravo je posljedica odvajanja od nacionalnog državljanstva. Kao što je primijetio jedan autor, koncept europskog građanstva radikalno je inovativne naravi jer počiva na činjenici da „Uniju posjeduju i tvore građani koji po definiciji ne dijele isto državljanstvo”. Upravo suprotno, time što su državljanstvo neke države članice učinili uvjetom za status europskog građanina, države članice htjele su pokazati da taj novi oblik građanstva ne dovodi u pitanje našu prvu lojalnost - lojalnost nacionalnoj političkoj zajednici. Na taj način, upravo taj odnos s državljanstvom pojedine države članice potvrđuje činjenicu da može postojati, te da doista i postoji, građanstvo koje nije determinirano nacionalnim državljanstvom.



Upravo u tome leži čudesnost građanstva Unije: njime se, s jedne strane, jačaju veze između nas i naših država (utoliko što smo europski građani baš zato što smo državljani naših država), a s druge nas istodobno tih veza oslobađa (utoliko što smo sada građani i izvan naših država). Do europskog se građanstva dolazi zahvaljujući državljanstvu države članice, koje je uređeno nacionalnim pravom, ali baš kao i svaki drugi oblik državljanstva, europsko je građanstvo temelj jednog novog političkog prostora iz kojeg proizlaze prava i obveze, uređuje ga pravo Zajednice koje ne ovisi o državi članici. (...) Stoga, iako je točno da je državljanstvo neke države članice preduvjet za pristupanje građanstvu Unije, jednako vrijedi i to da se tim državljanstvom ne može na neutemeljen način ograničiti korpus prava i dužnosti povezanih s građanstvom Unije.”

Nakon što Ujedinjena Kraljevina napusti EU, morat će se donijeti odluka o pravima koja su stekli britanski državljani koji žive u nekoj drugoj državi članici odnosno građani EU-a koji žive u Ujedinjenoj Kraljevini. S vremenom je svaka država članica svojim državljanima u pravno naslijeđe dala čitav niz prava, ali EU također uspostavlja lepezu individualnih prava neposredno izvršivih na sudovima, i to u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a (*Van Gend & Loos*). Može se smatrati da su nacionalna prava građana ograničena pravom države iz kojeg proizlaze. Ako Ujedinjena Kraljevina donese zakon kojim će staviti izvan snage osnivačke ugovore, na njih se više neće moći pozivati na sudovima u Ujedinjenoj Kraljevini.

B. Bit građanstva (članak 20. UFEU-a)

Građanstvom Unije svakom građaninu Unije jamči se:

- pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica (članak 21. UFEU-a) ([4.1.3](#));
- pravo da glasuje i bude biran na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima (članak 22. stavak 1. UFEU-a) u državi članici u kojoj ima boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države (za propise o sudjelovanju na lokalnim izborima vidi Direktivu 94/80/EZ od 19. prosinca 1994., a za one o izborima za Europski parlament vidi Direktivu 93/109/EZ od 6. prosinca 1993.) ([1.3.4](#));
- pravo na diplomatsku ili konzularnu zaštitu druge države članice na teritoriju treće zemlje (koja nije u Europskoj uniji), ako njegova država u toj zemlji nema diplomatsko predstavništvo, pod istim uvjetima koji vrijede i za državljane dotične države članice;
- pravo na podnošenje predstavke Europskom parlamentu i pravo na obraćanje ombudsmanu kojeg je imenovao Europski parlament (članak 24. UFEU-a) u vezi s nepravilnostima u radu institucija ili tijela EU-a. Ti su postupci regulirani člancima 227. i 228. UFEU-a ([1.3.16](#) i [4.1.4](#));
- pravo obraćanja pisanim putem svim institucijama ili tijelima EU-a na jednom od službenih jezika država članica i pravo na odgovor na istom jeziku (članak 24. stavak 4. UFEU-a);
- pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, pod određenim uvjetima (članak 15. stavak 3. UFEU-a).



C. Područje primjene

Uz izuzetak biračkih prava, građanstvo Unije kakvo je ostvareno do danas u velikoj je mjeri zapravo jednostavno sistematizacija postojećih prava (posebno u pogledu slobode kretanja, prava na boravak i prava na podnošenje predstavki), koja su tako, na osnovi jedne političke ideje, našla svoju potvrdu u primarnom pravu.

Za razliku od ustavnosti kako je u europskim državama shvaćaju još od francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789., u pogledu građanstva Unije nisu utvrđena nikakva posebna jamstva temeljnih prava. U članku 6. UEU-a navodi se da Unija priznaje prava navedena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima te da će pristupiti Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali se ne spominje pravni status građanstva Unije.

Građanstvo Unije za sada ne povlači za sobom dužnosti za građane Unije, usprkos odredbama iz članka 20. stavka 2. UFEU-a, i upravo to predstavlja temeljnu razliku u odnosu na nacionalno državljanstvo u državama članicama.

D. Europska građanska inicijativa ([4.1.5](#))

Člankom 11. stavkom 4. UEU-a predviđeno je novo pravo za građane EU-a: „Najmanje jedan milijun građana, državljana znatnog broja država članica, može na svoju inicijativu pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovorâ.” Uvjeti za podnošenje i utvrđivanje prihvatljivost takve inicijative građana propisani su Uredbom br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća. Njezine glavne odredbe opisane su u [4.1.5](#).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Neposrednim izborima za Europski parlament građani EU-a ostvaruju jedno od svojih temeljnih prava u Europskoj uniji, a to je demokratsko sudjelovanje u procesu donošenja političkih odluka u Europi (članak 39. Povelje EU-a o temeljnim pravima). Kad je riječ o postupku za izbor njegovih zastupnika, Parlament je oduvijek pozivao na primjenu jedinstvenog izbornog sustava u svim državama članicama. Člankom 223. UFEU-a propisuje se da Parlament mora u tom smislu sastaviti prijedlog („za utvrđivanje odredaba potrebnih za izbor svojih članova općim neposrednim izborima prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu s načelima koja su zajednička svim državama članicama”). Vijeće zatim utvrđuje potrebne odredbe (jednoglasno i na temelju suglasnosti većine zastupnika u Europskom parlamentu) koje stupaju na snagu nakon što ih odobre države članice u skladu sa svojim ustavnim odredbama ([1.3.4](#)).

Parlament se oduvijek zalagao za to da institut građanstva EU-a sadrži sveobuhvatna prava. Zagovarao je autonomno definiranje građanstva na razini Unije kako bi građani EU-a imali neovisan status. Nadalje je, od samog početka, zagovarao uključivanje temeljnih i ljudskih prava u primarno zakonodavstvo te pravo građana Unije za pokretanje postupka na Sudu u slučaju da institucije EU-a ili države članice prekrše njihova prava (rezolucija od 21. studenoga 1991.).



U okviru pregovora o Ugovoru iz Amsterdama Parlament je ponovio svoj zahtjev za proširenje prava povezanih s građanstvom Unije i izrazio žaljenje da dotični ugovor nije rezultirao nikakvim značajnijim napretkom u vezi s tim pitanjem, ni u pogledu individualnih ni kolektivnih prava.

U skladu sa zahtjevima Europskog parlamenta, člankom 263. UFEU-a predviđeno je da svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

U pogledu prava na pristup dokumentima, Parlament je 17. prosinca 2009. usvojio rezoluciju o potrebi poboljšanja pravnog okvira za pristup dokumentima nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Između ostalog, naglasio je nužnost proširenja djelokruga [Uredbe \(EZ\) br. 1049/2001](#) kako bi ona uključila sve institucije i tijela koji nisu bili obuhvaćeni izvornim tekstom.

Kad je riječ o Europskoj građanskoj inicijativi, tri mjeseca nakon što je neka inicijativa podnesena, predstavnici Komisije sastaju se s organizatorima koji, osim toga, imaju priliku svoju inicijativu predstaviti na javnom saslušanju u Europskom parlamentu. Saslušanje organizira odbor nadležan za temu europske građanske inicijative (članak 211. Poslovnika Parlamenta).

Što se tiče pokretanja mehanizma za sankcije protiv neke države članice iz članka 7. UEU-a, Europski parlament raspolaže i pravom inicijative (članak 7. stavak 1.), u okviru koje može pozvati na primjenu prvog od tih mehanizama, i pravom na vršenje demokratskog nadzora jer je za njihovu provedbu potrebna suglasnost Parlamenta (članak 7. stavak 2.).

Kad je riječ o kontroverznom pitanju „zlatnih viza”, pri čemu neke države članice prodaju svoje nacionalno državljanstvo, a time i građanstvo EU-a, kako bi privukle strane ulagače, Parlament je u [rezoluciji od 16. siječnja 2014.](#) ustvrdio da se vrijednosti i postignuća povezani s građanstvom EU-a ne mogu vrednovati novcem.

Udo Bux
05/2019

