



SAJUNGOS PILIEČIAI IR JŲ TEISĖS

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) ir Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 9 straipsnyje įtvirtintos individualios piliečių teisės ir Sąjungos pilietybė yra pagrindiniai europiečio tapatybės formavimo veiksniai. Tuo atveju, kai šiurkščiai pažeidžiamos pagrindinės Sąjungos vertybės, valstybei narei gali būti taikomos sankcijos.

TEISINIS PAGRINDAS

ES sutarties 2, 3, 7 ir 9–12 straipsniai, SESV 18–25 straipsniai ir ES pagrindinių teisių chartijos 39–46 straipsniai ([4.1.2](#)).

TIKSLAI

Pagal ES teisę nustatyta daug asmens teisių, kurios tiesiogiai įgyvendinamos teismuose tiek horizontaliai (tarp asmenų), tiek vertikalčiai (tarp asmenų ir valstybės). Europos pilietybės su aiškiai apibrėžtomis teisėmis ir pareigomis sukūrimo idėja, įkvėpta Sutartyse įtvirtintos asmenų judėjimo laisvės, svarstoma jau nuo septintojo dešimtmečio. Užbaigus parengiamuosius darbus, kurie pradėti dar aštuntojo dešimtmečio viduryje, 1992 m. Maastrichte priimtoje ES sutartyje numatyta, kad Sąjungos tikslas yra „stiprinti savo valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą įvedant Sąjungos pilietybę“. Tokiai pilietybei skirta nauja EB sutarties dalis (buvę 17–22 straipsniai).

Kaip ir valstybės pilietybė, ES pilietybė – tai piliečio ir Europos Sąjungos santykis, kurį apibrėžia piliečio teisės, pareigos ir politinis aktyvumas. Taip siekiama pašalinti atotrūkį tarp vis didėjančio ES veiksmų poveikio ES piliečiams ir jų (pagrindinių) teisių, pareigų bei dalyvavimo demokratiniuose procesuose užtikrinimo, nes kol kas tai beveik vien tik nacionalinis klausimas. Pagal SESV 15 straipsnio 3 dalį visi valstybės narės fiziniai ar juridiniai asmenys turi teisę susipažinti su Sąjungos institucijų, įstaigų ir agentūrų dokumentais. SESV 16 straipsnyje įtvirtinta teisė į asmens duomenų apsaugą ([4.2.8](#)). ES sutarties 2 straipsnyje nustatyta, kad „Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises“.

ES sutarties 7 straipsnyje pakartojama ankstesnėje Nicos sutartyje ([1.1.4](#)) esanti nuostata, kurioje nurodomas prevencijos mechanizmas, taikomas atvejais, kai iškyla „aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti“ ES sutarties 2 straipsnyje nurodytas vertybes, ir įdiegiamas sankcijų mechanizmas, taikomas nustačius, kad „kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia“ šias vertybes.



Visų pirma Komisija turėtų paraginti Europos Vadovų Tarybą vieningai nuspręsti, kad esama tokio pavojaus (7 straipsnio 2 dalis). Tada būtų pradėta procedūra, dėl kurios valstybė narė galėtų prarasti savo teisę balsuoti Taryboje. Šis mechanizmas pirmą kartą inicijuotas 2017 m. prieš Lenkiją dėl jos Aukščiausiojo Teismo reformos.

Be to, būtina labiau apsaugoti valstybių narių ir (arba) ES piliečių teises ir interesus palaikant Sąjungos santykius su platesniu pasauliu (ES sutarties 3 straipsnio 5 dalis).

ĮGYVENDINIMAS

Ilgą laiką piliečių teisių ES lygmeniu teisinį pagrindą iš esmės sudarė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ir ES pagrindinių teisių chartijai teisinis pagrindas išplėstas ir apima tikrąją Europos Sąjungos pilietybę.

A. ES pilietybės sąvokos apibrėžtis

Pagal ES sutarties 9 straipsnį ir SESV 20 straipsnį Sąjungos pilietis yra bet kuris asmuo, turintis jos valstybės narės pilietybę, o ši apibrėžiama pagal atitinkamos valstybės nacionalinę teisę. Sąjungos pilietybė papildo nacionalinę pilietybę, bet jos nepakeičia. Be tų teisių ir pareigų, kurias asmenys įgyja kaip valstybės narės piliečiai, turėdami ES pilietybę jie naudojami ir kitomis teisėmis ir atlieka kitas pareigas. Skirtumą išaiškino generalinis advokatas M. Poiares Maduro Europos Sąjungos Teisingumo Teisme nagrinėjant bylą C-135/08 Janko Rottmann prieš Freistaat Bayern (nuomonės 23 dalis):

„Šios dvi sąvokos yra ir neatsiejamai susijusios, ir atskiros. Sąjungos pilietybė pagrįsta valstybės narės pilietybe, bet kartu tai atskira teisinė ir politinė sąvoka valstybės narės pilietybės sąvokos atžvilgiu. Valstybės narės pilietybė ne tik sudaro galimybę naudotis Bendrijos teisės suteikiamomis teisėmis; ji paverčia mus Europos Sąjungos piliečiais. Sąjungos pilietybė – tai daugiau nei visuma teisių, kurios, kaip tokios, galėtų būti suteiktos netgi tiems, kurie šios pilietybės neturi. Pastaroji reiškia politinio pobūdžio Europos Sąjungos piliečių ryšį, nors kalbama ne apie vienos tautos piliečių ryšį. [...] Jis remiasi jų tarpusavio įsipareigojimu atverti savo politines bendruomenes kitiems Europos piliečiams bei kurti naują pilietinio ir politinio solidarumo formą Europos mastu.

Šis ryšys pagrįstas ne vienos tautos, o Europos politinės erdvės, kurioje susikuria tam tikros teisės ir pareigos, egzistavimu. Europos Sąjungos pilietybė nėra pagrįsta Europos tautos egzistavimu, todėl konceptuali atžvilgiu yra atsietą nuo valstybės pilietybės. Pasak vieno autoriaus, Europos Sąjungos pilietybės sąvokos pobūdis iš esmės naujoviškas dėl to, kad „Sąjunga priklauso piliečiams (ją sudaro piliečiai), kurie pagal apibrėžtį turi skirtingas pilietybes“. Tačiau nustatydamos, kad valstybės narės pilietybė yra tapimo Europos Sąjungos piliečiu sąlyga, valstybės narės norėjo pažymėti, kad ši nauja pilietybės forma nepaneigia pirminės ištikimybės savo nacionalinėms politinėms bendruomenėms. Taigi šis ryšys su įvairių valstybių narių pilietybe – tai pripažinimas, kad gali egzistuoti (faktiškai, kad egzistuoja) pilietybė, neapsiribojanti valstybės lygiu.

Tuo ir yra nepaprasta Sąjungos pilietybė: ji sustiprina ryšius, kurie sieja mus su savo valstybėmis (nes esame Sąjungos piliečiai būtent dėl to, kad esame savo valstybių piliečiai), ir kartu mus išlaisvina (nes tampame piliečiais tarptautiniu lygiu). Sąjungos pilietybė įgyjama per valstybės narės pilietybę, kurią reglamentuoja nacionalinė teisė, tačiau, kaip bet kuri pilietybės forma, ji sudaro pagrindą naujai politinei erdvei, kurioje



susikuria pagal Bendrijos teisę nustatomos ir nuo valstybės nepriklausančios teisės ir pareigos. [...] Todėl, nors Sąjungos pilietybė iš tiesų įgyjama per valstybės narės pilietybę, dėl pastarosios negali būti nepagrįstai apribotos su Sąjungos pilietybe susijusios teisės ir pareigos.“

Jungtinei Karalystei išstojus iš ES, reikia priimti sprendimą dėl Jungtinės Karalystės piliečių, gyvenančių kitose valstybėse narėse, taip pat dėl ES piliečių, gyvenančių Jungtinėje Karalystėje, įgytų teisių. Metams bėgant kiekviena valstybė narė suteikė savo piliečiams teisių paveldą, taip pat pagal ES teisę nustatyta daug asmens teisių, kurios gali būti tiesiogiai užtikrinamos teismuose remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika (Van Gend & Loos). Galima pripažinti, kad to teisinio paveldo ribos yra įtvirtintos nacionalinėje teisėje, kuria vadovaujantis jos įgyvendinamos. Jei Jungtinė Karalystė priimdama atšaukiantį įstatymą panaikintų Sutarčių taikymą, jomis iš principo daugiau nebūtų galima remtis Jungtinės Karalystės teismuose.

B. Pilietybės esmė (SESV 20 straipsnis)

Visiems ES piliečiams pilietybė suteikia:

- teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijose (SESV 21 straipsnis) ([4.1.3](#));
- teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip tos valstybės piliečiai (SESV 22 straipsnio 1 dalis) (dalyvavimo savivaldybių rinkimuose taisyklės išdėstytos 1994 m. gruodžio 19 d. Direktyvoje 94/80/EB, o rinkimų į Europos Parlamentą taisyklės – 1993 m. gruodžio 6 d. Direktyvoje 93/109/EB) ([1.3.4](#));
- būdami trečiosios šalies (ne ES valstybės narės), kurioje valstybė narė, kurios piliečiai jie yra, neturi atstovybės, teritorijoje, teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinę ir konsulinę įstaigų teikiamą apsaugą tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai;
- teisę pateikti Europos Parlamentui peticiją ir teisę kreiptis į Europos Parlamento paskirtą ombudsmeną (abi nustatytos SESV 24 straipsnyje) dėl netinkamo ES institucijų arba įstaigų veiklos administravimo atveju. Šios procedūros reglamentuojamos atitinkamai SESV 227 ir 228 straipsniuose ([1.3.16](#) ir [4.1.4](#));
- teisę rašyti bet kuriai ES institucijai ar įstaigai vienos iš valstybių narių kalba ir gauti atsakymą ta pačia kalba (SESV 24 straipsnio 4 dalis);
- teisę susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais laikantis tam tikrų sąlygų (SESV 15 straipsnio 3 dalis).

C. Taikymo sritis

Išskyrus rinkimų teisę, šiuo metu Sąjungos pilietybės esmę didžiaja dalimi sudaro paprasčiausiai susistemintos jau pripažintos teisės (ypač judėjimo laisvė, teisė pasirinkti gyvenamąją vietą ir teisė pateikti peticijas), kurios įgyvendinant politinę idėją jau įtvirtintos pirminėje teisėje.



Priešingai konstituciniam suvokimui, vyraujančiam Europos valstybėse nuo Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos paskelbimo 1798 m., su Sąjungos pilietybe nesiejamos jokios specialios pagrindinių teisių garantijos. ES sutarties 6 straipsnyje teigiama, kad Sąjunga pripažįsta ES pagrindinių teisių chartijoje išdėstytas teises ir prisijungs prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, tačiau nenurodomas Sąjungos pilietybės teisinis statusas.

Nepaisant SESV 20 straipsnio 2 dalies formuluotės, Sąjungos pilietybė kol kas nereiškia jokių Europos Sąjungos piliečių pareigų – tai pagrindinis skirtumas tarp Europos Sąjungos ir valstybės narės pilietybės.

D. ES piliečių iniciatyva (4.1.5)

ES sutarties 11 straipsnio 4 dalyje numatyta ES piliečiams suteikti naują teisę: „Ne mažiau kaip milijonas reikšmingos valstybių narių dalies piliečių, manydami, kad Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas, gali imtis iniciatyvos raginti Europos Komisiją, kad ji, neviršydamą savo įgaliojimų, pateiktų tuo klausimu atitinkamą pasiūlymą“. Bet kokios tokios piliečių iniciatyvos pateikimo ir priimtumo sąlygos nustatytos Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 211/2011. Jo svarbiausios nuostatos aprašytos žr. [4.1.5](#).

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Rinkdami Europos Parlamentą remiantis tiesiogine rinkimų teise, ES piliečiai įgyvendina vieną pagrindinių teisių Europos Sąjungoje – demokratinio dalyvavimo Europos politinių sprendimų priėmimo procese teisę (ES pagrindinių teisių chartijos 39 straipsnis). Reikšdamas savo nuomonę dėl savo narių rinkimo procedūrų, Parlamentas visada ragino visose valstybėse narėse įdiegti vienodą rinkimų sistemą. SESV 223 straipsnyje numatyta, kad Parlamentas parengia šios srities pasiūlymą („dėl būtinų nuostatų, kad jo narius būtų galima išrinkti remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise, priėmimo pagal visose valstybėse narėse taikomą vienodą tvarką arba pagal visoms valstybėms narėms bendrus principus“). Po to Taryba (spręsdama vieningai ir gavusi EP narių daugumos pritarimą) įtvirtins būtinas nuostatas, kurios įsigalios po to, kai jas pagal savo atitinkamus konstitucinius reikalavimus patvirtins valstybės narės ([1.3.4](#)).

Parlamentas nuo pat pradžių norėjo, kad ES pilietybės sąvoka būtų siejama su plačiomis teisėmis. Jis pritarė tam, jog pilietybę autonomiškai apibrėžtų Sąjunga, kad ES piliečiai turėtų nepriklausomą statusą. Be to, nuo pat pradžių jis ypač ragino žmogaus teises ir pagrindines teises įtvirtinti pirminėje teisėje ir ES piliečiams suteikti galimybę kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą, jeigu ES institucijos arba valstybė narė tas teises pažeistų (1991 m. lapkričio 21 d. rezoliucija).

Derybose dėl Amsterdamo sutarties Parlamentas vėl paragino išplėtoti su ES pilietybe siejamas teises ir kritikavo tai, kad Sutartyje nepadaryta jokios esminės pažangos sprendžiant ES pilietybės esmės klausimą, susijusį su asmeninėmis arba kolektyvinėmis teisėmis.

Parlamento prašymu SESV 263 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo gali pateikti ieškinį dėl jam skirtų aktų arba aktų, kurie yra tiesiogiai ir



konkrečiai su juo susiję, arba dėl tiesiogiai su juo susijusių reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių.

Teisės susipažinti su dokumentais klausimu 2009 m. gruodžio 17 d. Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais teisinio pagrindo patobulinimų, kurie būtini įsigaliojus Lisabonos sutarčiai. Šioje rezoliucijoje, be kita ko, pabrėžta, jog būtina išplėsti [Reglamento \(EB\) Nr. 1049/2001](#) taikymo sritį ir įtraukti visas institucijas ir įstaigas, nepatekusias į pirminės redakcijos reglamento taikymo sritį.

Kalbant apie Europos Sąjungos piliečių iniciatyvą, praėjus trims mėnesiams nuo piliečių iniciatyvos pateikimo Komisijos atstovai susitinka su organizatoriais ir iniciatyvos organizatoriai taip pat turi galimybę savo iniciatyvą pristatyti per viešąjį klausymą Europos Parlamente. Klausymą rengia už su ta Europos piliečių iniciatyva susijusią sritį atsakingas komitetas (Parlamento darbo tvarkos taisyklių 211 straipsnis).

Kalbant apie ES sutarties 7 straipsnyje numatyto sankcijų mechanizmo inicijavimą valstybei narei, Parlamentas turi teisę imtis iniciatyvos (7 straipsnio 1 dalis) ir paraginti taikyti pirmąjį mechanizmą bei teisę vykdyti demokratinę kontrolę, nes jis turi suteikti pritarimą šiems mechanizmomams įgyvendinti (7 straipsnio 2 dalis).

Kalbėdamas apie prieštaringą vadinamųjų auksinių vizų klausimą – kai kurios valstybės narės parduoda savo nacionalinę pilietybę, taigi ir ES pilietybę, kad pritrauktų užsienio investuotojus – Parlamentas [2014 m. sausio 16 d. rezoliucijoje](#) tvirtino, kad su ES pilietybe susijusių vertybių ir laimėjimų negalima įvertinti pinigais.

Udo Bux
05/2019

