



SAVIENĪBAS PILSONĪ UN VIŅU TIESĪBAS

Individuālo pilsoņu tiesības un Eiropas pilsonības institūts ir nostiprināts Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (ESPH), Līgumā par Eiropas Savienības darbību (LESD) un Līguma par Eiropas Savienību (LES) 9. pantā. Tie ir būtiski Eiropas identitātes veidošanas faktori. Gadījumā, ja tiek nopietni pārkāptas Savienības pamatvērtības, dalībvalsti var sodīt.

JURIDISKAIS PAMATS

LES 2., 3., 7. pants un 9.–12. pants, LESD 18.–25. pants un ESPH 39.–46. pants ([4.1.2.](#)).

MĒRĶI

ES tiesībās ir noteikta virkne individuālo tiesību, uz kurām var nepastarpināti atsaukties tiesās un kuras ir spēkā gan horizontāli (starp fiziskām personām), gan vertikāli (starp fizisko personu un valsti). Ideja par tāda Eiropas pilsonības institūta izveidi, kurā ir precīzi definētas tiesības un pienākumi, radās 20. gs. 60. gados, pamatojoties uz Līgumos paredzēto personu pārvietošanās brīvību. Pēc 70. gadu vidū sāktajiem sagatavošanas darbiem Līgumā par Eiropas Savienību, ko pieņēma 1992. gadā Māstrihtā, Savienībai tika izvirzīts mērķis “stiprināt dalībvalstu pilsoņu tiesību un interešu aizsardzību, ieviešot Savienības pilsonību”. Attiecībā uz šo pilsonības institūtu tika izstrādāta jauna EK līguma daļa (bijušie panti – no 17. līdz 22. pantam).

Līdzīgi kā pilsonība ir piesaistīta valstij, arī ES pilsonība nozīmē saikni starp pilsoni un Eiropas Savienību, kuru raksturo pilsoņu tiesības, pienākumi un līdzdalība politiskajā dzīvē. Šī saikne ir paredzēta, lai novērstu plaisu starp to, ka ES pilsoņus arvien vairāk ietekmē ES rīcība, un to, ka (pamat-)tiesību izmantošana un pienākumu izpilde, un līdzdalība demokrātijas procesos notiek gandrīz tikai dalībvalstu līmenī. LESD 15. panta 3. punktā ikvienai kādas dalībvalsts fiziskai vai juridiskai personai ir paredzētas tiesības piekļūt Savienības iestāžu, struktūru, biroju un aģentūru dokumentiem. LESD 16. pantā ir noteiktas personas datu aizsardzības tiesības ([4.2.8.](#)). LES 2. pantā ir teikts, ka “Savienība ir dibināta, pamatojoties uz vērtībām, kas respektē cilvēka cieņu, brīvību, demokrātiju, vienlīdzību, tiesiskumu un cilvēktiesības, tostarp minoritāšu tiesības”.

Šā līguma 7. pantā no iepriekšējā Nicas līguma ([1.1.4.](#)) ir pārņemts noteikums, ar kuru ievieš gan preventīvu mehānismu gadījumiem, kad pastāv “droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt” LES 2. pantā minētās vērtības, kā arī soda mehānismu, ja konstatē, ka kāda dalībvalsts “vairākkārt nopietni pārkāpusi” tās pašas



vērtības. Pirmajā gadījumā Komisija prasītu, lai Eiropadome vienprātīgi konstatētu, ka šāds risks ir pastāvējis (7. panta 2. punkts). Šāds solis liktu sākt procedūru, kuras rezultātā dalībvalsts varētu zaudēt savas balsošanas tiesības Padomē. Šo mehānismu pirmo reizi iedarbināja 2017. gadā pret Poliju saistībā ar tās Augstākās tiesas reformu.

Turklāt ir jānodrošina dalībvalstu pilsoņu / ES pilsoņu tiesību un interešu stingrāka aizsardzība Savienības attiecībās ar citām pasaules daļām (LES 3. panta 5. punkts).

SASNIEGUMI

Ilgu laiku pilsoņu tiesību juridisko pamatu ES līmenī galvenokārt veidoja Eiropas Savienības Tiesas (EST) judikatūra. Kopš spēkā stājās Lisabonas līgums un ESPH, juridisko pamatu paplašināja, izveidojot īstenu Eiropas pilsonību.

A. ES pilsonības definīcija

Saskaņā ar LES 9. pantu un LESD 20. pantu Savienības pilsonis ir ikviena persona, kurai ir kādas dalībvalsts pilsonība. Pilsonību definē saskaņā ar attiecīgās valsts tiesībām. Savienības pilsonība papildina, nevis aizstāj valsts pilsonību. ES pilsonība ietver sevī virkni tiesību un pienākumu, kas papildina no dalībvalstu pilsonības izrietošās tiesības un pienākumus. Lietā C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern EST ģenerālvokāts *Poiares Maduro* izskaidroja atšķirību (atzinuma 23. punkts):

“Runa ir par diviem jēdzieniem, kas vienlaikus ir gan cieši saistīti, gan autonomi. Savienības pilsonības priekšnosacījums ir kādas dalībvalsts pilsonība, taču tā ir arī autonomas tiesisks un politisks jēdziens attiecībā pret pilsonības jēdzienu. Kādas dalībvalsts pilsonība ne vien ļauj izmantot tiesības, kas piešķirtas ar Kopienu tiesībām, bet tā arī mūs visus padara par Eiropas Savienības pilsoņiem. Eiropas pilsonība ir kaut kas vairāk nekā noteikts tiesību kopums, kuras kā tādas varētu tikt piešķirtas pat tiem, kuriem to nav. Tās priekšnosacījums ir, ka pastāv politiska saikne starp Eiropas pilsoņiem, pat ja nav runas par tādu saikni kā piederība noteiktai tautai. (..) Tās pamatā ir šo tautu savstarpējā apņemšanās savas attiecīgās politiskās kopienas atvērt pārējiem Eiropas pilsoņiem un veidot jaunu pilsoniskās un politiskās solidaritātes formu Eiropas mērogā.

Tai nav nepieciešama noteiktas tautas pastāvēšana, bet tā balstās uz to, ka pastāv Eiropas politiskā telpa, saistībā ar kuru rodas tiesības un pienākumi. Tā kā tā nenozīmē, ka pastāv Eiropas tauta, Eiropas pilsonība konceptuāli izriet no tās nošķiršanas no valsts pilsonības. Kā norādījis kāds autors, Eiropas pilsonības radikāli novatoriskā rakstura pamatā ir tas, ka “Savienība pieder to veidojošiem pilsoņiem, kam pēc definīcijas nav viena un tā pati pilsonība”. Tieši otrādi, padarot kādas dalībvalsts pilsonību par priekšnosacījumu tam, lai kļūtu par Eiropas pilsoni, dalībvalstis vēlējās norādīt, ka šī jaunā pilsonības forma nekādā veidā neliek apšaubīt mūsu primāro uzticību mūsu valstu politiskajām kopienām. Šādā veidā attiecības ar atsevišķas dalībvalsts valstspiederību ir uzskatāmas par tāda fakta atzīšanu, ka var pastāvēt (patiesībā jau pastāv) pilsonība, kura neizriet no valstspiederības.

Tas ir Savienības pilsonības brīnums: tā stiprina mūsu un mūsu valstu saikni (tajā mērā, kādā mēs esam Eiropas pilsoņi tieši tāpēc, ka mēs esam mūsu valstu valstspiederīgie) un vienlaikus tā mūs no tām emancipē (tajā mērā, kādā tagad mēs esam pilsoņi ārpus savām valstīm). Eiropas pilsonības iegūšana notiek ar kādas dalībvalsts pilsonības,



kuru regulē valsts tiesību akti, starpniecību, taču kā ikviena cita pilsonības forma tā kalpo par pamatu jaunai politiskai telpai, saistībā ar kuru rodas tiesības un pienākumi, kas noteikti Kopienas tiesībās un nav atkarīgi no valsts. (...) Tādēļ, lai arī dalībvalsts pilsonība patiešām ir priekšnosacījums Savienības pilsonības iegūšanai, taisnība ir arī tas, ka dalībvalsts pilsonība nevar nepamatoti ierobežot ar Savienības pilsonību saistīto tiesību un pienākumu kopumu.”

Ja Apvienotā Karaliste izstāsies no ES (*Brexit*), būs jāpieņem lēmums attiecībā uz tiesībām, kuras ir ieguvuši Apvienotās Karalistes pavalstnieki, kas dzīvo dalībvalstīs, un ES pilsoņi, kas dzīvo Apvienotajā Karalistē. Gadu gaitā katra dalībvalsts saviem pilsoņiem ir piešķirusi tiesiskā mantojuma tiesības, un arī ES tiesībās ir radīta virkne individuālo tiesību, kuru ievērošanu var nepastarpināti prasīt tiesās, kā tas ir noteikts EST judikatūrā (*Van Gend & Loos*). Jādomā, ka šā tiesiskā mantojuma ierobežojumi izriet no dalībvalstu tiesībām, kurās tie ir noteikti. Ja Apvienotās Karalistes izstāšanās likums atceļ Līgumu juridisko spēku, tos būtībā Apvienotās Karalistes tiesās vairs izmantot nevarēs.

B. Pilsonības institūta būtība (LESD 20. pants)

No visu ES pilsoņu viedokļa pilsonība nozīmē:

- tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā (LESD 21. pants) ([4.1.3.](#));
- tiesības balsot un tiesības kandidēt Eiropas Parlamenta vēlēšanās un dzīvesvietas dalībvalsts pašvaldību vēlēšanās (LESD 22. panta 1. punkts) ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās valsts pilsoņiem (noteikumus attiecībā uz dalību pašvaldību vēlēšanās sk. 1994. gada 19. decembra Direktīvā 94/80/EK un noteikumus attiecībā uz Eiropas Parlamenta vēlēšanām – 1993. gada 6. decembra Direktīvā 93/109/EK) ([1.3.4.](#));
- tiesības uz jebkuras dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem kā šis valsts pilsoņiem trešās valsts (kas nav ES dalībvalsts) teritorijā, ja trešajā valstī nav tās dalībvalsts pārstāvniecības, kuras pilsonis ir attiecīgā persona;
- tiesības iesniegt lūgumrakstu Eiropas Parlamentā (LESD 24. panta otrā daļa) un tiesības vērsties pie ombuda (LESD 24. panta trešā daļa), ko Eiropas Parlaments ir iecēlis attiecībā uz sūdzībām par ES iestāžu vai struktūru pieļautām administratīvām kļūmēm. Šis procedūras reglamentē attiecīgi LESD 227. un 228. panta noteikumi ([1.3.16.](#) un [4.1.4.](#));
- tiesības rakstiski vērsties pie jebkuras ES iestādes vai struktūras kādā no dalībvalstu valodām un saņemt atbildi tajā pašā valodā (LESD 24. panta ceturrtā daļa);
- tiesības piekļūt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas dokumentiem, ievērojot zināmus nosacījumus (LESD 15. panta 3. punkts).

C. Tvērums

Līdz šim Savienības pilsonības tiesību jomā galvenokārt (izņemot vēlēšanu tiesības) tika veikta tikai pastāvošo tiesību sistematizācija (it īpaši attiecībā uz pārvietošanās



brīvību, dzīvošanas tiesībām un tiesībām iesniegt lūgumrakstu) – tagad, īstenojot politisku ieceri, šīs tiesības ir nostiprinātas primārajos tiesību aktos.

Pretēji Eiropas valstīs izplatītajai konstitucionālo tiesību doktrīnai, kuras sākumi ir rodami 1789. gada Francijas Cilvēka un pilsoņa tiesību deklarācijā, Savienības pilsonība ar konkrētām pamattiesību aizsardzības garantijām saistīta nav. LES 6. pantā gan ir noteikts, ka Savienība atzīst Eiropas Savienības Pamattiesību hartā paredzētās tiesības un pievienosies Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai, bet nav minēts Savienības pilsonības juridiskais statuss.

Līdz šim, neskatoties uz attiecīgo formulējumu LESD 20. panta 2. punktā, Savienības pilsoņiem no Savienības pilsonības pienākumi vēl neizriet. Šis apstāklis ir uzskatāms par ievērojamu ES un dalībvalstu pilsonības atšķirību.

D. Eiropas pilsoņu iniciatīva ([4.1.5.](#))

LES 11. panta 4. punktā ES pilsoņiem ir noteiktas jaunas tiesības: “Savienības pilsoņi, kuru skaits nav mazāks par vienu miljonu un kas pārstāv ievērojamu dalībvalstu skaitu, var izrādīt iniciatīvu un aicināt Eiropas Komisiju saskaņā ar tās pilnvarām iesniegt atbilstīgu priekšlikumu jautājumos, kuros pēc pilsoņu ieskata Līgumu īstenošanai ir nepieciešams Savienības tiesību akts.” Nosacījumi, atbilstoši kuriem pilsoņi minēto iniciatīvu iesniedz un saskaņā ar kuriem to pieņem, ir izklāstīti Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr. 211/2011. Tās galvenās normas ir aprakstītas [4.1.5.](#)

EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Ievēlot Eiropas Parlamentu tiešās vēlēšanās, ES pilsoņi īsteno vienu no savām būtiskākajām Eiropas Savienības tiesībām – demokrātisko līdzdalību Eiropas politisko lēmumu pieņemšanas procesā (ESPH 39. pants). Eiropas Parlaments attiecībā uz savu deputātu ievēlēšanas kārtību vienmēr ir prasījis visās dalībvalstīs īstenot vienotu vēlēšanu sistēmu. LESD 223. pantā ir paredzēts, ka Eiropas Parlaments šajā nolūkā izstrādā priekšlikumu (“noteikumiem, lai varētu tā deputātus ievēlēt tiešās vispārējās vēlēšanās saskaņā ar vienotu procedūru visās dalībvalstīs vai saskaņā ar visām dalībvalstīm kopīgiem principiem”). Padome pēc tam pieņem nepieciešamās normas (vienprātīgi un pēc Eiropas Parlamenta deputātu vairākuma piekrišanas), kas stāsies spēkā pēc tam, kad tās būs apstiprinājušas dalībvalstis atbilstīgi savām attiecīgajām konstitucionālajām prasībām ([1.3.4.](#)).

Parlaments attiecībā uz ES pilsonības institūtu vienmēr ir vēlējis paredzēt plašas tiesības. Tas atbalstīja ideju pilsonību definēt, pamatojoties tikai uz Savienības kritēriju, lai ES pilsoņiem būtu neatkarīgs statuss. Turklāt jau no paša sākuma tas prasīja pamattiesības un cilvēktiesības iekļaut primārajos tiesību aktos un prasīja ES pilsoņiem paredzēt iespējas celt prasību Eiropas Kopienų Tiesā, ja ES iestādes vai dalībvalstis minētās tiesības ir pārkāpušas (1991. gada 21. novembra rezolūcija).

Amsterdamas līguma apspriešanas laikā Eiropas Parlaments vēlreiz prasīja paplašināt ar ES pilsonību saistīto tiesību loku un izteica kritiku par to, ka šajā līgumā ES pilsonības saturs nav būtiski uzlabots nedz attiecībā uz individuālajām, nedz kolektīvajām tiesībām.



Saskaņā Parlamenta prasībām LESD 263. panta ceturtajā daļā ir noteikts, ka jebkura fiziska vai juridiska persona var celt prasību par tiesību aktu, kas ir adresēts šai personai vai kas viņu skar tieši un individuāli, un par reglamentējošu aktu, kas viņu skar tieši, bet nav saistīts ar īstenošanas pasākumiem.

Attiecībā uz tiesībām piekļūt dokumentiem Eiropas Parlaments 2009. gada 17. decembrī pieņēma rezolūciju par nepieciešamajiem tiesiskā regulējuma uzlabojumiem attiecībā uz piekļuvi dokumentiem pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā. Tas cita starpā uzsvēr nepieciešamību paplašināt [Regulas \(EK\) Nr. 1049/2001](#) tvērumu, piemērojot to visām iestādēm un struktūrām, kas nav ietvertas sākotnējā regulas tekstā.

Attiecībā uz Eiropas pilsoņu iniciatīvu (EPI) ir jāteic, ka trīs mēnešus pēc pilsoņu iniciatīvas iesniegšanas Komisijas pārstāvji tiek ar organizatoriem, un organizatoriem ir iespēja iesniegt savu iniciatīvu arī Eiropas Parlamenta uzklauššanas publiskā sanāsmē. Uzklauššanu rīko tā Parlamenta komiteja, kuras kompetencē ietilpst EPI temats (Parlamenta Reglamenta 211. pants).

Attiecībā uz tādu sankciju mehānisma iedarbināšanu pret kādu dalībvalsti, kas ir noteiktas LES 7. pantā Parlamentam ir gan ierosināšanas tiesības (7. panta 1. punkts), ar kuru palīdzību tas var prasīt piemērot pirmo no šiem mehānismiem, gan tiesības īstenot demokrātisko kontroli, jo tam ir jāpiekrīt tā īstenošanai (7. panta 2. punkts).

Pretrunīgajā jautājumā par “zelta vīzu”, proti, par to, ka dažas dalībvalstis pārdod savas valsts pilsonību un līdz ar to arī ES pilsonību, lai piesaistītu ārvalstu ieguldītājus, Parlaments [2014. gada 16. janvāra rezolūcijā](#) noteica, ka ar ES pilsonību saistītajām vērtībām un sasniegumiem “cenas birku” pievienot nedrīkst.

Udo Bux
05/2019

