



OBČANIA ÚNIE A ICH PRÁVA

Práva jednotlivých občanov a európske občianstvo sú zakotvené v Charte základných práv Európskej únie zmluvách (CHZPEÚ), Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a článku 9 Zmluvy o Európskej únii (Zmluvy o EÚ). Sú hlavnými prvkami formovania európskej identity. V prípade závažného porušenia základných hodnôt Únie môže byť členský štát sankcionovaný.

PRÁVNY ZÁKLAD

Články 2, 3, 7 a 9 až 12 Zmluvy o EÚ, články 18 až 25 ZFEÚ a články 39 – 46 CHZPEÚ ([4.1.2](#))

CIELE

Právo EÚ vytvára niekoľko individuálnych práv, ktoré sú priamo vymožitelné súdmi, a to horizontálnych (medzi jednotlivcami) a vertikálnych (medzi jednotlivcom a štátom). Myšlienka zakotvenia európskeho občianstva s presne vymedzenými právami a povinnosťami, inšpirovaná slobodou pohybu osôb, ktorá je ustanovená v zmluvách, sa zrodila už v šesťdesiatych rokoch 20. storočia. Prípravné práce sa začali v polovici sedemdesiatych rokov a následne sa v Zmluve o EÚ, prijatej v Maastrichte v roku 1992, vytýčilo za cieľ Únie „posilniť ochranu práv a záujmov štátnych príslušníkov jednotlivých členských štátov zavedením občianstva Únie“. Občianstvu Únie je venovaná nová časť Zmluvy o ES (bývalé články 17 – 22).

Podobne ako štátna príslušnosť má aj občianstvo EÚ vyjadrovať vzťah medzi občanom a Európskou úniou, ktorý sa vyznačuje právami, povinnosťami a jeho účasťou na politickom živote. Tento vzťah má umožniť prekonať nerovnosti vyplývajúce z toho, že opatrenia Spoločenstva majú čoraz väčší vplyv na jeho občanov, zatiaľ čo výkon (základných) práv a povinností a účasť na demokratickom procese sú naďalej takmer výhradne vnútroštátnou záležitosťou. V článku 15 ods. 3 ZFEÚ sa každej fyzickej či právnickej osobe v členskom štáte udeľuje právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie. Článok 16 ZFEÚ zakotvuje právo na ochranu osobných údajov ([4.2.8](#)). V Zmluve o EÚ sa v článku 2 uvádza, že „Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám“.

V článku 7 Zmluvy o EÚ sa preberá ustanovenie z predchádzajúcej zmluvy z Nice ([1.1.4.](#)), ktorým sa stanovuje mechanizmus prevencie pre prípady, keď existuje „jasné riziko vážneho porušenia“ hodnôt uvedených v článku 2 Zmluvy o EÚ niektorým členským štátom, ako i mechanizmus sankcií v prípade zistenia „závažného alebo



pretrvávajúceho porušenia“ týchto hodnôt niektorým členským štátom. V prvom prípade by Komisia vyzvala Európsku radu, aby jednohlasne rozhodla, že takéto riziko existuje (čl. 7 ods. 2). To by odštartovalo postup, ktorého výsledkom by mohlo byť, že daný členský štát stratí právo hlasovať v Rade. Tento mechanizmus sa po prvýkrát aktivoval v roku 2017 proti Poľsku kvôli reforme poľského najvyššieho súdu.

Má sa tiež zabezpečiť lepšia ochrana práv a záujmov štátnych príslušníkov jednotlivých členských štátov/občanov EÚ vo vzťahoch Únie so širším svetom (článok 3 ods. 5 Zmluvy o EÚ).

DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

Dlho bola právnym základom pre práva občanov na úrovni EÚ hlavne judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. Od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti sa právny základ rozšíril na skutočné európske občianstvo.

A. Vymedzenie občianstva EÚ

V zmysle článku 9 Zmluvy o EÚ a článku 20 ZFEÚ je občanom EÚ každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Štátna príslušnosť je vymedzená vnútroštátnymi právnymi predpismi tohto členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa, ale nenahrádza štátnu príslušnosť jednotlivca. Európske občianstvo zahŕňa určité práva a povinnosti nad rámec práv a povinností vyplývajúcich zo štátnej príslušnosti členského štátu. V rozsudku vo veci C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern generálny advokát Súdneho dvora Európskej únie Poiares Maduro vysvetlil rozdiel takto (odsek 23 stanoviska):

„Ide o dva pojmy, ktoré sú na jednej strane neoddeliteľne spojené a na druhej strane samostatné. Predpokladom občianstva Únie je štátne občianstvo členského štátu, ale vo vzťahu k štátnemu občianstvu tiež ide o samostatný právny a politický pojem. Štátne občianstvo členského štátu neumožňuje len prístup k uplatňovaniu práv priznávaných právom Spoločenstva, ale robí z nás občanov Európskej únie. Európske občianstvo predstavuje viac než len súbor práv, ktoré by mohli byť aj samostatne priznané tým osobám, ktoré toto občianstvo nemajú. Občianstvo Únie predpokladá existenciu vzťahu medzi európskymi občanmi, ktorý má politickú povahu, aj keď nejde o vzťah príslušnosti k určitému ľudu. (...) Spočíva na vzájomnom záväzku otvoriť svoje príslušné politické spoločenstvá ostatným európskym občanom a vytvoriť novú formu občianskej a politickej solidarity na európskej úrovni.

Nevyžaduje existenciu akéhosi národa, ale je založené na existencii európskeho politického priestoru, z ktorého vyplývajú určité práva a povinnosti. V rozsahu, v akom nezahŕňa existenciu európskeho národa, sa občianstvo Únie pojmovo neviaže na štátne občianstvo. Ako už uviedol jeden autor, celkom nová koncepcia európskeho občianstva spočíva v skutočnosti, že „Únia prináleží a skladá sa z občanov, ktorí z dôvodu určenia ich samotnej podstaty nemajú rovnaké štátne občianstvo“. Naopak tým, že štátne občianstvo predstavuje podmienku nadobudnutia štatútu európskeho občana, chceli dať členské štáty najavo, že nová forma občianstva nerobí sporným prvotný vzťah k našim národným politickým spoločenstvám. Táto väzba so štátnym občianstvom jednotlivých členských štátov tak potvrdzuje skutočnosť, že



môže existovať (a v skutočnosti existuje) občianstvo, ktoré nie je určené štátnou príslušnosťou.

To je zázrak občianstva Únie: občianstvo Únie posilňuje väzby, ktoré nás spájajú s našimi štátmi (v rozsahu, v akom sme európskymi občanmi práve preto, že sme štátnymi príslušníkmi našich štátov), a zároveň nás od týchto väzieb oslobodzuje (v rozsahu, v akom sme v súčasnosti občanmi mimo našich štátov). Prístup k európskemu občianstvu sa uskutočňuje prostredníctvom štátneho občianstva členského štátu, ktoré je upravené vnútroštátnym právom, ale ako každá forma občianstva predstavuje základ nového politického priestoru, z ktorého vyplývajú práva a povinnosti, ktoré sú stanovené právom Spoločenstva a nie sú závislé na štáte. (...) Práve z tohto dôvodu, hoci platí, že podmienkou prístupu k občianstvu Únie je štátne občianstvo členského štátu, je tiež pravda, že súbor práv a povinností spojených s občianstvom Únie nemôže byť bezdôvodne obmedzený štátnym občianstvom.“

Ak Spojené kráľovstvo vystúpi z EÚ, bude treba rozhodnúť o nadobudnutých právach britských štátnych príslušníkov s pobytom v členských štátoch a občanov EÚ žijúcich v Spojenom kráľovstve. V priebehu rokov každý členský štát priznal svojim štátnym príslušníkom právne dedičstvo práv, a takisto právne predpisy EÚ vytvárajú podľa judikatúry Súdneho dvora (*Van Gend & Loos*) niekoľko individuálnych práv, ktoré sú priamo vymožitelné na súdoch. Obmedzenia tohto právneho dedičstva by sa mohli považovať za otázku vnútroštátneho práva, ktoré im dáva účinok. Ak by Spojené kráľovstvo odchodom zrušilo účinky zmlúv, v zásade by sa ich už nemohlo dovolávať na súdoch Spojeného kráľovstva.

B. Podstata občianstva (článok 20 ZFEÚ)

Občianstvo predstavuje pre všetkých občanov Únie tieto práva:

- právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov (článok 21 ZFEÚ) ([4.1.3](#)),
- právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí (článok 22 ods. 1 ZFEÚ) členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu (pokiaľ ide o pravidlá účasti na voľbách do orgánov samosprávy, pozri smernicu 94/80/ES z 19. decembra 1994, a pokiaľ ide o pravidlá volieb do Európskeho parlamentu, pozri smernicu 93/109/ES zo 6. decembra 1993) ([1.3.4](#)),
- právo na diplomatickú ochranu na území tretej krajiny (ktorá nie je členom EÚ) zo strany diplomatických alebo konzulárnych orgánov iného členského štátu, ak ich vlastná krajina v ňom nemá diplomatické zastúpenie, v rovnakej miere, v akej sa poskytuje príslušníkom tohto členského štátu,
- právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament a právo obrátiť sa na ombudsmana (obe článok 24 ZFEÚ) vymenovaného Európskym parlamentom s cieľom riešiť prípady nesprávneho úradného postupu inštitúcií alebo orgánov EÚ. Tieto postupy sú upravené v článkoch 227 a 228 ZFEÚ ([1.3.16](#) a [4.1.4](#)),
- právo obrátiť sa písomne na ktorúkoľvek inštitúciu alebo orgán EÚ v niektorom z jazykov členských štátov a právo na odpoveď v tom istom jazyku (článok 24 ods. 4 ZFEÚ),



- právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie, ktoré podlieha určitým podmienkam (článok 15 ods. 3 ZFEÚ).

C. Rozsah

S výnimkou volebných práv je podstatou občianstva Únie v súčasnosti do značnej miery len systematické utriedenie existujúcich práv (najmä práv týkajúcich sa slobody pohybu, práva na pobyt a práva podávať petície), ktoré sú už zakotvené v primárnych právnych predpisoch na základe politického plánu.

Na rozdiel od konštitucionálneho smerovania, ktoré v európskych štátoch pretrváva od roku 1789, keď bola vo Francúzsku prijatá Deklarácia práv človeka a občana, sa občianstvo Únie nezlučuje so zárukou využívania základných práv. V článku 6 Zmluvy o EÚ sa stanovuje, že Únia uznáva práva uvedené v CHZPEÚ a pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale nevymedzuje sa v ňom právny štatút občianstva Únie.

Z občianstva Únie doteraz – napriek zneniu článku 20 ods. 2 ZFEÚ – pre občanov Únie nevyplývajú žiadne povinnosti. To predstavuje zásadný rozdiel medzi občianstvom Únie a štátnou príslušnosťou členských štátov.

D. Európska iniciatíva občanov (4.1.5)

V článku 11 ods. 4 Zmluvy o EÚ sa stanovuje nové právo občanov Únie: „Občania Únie, ktorých počet dosiahne najmenej jeden milión a ktorí sú štátnymi príslušníkmi významného počtu členských štátov, sa môžu ujať iniciatívy a vyzvať Európsku komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania zmlúv je potrebný právny akt Únie.“ Podmienky predloženia a prijateľnosti takejto iniciatívy občanov sú stanovené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011. Jej hlavné ustanovenia sú opísané v [4.1.5](#).

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Občania EÚ priamou voľbou Európskeho parlamentu uplatňujú jedno zo svojich základných práv v EÚ – právo na demokratickú účasť na európskom politickom rozhodovacom procese (článok 39 CHZPEÚ). Pokiaľ ide o podmienky voľby poslancov, Parlament sa vždy zasadzoval o zavedenie jednotného volebného systému vo všetkých členských štátoch. V článku 223 ZFEÚ sa ustanovuje, že Parlament na tento účel vypracuje návrh („s cieľom prijať ustanovenia potrebné na umožnenie priamych a všeobecných volieb jeho poslancov konané jednotným postupom vo všetkých členských štátoch alebo v súlade so zásadami spoločnými pre všetky členské štáty.“). Rada následne vypracuje potrebné ustanovenia (jednomyseľne a po udelení súhlasu väčšiny poslancov Parlamentu), ktoré nadobudnú platnosť po ich schválení členskými štátmi v súlade s ich príslušnými vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami ([1.3.4](#)).

Parlament si vždy želal, aby sa inštitút občianstva Únie spájal s rozsiahlymi právami. Presadzoval vymedzenie občianstva na autonómnom základe Únie tak, aby mali občania EÚ nezávislý štatút. Od začiatku taktiež presadzoval začlenenie základných a ľudských práv do primárnych právnych predpisov a žiadal, aby občania EÚ mali právo



podať žalobu na Súdnom dvore v prípade porušenia týchto práv inštitúciami EÚ alebo členským štátom (uznesenie z 21. novembra 1991).

Pri rokovaniach o Amsterdamskej zmluve Parlament opätovne žiadal o rozšírenie práv spojených s občianstvom EÚ a kritizoval skutočnosť, že táto zmluva neznamena výraznejší pokrok v otázke obsahu občianstva Únie, či už z hľadiska individuálnych alebo kolektívnych práv.

V súlade s požiadavkami Parlamentu sa v článku 263 ods. 4 ZFEÚ ustanovuje, že akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj proti regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.

Pokiaľ ide o právo na prístup k dokumentom, Parlament prijal 17. decembra 2009 uznesenie o zlepšeníach právneho rámca v oblasti prístupu k dokumentom po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy. Zdôrazňuje predovšetkým nevyhnutnosť rozšíriť rozsah pôsobnosti [nariadenia \(ES\) č. 1049/2001](#) na všetky inštitúcie alebo orgány, na ktoré sa pôvodný text nevzťahuje.

Pokiaľ ide o iniciatívu európskych občanov, zástupcovia Komisie sa tri mesiace po predložení iniciatívy občanov, ktorá získala potrebné množstvo podporných vyhlásení, stretnú s organizátormi, a organizátori môžu tiež prezentovať svoju iniciatívu na verejnom vypočutí v Európskom parlamente. Vypočutie zorganizuje výbor zodpovedný za problematiku príslušnej iniciatívy občanov (článok 211 rokovacieho poriadku Parlamentu).

Pokiaľ ide o použitie mechanizmu sankcií stanoveného v článku 7 Zmluvy o EÚ proti členskému štátu, má Parlament právo iniciatívy (čl. 7 ods. 1), na základe ktorého môže vyzvať na použitie prvého z týchto mechanizmov, a právo vykonávať demokratickú kontrolu, keďže musí udeliť súhlas s ich uplatňovaním (čl. 7 ods. 2).

Pokiaľ ide o kontroverznú otázku zlatých víz, keď niektoré členské štáty predávajú svoje štátne občianstvo, a teda občianstvo EÚ, s cieľom prilákať zahraničných investorov, Parlament v [uznesení zo 16. januára 2014](#) vyhlásil, že cenu hodnôt a výdobytkov spojených s občianstvom EÚ nemožno určiť.

Udo Bux
05/2019

