



DRŽAVLJANI UNIJE IN NJIHOVE PRAVICE

Pravice posameznikov in evropsko državljanstvo so opredeljeni v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) in členu 9 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Gre za pomembne dejavnike pri nastajanju evropske identitete. Če država članica hudo krši temeljne vrednote Unije, ji je možno naložiti sankcije.

PRAVNA PODLAGA

Členi 2, 3, 7 in od 9 do 12 PEU, členi od 18 do 25 PDEU in členi od 39 do 46 Listine EU o temeljnih pravicah ([4.1.2.](#)).

CILJI

Zakonodaja EU posameznikom zagotavlja številne pravice, ki so neposredno izvršljive na sodiščih, in sicer tako horizontalno (med posamezniki) kot vertikalno (med posameznikom in državo). O uvedbi evropskega državljanstva z natančno določenimi pravicami in dolžnostmi so razmišljali že v šestdesetih letih dvajsetega stoletja. Navdih za to je bil prosti pretok oseb, ki ga predvidevajo ustanovne pogodbe. Po pripravah, ki so se začele sredi sedemdesetih let, je leta 1992 v Maastrichtu sprejeta Pogodba o Evropski uniji določila, da je eden izmed ciljev Unije „okrepiti varstvo pravic in interesov državljanov držav članic z uvedbo državljanstva Unije“. Temu je bil posvečen novi del Pogodbe o Evropski skupnosti – PES (prejšnji členi od 17 do 22).

Podobno kot nacionalno državljanstvo naj bi tudi državljanstvo Evropske unije določalo razmerje med državljanom in Evropsko unijo, ki bi ga opredeljevali pravice, dolžnosti ter sodelovanje v političnem življenju. Tako naj bi premostili razkorak med tem, da imajo ukrepi Unije vse večji vpliv na državljane, in dejstvom, da so uživanje (temeljnih) pravic, izpolnjevanje dolžnosti in udeleževanja v demokratičnih procesih skoraj izključno v nacionalni pristojnosti. Člen 15(3) PDEU vsaki fizični ali pravni osebi v državi članici dodeljuje pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije. Člen 16 te pogodbe vsebuje pravico do varstva osebnih podatkov ([4.2.8.](#)). Členu 2 PEU določa, da „Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin“.

Člen 7 PEU povzema določbo iz predhodne Pogodbe iz Nice ([1.1.4.](#)), ki hkrati vzpostavlja mehanizem za preprečevanje v primeru „očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila“ vrednote iz člena 2 PEU, ter mehanizem za izvajanje sankcij v primeru, da ena od držav članic hujše in vztrajno krši te vrednote. V prvi fazi



bi Komisija pozvala Evropski svet, naj soglasno ugotovi, da tako tveganje obstaja (člen 7(2)). To bi nato sprožilo postopek, ki bi lahko vodilo do tega, da država članica izgubi pravico glasovanja v Svetu. Mehanizem je bil prvič sprožen leta 2017 zoper Poljsko, zaradi reforme vrhovnega sodišča.

Poleg tega je predvidena močnejša zaščita pravic in interesov državljanov držav članic oziroma državljanov EU v odnosih EU s širšim svetom (člen 3(5) Pogodbe o Evropski uniji).

DOSEŽKI

Dolgo je pravno podlago za pravice državljanov na ravni EU tvorila predvsem sodna praksa Sodišča Evropske unije. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in Listine EU o temeljnih pravicah se je ta pravna podlaga razširila na pravo evropsko državljanstvo.

A. Opredelitev državljanstva EU

Po členu 9 PEU in členu 20 PEU je državljan Unije vsak, ki je državljan katere od držav članic, državljanstvo pa izhaja iz zakonodaje posameznih držav članic. Državljanstvo Unije nacionalnega državljanstva ne nadomešča, marveč ga dopolnjuje ter poleg pravic in dolžnosti, ki jih prinaša državljanstvo držav članic, vključuje še številne dodatne pravice in dolžnosti. V zadevi C-135/08, Janko Rottmann proti Freistaat Bayern, je generalni pravobranilec Evropskega sodišča Miguel Poiares Maduro obrazložil razliko (odstavek 23 mnenja):

„Gre za pojma, ki sta neločljivo povezana in hkrati samostojna. Državljanstvo Unije predpostavlja državljanstvo države članice, vendar je tudi pravni in politični pojem, ki je neodvisen od pojma nacionalnega državljanstva. Državljanstvo države članice ne daje samo dostopa do uživanja pravic, podeljenih s pravom Skupnosti, temveč iz nas naredi tudi državljane Unije. Evropsko državljanstvo je več kot skupek pravic, ki bi bile lahko same po sebi podeljene tudi tistim, ki nimajo tega državljanstva. Predpostavlja obstoj politične vezi med evropskimi državljani, čeprav ne gre za pripadnost narodu. (...) Temelji na njihovi vzajemni zavezi, da omogočijo dostop do svojih političnih skupnosti drugim evropskim državljanom in ustvarijo novo obliko državljanstva in politične solidarnosti na evropski ravni.

Ne zahteva obstoja naroda, ampak temelji na obstoju evropskega političnega prostora, iz katerega izhajajo pravice in obveznosti. Ker ne zahteva obstoja evropskega naroda, to državljanstvo pojmovno izhaja iz ločitve od nacionalnega državljanstva. Kot je ugotovil neki avtor, je radikalna inovativnost pojma evropskega državljanstva v tem, da „Unija pripada državljanom in jo sestavljajo državljani, ki po definiciji nimajo istega državljanstva“. Nasprotno, s tem da so države članice državljanstvo države kot pogoj za evropsko državljanstvo, so želele opozoriti, da ta nova oblika državljanstva ne ustvarja dvoma o prvotni pripadnosti nacionalnim političnim skupnostim. Tako je ta povezava z državljanstvom različnih držav članic priznanje dejstva, da lahko obstaja (in v resnici obstaja) državljanstvo, ki ni določeno z nacionalnim.

To je čudež državljanstva Unije: krepki vezi, ki nas povezujejo z našimi državami (evropski državljani smo prav zato, ker smo državljani svojih držav), in nas hkrati osvobajajo teh držav (zdaj smo državljani onkraj svojih držav). Evropsko državljanstvo se dobi z državljanstvom države članice, ki ga ureja nacionalno pravo, vendar je kot vsaka



oblika državljanstva temelj novega političnega prostora, iz katerega izhajajo pravice in obveznosti, ki so določene v pravu Skupnosti in niso odvisne od države. (...) Zato če je državljanstvo države članice res pogoj za dostop do državljanstva Unije, je tudi res, da vse pravice in obveznosti, povezane s tem državljanstvom, ne morejo biti neupravičeno omejene s prvim.“

Če Združeno kraljestvo zapusti EU, bi bilo treba odločiti, kako ravnati s pridobljenimi pravicami britanskih državljanov, ki prebivajo v drugih državah članicah, in državljanov EU, ki živijo v Združenem kraljestvu. Vsaka država članica s časom opremi svoje državljanke z dediščino pravic in tudi zakonodaja EU ustvarja številne individualne pravice, ki so neposredno izvršljive na sodiščih v skladu s sodno prakso Sodišča EU (*Van Gend in Loos*). Razumeti bi se dalo, da je ta pravna dediščina omejena z nacionalno zakonodajo, v kateri učinkuje. Če bi Združeno kraljestvo z zakonom razveljavilo učinke pogodb EU, se pred tamkajšnjimi sodišči načeloma ne bi bilo več mogoče sklicevati nanje.

B. Vsebina državljanstva (člen 20 PDEU)

Državljanstvo Unije za vse državljanke Unije pomeni:

- pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (člen 21 PDEU) ([4.1.3.](#));
- pravico voliti in biti izvoljen na volitvah v Evropski parlament ter na lokalnih volitvah v državi članici, v kateri prebivajo (člen 22(1) PDEU), in sicer pod enakimi pogoji kakor državljanke te države (za določbe o sodelovanju na lokalnih volitvah glej Direktivo 94/80/ES z dne 19. decembra 1994, za določbe o volitvah v Evropski parlament pa Direktivo 93/109/ES z dne 6. decembra 1993) ([1.3.4.](#));
- pravico do diplomatske in konzularne zaščite katere koli države članice na ozemlju tretje države (nečlanice Evropske unije), v kateri državljanova matična država nima predstavništva, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljanke navedene države članice;
- pravico naslavljanja peticije na Evropski parlament in se obrniti na varuha človekovih pravic (oboje člen 24 PDEU), ki ga imenuje Evropski parlament, glede nepravilnosti pri delovanju institucij ali organov EU. Te postopke urejata člena 227 in 228 PDEU ([1.3.16.](#) in [4.1.4.](#));
- pravico pisati institucijam ali organom EU v enem od jezikov držav članic in prejeti odgovor v istem jeziku (člen 24(4) PDEU);
- pravico dostopati do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju nekaterih pogojev (člen 15(3) PDEU).

C. Področje uporabe

Z izjemo volilnih pravic je vsebina državljanstva Unije zaenkrat predvsem sistematična ureditev veljavnih pravic (zlasti svobode gibanja, pravice do prebivanja in pravice do peticije), ki so iz političnih razlogov zapisane v primarno zakonodajo.

Za razliko od ustavnih pravic, kot jih v evropskih državah razumemo že vse od francoske deklaracije o pravicah človeka in državljanke iz leta 1789, državljanstvo Unije ne daje posebnih jamstev glede temeljnih pravic. Člen 6 PEU določa, da Unija priznava



pravice iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter da bo pristopila k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne določa pa natančneje pravnega statusa državljanstva Unije.

Čeprav člen 20(2) PDEU omenja tudi dolžnosti, jih državljanstvo Unije državljanom zaenkrat še ne nalaga, s tem pa se bistveno razlikuje od državljanstva držav članic.

D. Evropska državljanska pobuda (4.1.5.)

Člen 11(4) PEU določa novo pravico državljanov EU, namreč da lahko najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic s svojo pobudo pozove Evropsko komisijo, da v okviru svojih pristojnosti vložijo ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje primarnih pogodb treba sprejeti pravni akt Unije. Pogoje za predložitev ter dopustnost državljanske pobude določa Uredba (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta. Poglavitne določbe o tem so opisane v poglavju [4.1.5.](#)

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Državljan EU z neposrednimi volitvami v Evropski parlament izvajajo eno svojih temeljnih pravic v EU, to je demokratična udeležba v evropskem postopku sprejemanja političnih odločitev (člen 39 Listine EU o temeljnih pravicah). Parlament se je v zvezi z izvolitvijo svojih poslancev vedno zavzemal za vzpostavitev enotnega volilnega sistema v vseh državah članicah. Člen 223 PDEU določa, da Parlament pripravi predlog o tem („predlog določb, potrebnih za volitve svojih članov s splošnim in neposrednim glasovanjem po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam“). Svet bo nato sprejel ustrezne določbe (o tem bo odločal soglasno in po odobritvi večine poslancev Evropskega parlamenta), ki bodo začele veljati po odobritvi v državah članicah v skladu z njihovo ustavno ureditvijo ([1.3.4.](#)).

Parlament si že ves čas prizadeva, da bi državljanstvo EU obsegalo celovit sklop pravic. Zavzemal se je, da bi bilo državljanstvo Unije neodvisno določeno na ravni EU, tako da bi imeli državljani Unije neodvisen status. Poleg tega je vselej zagovarjal vključitev temeljnih in človekovih pravic v primarno zakonodajo in zahteval, naj bodo državljani EU upravičeni do sprožanja postopkov na Sodišču Evropske unije, kadar institucije EU ali države članice kršijo te pravice (resolucija z dne 21. novembra 1991).

Med pogajanjem o Amsterdamski pogodbi je Parlament ponovno pozval k razširitvi pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije. Izrazil je kritiko, ker Pogodba niti glede individualnih niti kolektivnih pravic ni prinesla pomembnega napredka za vsebino državljanstva EU.

V skladu z zahtevami Evropskega parlamenta člen 263(4) PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe začnejo postopek za izpodbijanje nanje naslovljenih aktov ali aktov, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper regulativne akte, ki se neposredno nanašajo nanje, a ne vsebujejo izvedbenih ukrepov.

Parlament je 17. decembra 2009 v zvezi s pravico dostopa do dokumentov sprejel resolucijo o izboljšavah, ki jih je treba uvesti v pravni okvir za dostop do dokumentov po uveljavitvi Lizbonske pogodbe. Med drugim je poudaril, da je treba razširiti področje



uporabe [Uredbe \(ES\) št. 1049/2001](#) na vse institucije in organe, ki jih izvorno besedilo ne zajema.

Predstavniki Komisije se morajo tri mesece po vložitvi evropske državljanske pobude sestati z organizatorji, obenem pa je organizatorjem tudi omogočeno, da pobudo javno predstavijo v Evropskem parlamentu. Predstavitev organizira odbor, pristojen za področje evropske državljanske pobude (člen 211 Poslovnika Evropskega parlamenta).

Kar zadeva sprožitev mehanizma sankcij zoper državo članico iz člena 7 PEU, ima Evropski parlament tako pravico do pobude (člen 7(1)), s katero lahko pozove k izvajanju prvega mehanizma, kot tudi pravico do demokratičnega nadzora, saj mora odobriti njuno izvajanje (člen 7(2)).

V zvezi s spornim vprašanjem „zlatih vizumov“, ko nekatere države članice prodajajo svoje nacionalno državljanstvo in s tem državljanstvo EU, da bi pritegnile tuje vlagatelje, je Parlament v [resoluciji z dne 16. januarja 2014](#) poudaril, da vrednot in dosežkov, povezanih z državljanstvom EU, ni mogoče ovrednotiti z denarjem.

Udo Bux
05/2019

