



UNIONSMEDBORGARNA OCH DERAS RÄTTIGHETER

Enskilda medborgares rättigheter och unionsmedborgarskapet ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 9 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). De är centrala faktorer för att utveckla den europeiska identiteten. En medlemsstat som allvarligt åsidosätter unionens grundläggande värden kan bestraffas.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 2, 3, 7 och 9–12 i EU-fördraget, artiklarna 18–25 i EUF-fördraget och artiklarna 39–46 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (se faktablad [4.1.2](#)).

MÅL

Genom EU-rätten skapas ett antal individuella rättigheter som direkt kan åberopas i domstol, både horisontellt (enskilda emellan) och vertikalt (mellan den enskilde och staten). Redan under 1960-talet började man, med inspiration av den fria rörlighet för personer som föreskrevs i fördragen, att överväga att införa ett unionsmedborgarskap med väl definierade rättigheter och skyldigheter. Förberedelser inleddes i mitten av 1970-talet, och i Maastricht 1992 antogs så EU-fördraget, enligt vilket unionen ska ha som mål att ”stärka skyddet av medlemsstaternas medborgares rättigheter och intressen genom att införa ett unionsmedborgarskap”. Ett nytt avsnitt i EG-fördraget (f.d. artiklarna 17–22) infördes om detta unionsmedborgarskap.

I likhet med det nationella medborgarskapet ska unionsmedborgarskapet avse ett förhållande mellan medborgaren och Europeiska unionen, vilket definieras av rättigheter, skyldigheter och politisk delaktighet. Syftet är att överbrygga den klyfta som uppstår på grund av att unionsmedborgarna i allt högre grad påverkas av EU-åtgärder samtidigt som åtnjutande av (grundläggande) rättigheter, uppfyllande av skyldigheter och deltagande i demokratiska förfaranden nästan uteslutande är nationella angelägenheter. Genom artikel 15.3 i EUF-fördraget ges varje fysisk eller juridisk person i en medlemsstat rätt att ha tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar. I artikel 16 i EUF-fördraget föreskrivs rätten till skydd av personuppgifter (se faktablad [4.2.8](#)). Artikel 2 i EU-fördraget fastslår att ”[u]nionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter”.



I artikel 7 i EU-fördraget återfinns en bestämmelse som fanns även i det föregående Nicefördraget (se faktablad [1.1.4](#)) och som omfattar både en förebyggande mekanism om "det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter" värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget och en sanktionsmekanism i den händelse man konstaterar att en medlemsstat "allvarligt och ihållande åsidosätter" dessa värden. I ett första skede skulle kommissionen uppmana Europeiska rådet att enhälligt konstatera att det fanns en sådan risk (artikel 7.2). Detta skulle sedan sätta i gång ett förfarande som kan leda till att en medlemsstat går miste om sin rösträtt i rådet. Denna mekanism aktiverades för första gången 2017 mot Polen på grund av reformen av landets högsta domstol.

Dessutom ska skyddet av medlemsstaternas medborgares/unionsmedborgarnas rättigheter och intressen stärkas i EU:s förbindelser med den övriga världen (artikel 3.5 i EU-fördraget).

RESULTAT

Under lång tid bestod den rättsliga grunden för medborgares rättigheter på EU-nivå huvudsakligen av rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Sedan Lissabonfördraget och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna trädde i kraft har den rättsliga grunden utökats till verkligt medborgarskap i Europeiska unionen.

A. Definition av unionsmedborgarskapet

Varje person som är medborgare i en medlemsstat är unionsmedborgare, enligt artikel 9 i EU-fördraget och artikel 20 i EUF-fördraget. Nationaliteten definieras i enlighet med de nationella lagarna i den staten. Unionsmedborgarskapet kompletterar, men ersätter inte, det nationella medborgarskapet. EU-medborgarskapet omfattar ett antal rättigheter och skyldigheter utöver dem som är kopplade till medborgarskapet i en medlemsstat. I mål C-135/08, Janko Rottman mot Freistaat Bayern, förklarades skillnaden av generaladvokat Poiares Maduro vid EU-domstolen på följande sätt (punkt 23 i yttrandet):

"Det rör sig om två begrepp som samtidigt är både ouplösligt sammanknutna och självständiga. Unionsmedborgarskapet förutsätter ett medborgarskap i en medlemsstat, men det är också ett juridiskt och politiskt koncept som är självständigt i förhållande till det nationella medborgarskapet. Ett medborgarskap i en medlemsstat ger inte bara tillgång till åtnjutandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten, den gör oss till medborgare i Europeiska unionen. Unionsmedborgarskapet är mer än en samling rättigheter som, i sig, skulle kunna beviljas även dem som inte innehar det. Det förutsätter att det föreligger en anknytning av politisk art mellan unionsmedborgarna, även om det inte rör sig om anknytning som avser tillhörighet till ett folk. [...] Den bygger på deras ömsesidiga åtagande att öppna sina respektive politiska gemenskaper för andra unionsmedborgare och att skapa en ny form av medborgerlig och politisk solidaritet på europeisk nivå.

Den kräver inte att det finns ett folk, men grundar sig på förekomsten av ett europeiskt politiskt område, från vilket rättigheter och skyldigheter uppkommer. Eftersom detta område inte kräver att det finns ett europeiskt folk, frigör sig medborgarskapet i begreppsmässigt hänseende från nationaliteten. Som en kommentator har påpekat består den radikalt nyskapande karaktär som präglar konceptet unionsmedborgarskap



i den omständigheten att '[u]nionen tillhör, består av, medborgare som per definition inte har samma nationalitet'. Genom att göra medborgarskap i en medlemsstat till ett villkor för att vara unionsmedborgare, har medlemsstaterna tvärtom önskat markera att denna nya form av medborgarskap inte innebär att det förstnämnda medborgarskapet i våra nationella politiska gemenskaper ifrågasätts. Såttillvida utgör detta band med de olika medlemsstaternas medborgarskap ett erkännande av den omständigheten att det kan föreligga (och faktiskt föreligger) ett medborgarskap som inte avgörs av nationaliteten.

Detta är miraklet med unionsmedborgarskapet. Det förstärker de band som förenar oss med våra stater (eftersom vi är unionsmedborgare just för att vi är nationella medborgare i våra stater) och samtidigt frigör den oss (eftersom vi numera är medborgare utöver våra stater). Åtnjutandet av unionsmedborgarskapet går via ett medborgarskap i en medlemsstat, som regleras i nationell rätt, men det utgör, liksom alla former av medborgarskap, grunden för ett nytt politiskt område, från vilket det växer fram rättigheter och skyldigheter som fastställs i gemenskapsrätten och inte är beroende av staten. [...] Det är av detta skäl som det, även om medborgarskap i en medlemsstat visserligen utgör ett villkor för att erhålla unionsmedborgarskap, även är riktigt att samtliga rättigheter och skyldigheter som är knutna till det sistnämnda inte kan begränsas av den förstnämnda utan sakliga skäl.”

Om Storbritannien lämnar EU skulle ett beslut behöva fattas om de förvärvade rättigheterna för brittiska medborgare som är bosatta i andra medlemsstater och för EU-medborgare som bor i Storbritannien. Genom åren har varje medlemsstat försett sina medborgare med ett rättsligt arv av rättigheter, och EU-rätten skapar också ett antal individuella rättigheter som direkt kan åberopas i domstol, enligt EU-domstolens rättspraxis (målet Van Gend & Loos). Begränsningar av detta rättsliga arv skulle kunna ses som delar av den nationella lagstiftning genom vilken de får verkan. Om Storbritanniens Repeal Bill, dvs. lagen om upphävande av EU-rätten, skulle upphäva fördragets verkan skulle de i princip inte längre kunna åberopas i Storbritanniens domstolar.

B. Medborgarskapets innehåll (artikel 20 i EUF-fördraget)

För samtliga medborgare i unionen innebär medborgarskapet

- rätt att fritt röra sig och bosätta sig på medlemsstaternas territorium (artikel 21 i EUF-fördraget) (se faktablad [4.1.3](#)),
- rätt att rösta och ställa upp som kandidat vid val till Europaparlamentet och vid kommunala val (artikel 22.1 i EUF-fördraget) i den medlemsstat där de är bosatta, på samma villkor som bosättningslandets medborgare (se direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet i kommunala val och direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet) (se faktablad [1.3.4](#)),
- rätt att, på ett tredjelands (land utanför EU) territorium där den medlemsstat som hen är medborgare i inte är diplomatiskt representerad, erhålla diplomatiskt skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten,



- rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och rätt att vända sig till den av Europaparlamentet tillsatta ombudsmannen (båda enligt artikel 24 i EUF-fördraget) beträffande fall av administrativa missförhållanden vid unionens institutioner eller organ; dessa förfaranden regleras i artikel 227 respektive 228 i EUF-fördraget (se faktablad [1.3.16](#) och [4.1.4](#)),
- rätt att skriftligen vända sig till unionens institutioner eller organ på något av medlemsstaternas språk och få svar på samma språk (artikel 24 fjärde stycket i EUF-fördraget),
- rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt vissa villkor (artikel 15.3 i EUF-fördraget).

C. Tillämpningsområde

Med undantag för rösträtt och valbarhet är det innehåll som man hittills lyckats förse unionsmedborgarskapet med i stor utsträckning endast en systematisering av befintliga rättigheter (särskilt i fråga om den fria rörligheten, rätten till bosättning och rätten att inge framställningar), men dessa ingår numera i primärrätten på grundval av en politisk idé.

Till skillnad från de europeiska staternas författningar alltsedan den franska människo- och medborgarrättsförklaringen från 1789 är unionsmedborgarskapet inte förbundet med några särskilda garantier för grundläggande rättigheter. Artikel 6 i EU-fördraget fastställer att unionen erkänner de rättigheter som anges i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) och kommer att ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, men hänvisar inte till unionsmedborgarskapets rättsliga ställning.

Hittills innebär unionsmedborgarskapet – trots formuleringen i artikel 20.2 i EUF-fördraget – inga skyldigheter för unionsmedborgarna. Detta är en väsentlig skillnad mellan unionsmedborgarskapet och det nationella medborgarskapet.

D. Det europeiska medborgarinitiativet (se faktablad [4.1.5](#))

Artikel 11.4 i EU-fördraget ger unionsmedborgarna en ny rättighet: ”Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen.” Villkoren för att lägga fram ett sådant medborgarinitiativ och att avgöra dess tillåtlighet anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011. Dess viktigaste bestämmelser beskrivs i faktablad [4.1.5](#).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Genom att rösta vid valet till Europaparlamentet i direkta val utövar unionsmedborgarna en av sina centrala rättigheter i EU, det vill säga demokratisk delaktighet i den politiska beslutsprocessen i Europa (artikel 39 i stadgan). När det gäller metoden för val av dess ledamöter har Europaparlamentet alltid krävt att ett enhetligt valsysteem ska införas i alla medlemsstater. I artikel 223 i EUF-fördraget föreskrivs att parlamentet ska utarbeta ett utkast i det syftet (”nödvändiga bestämmelser för val av dess ledamöter genom



allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater”). Rådet ska sedan fastställa de nödvändiga bestämmelserna (som ska antas enhälligt efter att ha godkänts av en majoritet av Europaparlamentets ledamöter), som ska träda i kraft efter att de godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser (se faktablad [1.3.4](#)).

Europaparlamentet har alltid velat förse unionsmedborgarskapet med omfattande rättigheter, och förordade att unionsmedborgarskapet skulle ges en definition med en självständig unionsgrund, i syfte att garantera unionsmedborgaren en självständig ställning. Dessutom arbetade parlamentet redan från början för att grundläggande och mänskliga rättigheter skulle skrivas in i primärrätten och begärde att unionsmedborgarna skulle ges rätten att väcka talan inför EU-domstolen om dessa rättigheter kränktes av EU-institutioner eller medlemsstater (resolution av den 21 november 1991).

Under förhandlingarna om Amsterdamfördraget begärde Europaparlamentet återigen att de rättigheter som är förknippade med unionsmedborgarskapet utökas, och kritiserade att fördraget inte inneburit några tillräckliga framsteg i fråga om medborgarskap, varken i fråga om individuella eller i fråga om kollektiva rättigheter.

I linje med Europaparlamentets begäranden föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget att alla fysiska eller juridiska personer får väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

När det gäller rätten till tillgång till handlingar antog parlamentet den 17 december 2009 en resolution om nödvändiga förbättringar av den rättsliga ramen för tillgång till handlingar efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Parlamentet betonade bland annat vikten av att utöka tillämpningsområdet för [förordning \(EG\) nr 1049/2001](#) till att även gälla alla de institutioner och organ som inte omfattas av den ursprungliga texten.

När det gäller det europeiska medborgarinitiativet träffas, tre månader efter ingivandet av ett medborgarinitiativ, företrädare för kommissionen och organisatörerna, som också har möjlighet att presentera sitt initiativ vid en offentlig utfrågning i Europaparlamentet. Utfrågningen anordnas av det utskott som är ansvarigt för det ämne som omfattas av medborgarinitiativet (artikel 211 i parlamentets arbetsordning).

När det gäller den sanktionsmekanism gentemot en medlemsstat som föreskrivs i artikel 7 i EU-fördraget, har Europaparlamentet både initiativrätt (artikel 7.1) – rätt att begära att den första av dessa mekanismer tillämpas – och rätt att utöva demokratisk kontroll, eftersom parlamentet måste godkänna genomförandet av mekanismerna (artikel 7.2).

När det gäller den kontroversiella frågan om ”guldvisum”, där vissa medlemsstater säljer sitt nationella medborgarskap – och därmed EU-medborgarskapet – för att locka till sig utländska investerare, hävdade parlamentet i en [resolution av den 16 januari 2014](#) att de värderingar och resultat som är knutna till unionsmedborgarskapet inte kan förse med en prislapp.



Udo Bux
05/2019

