

## DRŽAVLJANSTVO IN EVROPSKA UNIJA

**Povzetek.** *Država za urejanje vprašanja pridobitve in izgube državljanstva ne potrebuje potrditve s strani mednarodnega prava, mednarodno pravo pa tudi ne predpisuje državi, kakšni so primerni pravni kriteriji. Mednarodno pravo postavlja temeljne omejitve, po katerih lahko država ureja le svoje državljanstvo, ne pa tudi državljanstva drugih držav. Še več, druge države imajo možnost, da ne priznavajo vseh kriterijev za podelitev državljanstva. To pomeni, da država pri urejanju vprašanja državljanstva ni omejena z mednarodnim pravom; obstajajo omejitve, ki se bolj nanašajo na posledice, ki jih povzroči državljanstvo v mednarodni sferi, kjer je treba ločevati med pogoji za dodelitev državljanstva, ki so mednarodno sprejeti, in tistimi, ki niso. Pravni red v vseh evropskih državah podeljuje svojim državljanom več pravic kot pa tujcem, ki bivajo pri njih (n.pr. na področju človekovih pravic, ki se vežejo na politične aktivnosti). Pri tem moramo poudariti, da se je državljanski status državljanov v Evropski skupnosti že temeljito spremenil s sprejetjem veljavni določil o državljanstvu Evropske Unije. V prihodnjosti se bo z sprejetjem skupne evropske zakonodaje in uvedbo evropskega državljanstva pomen notranjih zakonodaj močno zmanjšal.*

**Ključni pojmi:** *državljanstvo, Evropska Unija, mednarodno pravo, država*

Vprašanje državljanstva sodi pod pristojnost suverenih in samostojnih držav. V prvem stavku 1. člena Haške konvencije leta 1930 je določeno, da ima vsaka država pravico, da svobodno odloča o tem, kdo so njeni državljani. Suverenost lahko opredelimo (poleg drugih definicij) tudi kot ustavno samostojnost, kar daje državi moč, da na svojem ozemlju vzpostavi politični in pravni sistem ter tudi, da določi jedro svoje populacije. To je populacija, ki »pripada« državi in katere interese je država dolžna braniti proti drugi državi. To je tudi populacija, ki so ji bile (posebno po ameriški in francoski revoluciji) podeljene posebne civilne, potem pa se politične pravice, ki jih varuje država.

Mednarodno pravo s področja človekovih pravic, ki predvideva zaščito za vse osebe, ne glede na nacionalnost in državljanstvo, ima v nekaterih državah zelo malo veljave. Pravica do vstopa v državo običajno velja le za državljane in/ali prebivalce te države. Večina notranjih zakonodaj in mednarodno pravo dajejo

\* Borivoj Kos, dipl. pravnik, svetovalec ministra, Ministrstvo za notranje zadeve R Slovenije

svojim prebivalcem na podlagi državljanstva politične pravice, predvsem volilno pravico in pravico do dela (predvsem v javnih službah) ter nekatere pravne in socialne pravice in ugodnosti (kot n.pr. pravico do nakupa nepremičnin). Nasprotno pa se obvezno služenje vojaškega roka omejuje le na državljanse moškega spola. Vse to je razumljivo, če upoštevamo, da so države suverene in neodvisne nacionalne tvorbe.

Državljanstvo je temeljni pogoj za uveljavljanje političnih pravic, pomembno pa tudi vpliva na obseg pravic, ki jih ima posameznik v pravnem sistemu. Čeprav je uveljavljeno, da ima vsaka država pravico, da sama določi komu bo podelila državljanstvo ter na podlagi katerih določil, pa kaže razvoj mednarodnega prava tendenco po omejevanju pravic, ki jih ima država na tem področju. Hkrati se vse bolj širi prepričanje, da naj bi država ne izvajala celotne jurisdikcije na področju državljanstva. Moč države bi bilo moč omejiti tudi z dolžnostjo države, da zagotovi popolno varstvo človekovih pravic.

Dejstvo je, da se zaradi uveljavljanja človekovih pravic vedno bolj zmanjšuje pomen državljanstva, predvsem zaradi mednarodnega prava na področju človekovih pravic ter ustavne in druge notranje zakonodaje. Mednarodno pravo na področju človekovih pravic običajno velja za vse osebe in obvezuje državo, da zaščiti vse osebe, ki so pod njeno jurisdikcijo, ne glede na nacionalno pripadnost in državljanstvo. V mednarodnem pravu obstajajo težnje, da bi se vsaj nekatere pravice razširile tudi na tužce, ki prebivajo v državi, ter celo na tiste, ki to državo le obiščejo.

Postavlja pa se vprašanje, ali je tradicionalni odnos do državljanstva še zadovoljiv v Evropi, ki se združuje, in v svetu, ki teži h globalnemu trgu in globalnemu načinu življenja? Različni avtorji trdijo, da je absolutna suverenost države v zatonu, obstaja pa trend, ki je zelo kompleksen in težko razpoznaven in zagovarja regionalni in globalni pristop (Rosas, 1995:33). V teh novih okvirih se načelo, da je državljanstvo (oziroma pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz državljanstva) prepuščeno domeni države, ne more uveljaviti. Lokalne vlade ne smejo imeti pravice do popolnoma proste izbire svojih državljanov, ki jo daje instrument podelitve državljanstva. Lahko rečemo, da je t.i. »pravica do državljanstva«, ki je opredeljena s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah iz leta 1948, že prvi pokazatelj, da je potrebno na to področje uvesti določeno mednarodno zakonodajo.

V primeru prepustitve ozemelj (odcepitev države) mednarodno običajno pravo ne daje nobenih jasnih navodil. Med strokovnjaki s tega področja vse bolj prevladuje mnenje, da bi morali prebivalci ozemlja, ki je bilo prepuščeno drugi državi, avtomatično izgubiti svoje izvirno državljanstvo in avtomatično pridobiti državljanstvo druge države. Pri tem se veliko omenjajo sporazumi o manjšinah, ki so bili podpisani po prvi svetovni vojni. Tak pogled se ne zdi preveč prepričljiv: prvič, že samo dejstvo, da se je zdelo (in se še vedno) potrebno podpisati take pogodbe, kaže na (še vedno) odsotnost splošnega načela; kasnejše pogodbe in praksa v posameznih državah niso bile dovolj enotne, da bi se tako načelo lahko razvilo.

Splošno sprejeto načelo je, da ima država, ki se odcepi, pravico (ne pa dolžnosti), da podeli državljanstvo domicilnemu prebivalstvu na prepuščenem ozemlju, seveda le v primeru, ko je bilo ozemlje pridobljeno na legalen način. Avtomatična podelitev državljanstva v takih primerih bi bila v nasprotju z

osnovnim principom, da država lahko samostojno odloča o tem, kdo so njeni državljani.

## Trendi v notranjih zakonodajah

### a) Pridobitev državljanstva

Pri pridobitvi državljanstva zakonodaja države v določenih primerih teži k obstoju večdržavljanstva. Večdržavljanstvo je še vedno splošno v veljavi pri otrocih, ki so rojeni v mešanem zakonu. Nekatere bivše socialistične države pa tudi v takšnih primerih težijo k preprečevanju večdržavljanstva ter zahtevajo odločitev le za eno državljanstvo. Pri pridobitvi državljanstva z naturalizacijo obstaja težnja, vsaj med zahodnoevropskimi državami, da bi omogočili naturalizacijo osebam, ki že dolgo prebivajo na njihovem ozemlju, še posebej delavcem migrantom in njihovim otrokom, tako da za naturalizacijo ne zahtevajo poprejšnjega oziroma hkratnega odpusta iz prejšnjega državljanstva. Vse to vodi k vsaj začasnemu stanju večdržavljanstva.

Določila, po katerih so ženske avtomatično pridobile državljanstvo svojega partnerja, so ukinjena. Poroka z državljanom lahko samo pospeši postopek naturalizacije, ne glede na spol partnerja, ki zaprosi za državljanstvo.

### b) Državljski status in notranje pravo

Pravni red v vseh evropskih državah podeljuje svojim državljanom več pravic kot pa tujcem, ki bivajo pri njih (n.pr. na področju človekovih pravic, ki se vežejo na politične aktivnosti). Pri tem moramo poudariti, da se je državljski status državljanov v Evropski uniji že temeljito spremenil s sprejetjem veljavnih določil pogodbe o Evropski uniji in ustrezne sekundarne zakonodaje. V prihodnosti se bo s sprejetjem skupne evropske zakonodaje in uvedbo evropskega državljanstva pomen notranjih zakonodaj močno zmanjšal.

Razločevanje med državljani in tujci se bo zmanjšalo tako v pravnem kot tudi praktičnem pogledu, vendar le v okviru Evropske unije in seveda le za državljane članic Evropske unije. Trenutni pravni in administrativni trendi kažejo, da te države se niso pripravljene ali pa so vsaj veliko manj pripravljene, da bi tako politiko izvajale tudi za državljane tretjih držav. Težko je opredeliti skupne trende v politiki proti tretjim državam, ki niso članice Evropske skupnosti. Nekatere države se držijo tradicionalne politike in podeljujejo tujcem, ki bivajo pri njih, samo toliko pravic pri dodelitvi državljanstva, kolikor to od njih zahteva mednarodno pravo. Druge države podeljujejo pri njih živečim tujcem pravni status, katerega okvir močno presega dolžnosti, ki jih imajo te države po mednarodnem pravu.

### c) Večkratno državljanstvo

Normalno je, da ima vsak posameznik samo eno državljanstvo. Pa vendar je v svetu mnogo ljudi, ki nimajo nobenega državljanstva ali pa jih imajo več. Ker zakoni o državljanstvu posameznih držav temeljijo na različnih konceptih (nekateri temeljijo na načelu *ius sanguinis*, drugi na *ius soli*), prihaja do pojava apatridnosti in bipatridnosti ali polipatridnosti. Večkratno državljanstvo je posledica temeljne pravice države, da sama določa kriterije za podelitev državljanstva. V praksi to pomeni, da večdržavljanstvo nastopi kot posledica hkratnega upoštevanja principov *ius sanguinis* in *ius soli* v primerih, ko se otrok rodi v

mešanem zakonu, oziroma če je novo državljanstvo dodano tistemu pridobljenemu ob rojstvu (naturalizacija, poroka, posvojitve itd.). Povečanje števila oseb z večdržavljanstvi je posledica razvoja komunikacij, razvoja mednarodnih političnih in gospodarskih odnosov in migracije prebivalstva.

Obstoj večdržavljanstva ni v nasprotju z mednarodnim običajnim pravom. Ker pa v praksi večdržavljanstvo predstavlja pravni problem, je bilo v okviru pogodbenega prava narejenih več poskusov, da bi se izognili oziroma zmanjšali število primerov večdržavljanstva oziroma da bi reševali probleme, ki nastanejo zaradi tega. Večina držav poskusa z zakonodajo na tem področju zmanjšati število takšnih primerov predvsem s pogojem, da je pridobitev njihovega državljanstva možna šele na podlagi odpusta iz prejšnjega državljanstva oziroma da država poskrbi za odpust iz državljanstva v primeru, ko posameznik pridobi drugo državljanstvo.

Dvojno državljanstvo je možno, toda mnoge države se poskušajo izogniti sovpadajočim jurisdikcijam. V nadaljevanju bomo poskušali opredeliti meje, do katerih lahko država dejansko razširi državljanstvo na različne skupine ljudi. Zavračanje državljanstva lahko privede do apatridnosti oziroma do pojava, da so ljudje prisiljeni iskati ali obdržati državljanstvo (in s tem zaščito) tiste države, s katero nimajo pristne vezi. Nacionalna pripadnost in državljanstvo sta ponavadi predpogoja ne samo za diplomatsko zaščito, pač pa tudi za vrsto pravic in ugodnosti, kot so n.pr. politične in socialne pravice. Veliko naporov je bilo vloženi v zavarovanje apatridov ter zmanjšanje njihovega števila.

Po načelu enakosti država ne more svojemu državljanu nuditi diplomatske zaščite proti drugi državi, katere državljanstvo le-ta tudi poseduje. Po načelu učinkovitega državljanstva pa lahko tretja država prizna (od tistih državljanstev, ki jih posameznik ima) le državljanstvo države, kjer ima posameznik stalno bivališče, ali pa državljanstvo tiste države, s katero je posameznik najbolj pristno povezan. Temeljna načela običajnega prava izhajajo iz prakse, ki jo izvajajo države in mednarodna sodišča.

Notranje pravo naj bi bilo priznано s strani drugih držav samo v primeru, da je le-to »v skladu z mednarodnimi konvencijami, običaji in načeli prava na področju državljanstva, ki so splošno priznane«. Med državo in posameznikom mora obstajati pristna vez<sup>1</sup>. Država ne more zahtevati, da določbe, ki jih je uzakonila, priznajo tudi druge države.

Podelitev državljanstva osebam, ki zanj zaprosijo in se strinjajo z naturalizacijo, ni toliko sporna, kot to lahko postane v primeru, ko se nanaša na tujca in je v nasprotju z njegovo voljo saj prinaša s seboj dolžnosti, kot so služenje vojaškega roka in plačevanje davkov. Vse to vodi k pozitivnemu kompetenčnemu spo-

<sup>1</sup> Glej sodbo Mednarodnega sodišča v primeru *Nottenbohm med Liechtensteinom in Gvatemalo*. Nemški državljan *Nottenbohm* je živel v Gvatemali, kjer je imel svoje podjetje. Leta 1939 je pridobil državljanstvo Liechtensteina, vendar je še vedno živel v Gvatemali. Po vstopu Gvatemale v vojno na strani zaveznikov je bil kot nemški državljan zaprt, njegovo premoženje pa zaplenjeno. Po vojni se je *Nottenbohm* naselil v Liechtensteinu. Pred sodiščem, kjer si je želel pridobiti svoje zaplenjeno premoženje, je njegove interese zastopala država Liechtenstein. Spor med Gvatemalo in Liechtensteinom je reševalo mednarodno sodišče in odločilo, da Gvatemali ni potrebno priznati pridobitve državljanstva tretje države, ker je bila pridobitev državljanstva fiktivna in zgolj z namenom, da obide zakone države, v kateri je kot državljan sovražne države *Nottenbohm* stalno živel in se ukvarjal s trgovsko dejavnostjo;

ru. Do negativnega kompetenčnega spora lahko pride, če država odreče državljanstvo posameznikom ali skupini ljudi, ki so z njo v pristni vezi. Takšna pristna vez je očitna n.pr. v primeru odvzema državljanstva osebam, ki so državljanji po rodu in v nasprotju z njihovo voljo.

Po vojaškem udaru leta 1973 so čilenske vojaške oblasti odvzele (prostovoljno ali prisilno) državljanstvo tistim Eilencem, ki so zapustili deželo. Združeni narodi in Medameriška komisija za človekove pravice so takšno početje kritizirali. Konvencija o zmanjšanju števila primerov apatridnosti iz leta 1961 je uvedla splošno načelo, da »država ne more odvzeti državljanstva osebi, ki bi na tak način ostala brez državljanstva« (8. člen). Zaradi vse večjega poudarka načelu nediskriminacije je postalo jasno, da je odvzem državljanstva na podlagi pripadnosti rasi, etnični skupini ali veri nezakonit.

## Državljanstvo Evropske unije

Z mastrichtskim sporazumom so članice EU zaradi dinamičnega razvoja v Evropi in zaradi še tesnejšega združevanja dodale gospodarskemu elementu tudi močan političen pridih. Čeprav je ta koncept predvsem političen in brez zakonske podlage, mastrichtski sporazum vsebuje nekaj takšnih elementov, od katerih je eden državljanstvo Evropske unije (v nadaljevanju državljanstvo EU).

Že uvodne določbe pogodbe o Evropski skupnosti določajo namen uveljavitve državljanstva EU: zagotoviti večje varstvo pravic državljanov članic unije. Zaradi tega je pogodba o Evropski uniji (Pogodba o Evropski uniji, Maastricht, 7. februar 1992), ki je bila dodana Evropskemu sporazumu, na novo uredila status evropskega državljanstva. V novi verziji se 8. člen evropskega sporazuma glasi tako: S tem se uveljavi državljanstvo EU. Vsaka oseba, ki ima državljanstvo države članice, je državljan EU. Državljanji EU uživajo vse pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz tega sporazuma.

Razlogi za uvedbo državljanstva EU so bili:

- približati odločanje državljanom;
- poenostaviti in povečati odgovornost odločanja v okviru Evropske skupnosti;
- izboljšati učinkovitost in delovanje skupnega evropskega trga;
- pospeševati razvoj evropske identitete;
- izboljšati pravno zaščito državljanov držav članic;
- vzpodbuditi razvoj državi podobnega sožitja na nadnacionalni ravni, ki bi temeljil na evropski kulturi in ideologiji;
- povečati pravno in družbeno legitimnost glede konsenza in večjega sodelovanja tistih, ki so udeleženi v integracijskih procesih;
- zmanjševati osebne in geografske omejitve v razvijajoči se politični skupnosti.

Pravica do državljanstva EU, ki jo podeljujejo člani od 8a – 8e ter ostali deli pogodbe o Evropski uniji, niso povsem prepričljivi, kajti število pravic je omejeno, nekatere pravice – predvsem pravica do svobode gibanja in bivanja – pa so bile zasčitene še pred sporazumom v Maastrichtu, predvsem z evropskim sporazumom, prakso Evropskega sodišča in/ali z institucionalno prakso.

Na podlagi določil iz pogodbe lahko zaključimo, da temelji koncept držav-



ljanstva EU na treh elementih: solidarnosti med državljani Evropske skupnosti, med pripadniki evropskih narodov in na načelu nediskriminacije. Državljeni EU imajo skupne interese pri uveljavljanju osnovnih pravic. V državi gostiteljici, ki je članica unije, so ti državljani obravnavani na enak način kot državljani te države; solidarnost med državljani EU in institucijami evropske skupnosti. Le-ti so dolžni upoštevati državljane kot subjekt v procesu odločanja; državljanstvo EU je element evolucije, po katerem dvojna »os solidarnosti« ne predstavlja stanja, ki ga ni moč spremeniti, pač pa je le pomik k še bolj povezani Evropi<sup>2</sup>.

Nekatera določila o državljanstvu EU (n.pr. člen 8b o volilni pravici na evropskih in lokalnih volitvah, ki izhaja iz bivanja, ne pa državljanstva) pomenijo pomemben prispevek k predmaastrichtskim prizadevanjem. Koncept državljanstva EU predstavlja dinamičen element. Potrebno pa je opozoriti na dejstvo, da je državljanstvo EU omejeno samo na državljane držav članic in ni namenjeno državljanom tretjih držav. Španija je zato predlagala, da bi ministrski svet Evropske unije podrobno določil, na katere osebe, ki niso državljani članic unije, se lahko nanašajo določila o državljanstvu EU. Se več, nekatere pravice, kot je n.pr. pravica do prostega pretoka delovne sile, so bile s sekundarno zakonodajo in sodno prakso omejene le na državljane držav članic. O'Leary se v svojem članku sprašuje, ali 48. člen pogodbe (se ne nanaša na državljanstvo), ki določa pravico do prostega pretoka delovne sile prav tako ščiti državljane države, ki ni članica unije.

Opredelitev državljanstva iz besedila prvega odstavka 8. člena ter razločevanje med državljanstvom skupnosti in državljanstvom države kažeta na dejstvo, da države članice same odločajo o državljanstvu. S strani Evropske unije ni bilo narejeno dovolj za boljšo opredelitev državljanstva oziroma določitev postopkov za pridobitev državljanstva.

Da bi razpršili dvom o tej zadevi in pomirili nekatere uporne države članice glede njihove suverenosti, je bila k pogodbi o Evropski uniji dodana posebna deklaracija o državljanstvu držav članic. Konferenca razglša, da kadarkoli se pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti nanaša na državljanstvo držav članic, se vprašanje, ali ima posameznik državljanstvo države članice, rešuje samo v okviru notranje zakonodaje te države. Država članica ima pravico, da za potrebe Evropske skupnosti razglasi, katere državljane razglša za svoje, tako da vloži posebno deklaracijo pri predsedstvu. Takšno deklaracijo lahko država vloži in dopolni, kadarkoli je to potrebno.

<sup>2</sup> V tej zvezi je potrebno predstaviti primer *Micheletti vs. Španija*. Micheletti, ki je državljan Argentine in Italije, je v Španiji zahteval izdajo dokumenta, s katerim bi se lahko izkazal za državljana EU. Ta dokument je potreboval, ker je želel v Španiji opravljati svoj poklic. Španske oblasti so mu zahtevo zavrnile v smislu 9. člena španskega civilnega zakonika. Micheletti je pred vstopom v Španijo prebival v Argentini in ne v Italiji. Sodišče je v tem primeru upoštevalo določbe 3., 7., 52., 53., in 56. člena pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti ter direktivo sveta skupnosti št. 73/148/EEC o odpravi omejitev gibanja in prebivanja za državljane članice skupnosti zaradi opravljanja dela. Sodišče je odločilo, da so španske oblasti nepravilno zavrnile zahtevo, ker zakonodaja skupnosti članici skupnosti prepoveduje omejevanje pravice do svobodnega gibanja in prebivanja državljanu druge članice skupnosti, ki ima tudi državljanstvo države nečlanice skupnosti. V takšnem primeru mora članica skupnosti upoštevati zgolj državljanstvo druge članice skupnosti ne glede na to, da oseba poseduje tudi državljanstvo nečlanice skupnosti; glej sodbo št. C-369/90 z dne, 7. julija 1992;

Določila drugega dela pogodbe, ki se nanašajo na državljanstvo unije, dajejo državljanom držav članic še dodatne pravice in zaščito. V noben primeru pa ta določila ne nadomeščajo državljanstva članice. Danska je z enostransko deklaracijo *inter alia* razglasila, da je »državljanstvo EU politični in pravni koncept, ki se popolnoma razlikuje od koncepta državljanstva, ki je opredeljen v Ustavi Kraljevine Danske in z danskim pravnim sistemom« ter da v nobenem primeru ne daje pravice državljanu druge države članice, da pridobi dansko državljanstvo. Vprašanje, ali posameznik poseduje državljanstvo države članice, se rešuje samo v okviru notranje zakonodaje te države.

Tako v maastrichtskem sporazumu kot tudi v sklepih iz Edinburgha je navedeno, da se vprašanje državljanstva ureja le z notranjo zakonodajo. Da tega ni jemati dobesedno, se je pokazalo že z deklaracijo iz februarja l. 1992, ko je bilo dodano, da lahko država članica sama deklarira, kdo so njeni državljani »za potrebe« Evropske skupnosti, tako da vloži deklaracijo pri predsedstvu. V primeru, da pozna notranja zakonodaja več vrst državljanstev in da ne opredeljuje, katera kategorija tvori državljane »za potrebe Evropske skupnosti«, potem se zdi bolj verjetno, da bo država to uredila s posebno deklaracijo kot pa z zakonom. Vse to še bolj utrjuje načelo, da država članica prosto odloča o tem, kdo so njeni državljani za potrebe Evropske skupnosti, ki so na tak način upravičeni do statusa državljana skupnosti.

Kljub vsemu ne moremo 8. člena Evropskega sporazuma, ki se sklicuje na notranjo zakonodajo, še bolj pa na zgoraj omenjeno deklaracijo in odločitev, razlagati tako, da ima država članica popolnoma proste roke pri vprašanju državljanstva in da ji ni treba upoštevati vsaj minimalnih standardov, ki jih zahteva mednarodno pravo. Država članica tako ne more – za pravne potrebe skupnosti – med svoje državljane vključiti tudi večje populacije iz drugih koncev sveta, ki nimajo nobene zgodovinske ali drugačne povezave s to državo (njihova morebitna vključitev bi pomenila, da bi na ta način prišli do ugodnosti, ki jih nudi Evropska skupnost, predvsem do pravice svobodnega gibanja). Prav tako država članica ne more arbitrarno izključiti večjega dela svoje populacije. Pri združitvi obeh Nemčij se je pojavilo to vprašanje, saj ni šlo za nekaj tisoč ali deset tisoč novih državljanov, temveč za nekaj deset milijonov.

### 1. Pravice državljanov EU

Evropska pogodba trenutno priznava sedem pravic, med njimi pravico do svobodnega gibanja, volilno pravico in pravico do kandidiranja na evropskih in lokalnih volitvah v državi, kjer ima oseba stalno prebivališče (kljub temu, da ni državljan), pravico do konzularno-diplomatske zaščite v državi, kjer država članica nima svojega predstavništva, prav tako pa tudi pravico do predložitve peticije v evropski parlament in pravico, da se obrne na ombudsmana. Leta 1993 je evropski parlament izglasoval v skladu z 8d in 138e členom pravila za postopek za vložitev peticije in delo ombudsmana. V skladu s temi »pravili« ima ombudsman pravico, da vodi poizvedbe v zadevah, kjer je prišlo do malomarnega ravnanja s strani institucij in raznih teles skupnosti. Sprejeta so bila določila, kjer so navedene dolžnosti ombudsmana (Jorna, 1995:3). Čepprav 2. odstavek 8.

člena pogodbe določa, da so državljani EU dolžni izpolnjevati svoje obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe, pa pogodba sama takšnih obveznosti ne predvideva.

Kot je poudarilo Medameriško sodišče za človekove pravice je državljanstvo pomembno, ker inter alia predstavlja »osnovni pogoj za uveljavljanje političnih pravic«. Na splošno države podeljujejo volilno pravico (aktivno in pasivno) svojim državljanom. Pravica do političnega udejstvovanja je utemeljena v 25. členu in v 23. členu ameriške konvencije o človekovih pravicah. Glede na uvod ima »vsak državljan« pravico do političnega udejstvovanja. V 21. členu univerzalne deklaracije o človekovih pravicah so manj eksplicitni o tem vprašanju, toda nedvomno temeljijo na dejstvu, da so upravičenci državljani.

Odločitev nemškega Ustavnega sodišča z dne 31.10.1990 dovolj jasno kaže, da predstavljajo lokalne volitve za narod in njegovo suverenost pomembno področje delovanja. Sodišče je odločilo, da so reforme lokalne volilne zakonodaje v Schleswig-Holsteinu in Hamburgu, ki dajejo volilno pravico tujcem, *neustavne*, ker tujcev ni moč uvrstiti v eno izmed skupin, ki jih predvideva 20. člen ustave, ki skupaj z 28. členom velja tudi za lokalne volitve. Poleg takšnih ustavnih problemov predstavlja vprašanje volilne pravice za tujce tudi političen problem, saj daje določenemu delu prebivalcev – tujcev v neki skupnosti večjo politično moč.

Zato pomeni člen 8.b napredek pri promoviranju političnih pravic tistih evropskih državljanov, ki se poslužujejo pravice do svobode gibanja, ki je zagotovljena z zakonodajo Evropske skupnosti. Določba ne pokriva državnih in regionalnih volitev, kar pomeni praznino. Vizija Evrope je pluralistična struktura sestavljena iz različnih »nivojev« odločanja. Vedno več problemov se pojavlja, ko se poskuša državne in regionalne volitve predstaviti kot »bolj pomembne«, »bolj politične« v primerjavi z drugimi nivoji odločanja, kar vse vodi k potrebi po ponovnem premisleku o prihodnosti skupne Evrope. Primeri Irske in Velike Britanije ter razprava, ki je tekla v nordijskih državah v 80-ih letih o volilni pravici za nordijske državljane na državnih volitvah, ponujajo nekatere možne vzorce.

Nadaljnja razsežnost, ki jo ima volilna pravica za državljane unije, je izločitev državljanov tretjih držav. Nekatere države enostransko dajejo volilno pravico na lokalnih volitvah tudi državljanom držav, ki niso članice Evropske unije. Ne moremo trditi, da so državljani tretjih držav, ki so brez volilne pravice ter brez pravice do državljanstva skupnosti, na tak način diskriminirani, prav tako pa tudi ne, da je olajševanje pogojev za pridobitev državljanstva v okviru določene skupine držav (kot n.pr. nordijske države, države Evropske unije in pa srednjeameriške države) prepovedano.

Skozi zgodovino človekovih pravic so bile politične pravice tiste, ki so bile podeljene najkasneje. Medtem ko so bile civilne pravice in svoboščine podeljene vsakomur, so bile politične pravice podeljene s strani države le »določenim ljudem«. Hkrati je država skrbno varovala svojo posebno pravico do odločanja o tem, kdo so ti »ljudje«. Vendar pa, če razumemo politične pravice kot absolutne pravice ter resno jemljemo politično udejstvovanje, potem moramo nas delež pri tem ponovno oceniti. Obstaja več načinov za doseg sprememb, vsekakor pa moramo iskati rešitve v širših perspektivah.



## 2. Državljanstvo EU – pogledi in kritična razmišljanja na trenutno stanje

Pri spremembah pogodbe ima komisija Evropske unije dve pomembni funkciji: zagotoviti spoštovanje zakonov in ekskluzivno pravico za predlaganje zakonodaje. V okviru institucij Evropske unije in zunaj njih potekajo intenzivne razprave o nadaljnjem razvoju državljanstva EU. V skladu z 2. odstavkom člena pogodbe bo letos sklicana medvladna konferenca, kjer naj bi preverili, ali so potrebne kakšne spremembe v pogodbi. Na podlagi 1. odstavka člena Evropske pogodbe lahko vlade držav članic ter Evropska komisija predlagajo amandmaje k pogodbi. Namen tega poročila je podati nekaj predlogov za spremembo državljanstva EU, kot je le-to opredeljeno v 8. členu evropske pogodbe, ki naj bi bili upoštevani ob pogajanjih za konferenco.

V poročilu komisije je navedeno, zakaj je bil status državljanstva EU »konstitucionaliziran« na ravni Evropske skupnosti, hkrati pa so podani nekateri cilji, ki opravičujejo izbiro državljanstva in uvedbo tega statusa na nadnacionalnem nivoju. Namen tega poglavja je odgovoriti na vprašanje, zakaj je bilo državljanstvo EU uvedeno in kaj pravzaprav pomeni. Tretje poglavje se ukvarja s sedanjo vsebino in pogoji za državljanstvo EU. Še prav posebej je opisan razvoj 8. člena evropske pogodbe od sprejetja Evropskega sporazuma leta 1993. Hkrati so navedene tudi tiste pravice, ki niso bile sprejete v koncept državljanstva EU in ki niso v direktni povezavi s statusom državljanstva. Četrto poglavje se ukvarja z možnimi spremembami statusa državljanstva EU. Predlogi so nastali v okviru same Evropske skupnosti, držav članic in raznih komisij.

Treba je ločevati med cilji, ki jih imajo evropske institucije in države članice pri uvajanju državljanstva EU in ali so bili narejeni določeni koraki za uresničitev teh ciljev, ter med cilji, ki naj bi jih v zvezi z državljanstvom sprejele te institucije in kako naj bi se te cilje najboljše uresničilo.

Prav tako je treba ločevati predloge za reformo državljanstva EU in trenutno stanje na tem področju. Možna reforma državljanstva EU, ki bi prinesla več jasnosti na to področje, se kaže predvsem v dejstvu, da je državljanstvo EU pogojeno z državljanstvom države članice unije. Prav tako bi bila potrebna sprememba besedila v pogodbi, ki bi jasneje opredelilo pogoje za omejevanje pravice do svobode gibanja in bivanja, potrebno bi bilo skrajšati rok za usklajitev odstopanj od načela enake obravnave na področju volilne pravice, razširiti pristojnosti ombudsmana in izdelati katalog temeljnih pravic.

### *a) Državljanstvo EU*

Postavljajo se določena vprašanja v zvezi z državljanstvom EU, ki kažejo na nedorečenost ali celo na določeno kontradiktornost določb o državljanstvu in ostalih pogodb, ki so jih sklenile države članice Evropske unije. Pravica do prebivanja – 8. člen eksplicitno zagotavlja pravico do svobode gibanja, vstopa in prebivanja; toda te pravice so lahko omejene z zakoni. Vprašanje je, ali 8. člen sploh kaj prispeva k obstoječemu pravnemu stanju, razen, da pomeni novo osnovo za sprejetje sekundarne zakonodaje. V tem kontekstu je vprašljivo tudi določilo, da so edino državljani držav članic državljani EU.

Ali lahko tako kot komisija trdimo, da pomeni državljanstvo EU neposredno politično vez med unijo in državljani držav članic, če je državljanstvo EU

ustvarjeno z namenom, da bi državljane Evropske skupnosti vzgajali v duhu evropske identitete? Izključitev dolgoletnih stalnih prebivalcev, državljanov tretjih držav, kaže na to, da se teži k posebnemu tipu identitete, ki pa ni v skladu s konceptom držav, ki sprejemajo imigrante že več let. Lahko rečemo, da ohranitev državljanstva države članice kot predpogoj za državljanstvo EU opozarja na dejstvo, da so suverene države tiste, ki določajo obseg in vsebino državljanstva EU, ter da je njihova suverenost pomembnejša, kot so posameznikove pravice (Jorna, 1995:3).

*b) Volilna pravica*

Glede volilne pravice so institucije Evropske unije sprejele dve direktivi, ki na podlagi te pravice zagotavljata pravico do enake obravnave tako na notranjih (občinskih) kot tudi na evropskih parlamentarnih volitvah. Vendar pa tako pogodba kot tudi sekundarna zakonodaja omejujeta to temeljno načelo enake obravnave. Določilo o volilni pravici dovoljuje državi članici, da se v primeru, ko državljani EU predstavljajo 20% vseh volilcev, odloči, da ne upošteva določila, kar bistveno omejuje temeljno pravico do enake obravnave. Evropski parlament je predlagal, da se veljavnost tega določila časovno omeji, vendar ta predlog ni bil sprejet. Nekatero državo članico so pripravljene zagotoviti volilno pravico državljanom EU na notranjih volitvah, kot jo določa 8. člen, le na podlagi recipročnosti. Vendar ali je pogoj recipročnosti v skladu z zakonodajo Evropske unije?

*c) Temeljne pravice*

Za temeljne pravice lahko rečemo, da je kljub temu, da okvir temeljnih pravic presega okvir državljanstvih pravic, takšen status državljanstva, ki eksplicitno ne zagotavlja temeljnih pravic, močno osiromašen. Ker so ekonomske in socialne pravice vezane na pogoj za pridobitev pravice do bivanja, zadostujeta vir sredstev in zdravstveno zavarovanje. Zastavlja se vprašanje o socialni dimenziji državljanstva EU. Preseneča dejstvo, da je zelo malo ekonomskih in socialnih pravic, če sploh so kakšne, zagotovljenih na podlagi državljanstva EU, kar naj bi prispevalo k boljši pravni zaščiti državljanov EU.

*d) Diplomatska in konzularna zaščita*

O diplomatski in konzularni zaščiti lahko rečemo, da se je delo na tam področju pričelo že pred uveljavitvijo maastrichtskega sporazuma. Posebna delovna skupina (EPC Working Group on Consular Affairs) je izdelala gradivo z naslovom »Navodila za zaščito državljanov članic skupnosti v državi, kjer njena država nima diplomatsko-konzularnega predstavništva«. V skladu z navodilom lahko državljan članice unije v državi, kjer njegova država nima predstavništva, zaprosi za posredovanje in pomoč diplomatsko-konzularno predstavništvo druge države članice skupnosti ali misijo skupnosti. Za posredovanje ali pomoč lahko državljan EU zaprosi v primerih, kot so: smrt, nesreča, huda bolezen, napad ali aretacija. Vse države, ki niso članice unije, so obveščene o navodilu. Prav tako so se sporazumeli o dokumentu, ki ga lahko izda misija EU za povratek državljan EU v svojo državo (Emergency Travel Document).

*e) Pravica do peticije*

V členu 8.d je določeno, da ima vsak državljan EU in vsak tujec, ki legalno prebiva v državi članici, pravico do peticije. Peticija se naslovi na parlament, ki jo nato odstopi komisiji. Pričakovati je, da se bo število peticij povečalo, kar bo zahtevalo od parlamenta in komisije večjo učinkovitost in ažurnost. Pri tem bo

potrebno ločiti postopek s peticijam in postopek s pritožbami zoper malomarno delovanje institucij skupnosti – uprave, ki je stvar ombudsmana.

#### f) Ombudsman

Določbo o ombudsmanu vsebuje člen 8.d. Določba predstavlja pomemben element državljanstva EU in demokratične kontrole. Ombudsman lahko sproži postopek v primerih malomarnega delovanja različnih institucij unije, razen zoper sodišče in sodišče prve stopnje v zvezi z njunimi sodnimi postopki. Institucije Evropske unije so dolžne poslati ombudsmanu vse informacije, ki jih zahteva, prav tako pa mu morajo dovoliti dostop in vpogled v posamezne spise. Pri tem je vezan na tajnost podatkov.

## Zaključek

Pravni red v vseh evropskih državah podeljuje svojim državljanom več pravic kot tujcem, ki bivajo pri njih (n.pr. na področju človekovih pravic, ki se vežejo na politične aktivnosti). Pri tem moramo poudariti, da se je državljanski status državljanov v Evropski uniji že temeljito spremenil s sprejetjem veljavnih določil. V prihodnosti se bo s sprejetjem skupne evropske zakonodaje in uvedbo evropskega državljanstva pomen notranjih zakonodaj močno zmanjšal.

Razločevanje med državljanji in tujci se bo zmanjšalo tako v pravnem kot tudi praktičnem pogledu, vendar le v okviru Evropske skupnosti in z ozirom na njene državljanke. Trenutni pravni in administrativni trendi kažejo, da te države še niso pripravljene ali pa so vsaj veliko manj pripravljene, da bi takšno politiko izvajale tudi za državljanke tretjih držav. Težko je opredeliti skupne trende v politiki proti tretjim državam, ki niso članice Evropske skupnosti. Nekatere države se držijo tradicionalne politike in podeljujejo tujcem, ki bivajo pri njih, samo toliko pravic pri dodelitvi državljanstva, kolikor to od njih zahteva mednarodno pravo. Druge države podeljujejo pri njih živečim tujcem pravni status, katerega okvir močno presega dolžnosti, ki jih imajo te države po mednarodnem pravu.

## LITERATURA

- ANDRASSY Juraj (1984): Mednarodno pravo, Zagreb, Školska knjiga.  
 FRANSMAN Laurie (1995): The case for reform, Referat na konferenci Državljanstvo v novi Evropi; London 8. in 9. junij 1995.  
 HOFMAN Rainer (1995): Nationality Status and Minorities, Referat na konferenci Državljanstvo v novi Evropi; London 8. in 9. junij 1995.  
 JORNA Kristina (1995): Union citizenship in an closer Union – Some Reflection on current state of play, Referat na konferenci Državljanstvo v novi Evropi, London 8. in 9. junij 1995.  
 KNEŽEVIĆ Gašo in drugi (1995): Prestanak SFRJ – pravne posledice, Beograd, Pravni fakultet.  
 O'LEARY Siofra (1995): European Union Citizenship – Option for Reform, Referat na konferenci Državljanstvo v novi Evropi, London 8. in 9. junij 1995.  
 ROSAS Allan (1994): Nationality and Citizenship in a Changing European and World Order, Turku Law School.  
 European Bulletin on Nationality, Svet Evrope, Strasbourg, 1995.