



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.1.2017.
COM(2017) 32 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**NA TEMELJU ČLANKA 25. UFEU-a
o napretku prema uspostavljanju građanstva EU-a u praksi 2013. – 2016.**

1. UVOD

Člankom 25. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) zahtijeva se da Komisija svake tri godine izvješćuje Europski parlament, Vijeće i Europski gospodarski i socijalni odbor o primjeni odredbi (dio drugi Ugovora) o nediskriminaciji i građanstvu Unije¹. Ovo osmo izvješće podneseno u skladu s člankom 25. UFEU-a obuhvaća razdoblje od **1. siječnja 2013. do 30. lipnja 2016.**²

U ovom se izvješću preispituju odredbe dijela drugog UFEU-a u pogledu građanstva Unije, nediskriminacije, slobodnog kretanja i boravka na teritoriju država članica, prava glasovanja i kandidiranja na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament u državi članici u kojoj imaju boravište, prava na konzularnu zaštitu, prava na podnošenje peticije Europskom parlamentu te prava na podnošenje pritužbi Europskom ombudsmanu. Ovo se izvješće prilaže Izvješću o građanstvu EU-a – Jačanje prava građana u Uniji na demokratske promjene.

2. NEDISKRIMINACIJA NA TEMELJU DRŽAVLJANSTVA (ČLANAK 18. UFEU-A)

Člankom 18. UFEU-a³ zabranjuje se diskriminacija na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovora⁴.

U predmetu *Rüffer*⁵ Sud Europske unije (Sud) pojasnio je da članci 18. i 21. UFEU-a (o slobodnom kretanju) isključuju nacionalna pravila kojima se, u svim sudskim postupcima koji se pokreću pred sudovima određene teritorijalne jedinice u državi članici, omogućava pravo na upotrebu jezika koji nije službeni jezik samo građanima te države s domicilom u toj teritorijalnoj jedinici.

3. BORBA PROTIV DISKRIMINACIJE NA TEMELJU SPOLA, RASNOG ILI ETNIČKOG PODRIJETLA, VJERE ILI UVJERENJA, INVALIDITETA, DOBI ILI SPOLNE ORIJENTACIJE (ČLANAK 19. UFEU-A)

3.1. Uvod

Člankom 19. UFEU-a propisuje se da EU može poduzeti odgovarajuće mjere za suzbijanje diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije⁶.

U siječnju 2014. Komisija je podnijela zajedničko izvješće⁷ o provedbi Direktive o rasnoj jednakosti⁸ i Direktive o jednakosti pri zapošljavanju⁹. Zaključila je da su sve države članice

¹ Godišnja izvješća o primjeni Povelje o temeljnim pravima Europske unije uključuju najnovije informacije o napretku u pogledu prava građanstva Unije.

² Presude Suda Europske unije donesene od 30. lipnja 2016. nadalje razmatrat će se u sljedećem Izvješću u skladu s člankom 25. UFEU-a.

³ Vidjeti i članak 21. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima.

⁴ Tom se odredbom ne dovode u pitanje posebne odredbe Ugovora.

⁵ Predmet C-322/13 *Grauel Rüffer*. Predmet se odnosio na uporabu njemačkog jezika pred građanskim sudovima u talijanskoj pokrajini Bolzano.

⁶ Vidjeti i članak 21. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima.

⁷ COM(2014) 2 final.

⁸ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, SL L 180, 19.7.2000., str. 22.–26.

prenijele Direktive, da su glavni preostali izazovi podizanje razine svijesti o uspostavljenoj zaštiti i poboljšanje provedbe i primjene u praksi te je naglasila da bi za to moglo biti ključno jačanje uloge nacionalnih tijela za promicanje jednakosti.

Komisija je u svibnju 2015. izvjestila¹⁰ o provedbi Direktive o jednakosti spolova¹¹ u pogledu pristupa robi i uslugama. U izvješću je zaključeno da su sve države članice poduzele mjere za prenošenje Direktive i uspostavljanje postupaka i tijela za njezinu provedbu, a da je glavni izazov bio utvrđivanje načina na koji države članice osiguravaju da njihova upravna i sudska tijela i tijela za ravnopravnost sustavno pružaju potpunu zaštitu žrtvama u praksi.

Komisija je u prosincu 2015. objavila popis aktivnosti za poboljšanje ravnopravnosti LGBTI osoba¹².

Komisija podupire jednakost postupanja prema Romima, najvećoj etničkoj manjini u EU-u. Vijeće je 2013. nakon Komisijine inicijative donijelo preporuku o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama¹³.

Komisija je objavila godišnja izvješća o ocjeni provedbe Okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma¹⁴ koja se temelje na informacijama iz svake države članice, nevladinih organizacija i Agencije EU-a za temeljna prava (FRA).

3.2. Zbivanja u sudskoj praksi

Sud je u trima odlukama tumačio Direktivu o jednakosti pri zapošljavanju koja se primjenjuje na zabranu diskriminacije na temelju spolne orientacije i pojma invaliditeta.

U predmetu *Accept*¹⁵ Sud je smatrao da je izjava pokrovitelja nogometnog kluba da nikad ne bi zaposlio homoseksualnog igrača mogla predstavljati *prima facie* diskriminaciju na temelju seksualne orientacije. Kako bi opovrgnuo tu pretpostavku, nogometni klub kao poslodavac nije trebao dokazati da je zapošljavao osobe određene seksualne orientacije, s obzirom na to da bi se to kosilo s pravom na privatnost, već se mogao primjerice pozvati na odredbe o jednakosti u svojoj politici zapošljavanja ili pokazati da se jasno ogradio od te izjave.

U predmetu *Kaltoft*¹⁶ Sud je odbio prihvati tumačenje da pravo EU-a utvrđuje opće načelo nediskriminacije na osnovi pretilosti pri zapošljavanju i obavljanju zanimaњa. Međutim, pojam invaliditeta u Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju mora se protumačiti u smislu da pretilost radnika predstavlja „invaliditet” kada uključuje ograničenje koje rezultira određenim oblikom dugoročnih tjelesnih, mentalnih ili psiholoških oštećenja, koja bi u interakciji s

⁹ Direktiva Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednakost postupanja pri zapošljavanju i obavljanju zanimaњa, SL L 303, 2.12.2000., str. 16.–22.

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ Direktiva 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, SL L 373, 21.12.2004., str. 37.–43.

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ Preporuka Vijeća od 9. prosinca 2013. o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama (2013/C 378/01).

¹⁴ Posljednjim se izvješćem (COM(2016) 424 final od 27.6.2016.) po prvi put pruža pregled mjera koje su uspostavile države članice nakon Preporuke Vijeća iz 2013. o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama od 9. prosinca 2013.

¹⁵ Predmet C-81/12 *Asocijačija ACCEPT* („Becali“).

¹⁶ Predmet C-354/13 *Kaltoft*.

različitim preprekama mogla onemogućiti potpuno i djelotvorno sudjelovanje dotične osobe u profesionalnom životu na jednakoj osnovi kao drugi radnici.

Štoviše, u predmetu *Nikolova*¹⁷ Sud je odlučio da bi zabrana diskriminacije na temelju etničkog podrijetla u Direktivi o rasnoj jednakosti mogla zaštititi tužitelja koji nije romskog podrijetla, kada je predmetna mjera imala utjecaj i na osobe romskog podrijetla i na ostale koji su isto tako živjeli na istom području i bili pod utjecajem te mjere.

4. GRAĐANSTVO UNIJE (ČLANAK 20. STAVAK 1. UFEU-A)

4.1. Uvod

Člankom 20. UFEU-a propisuje se da je svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice EU-a ujedno i građanin Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga. Iako svaka država članica sama utvrđuje uvjete za stjecanje i gubitak državljanstva, uz dužnu pažnju prema pravu Unije,¹⁸ dodjeljivanje državljanstva države članice uključuje i dodjeljivanje građanstva EU-a i sva prava koja uz to idu, a koja se mogu ostvarivati diljem Unije. Dakle, Komisija smatra da bi države članice trebale upotrebljavati svoje pravo dodjeljivanja građanstva u duhu iskrene suradnje, kao što zahtijevaju Ugovori.

Komisija je u tom kontekstu razmotrila nacionalne „programe za ulagače“ kojima se prava građanstva dodjeljuju osobama koje nisu državljeni EU-a u zamjenu za ulaganje. Većina država članica upotrebljava programe kojima omogućava ulagačima koji nisu državljeni EU-a da borave na njihovu državnom području.

Komisija je intervenirala u jednoj državi članici koja je dodijelila građanstvo ulagačima isključivo u zamjenu za ulaganje. Ta je država članica izmjenila svoj program dodavši zahtjev od jedne godine stvarnog boravka prije stjecanja građanstva¹⁹. Komisija vodi dijalog s drugom državom članicom koja dodjeljuje građanstvo isključivo u zamjenu za ulaganje.

Komisija je u izvještajnom razdoblju riješila 14 pritužbi, 56 dopisa / pojedinačnih upita, 23 pitanja i 7 predstavki Europskog parlamenta u tome području, većinom u vezi s informacijama o tome kako pribaviti državljanstvo države članice i prirodom građanstva EU-a. Upiti su se odnosili i na način na koji bi države članice trebale ostvarivati svoju nadležnost za dodjeljivanje državljanstva uz dužnu pažnju prema pravu EU-a.

4.2. Zbivanja u sudskoj praksi

U predmetu *Alokpa*²⁰ Sud je utvrdio da osobe koje nisu građani EU-a, a koje su primarni skrbnici djeteta koje je građanin EU-a, mogu boraviti sa svojim djetetom u državi članici domaćinu u skladu s člankom 20. UFEU-a ako bi odbijanje toga moglo lišiti tog građanina EU-a učinkovitog ostvarivanja suštine prava koja su mu dodijeljena na temelju statusa građanstva EU-a.

¹⁷ Predmet C-83/14 *Chez*.

¹⁸ Predmet C-135/08 *Rottmann*.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

²⁰ Predmet C-86/12 *Alokpa i ostali*.

5. PRAVO NA SLOBODNO KRETANJE I BORAVAK NA DRŽAVNOM PODRUČJU DRŽAVA ČLANICA (ČLANAK 20. STAVAK 2. TOČKA (A) I ČLANAK 21. UFEU-A)

5.1. Uvod

U skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (a) i člankom 21. UFEU-a građani Unije imaju pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, što podliježe ograničenjima i uvjetima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima radi njihove provedbe.

Većina građana smatra da je ovo pravo jedno od glavnih koristi članstva u EU-u²¹. Apsolutna većina Euroljana u svim državama članicama EU-a misli da slobodno kretanje ljudi unutar EU-a donosi opće koristi gospodarstvu njihovih država.²²

Više od 15 milijuna građana EU-a 2015. živjelo ili radilo u državi EU-a čije državljanstvo nemaju. Mnogo je više građana EU-a privremeno posjećivalo druge države članice radi odmora, posjeta prijateljima i obitelji ili posla.

Komisija je u izvještajnom razdoblju riješila 613 pritužbi građana, 309 dopisa / pojedinačnih upita, 75 pitanja i 46 predstavki Europskog parlamenta o ostvarivanju prava na slobodno kretanje. Mnogo ih se ticalo prava ulaska i boravka članova obitelji građana EU-a koji su državljeni zemlje izvan EU-a (uvjeti za izdavanje viza i boravišnih iskaznica, dodatne formalnosti) i uvjeta pod kojima građani EU-a mogu ostvarivati svoje pravo na slobodno kretanje.

Mobilni građani EU-a koji najdu na nepravilnu primjenu prava EU-a mogu dobiti pomoć od SOLVIT-a²³ koji je uspostavljen kako bi se brzo reagiralo i nalazilo rješenja na nacionalnoj razini. SOLVIT je od 2013. do 2015. riješio 979 predmeta o slobodnom kretanju osoba²⁴.

Građani EU-a mogu postavljati pitanja i preko Komisijina portala Europe Direct²⁵ (EDCC) koji europskim građanima pruža opće informacije o EU-u i savjete o pravima građana Unije. EDCC je u izvještajnom razdoblju primio ukupno 14 549 upita o slobodnom kretanju osoba.

5.2. Zbivanja u sudskoj praksi

Sud je u više nedavnih predmeta tumačio pravo na slobodno kretanje. Osobito, dodatno je pojasnio kako se pravo na slobodno kretanje primjenjuje u određenim slučajevima koji uključuju gospodarski neaktivne građane EU-a, građane EU-a koji traže posao i članove obitelji građana EU-a koji su iz trećih zemalja.

5.2.1. Pristup gospodarski neaktivnih građana EU-a naknadama i ili socijalnoj pomoći

Sud je u predmetu *Brey*²⁶ odlučio da pravo EU-a ne sprečava nacionalno zakonodavstvo da odobri naknade socijalne pomoći gospodarski neaktivnim građanima EU-a pod uvjetom da oni ispunjavaju uvjete za uživanje prava boravka u državi članici domaćinu utvrđene

²¹ 57 % ispitanika u istraživanju Standard Eurobarometer 83, svibanj 2015.

²² 71 % ispitanika u istraživanju Flash Eurobarometer 430 o građanstvu EU-a, listopad 2015.

²³ SOLVIT je usluga koju pružaju tijela državne uprave diljem EU-a i EGP-a. Nacionalni centri SOLVIT preuzimaju pritužbe građana i surađuju preko internetske baze podataka kako bi građanima besplatno pomogli riješiti njihove probleme izvan suda.

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ <http://europa.eu/contact/>

²⁶ Predmet C-140/12 *Brey*.

Direktivom o slobodnom kretanju²⁷. Međutim, Direktivom se od država članica zahtijeva da pokažu određeni stupanj financijske solidarnosti, osobito u slučaju privremenih poteškoća, te da stoga ne odbijaju *automatski* naknade socijalne pomoći građanima EU-a koji iskuse privremene poteškoće *dok zakonito borave u drugoj državi članici*. Država članica domaćin mora razmotriti sve okolnosti pojedinačnog slučaja kako bi ocijenila je li neaktivni građanin EU-a počeo predstavljati prekomjerno opterećenje njezinu sustavu socijalne pomoći.

U predmetu **Dano**²⁸ Sud je preispitao slučaj gospodarski neaktivnog građanina EU-a koji pri dolasku na teritorij države članice domaćina nije ispunjavao uvjete utvrđene Direktivom o slobodnom kretanju (dovoljna sredstva) za polaganje prava na boravak. Sud je smatrao da je nacionalno zakonodavstvo koje sprečava odobravanje posebnih nedoprinosnih novčanih davanja koja čine naknadu socijalne pomoći državljanima ostalih država članica u toj situaciji u skladu s pravom EU-a. Kako bi se utvrdilo ima li gospodarski neaktivni građanin EU-a dovoljno sredstava, treba posebno ispitati finansijsku situaciju svake osobe bez razmatranja traženih socijalnih naknada.

5.2.2. Pristup socijalnoj pomoći za tražitelje zaposlenja

U predmetu **Alimanovic**²⁹ Sud je smatrao da tražitelji zaposlenja iz druge države članice koji su radili u drugoj državi članici godinu dana ili manje i tada bezuspješno tražili zaposlenje u sljedećih šest mjeseci zadržavaju svoj status radnika najmanje šest mjeseci, a tijekom tog razdoblja imaju koristi od jednakog postupanja i prava na naknade socijalne pomoći. Nakon tog razdoblja država članica domaćin može povući te naknade bez pojedinačnog ispitivanja.

U predmetu **Garcia-Nieto**³⁰ Sud je pojasnio da socijalna pomoć tražiteljima zaposlenja iz drugih država članica može biti uskraćena tijekom prva tri mjeseca njihove potrage za poslom bez pojedinačnog ispitivanja, osim ako su prethodno radili u državi članici domaćinu (osobe koje prvi put traže zaposlenje).

5.2.3. *Boravak članova obitelji građana EU-a koji su državljeni zemlje izvan EU-a u državi članici domaćinu*

Sud je pojasnio određene aspekte prava na boravak osoba koje nisu državljeni EU-a, a koji su članovi obitelji građana Unije u državi članici domaćinu

U predmetu **Alokpa**³¹ Sud je utvrdio da osobe koje nisu građani EU-a, a koje su primarni skrbnici djeteta koje je građanin EU-a, mogu boraviti sa svojim djetetom u državi članici domaćinu u skladu s člankom 21. UFEU-a ako građanin EU-a zadovoljava uvjete utvrđene Direktivom o slobodnom kretanju.

U predmetu **McCarthy**³² Sud je odlučio da država članica ne može zahtijevati da član obitelji građanina EU-a koji je državljelanin zemlje izvan EU-a, a koji posjeduje boravišnu iskaznicu izdanu u drugoj državi članici³³, prvo ishodi vizu za ulazak na njezin teritorij.

²⁷ Članak 7. stavak 1.b Direktive 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (Direktiva o slobodnom kretanju).

²⁸ Predmet C-333/13 *Dano*, vidjeti točke 78. – 79.

²⁹ Predmet C-67/14 *Alimanovic*.

³⁰ Predmet C-299/14 *García-Nieto i drugi*.

³¹ Predmet C-86/12 *Alopka i ostali*.

³² Predmet C-202/13 *McCarthy*.

³³ Osiguravši time ispunjavanje uvjeta utvrđenih Direktivom o slobodnom kretanju.

5.2.4. Boravak članova obitelji građana EU-a koji su državljeni zemlje izvan EU-a u državi članici čije državljanstvo ima taj građanin EU-a

Sud je dodatno pojasnio uvjete pod kojima članovi obitelji građanina EU-a, a koji sami nisu građani EU-a, mogu uživati *izvedeno* pravo boravka u državi članici čije državljanstvo ima taj građanin ako se građani sa svojim članovima obitelji vraćaju nakon što su istinski i djelotvorno ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje.

U predmetu *S i G*³⁴ Sud je odlučio da su građani EU-a koji borave u državi članici čiji su državljeni, a redovito iz poslovnih razloga putuju u drugu državu članicu, obuhvaćeni područjem primjene članka 45. UFEU-a i stoga ostvaruju svoje pravo na slobodu kretanja radnika. Ako bi uskraćivanje toga prava moglo odvratiti građanina EU-a koji putuje od djelotvornog ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje kao radnika, član obitelji građanina EU-a koji je državljanin zemlje izvan EU-a stječe izvedeno pravo boravka u državi članici domaćinu građanina EU-a koji je rezidentan u toj državi članici i redovito zbog posla putuje u drugu državu članicu.

U predmetu *O i B*³⁵ Sud je odlučio da kada građani ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje u skladu s člankom 21. UFEU-a njihovim se „stvarnim boravkom” u državi članici domaćinu pri povratku stvara izvedeno pravo boravka (na temelju članka 21. UFEU-a) za osobe s kojima su živjeli kao članovi obitelji, a koje same nisu građani EU-a. U načelu, to je kada građani EU-a i njihovi članovi obitelji koji nisu građani EU-a borave u državi članici domaćinu najmanje tri mjeseca u skladu s uvjetima utvrđenima Direktivom o slobodnom kretanju³⁶ i time stvore ili ojačaju svoj obiteljski život u toj zemlji.

5.2.5. Boravak bivšeg člana obitelji građanina EU-a

Sud je odlučivao i u predmetima razvoda braka između građana EU-a i osoba koje su državljeni zemalja izvan EU-a, a boravili su u državi članici. U predmetu *Singh*³⁷ građanin EU-a napustio je državu članicu domaćina prije pokretanja postupka za razvod, a supružnik koji nema državljanstvo EU-a ostao je u toj državi. Sud je odlučio da potonji zadržava pravo boravka samo ako je ono postojalo u vrijeme pokretanja postupka za razvod braka. To je tumačenje potvrđeno u predmetu *N.A.*³⁸

5.2.6. Odbijanje priznavanja imena mobilnih građana EU-a

U predmetu *Bogendorff von Wolffersdorff*³⁹ Sud je zaključio da odbijanje njemačkih nadležnih tijela da priznaju slobodno odabrana imena i prezime koja je u Ujedinjenoj Kraljevini zakonito stekla osoba s dvojnim državljanstvom (Njemačka i Ujedinjena Kraljevina), no koja uključuju nekoliko simbola plemstva, predstavlja ograničenje slobode na kretanje i boravak u EU-u. Međutim, Sud je zaključio da se ograničenje u tom predmetu može opravdati na temelju javne politike ako je prikladno i potrebno osigurati načelo jednakosti pred zakonom (u Njemačkoj) te je pružio detaljne smjernice kako bi nacionalnom sudu pomogao odvagnuti činjenice i zakone.

³⁴ Predmet C-457/12 *S i G*.

³⁵ Predmet C-456/12 *O i B*.

³⁶ Članci 7. ili 16. Direktive o slobodnom kretanju.

³⁷ Predmet C-218/14 *Singh*.

³⁸ Predmet C-115/15 *Secretary of State for the Home Department protiv N.A.*

³⁹ Predmet C-438/14 *Bogendorff von Wolffersdorff*.

5.3. Djelovanje Komisije

5.3.1. Potpora državama članicama i građanima

Komisija je razvila nekoliko alata za informiranje građana i nacionalnih tijela o pravima na slobodno kretanje i kako ih pravilno primijeniti. Konkretno, pokrenula je alat za e-učenje kako bi tijelima državne uprave koja postupaju s građanima EU-a pomogla da bolje razumiju i primijene pravila slobodnog kretanja⁴⁰.

Komisija je 2014. donijela Komunikaciju „Pomoć nacionalnim tijelima u borbi protiv zlouporabe prava na slobodno kretanje“⁴¹ i „Priručnik o postupanju u slučaju sumnje na fiktivne brakove između građana EU-a i državljana zemalja izvan EU-a u kontekstu zakonodavstva EU-a o slobodnom kretanju građana EU-a“⁴², čija je glavna svrha pomoći nacionalnim tijelima u borbi protiv moguće zlouporabe prava na slobodno kretanje.

Isto tako, Komisija je nastavila rad sa stručnjacima država članica u ***skupini stručnjaka za pravo na slobodno kretanje osoba*** kako bi utvrdila poteškoće i razjasnila sporna pitanja u vezi s tumačenjem prava EU-a i slobodnom kretanjem građana EU-a te dijelila informacije o zlouporabi i prijevari i razmjenjivala najbolje prakse.

Dvije su studije iz 2013. i 2014. ocijenile primjenjivanje pravila EU-a o slobodnom kretanju na temelju njihova utjecaja na lokalnoj razini⁴³, a u veljači 2014. održana je konferencija na kojoj se raspravljalo o mobilnosti u EU-u na lokalnoj razini i razmjenjivalo najbolje prakse⁴⁴.

U studenome 2013. Komisija je objavila Komunikaciju „Sloboda kretanja građana EU-a i njihovih obitelji: Pet mjera za poboljšanje situacije“⁴⁵, u kojoj se objašnjavaju prava i obveze u vezi sa slobodnim kretanjem, utvrđuju uvjeti i ograničenja u okviru prava EU-a te rješavaju pitanja koja su istaknule neke države članice i koja izazivaju zabrinutosti. Tih je „pet mjera“ osmišljeno kako bi se državama članicama pomoglo primjenjivati zakone i alate EU-a tako da iskoriste njihov puni potencijal, uključujući potpunim korištenjem strukturnim i investicijskim fondovima EU-a.

Komisija je 2013. objavila pristupačne i lako upotrebljive informacije iz toga područja u publikaciji „Slobodno kretanje i život u Europi: Vodič o pravima koja imate kao građanin EU-a.“⁴⁶

5.3.2. Pitanja u pogledu primjene prava na slobodno kretanje

Komisija je aktivno nastavila osiguravati da sve države članice djelotvorno prenose prava o slobodnom kretanju. Utvrdila je i pokrenula brojna sporna pitanja te su većinu njih države članice pojasnile ili riješile izmjenom svojih zakona ili obvezujući se da će to uraditi.

⁴⁰ Taj će alat biti dostupan na svim službenim jezicima. Tijela državne uprave ujedno će moći dodavati informacije koje smatraju relevantnima u pogledu svojih državnih pravila.

⁴¹ COM(2014) 604 final.

⁴² SWD(2014) 284 final.

⁴³ *Ocenjivanje pravila EU-a o slobodnom kretanju građana EU-a i njihovih članova obitelji te njihove praktične primjene* (listopad 2013.)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf

Ocenjivanje utjecaja slobodnog kretanja građana EU-a na lokalnoj razini (siječanj 2014.)

<http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg just eva free mov final report 27.01.14.pdf>

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_hr.pdf

Komisija je do kraja 2013. završila postupke zbog povrede prava protiv četiri države članice⁴⁷. Drugih je pet⁴⁸ 2014. i 2015. donijelo novo zakonodavstvo. Komisija održava dijalog s njima kako bi osigurala da se preostala zabrinjavajuća pitanja riješe na odgovarajući način.

Glavna sporna pitanja u tim postupcima ticala su se prava na ulaz i boravak članova obitelji građana EU-a koji su iz zemalja izvan EU-a, uključujući istospolne bračne drugove ili partnere⁴⁹, a osobito uvjeta za izdavanje viza i boravišnih iskaznica članovima obitelji iz zemalja izvan EU-a, kao i materijalnih i postupovnih zaštitnih mjera za sprečavanje protjerivanja građana EU-a.

Komisija nastavlja raditi na zagovaranju prava građana EU-a na nediskriminaciju i uklanjanju prepreka slobodnom kretanju u slučajevima u vezi s priznavanjem, u jednoj državi članici, osobnih imena pripisanih ili promijenjenih u skladu s pravom države članice. U Belgiji je 2014., na temelju navoda koje je istaknula Komisija, donesen novi zakon kojim je izmijenjen Građanski zakonik. Time se roditeljima omogućava da novorođenom ili usvojenom djetetu daju ime oca ili majke, ili oba.

Komisija nastavlja pratiti provedbu pravila o slobodnom kretanju s predmetnim državama članicama kako bi riješila otvorena pitanja.

5.3.3. Ostala djelovanja ili inicijative Komisije kako bi se olakšalo ostvarivanje prava na slobodno kretanje⁵⁰

(a) Olakšavanje slobodnog optjecaja javnih isprava

Europljani koji žive u drugoj zemlji EU-a ili jednostavno žele imati koristi od prava ili poštovati obvezu u drugoj zemlji EU-a možda će morati predočiti javnu ispravu. Nakon prijedloga⁵¹ Komisije iz 2013., 2016. je donesena *Uredba (EU) 2016/1191 za poboljšanje optjecaja javnih isprava*.

(b) Olakšavanje života prekograničnim obiteljima

*Uredbom o nasljeđivanju*⁵², donesenom 2012. i primjenljivom od 17. kolovoza 2015., pojednostavljuje se međunarodno nasljeđivanje (tj. nasljeđivanje s prekograničnim elementima: npr. preminula osoba živjela je u zemlji koja nije zemlja njegova/njezina podrijetla ili je imala imovinu u nekoliko zemalja ili nasljednici preminule osobe žive u drugoj zemlji). Uredbom se utvrđuje država članica odgovorna za postupanje s nasljeđivanjem, primjenljivim nacionalnim pravom, izvršavanjem i dokazivanjem u Europskoj uniji preko Europske potvrde o nasljeđivanju. Komisija je 2014. donijela Uredbu⁵³

⁴⁷ Cipar, Italija, Malta i Španjolska.

⁴⁸ Belgija, Njemačka, Poljska i Ujedinjena Kraljevina.

⁴⁹ Vidjeti i godišnje izvješće o primjeni Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

⁵⁰ Ne čine sve aktivnosti obuhvaćene ovim odjeljkom primjenu odredbi dijela drugog UFEU-a. Međutim, spomenute su u ovom odjeljku s obzirom na to da olakšavaju ostvarenje prava na slobodno kretanje.

⁵¹ COM(2013) 228 final.

⁵² Uredba (EU) br. 650/2012 o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u naslijednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju, SL L 201, 27.7.2012., str. 107.–134.

⁵³ Provedbena uredba Komisije br. 1329/2014 o uspostavi obrazaca iz Uredbe br. 650/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršavanju odluka i prihvaćanju i izvršavanju javnih isprava u naslijednim stvarima i o uspostavi Europske potvrde o nasljeđivanju, SL L 359, 16.12.2014., str. 30.–84.

o provedbi Uredbe o nasljeđivanju uspostavom više obrazaca, osobito obrasca Europske potvrde o nasljeđivanju.

U pogledu razvoda braka i zakonske rasprave, Uredba kojom se utvrđuje zemlja čija bi se pravila trebala primjenjivati na međunarodni razvod braka i zakonsku rastavu⁵⁴ sada se primjenjuje u 16 država članica. Uredba je donesena 2010. u kontekstu poboljšane suradnje 14 država članica⁵⁵. Litva se pridružila 2014.⁵⁶, a Grčka 2015⁵⁷. Građani koji žive u tih 16 država članica mogu odabratи hoće li pravo primjenljivo na njihov razvod braka ili zakonsku rastavu biti pravo zemlje u kojoj imaju uobičajeno boravište ili gdje su zadnje imali uobičajeno boravište, zemlje čiji je jedan od bračnih drugova državljanin, ili zemlje u kojoj se vodi postupak razvoda braka ili zakonske rastave.

U vezi s bračnim stvarima i stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, Komisija je 2014. donijela izvješće o ocjenjivanju primjene takozvane Uredbe Bruxelles II.a⁵⁸ nakon gotovo 10 godina primjene. Komisija je dalje postupila u skladu s njime predloživši 30. lipnja 2016. izmjene Uredbe Bruxelles II.a kako bi poboljšala pravila EU-a o zaštiti djece u kontekstu prekograničnih sporova o roditeljskoj odgovornosti u vezi sa skrbi, pravom na kontakt i otmicom djece. Očekuje se da će predložene izmjene rezultirati smanjenim troškovima i učinkovitim postupcima koji podliježu jasnijim pravilima⁵⁹. Komisija je objavila i ažurirani Praktični vodič za građane i pravnike o primjeni te Uredbe, u kojem se utvrđuje koji bi sudovi države članice trebali postupati s razvodom braka, zakonskom rastavom ili poništajem braka te sa stvarima roditeljske odgovornosti poput skrbi, prava na kontakt i otmice djece u prekograničnim okolnostima⁶⁰.

U pogledu obiteljskog mirenja Komisija je 2015. na europskom portalu e-pravosuđe pokrenula odjeljak koji je posvećen prekograničnim postupcima obiteljskog mirenja. Cilj je tog odjeljka promicanje upotrebe mirenja.

(c) Unapređivanje djelotvornog ostvarivanja prava na slobodno kretanje za radnike

U travnju 2014. donesena je Direktiva o poboljšanju provedbe prava radnika⁶¹ na temelju prijedloga Komisije iz travnja 2013.⁶² Njome se od država članica zahtijeva da osiguraju da je jedno ili više tijela na nacionalnoj razini odgovorno za savjetovanje i pružanje potpore i pomoći radnicima migrantima iz EU-a, uključujući tražitelje zaposlenja, o uživanju njihovih prava. Države članice ujedno mogu proširiti nadležnost tih tijela za sve građane EU-a koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje. Direktiva je usmjerena i na poboljšanje pristupačnosti

⁵⁴ Uredba Vijeća (EU) br. 1259/2010 o provedbi pojačane suradnje u području prava primjenljivog na razvod braka i zakonsku rastavu, SL L 343, 29.12.2010., str. 10.–16.

⁵⁵ Belgija, Bugarska, Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Austrija, Portugal, Rumunjska i Slovenija.

⁵⁶ Odluka Komisije 2012/714/EU o potvrdi sudjelovanja Litve u pojačanoj suradnji u području prava primjenljivog na razvod braka i zakonsku rastavu, SL L 323, 22.11.2012., str. 18.–19.

⁵⁷ Odluka Komisije 2014/39/EU kojom se potvrđuje sudjelovanje Grčke u pojačanoj suradnji u području prava primjenljivog na razvod braka i zakonsku rastavu, SL L 23, 28.1.2014., str. 41.–42.

⁵⁸ Uredba Vijeća br. 2201/2003/EZ o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskeih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1347/2000, SL L 338, 23.12.2003., str. 1.–29.

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_en.pdf

⁶¹ Direktiva 2014/54/EU o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika, SL L 128, 30.4.2014., str. 8.–14.

⁶² COM(2013) 236 final.

sveobuhvatnim, ažuriranim informacijama o pravima radnika migranata na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

I donošenje Direktive o prenošenju prava na dopunsku mirovinu⁶³ u travnju 2014. važan je korak u zaštiti prava na dopunsku mirovinu osoba koje ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje.

Nakon prijedloga Komisije⁶⁴ u travnju 2016. donesena je nova Uredba o EURES-u⁶⁵. Cilj je Uredbe radnicima i poslodavcima pružiti jednostavan pristup svim slobodnim radnim mjestima u Europi i prijavama/životopisima na internetu (portal EURES), jasne informacije o tome gdje i kako pronaći zaposlenje u drugim državama EU-a te minimalne usluge potpore za traženje zaposlenja. Uredba je usmjerena i na poboljšanje razmjene informacija među državama članicama o manjku ili višku radne snage na tržištu rada kako bi se poduprlo koordinirano usklađivanje unutar EU-a.

Direktivom o izvršavanju Direktive o upućivanja radnika⁶⁶ predviđeni su novi i pojačani instrumenti za suzbijanje i sankcioniranje zaobilazeњa pravila, prijevare i zlouporabe. Njome se rješavaju problemi koje su uzrokovala neka poduzeća i povećava sposobnost država članica da prate uvjete rada i provode pravila. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila prijedlog za Direktivu o izmjeni Direktive o upućivanju radnika⁶⁷ kako bi se olakšalo prekogranično pružanje usluga u ozračju poštenog tržišnog natjecanja i poštovanja prava upućenih radnika koji su zaposleni u jednoj državi članici, a poslodavac ih je poslao na privremeni rad u drugu, osobito osiguravanjem poštenih uvjeta plaćanja i ravnopravnih uvjeta tržišnog natjecanja između poduzeća koja upućuju radnike i lokalnih poduzeća u državi domaćinu.

Na temelju prijedloga Komisije⁶⁸ utvrđena je Europska platforma⁶⁹ za rješavanje različitih oblika neprijavljenog rada i lažno prijavljenog rada koji je povezan s neprijavljenim radom, uključujući lažno samozapošljavanje. Platforma je pokrenuta 27. svibnja 2016. Njezine aktivnosti mogu uključivati razvoj usuglašenih definicija i zajedničkih poimanja, razmjenu najboljih praksi koje se temelje na dokazima, uzajamno učenje, razmjenu osoblja i zajedničke inspekcije na prekograničnoj razini.

6. PRAVO NA GLASOVANJE I KANDIDIRANJE NA LOKALNIM IZBORIMA I NA IZBORIMA ZA EUROPSKI PARLAMENT (ČLANAK 20. STAVAK 2. TOČKA (B) I ČLANAK 22. UFEU-A)

6.1. Uvod

U skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (b) i člankom 22. UFEU-a svi građani Unije koji borave u drugoj državi članici čije državljanstvo nemaju imaju pravo da glasuju i da budu

⁶³ Direktiva 2014/50/EU o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu, SL L 128, 30.4.2014., str. 1.-7.

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Uredba (EU) 2016/589 o Europskoj mreži službi za zapošljavanje (EURES), pristupu radnika uslugama mobilnosti i daljnjoj integraciji tržišta rada i izmjeni uredaba (EU) br. 492/2011 i (EU) br. 1296/2013, SL L 107, 22.4.2016., str. 1.-28.

⁶⁶ Direktiva 2014/67/EU o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 159, 28.5.2014., str. 11.-31.

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM(2014) 221 final.

⁶⁹ Odluka 2016/344/EU o uspostavi Europske platforme za jačanje suradnje u rješavanju neprijavljenog rada, SL L 65, 11.3.2016., str. 12.-20.

birani na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište pod istim uvjetima kao i državljeni te države.

Komisija je odgovorila na 32 pritužbe, 71 dopis / pojedinačni upit, 58 pitanja i 13 predstavki Europskog parlamenta o tim pitanjima, koji su se ponajprije odnosili na „oduzimanje glasačkog prava” i na glasačka prava osoba s invaliditetom. Do „oduzimanja glasačkog prava” u ovome kontekstu dolazi kada neka država članica liši svoje građane prava na glasovanje na nacionalnim izborima ako izvjesno vrijeme borave u drugoj državi, uključujući i u drugoj državi članici. Posljedično, ti građani ne mogu sudjelovati u svim nacionalnim izborima, bez obzira na to radi li se o izborima u njihovoj matičnoj državi ili u državi članici u kojoj borave.

6.2. Zbivanja u sudskoj praksi

U predmetu *Delvigne*⁷⁰ od Suda je zatraženo da ispita je li bilo protivno europskom zakonu francuskom građaninu koji je bio osuđen zbog ozbiljnog zločina trajno oduzeti pravo glasovanja na europskim izborima. Presuda se temeljila na prethodnoj sudskoj praksi, osobito na predmetu *Eman i Sevinge*⁷¹ u kojem se utvrdilo da države članice same uređuju glasačko pravo, ali pritom moraju poštovati pravo EU-a, uključujući njegova opća načela. Sud je pojasnio da nacionalna pravila kojima se uređuje provođenje europskih izbora moraju biti u skladu s Poveljom o temeljnim pravima, što uključuje njezin članak 39. stavak 2. kojim se građanima EU-a jamči pravo glasovanja na europskim izborima. Presudio je da je uskraćivanje građanskih prava u predmetnom slučaju razmjerno s obzirom na ozbilnost zločina te osobe i činjenicu da francuski zakon građanima omogućava da se prijave za ponovnu uspostavu svojih glasačkih prava te je dao odobrenje.

6.3. Zbivanja u području glasačkih prava i djelovanje Komisije

U izveštajnom je razdoblju bilo važnih zbivanja u pogledu prava na glasovanje i kandidiranje na lokalnim izborima i na izborima za Europski parlament.

6.3.1. Promicanje sustava „vodećih kandidata” za predsjedništvo Komisije i rješavanje posljedica oduzimanja glasačkog prava

Komisija je 12. ožujka 2013. izdala „Preporuku o poboljšanju demokratske i učinkovite provedbe izbora za Europski parlament”⁷² u kontekstu Lisabonskog ugovora, kojim se ojačala uloga Parlamenta u odnosu na Komisiju.⁷³ Njome su europske političke stranke pozvane da nominiraju kandidate za položaj predsjednika Komisije.

Dva mjeseca prije izbora za Europski parlament 2014. Komisija je izdala *preliminarno izvešće*⁷⁴ o provedbi svoje Preporuke, u kojem se preispituje preporuka da europske i nacionalne političke stranke prije izbora utvrde svoje kandidate za funkciju predsjednika Komisije i daju opći pregled programa tog kandidata te se ističe da je šest europskih političkih stranaka djelovalo u skladu s tom Preporukom.

⁷⁰ Predmet C-650/13 *Delvigne*.

⁷¹ Predmet C-300/04 *Eman i Sevinge*.

⁷² Preporuka 2013/142/EU o poboljšanju demokratske i učinkovite provedbe izbora za Europski parlament, SL L 79, 21.3.2013., str. 29.-32.

⁷³ Člankom 17. stavkom 7. UEU-a propisuje se da Parlament bira predsjednika Komisije na prijedlog Europskog vijeća, pri čemu se mora uzeti u obzir ishod europskih izbora.

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

Komisija je usporedno s time nastavila raditi sa stručnjacima država članica u *skupini stručnjaka za biračka prava* kako bi osigurala neometano provođenje izbora za Europski parlament 2014., osobito razmjenom podataka i razvojem informatičkih alata kako bi se sprječilo dvostruko glasovanje građana EU-a na tim izborima.

U „Izvješću o izborima za Europski parlament 2014.“⁷⁵ ističe se da je izravna veza između rezultata izbora i izbora predsjednika Komisije pomogla unaprijediti demokratski legitimitet nove Komisije.

Parlament je 11. studenoga 2015. predložio zakonodavnu inicijativu⁷⁶ za integriranje sustava „vodećih kandidata“ (*Spitzenkandidaten*) u izborni pravo EU-a.

U siječnju 2014. Komisija je donijela *Preporuku o pitanju oduzimanja glasačkog prava građana Unije koji ostvaruju svoje pravo slobode kretanja*⁷⁷.

6.3.2. Riješena pitanja o primjeni prava na glasovanje i kandidiranje

Kako bi se osiguralo da građani EU-a koji nisu državljeni predmetne države mogu osnivati političke stranke u državi članici domaćin ili postati njihovi članovi, Komisija je nastavila postupke zbog povrede prava protiv sedam država članica koje to nisu omogućile. Postupci su u tri predmeta zaključeni nakon što su države članice pružile zadovoljavajuća pojašnjenja o postojećim pravnim okvirima⁷⁸ ili donijele novo zakonodavstvo⁷⁹. Postupci su u tijeku protiv četiri države članice⁸⁰.

7. PRAVO NA UŽIVANJE ZAŠTITE STRANIH DIPLOMATSKIH I KONZULARNIH TIJELA (ČLANAK 20. STAVAK 2. TOČKA (C) I ČLANAK 23. UFEU-A)

7.1. Uvod

U skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (c) i člankom 23. UFEU-a građani EU-a imaju pravo, na državnom području zemlje izvan EU-a u kojoj njihova država članica podrijetla nema predstavništvo, na zaštitu diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje druge države članice pod jednakim uvjetima kao i državljeni te države. Građani EU-a manje su svjesni toga prava nego drugih građanskih prava Unije⁸¹.

Komisija je u izvještajnom razdoblju odgovorila na četiri pritužbe, deset dopisa / pojedinačnih upita i tri pitanja Europskog parlamenta o tom pitanju. Oni su se odnosili na izdavanje privremenih putnih isprava radi povratka kući, nedostatak konzularne zaštite ili diskriminirajuću konzularnu zaštitu.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2015. o reformi izbornog zakonodavstva Europske unije (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁷⁷ Unija prati događanja u tom području. U nekim državama članicama rasprava je u tijeku.

⁷⁸ Grčka.

⁷⁹ Španjolska i Slovačka.

⁸⁰ Češka Republika, Latvija, Litva i Poljska.

⁸¹ Istraživanje Flash Eurobarometer 430 o građanstvu Unije.

7.2. Zbivanja u području konzularne zaštite

Vijeće je 2015. donijelo *Direktivu za olakšavanje konzularne zaštite za građana EU-a bez predstavništva u drugoj državi*⁸² kojom su uspostavljena jasna i pravno obvezujuća pravila o suradnji i koordinaciji među konzularnim tijelima država članica kako bi se osiguralo da građani EU-a bez predstavništva u trećim zemljama mogu imati koristi od nediskriminirajuće konzularne zaštite drugih država članica. Države članice moraju prenijeti tu Direktivu do 1. svibnja 2018.

Komisija je 2015. uspostavila **skupinu stručnjaka za konzularnu zaštitu** u cilju rasprave o provedbi članka 23. UFEU-a i Direktive te razmjene najbolje prakse sa stručnjacima država članica.

Ispregovarano je nekoliko bilateralnih sporazuma⁸³ između EU-a i trećih zemalja koji sadržavaju **klauzulu o konzularnom pristanku** radi postizanja punog učinka prava građana EU-a bez predstavništva na nediskriminirajuću konzularnu zaštitu.

8. PRAVO NA PODNOŠENJE PETICIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I NA OBRAĆANJE EUROPSKOM OMBUDSMANU (ČLANAK 20. STAVAK 2. TOČKA (D) I ČLANAK 24. STAVCI 2., 3. I 4. UFEU-A)

8.1. Uvod

Članak 20. stavak 2. točka (d) i članak 24. stavci 2., 3. i 4. UFEU-a odnose se na druga prava koja građanima EU-a omogućavaju obraćanje institucijama EU-a, uključujući pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu i pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu. Svaki građanin EU-a ima pravo pisati bilo kojoj od tih institucija, tijela, ureda ili agencija na jednom od službenih jezika EU-a⁸⁴ i primiti odgovor na istom jeziku⁸⁵.

8.2. Pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu

U skladu s člankom 24. stavkom 2. UFEU-a građani EU-a imaju pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu na bilo kojem jeziku Ugovora o pitanjima Unije koja utječe na njih i dobiti odgovor na istom jeziku. U prvoj polovini 2016. Odbor za peticije Europskog parlamenta primio je 779 peticija. Odbor za peticije Europskog parlamenta 2015. primio je 1 400 peticija, što je manje od 2 714 tijekom 2014. i 2 891 tijekom 2013. Najviše je peticija podneseno u području pravde i temeljnih prava, uključujući građanstvo Unije i slobodno kretanje, a prate ih pitanja u vezi s okolišem i unutarnjim tržištem.

„Internetski portal za peticije“⁸⁶ dostupan je od 2014. kako bi se omogućilo pristupačno i jednostavno podnošenje peticija. Portal ujedno omogućava građanima da preko interneta podrže otvorene peticije koje su označene kao dopuštene. Tim se internetskim postupkom upola smanjio broj peticija uvođenjem pitanja za filtriranje kako bi se unaprijed provjerilo jesu li peticije dopustive.

⁸² Direktiva (EU) 2015/637 od 20. travnja 2015. o mjerama koordinacije i suradnje za olakšavanje pružanja konzularne zaštite građanima Unije bez predstavništva u trećim zemljama te o stavljanju izvan snage Odluke 95/553/EZ, SL L 106, 24.4.2015., str.1.–13.

⁸³ Među ostalim s Afganistanom, Australijom, Kanadom, Kubom i Novim Zelandom.

⁸⁴ Vidjeti članak 55. stavak 1. UEU-a.

⁸⁵ Ta je odredba provedena u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije u mjeri u kojoj je to relevantno za njihov rad.

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

8.3. Pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu

U skladu s člankom 24. stavkom 3. UFEU-a građani EU-a imaju pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu, koji rješava pritužbe građana na institucije, tijela i agencije EU-a. Radi se o problemima u rasponu od ugovornih sporova do kršenja temeljnih prava, nedostatka transparentnosti pri donošenju odluka i odbijanja pristupa dokumentima.

Ured ombudsmana u izvještajnom je razdoblju evidentirao 6 506 pritužbi i otvorio 953 predmeta. Većina se pritužbi svake od te tri godine odnosila na navodni nedostatak transparentnosti. Primjena prijedloga ombudsmana porasla je sa 80 % 2013. na 90 % 2014. U tom trogodišnjem razdoblju ured ombudsmana pomogao je više od 63 300 građana otvaranjem istraga, odgovaranjem na zahtjeve za informacijama ili davanjem savjeta na svojem interaktivnom internetskom vodiču.

Osnovni je rad na rješavanju pritužbi u razdoblju 2013.–2014. nadopunjjen strateškim istraživanjima ombudsmana na vlastitu inicijativu, čiji je cilj bio pomoći što većem broju građana istraživanjem pitanja koja su naizgled sustavna, a ne jednokratna. Istraživanjima se ispitalo kako funkcioniра Europska građanska inicijativa (2013.), transparentnost u pregovorima Transatlantskog trgovinskog i investicijskog partnerstva (2014.) i transparentnost u trijalozima (2015.) itd.

9. EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA (ČLANAK 24. UFEU-A; ČLANAK 11. STAVAK 4. UEU-A)

U skladu s člankom 11. stavkom 4. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) provedenim Uredbom 211/2011/EU milijun ili više građana iz najmanje sedam država članica može se okupiti kako bi pozvali Europsku komisiju da u okviru svoje nadležnosti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovora.

Otkada je Uredba 211/2011 stupila na snagu pokrenuto je 36 inicijativa⁸⁷ o različitim pitanjima i organizatori su prikupili približno šest milijuna izjava o potpori. Tri su inicijative uspješno dosegnule prag od milijun potpisa:

- inicijativom „Right2Water“ („Pravo na vodu“)⁸⁸ traži se zakonodavni prijedlog kojim se podržava ljudsko pravo na vodu i odvodnju i promiču vodoopskrba i odvodnja kao javne usluge neophodne za sve. Komisija se u Komunikaciji iz ožujka 2014.⁸⁹ obvezala na poduzimanje niza mjera kao odgovor na zahtjeve organizatora,
- inicijativom „One of us“ („Jedan od nas“)⁹⁰ traži se da EU prekine financiranje istraživanja koja uključuju uništavanje ljudskih embrija. Komisija je 28. svibnja 2014. donijela Komunikaciju⁹¹ kojom objašnjava da nema namjeru podnijeti zakonodavni prijedlog na temelju mišljenja da je postojeći pravni okvir EU-a odgovarajući, i

⁸⁷ Registr Europske građanske inicijative; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hr>

⁸⁸ Voda i odvodnja su ljudsko pravo! Voda je javno dobro, a ne roba! (Registr Europske građanske inicijative); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ Jedan od nas (registr Europske građanske inicijative); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>.

⁹¹ COM(2014) 355 final;

- inicijativom „Stop vivisection“ („Ne vivisekciji“)⁹² traži se zakonska zabrana testiranja na životinjama. Komisija je 3. lipnja 2015. donijela Komunikaciju⁹³ u kojoj se obvezala poduzeti razne korake u cilju postupnog ukidanja testiranja na životinjama.

Komisija je provela preispitivanje primjene Uredbe i 31. ožujka 2015. donijela izvješće⁹⁴ u kojem je zaključila da je Europska građanska inicijativa potpuno funkcionalna. Priznaje se da ima prostora za poboljšanje alata kako bi on bio jednostavniji za upotrebu i dostupniji građanima. Komisija se obvezala da će nastaviti pratiti i raspravljati o mnogim pitanjima u vezi s Europskom građanskom inicijativom u bliskoj suradnji i koordinaciji s različitim dionicima i institucijama te poboljšati taj instrument.

⁹² Stop vivisection (Ne vivisekciji) (Registar Europske građanske inicijative); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

⁹³ COM(2015) 3773 final

⁹⁴ COM(2015) 145 final.