

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2010  
COM(2010) 602 konč.

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN  
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

**V SKLADU S ČLENOM 25 PDEU**

**o napredku na področju dejanskega uveljavljanja državljanstva EU v obdobju 2007–  
2010**

{COM(2010) 603 konč.}

# POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

## V SKLADU S ČLENOM 25 PDEU

### o napredku na področju dejanskega uveljavljanja državljanstva EU v obdobju 2007– 2010

#### 1. UVOD

V skladu s členom 25 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) mora Komisija Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru vsaka tri leta poročati o uporabi določb drugega dela Pogodbe. To poročilo je priloženo „Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010: odpravljanje ovir za pravice državljanov EU“ s pregledom glavnega razvoja dogodkov na področju državljanstva EU v obdobju od 1. julija 2007 do 30. junija 2010.<sup>1</sup> Razvoj dogodkov glede aktivne in pasivne volilne pravice državljanov EU na volitvah v Evropski parlament je podrobneje predstavljen v Poročilu o oceni volitev v Evropski parlament v letu 2009<sup>2</sup>, ki se sprejme skupaj s Poročilom o državljanstvu EU 2010.

#### 2. RAZVOJ DOGODKOV NA PODROČJU DRŽAVLJANSKIH PRAVIC EU

##### 2.1. Nov pravni in institucionalni okvir

Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe je na več načinov okrepil pojem državljanstva EU in z njim povezanih pravic.

Z naslovom II Pogodbe o Evropski uniji (PEU) se povečuje pomen državljanstva EU, saj ga vključuje v določbe o demokratičnih načelih (člen 9 PEU) ter ustvarja močnejšo povezavo med državljanstvom in demokracijo (člena 10 in 11 PEU).

Skupek pravic, povezanih z državljanstvom EU, je bil dopolnjen z novo pravico, državljanstvo pobudo, tako da Pogodba državljanom EU omogoča intenzivnejšo udeležbo v demokratičnem življenju Unije. V skladu s členom 11(4) PEU lahko „najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljanji menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije“.

Vzpostavitev praktične ureditve za izvajanje tega novega instrumenta je bila ena od ključnih prednostnih nalog Komisije, ki je 31. marca 2010 predložila predlog uredbe<sup>3</sup>, katerega namen je bil uveljaviti preproste, uporabniku prijazne in dostopne postopke ter zagotoviti, da se instrument ne zlorablja.

---

<sup>1</sup> Peto poročilo o državljanstvu Unije je bilo objavljeno 15. februarja 2008, zajema pa obdobje od 1. maja 2004 do 30. junija 2007 (COM(2008) 85 konč.).

<sup>2</sup> COM(2010) 605.

<sup>3</sup> COM(2010) 119.

Lizbonska pogodba še krepi povezave med državljanstvom in nediskriminacijo. Drugi del PDEU je zdaj naslovljen „Nediskriminacija in državljanstvo Unije“ ter vključuje določbe o nediskriminaciji na podlagi državljanstva v členu 18 (prej člen 12 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES)) in na podlagi drugih razlogov (spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti) v členu 19 (prej člen 13 PES)<sup>4</sup>.

V zvezi s samo opredelitvijo državljanstva EU se v Lizbonski pogodbi poudarja dejstvo, da je to status, ki *se doda* nacionalnemu državljanstvu, medtem ko je bil v prejšnji opredelitvi v členu 17 PES opisan kot dopolnilen nacionalnemu državljanstvu.

Člen 20(2) PDEU je v primerjavi s prejšnjim členom 17 PES okrepljen, saj so v njem izrecno našteve pravice (in obveznosti) državljanov EU, z dodanim izrazom „med drugim“ pa se pojasnjuje, da seznam ni izčrpen. Poleg tega se z odpravo stebrne strukture Evropske unije<sup>5</sup> širi obseg državljanstva EU, kot je v tem členu potrjeno s sklicevanjem na dejstvo, da imajo državljanji Unije pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah.

Lizbonska pogodba povečuje obseg pravice državljanov EU, katerih država v tretji državi nima predstavništva, do zaščite konzularnih in diplomatskih organov drugih držav članic, ki je kot jasna individualna pravica poudarjena v členu 20(2)(c) PDEU in pojasnjena v členu 23 PDEU. Člen 23(2) PDEU Komisiji omogoča zakonodajno pobudo, tako da predlaga direktive o določitvi ukrepov za usklajevanje in sodelovanje, potrebnih za lažje zagotavljanje te zaščite, s čimer je bila opuščena prejšnja logika medvladnega odločanja. Člen 35 PEU glede konzularne zaščite na kraju samem določa, da diplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Unije prispevajo k izvajanju te zaščite.

Pravice, pripisane državljanstvu EU v drugem delu Pogodbe, so še poudarjene v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (naslov V: „Pravice državljanov“). Pravno zavezujoča Listina o temeljnih pravicah, ki postaja vodilo za vse evropske politike, pomeni pomemben napredek v smislu politične zaveze Evropske unije glede spoštovanja temeljnih pravic.

## 2.2. Pridobitev in izguba državljanstva EU

### 2.2.1. Informacije in statistični podatki

Posodobljene informacije o pridobitvi in izgubi državljanstva v državah članicah ter informacije o normah in razvoju politike državljanstva EU so na voljo na spletnem naslovu Evropske opazovalnice za državljanstvo<sup>6</sup>, ki je začela delovati januarja 2009, financira pa jo predvsem Komisija.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Zaradi časovnega obdobja, ki ga zajema to poročilo, bo izvajanje teh določb pregledano v naslednjem poročilu v skladu s členom 25 PDEU.

<sup>5</sup> Trije stebri, ki so bili prej osnovna struktura EU v skladu s Pogodbo o Evropski uniji, so bili steber Skupnosti, ki je obsegal tri skupnosti: Evropsko skupnost, Evropsko skupnost za atomsko energijo (Euratom) in nekdanjo Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ) (prvi steber); steber, namenjen skupni zunanji in varnostni politiki v skladu z naslovom V PEU (drugi steber); in steber, namenjen policijskemu in pravosodnemu sodelovanju v kazenskih zadevah v skladu z naslovom VI PEU (tretji steber).

<sup>6</sup> <http://eudo-citizenship.eu>.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm).

Iz nedavnega poročila Eurostata<sup>8</sup> izhaja, da je leta 2008 pridobilo državljanstvo držav članic 696 000 oseb (v primerjavi s 707 000 leta 2007). Ti novi državljani EU so prišli predvsem iz Afrike (29 % vseh pridobljenih državljanstev), evropskih držav, ki niso članice EU-27 (22 %), Azije (19 %) ter Severne in Južne Amerike (17 %).<sup>9</sup>

Državljanov ene države članice, ki so pridobili državljanstvo druge države članice, je bilo 59 449, kar je 8,5 % celotnega števila. V absolutnih številkah so bile največje skupine državljanov ene države članice EU, ki so postali državljani druge, Portugalci, ki so postali državljani Francije (7 778 oseb), Romuni, ki so postali državljani Madžarske (5 535 oseb), in Poljaki, ki so postali državljani Nemčije (4 245 oseb).

### 2.2.2. Razvoj sodne prakse

Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 2. marca 2010 v zadevi Rottmann (C-135/08) pojasnilo pridržek, ki ga je dosledno upoštevalo v svoji sodni praksi in v skladu s katerim morajo države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije.<sup>10</sup>

Sodišče je navedlo, da ta pridržek ne vpliva na načelo mednarodnega prava, v skladu s katerim so države članice pristojne za opredelitev pogojev pridobitve in izgube državljanstva, vendar potrjuje načelo, v skladu s katerim – če gre za državljane Unije – se lahko izvajanje te pristojnosti, če to vpliva na pravice, ki jih zagotavlja in varuje pravni red Unije, sodno nadzira v skladu s pravom Unije.

Zato je ugotovilo, da morajo odločbo o odvzemu državljanstva, kot je obravnavani v postopku v glavni stvari, ko zaradi odvzema zadevna oseba poleg državljanstva države članice naturalizacije izgubi tudi državljanstvo Unije, preučiti nacionalna sodišča ob sklicevanju na načelo sorazmernosti v skladu s pravom EU in po potrebi preizkusiti sorazmernost te odločbe v skladu z nacionalnim pravom.

Sodišče je navedlo, da morajo nacionalna sodišča glede na pomen, ki ga primarno pravo EU daje statusu državljanstva Unije, upoštevati morebitne posledice, ki jih ima ta odločba za zadevno osebo in njene družinske člane v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije. Preveriti je treba predvsem, ali je ta izguba utemeljena glede na:

- resnost kršitve, ki jo je storila zadevna oseba;
- čas, ki je potekel od odločbe o podelitvi državljanstva do odločbe o odvzemu državljanstva, in
- možnost zadevne osebe, da znova pridobi prvotno državljanstvo.

---

<sup>8</sup> Statistika na kratko, 36/2010 „Število pridobitev državljanstva v EU se rahlo zmanjšuje“ <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>9</sup> Glede nadaljnega razvoja dogodkov pri povezavi med nacionalnim državljanstvom, državljanstvom in integraciji državljanov tretjih držav glej poglavje 5 Priročnika o integraciji za oblikovalce politike in strokovne delavce (tretja izdaja).

<sup>10</sup> Glej med drugim zadeve Micheletti in drugi ((C-369/90), Recueil 1992, str. I-4239, točka 10); Mesbah ((C-179/98), Recueil 1999, str. I-7955, točka 29) ter Zhu in Chen ((C-200/02), Recueil 2004, str. I-9925, točka 37).

Komisija bo spodbujala pobude in projekte, ki so namenjeni pridobivanju in izmenjavi znanja ter izkušenj o pogojih in postopkih za odvzem državljanstva države članice ter posledično državljanstva EU, širjenju dobrih praks in po potrebi usklajevanju, ne da bi posegali v nacionalne pristojnosti.

### *2.2.3. Težave, povezane s pridobitvijo in izgubo državljanstva držav članic*

V zvezi z vprašanji, povezanimi z državljanstvom, je Komisija v poročevalnem obdobju odgovorila na približno 130 individualnih poizvedb, 18 vprašanj Evropskega parlamenta in 5 peticij.

V obdobju poročanja je več držav članic spremenilo svojo zakonodajo v zvezi s pridobitvijo in izgubo državljanstva. V skladu z zakonodajo EU so pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva držav članic urejeni izključno z nacionalno zakonodajo posameznih držav članic. Vsaka država članica lahko svobodno določi pogoje za pridobitev in izgubo državljanstva. Na to načelo mednarodnega prava ne vpliva nobena določba Pogodbe, potrjeno pa je tudi z ustaljeno sodno prakso Evropskega sodišča, kot je navedeno zgoraj.

Če zaradi uresničevanja pristojnosti držav članic na področju državljanstva niso prizadete pravice, ki jih zagotavlja in varuje pravni red Unije, iz tega izhajajoča vprašanja ne spadajo na področje veljavnosti zakonodaje EU, Komisija pa v tem smislu nima pristojnosti.

Komisija v okviru svojih pristojnosti podpira vsa prizadevanja, namenjena reševanju pomembnih vprašanj, in spodbuja dobre odnose v duhu medsebojnega razumevanja in sodelovanja, ki je značilen za odnose med državami članicami Evropske unije.

## **2.3. Prosto gibanje in prebivanje državljanov EU**

### *2.3.1. Ukrepi za zagotovitev pravnega prenosa in uporabe Direktive 2004/38/ES*

S sprejetjem Direktive 2004/38/ES<sup>11</sup> z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic sta se precej povečali učinkovitost in dostopnost te pravice, saj so bili z njo kodificirani ustrezna veljavna zakonodaja in sodna praksa, poenostavljena in pojasnjena veljavna pravila EU ter racionalizirani nacionalni postopki.

Komisija je skrbno spremljala ukrepe, ki so bili na nacionalni ravni sprejeti za prenos te direktive, za katerega je bil rok 30. april 2006, 10. decembra 2008 pa sprejela poročilo o njeni uporabi<sup>12</sup>, v katerem je opredelila precej problematičnih vprašanj.

Da bi popravila to stanje in zagotovila pravilno uporabo zakonodaje EU na nacionalni in lokalni ravni, Komisija:

- državam članicam zagotavlja smernice o pravilnem izvajanju zakonodaje EU o prostem gibanju in pospešuje izmenjavo dobrih praks;
- si prizadeva za stabilen in dosleden pristop k izvrševanju ter

---

<sup>11</sup> Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

<sup>12</sup> COM(2008) 840.

– izboljšuje dostop državljanov do informacij, kako pravice uveljavljati v praksi.

Komisija je 9. julija 2009 sprejela **Sporočilo o smernicah za boljši prenos Direktive 2004/38/ES**<sup>13</sup>. Zaradi reševanja najbolj problematičnih vprašanj glede pravilne uporabe zakonodaje EU o prostem gibanju, opredeljenih v poročilu, so bile v tem sporočilu navedene podrobne smernice za države članice, katerih cilj je bil zagotoviti resnično izboljšanje za vse državljane EU.

Komisija je leta 2008 ustanovila **skupino izvedencev držav članic** za praktično izvajanje Direktive 2004/38/ES. Ta skupina je bila dokončno oblikovana decembra 2009 in se redno sestaja zaradi izmenjave mnenj, strokovnega znanja in izkušenj ter najboljših praks o vprašanih, povezanih z uporabo zakonodaje EU o prostem gibanju, vključno z bojem proti zlorabam in goljufijam.

Komisija je v letih 2009 in 2010 organizirala **strukturne dvostranske sestanke** z državami članicami, da bi odpravila vse ugotovljene pomanjkljivosti nacionalnih ukrepov za prenos in našla ustrezne rešitve, po potrebi vključno z začetkom postopkov za ugotavljanje kršitev.

Komisija je 19. marca 2010 sprejela sklep o pripravi **priročnika za obravnavanje vlog za izdajo vizuma in spreminjanje izdanih vizumov**<sup>14</sup>, ki vsebuje operativna navodila, najboljše prakse in priporočila, kako morajo organi uporabljati pravila o obravnavanju vlog za izdajo vizuma, kot so določena v Vizumskem zakoniku<sup>15</sup>. Ta priročnik vsebuje poglavje, namenjeno obravnavanju vlog za izdajo vizuma družinskim članom državljanov EU, pomenil pa naj bi resnično izboljšanje v zvezi z nekaterimi trdovratnimi težavami s pravilno uporabo zakonodaje EU o prostem gibanju.

Komisija je 13. julija 2010 sprejela **sporočilo „Ponovna potrditev prostega gibanja delavcev: pravice in pomembne spremembe“**<sup>16</sup>, katerega namen je predstaviti splošno sliko o pravicah delavcev migrantov do prostega gibanja, izboljšati ozaveščenost in spodbujati njihove pravice.

Poleg tega **novi spletni portal „Vaša Evropa“**<sup>17</sup> pomaga državljanom EU spoznati njihove pravice in najti praktične nasvete, ki jim bodo pomagali pri lažjem gibanju po Evropski uniji.

Komisija je pravkar objavila tudi **poenostavljen in uporabnikom prijazen priročnik za državljane EU o svobodi gibanja in življenja v Evropi**<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *Obravnavane poizvedbe in pritožbe*

Komisija je v poročevalnem obdobju odgovorila na številne individualne poizvedbe o vprašanih prostega gibanja in prebivanja (na približno 770 leta 2007, 1 070 leta 2008, 1 000 leta 2009 in 340 od januarja do julija 2010). Od tega jih je v osrednji register pritožb evidentirala 64 leta 2007, 81 leta 2008, 255 leta 2009 in 128 od januarja do julija 2010.

---

<sup>13</sup> COM(2009) 313.

<sup>14</sup> COM(2010) 1620.

<sup>15</sup> Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, 15.9.2009, str. 1).

<sup>16</sup> COM(2010)373.

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf).

Odgovorila je tudi na približno 240 vprašanj Evropskega parlamenta in 85 peticij, povezanih s prostim gibanjem državljanov EU.

Dodatne poizvedbe v zvezi s prostim gibanjem in prebivanjem državljanov EU ter njihovih družinskih članov je prejela in obravnavala mreža SOLVIT<sup>19</sup>. Statistični podatki za poročevalno obdobje kažejo stabilno precejšnjo rast deleža problemov, povezanih s prostim gibanjem in prebivanjem, ki so bili predloženi mreži SOLVIT: delež se je s 15 % leta 2007 zvišal na 20 % leta 2008 in 38 % leta 2009, ko so s prebivanjem povezane zadeve postale področje, za katero je bil prejet največji delež pritožb (549 obravnavanih in končanih zadev, pri čemer je bilo rešenih 92 % zadev). Mreža SOLVIT je v prvih šestih mesecih leta 2010 (od skupaj skoraj 7 000 poizvedb) prejela 1 314 poizvedb o vprašanjih, povezanih s prostim gibanjem in prebivanjem.

Trenutno na področju prostega gibanja in prebivanja državljanov EU proti državam članicam teče 63 postopkov za ugotavljanje kršitev.

### 2.3.3. Primeri obravnavanih zadev

Primer konkretnih izidov pristopa, ki ga je Komisija upoštevala za zagotovitev pravilne uporabe pravil EU o prostem gibanju in prebivanju, se nanaša na nadaljnje ukrepanje na podlagi sodbe Evropskega sodišča z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi (C-127/08)<sup>20</sup>. Sodišče je v tej sodbi ugotovilo, da so nacionalna pravila, ki za državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov EU, določajo pogoj predhodnega zakonitega prebivanja v drugi državi članici, v nasprotju z zakonodajo EU.

Kot je Komisija poudarila v poročilu z dne 10. decembra 2008 o uporabi Direktive 2004/38/ES, je ta sodba povzročila precejšnje polemike v nekaterih državah članicah, ki so imele pomisleke, da bi lahko to državljanom tretjih držav olajšalo „ureditev“ statusa s poroko z državljanom EU. Sodišče je v sodbi poudarilo, da Direktiva 2004/38/ES državam članicam ne preprečuje boja proti zlorabam pravic EU, kar velja tudi za navidezno sklenitev zakonske zveze, kot je določena v členu 35 Direktive.

Od takrat Komisija dvostransko in v skupini izvedencev za prosto gibanje državljanov EU tesno sodeluje z državami članicami ter zagotavlja, da lahko nacionalni organi sprejemajo učinkovite ukrepe in si izmenjujejo informacije v boju proti zlorabam in goljufijam ter da lahko hkrati vse države članice spremenijo pravila za uskladitev s sodbo.

Ena od glavnih zadev, obravnavanih v poročevalnem obdobju, se je nanašala na zamude organov Združenega kraljestva pri obdelavi prošenj za prebivanje državljanov EU in njihovih družinskih članov. Komisija je od oktobra 2008 evidentirala več kot 250 individualnih pritožb državljanov EU in njihovih družin, ki so navajali, da se organi Združenega kraljestva niso držali rokov, v nacionalni zakonodaji in zakonodaji EU določenih za obravnavanje njihovih prošenj za prebivanje. Po stikih z Združenim kraljestvom so njegovi organi uvedli celovit načrt, ki je vključeval precejšnje povečanje (400-odstotno) števila delavcev, ki odločajo o evropskih prošnjah, in čas obravnavanja novih prošenj se je izboljšal, tako da so bili doseženi ustrezni standardi storitev, določeni v Direktivi 2004/38/ES. Ta primer kaže, da se lahko spodbujanje dialoga z državami članicami v številnih primerih izkaže za učinkovito, kar

---

<sup>19</sup> SOLVIT je spletna mreža za reševanje problemov, v kateri države članice sodelujejo pri obravnavanju problemov, ki nastanejo, ker javni organi napačno uporabljajo zakonodajo o notranjem trgu.

<sup>20</sup> ZOdl. 2008, str. I-6241.



zadeva korist državljanov EU in njihovih družinskih članov. Komisija še naprej budno spremlja stanje.

#### *2.3.4. Prihodnje prednostne naloge*

Glavni ukrepi, ki jih bo Komisija sprejela glede vprašanj prostega gibanja, so obravnavani v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010, ki mu je priloženo to poročilo.

Prednost bo imelo izvrševanje. Komisija po analizi zakonodaje in prakse v državah članicah na področju uporabe pravil EU o prostem gibanju in prebivanju ter dvostranskih stikih z državami članicami po potrebi začne postopke za ugotavljanje kršitev pri prenosu Direktive 2004/38/ES in bo še naprej obravnavala ključne primere kršitev pri vprašanjih v zvezi z nepravilnim izvajanjem pravil o prostem gibanju, tudi v zvezi z načelom nediskriminacije.

Izmenjava informacij o boju proti zlorabam in goljufijam v zvezi s prostim gibanjem ostaja prednostna naloga, ki jo obravnava skupina izvedencev za prosto gibanje državljanov EU. Komisija namerava tudi spodbujati najboljše prakse za nemoteno in učinkovito upravno obravnavanje vprašanj prostega gibanja ter za zagotavljanje, da uradniki lokalnih/regionalnih/nacionalnih organov, ki delajo s strankami, dovolj dobro poznajo ustrezno zakonodajo EU.

Leta 2013 bo izdala poročilo o uporabi pravil EU o prostem gibanju, v katerem bo na splošno ocenjen učinek teh pravil, navedena pa bodo tudi področja, na katerih so potrebne izboljšave.

## **2.4. Volilne pravice**

Državljeni EU, ki živijo v državi članici, ki ni država članica, katere državljanstvo imajo, imajo zagotovljeno pravico do udeležbe (kot volivci in kandidati) na občinskih in evropskih parlamentarnih volitvah v navedeni državi članici pod enakimi pogoji kot njeni državljani.

Komisija je v zvezi z volilnimi pravicami v poročevalnem obdobju odgovorila na približno 170 individualnih poizvedb, 30 vprašanj Evropskega parlamenta in 9 peticij. V tem obdobju so bili uvedeni postopki za ugotavljanje kršitev zoper 18 držav članic, ki niso pravočasno sporočile svojih ukrepov za prenos Direktive 2006/106/ES<sup>21</sup> o ureditvah za glasovanje na občinskih volitvah ob upoštevanju pristopa Bolgarije in Romunije.

Veliko dopisov državljanov EU, peticij in vprašanj Evropskega parlamenta se je nanašalo na dejstvo, da v skladu z zakonodajo več držav članic državljani po določenem obdobju izgubijo volilno pravico, če se preselijo in prebivajo v drugi državi članici. V takih primerih je državljanom EU odvzeta možnost uresničevanja volilnih pravic na nacionalnih volitvah, ker so uresničili svojo pravico do prostega gibanja. To pomembno vprašanje je obravnavano v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010, namen pa je sodelovati z državami članicami, da bi se izognili nadaljnjemu pojavljanju takih primerov.

---

<sup>21</sup> Direktiva Sveta 2006/106/ES z dne 20. novembra 2006 o spremembi Direktive 94/80/ES o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (UL L 363, 20.12.2006, str. 409).

Kot je bilo že omenjeno, so v poročilu o oceni prenosa zakonodaje EU na področju evropskih volitev in uresničevanju te zakonodaje na volitvah v Evropski parlament leta 2009, ki je bilo sprejeto skupaj s tem poročilom, predstavljeni razvoj dogodkov v poročevalnem obdobju in načrtovani nadaljnji ukrepi.

Komisija bo leta 2011 izdala poročilo z oceno prenosa in izvajanja zadevnih pravil EU (Direktiva 94/80/ES<sup>22</sup>).

## **2.5. Konzularna zaščita**

Državljan Unije, ki potuje ali živi v državi nečlanici EU, v kateri njegova država članica nima predstavništva, ima pravico do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države.

Komisija bo marca 2011 predstavila sporočilo z naslovom „Konzularna zaščita v tretjih državah: v korist državljana EU – trenutno stanje in načrti za prihodnost“, ki obravnava prispevek EU za učinkovito konzularno zaščito v tretjih državah, kot je bilo napovedano v Akcijskem načrtu Komisije za obdobje 2007–2009<sup>23</sup>, vsebuje pa tudi smernice za nadaljevanje na podlagi pridobljenih izkušenj in obnovljenega pravnega okvira.

## **2.6. Pravica do naslovitve peticije na Evropski parlament in pritožbe pri varuhu človekovih pravic**

Državljan EU in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali prijavljenim sedežem v eni od držav članic imajo pravico, da na Evropski parlament naslovijo peticijo v zvezi z vprašanji s področja delovanja Unije, ki vlagatelja peticije neposredno zadevajo (člena 24 in 227 PDEU). Evropski parlament je leta 2007 prejel 1 506 peticij, leta 2008 1 849, leta 2009 pa 1 924 peticij.

Pritožbe zaradi nepravilnosti pri dejavnostih institucij ali organov Unije je mogoče poslati tudi varuhu človekovih pravic (člena 24 in 228 PDEU). Ta je leta 2007 prejel 870 pritožb, ki spadajo v njegovo pristojnost, leta 2008 802, leta 2009 pa 727. V istem obdobju je prejel precej več pritožb, za katere pa ni bil pristojen oziroma so veljale za nedopustne (2 401 leta 2007, 2 544 leta 2008 in 2 392 leta 2009).

## **2.7. Splošna ozaveščenost o pravicah evropskih državljanov**

Z raziskavo Flash Eurobarometra, opravljeno marca 2010<sup>24</sup>, se je merila ozaveščenost državljanov o državljanskih pravicah EU, omogočena pa je bila tudi primerjava z ugotovitvami prejšnjih raziskav, opravljenih v letih 2002 in 2007.

Raven poznavanja izraza „državljan Evropske unije“ dosledno ostaja visoka: velika večina (79 %) vprašanih je zatrdila, da izraz pozna. Na splošno se je delež državljanov v državah članicah EU-15, ki so navedli, da za ta izraz niso še nikoli slišali, zmanjšal s tretjine (32 %) leta 2002 na četrtino (24 %).

---

<sup>22</sup> Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva (UL L 368, 31.12.1994, str. 38).

<sup>23</sup> COM(2007) 767.

<sup>24</sup> Flash Eurobarometer št. 294, „Državljanstvo EU“, marec 2010.

V zadnjih treh letih je razlika v poznavanju izraza med tistimi državami, ki so bile članice že pred letom 2004, in državami članicami EU-12 izginila: državljani držav članic EU-12 zdaj pojem evropskega državljanstva poznajo bolje kot državljani držav članic EU-15. Državljanov držav članic EU-12, ki so navedli, da za ta izraz niso še nikoli slišali, je bilo le 13 % v primerjavi s 24 % državljanov držav članic EU-15.

Samo 43 % vprašanih državljanov EU je navedlo, da poznajo pomen izraza, polovica (48 %) pa, da o pravicah, ki jih imajo kot državljani EU, „niso dobro obveščeni“. Dejansko jih manj kot ena tretjina (29 %) zase meni, da so „dobro obveščeni“ o pravicah, ki jih imajo kot državljani EU, samo 3 % pa, „da so zelo dobro obveščeni“. Ti podatki se od leta 2007 niso spremenili. Ta nespremenljivost je verjetno posledica dejstva, da se je že leta 2007 velika večina vprašanih zavedala teh pravic.

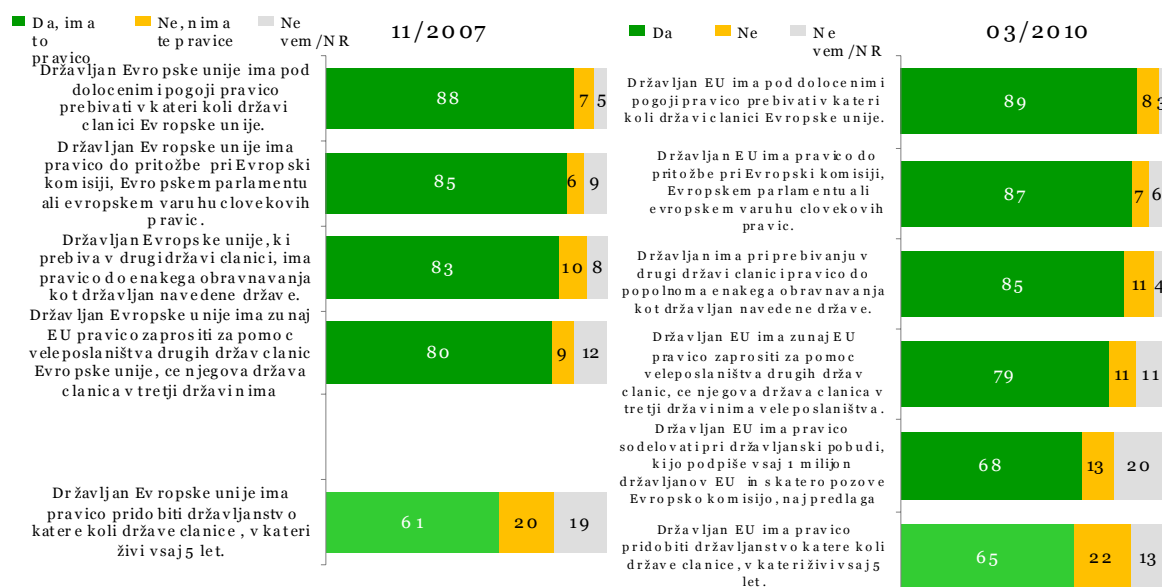
O „samodejni“ naravi državljanstva EU skorajda ni nejasnosti. Od 10 vprašanih se jih 9 zaveda, da „so hkrati državljani EU in (države državljanstva)“ (enak delež kot leta 2007). Vendar jih je približno ena petina prepričanih, da „morajo za državljanstvo EU zaprositi“ ali da „se lahko odločijo postati državljani EU“ (oboje je po 20 %).

Vprašani so večinoma poznali svoje pravice do prebivanja, ki jih imajo kot državljani EU: 89 % jih je vedelo, da imajo pod določenimi pogoji pravico prebivati v kateri koli državi članici (2 točki več kot leta 2007). Visoka stopnja ozaveščenosti je bila ugotovljena tudi glede poznavanja pravice do pritožbe Komisiji, Evropskemu parlamentu in varuhu človekovih pravic (87 %, 2 točki več kot leta 2007) in pravice do enakega obravnavanja kot državljan v kateri koli državi članici (85 %, 2 točki več kot leta 2007).

Približno 7 od 10 (68 %) državljanov EU je poznalo novo državljsko pravico do sodelovanja pri državljski pobudi.

Pri vprašanju, ali drži, da „ima državljan EU pravico pridobiti državljanstvo katere koli države članice, v kateri živi vsaj 5 let“, je le 22 % vprašanih pravilno ugotovilo, da gre za napačno trditev, 13 % pa na vprašanje ni moglo ali ni hotelo odgovoriti.

#### Poučenost o pravicah, ki jih ima državljan EU, 2007-2010



V4. Dejansko so vsi državljani držav članic EU „državljan Evropske unije“ že od leta 1992. Katere pravice imate po vašem mnenju državljani Unije? Vzorec: vsi vprašani, % EU27

## 2.8. Statistični podatki o državljanih EU, ki so uresničili pravico do prostega gibanja in prebivanja

Kot je prikazano v preglednici v prilogi k temu sporočilu, je 1. januarja 2009 približno 11,7 milijona državljanov EU prebivalo v državi članici, ki ni bila država njihovega državljanstva. To pa ni nujno točna slika celotnega števila državljanov EU, ki dejansko uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja, saj ti statistični podatki ne zajemajo nekaterih kategorij mobilnih državljanov EU.

Merilo za odločitev, ali ima oseba „običajno prebivališče“ v državi poročevalki ali ne, je vsaj 12-mesečno prebivanje v tej državi.<sup>25</sup> Mnogo državljanov EU, ki potujejo poslovno ali za zabavo oziroma zaradi opravljanja ali koriščenja storitev, dnevnih migrantov ali tistih, ki v drugi državi članici, ki ni njihova matična država, prebivajo manj kot 12 mesecev (npr. študenti v okviru programa Erasmus 9 mesecev, pripravniki itd.), ni upoštevanih.

Številni državljani EU – predvsem tisti, ki ne pričakujejo, da bodo ostali za stalno, ali ki se redno vračajo v matično državo (kot so študenti, tedenski migranti, ljudje z domovi v dveh državah članicah) – morda ne prijavijo prebivališča oziroma ga prijavijo le, kadar imajo razlog za to, na primer, ko začnejo delati. Pomembno je, da ti ljudje ne vidijo prav veliko razlogov za odjavo prebivališča, ko odidejo.

Mogoče je tudi, da so osebe, kot so tiste, ki preživijo dolga obdobja v dveh državah članicah, evidentirane kot prebivalci obeh držav članic. Podobno številne države članice predvidevajo, da so študenti, ki odidejo na študij v tujino, odsotni samo začasno, zato pravice ohrani.

Za odpravo nekaterih od navedenih težav Eurostat v okviru sedanjega programa za izboljšanje statističnih podatkov o migracijah načrtuje izvedbo pilotnega projekta, s katerim bo ocenjena izvedljivost sistema izmenjave posameznih informacij med registri držav članic.

## 2.9. Finančni programi

### 2.9.1. Program „Evropa za državljane“

Komisija izvaja program „Evropa za državljane“, vzpostavljen za obdobje 2007–2013<sup>26</sup> s skupnim proračunom 215 milijonov EUR, da bi pospešila državljansko udeležbo, med državljani Evropske unije okrepila občutek pripadnosti Uniji, povečala strpnost in medsebojno razumevanje ter razvila evropsko identiteto. Namen programa je državljanom omogočiti udeležbo pri gradnji Evrope z izmenjavami, razpravami, premislekom, učenjem in drugimi dejavnostmi, njegove letne prednostne naloge pa se dotikajo prihodnosti EU in njenih osnovnih vrednot, demokratične udeležbe, medkulturnega dialoga ter učinka politik EU v družbah. Vključuje ukrepe, kot so pobratenje mest, projekti državljanov, podpora možganskim trustom in organizacijam civilne družbe itd. Pri projektih v okviru tega programa letno sodeluje približno milijon državljanov.

---

<sup>25</sup> Podatki v tej preglednici, ki so jih države članice zagotovile Eurostatu, temeljijo na pojmih „običajno prebivališče“, „priselitev“ in „odselitev“, kot so opredeljeni v členu 2(1)(a)(b) in (c) Uredbe (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih (UL L 199, 31.7.2007, str. 23).

<sup>26</sup> Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013 (UL L 378, 27.12.2006, str. 32).

### 2.9.2. Program „Temeljne pravice in državljanstvo“

Komisija spodbuja pravice, ki izhajajo iz državljanstva EU, prek programa „Temeljne pravice in državljanstvo“, vzpostavljenega za obdobje 2007–2013 kot del splošnega programa „Temeljne pravice in pravosodje“ s skupnim proračunom 93,8 milijona EUR.<sup>27</sup> Eden od ciljev je spodbujati razvoj evropske družbe na podlagi spoštovanja temeljnih pravic, vključno s pravicami, ki izhajajo iz državljanstva Unije. Eden od ciljev financiranja projektov je spodbujanje obveščanja in pobud državljanske vzgoje o dejavni udeležbi državljanov EU v demokratičnem življenju Unije, predvsem pa udeležbi na volitvah v Evropski parlament in občinskih volitvah.

### 2.9.3. Sedmi okvirni program za raziskave: tematski program družbeno-ekonomskih in humanističnih znanosti

Komisija financira raziskave na področju družbenih in humanističnih znanosti, katerih cilj je med drugim povečevati znanje o državljanstvu EU, izboljševati ozaveščenost in razširjati rezultate raziskav med akademskimi skupnostmi, oblikovalci politike, organizacijami civilne družbe in širšo javnostjo. Celo področje raziskav, katerega proračun za obdobje 2007–2013 znaša 125 milijonov EUR, je namenjeno „Državljanu v Evropski uniji“, posebej pa obravnava vprašanja, povezana z doseganjem občutka za demokratično lastnino in aktivno udeležbo evropskih državljanov, v okviru prihodnjega razvoja razširjene Evropske unije.<sup>28</sup>

## 3. SKLEPNE UGOTOVITVE

To poročilo obravnava glavne dosežke v zvezi s pravicami državljanstva EU in je pomemben element, na podlagi katerega je nadaljnje ukrepanje opredeljeno v Poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010, predvsem glede pravice do prostega gibanja in prebivanja, konzularne zaščite državljanov EU brez predstavnštva v tujini ter pravice državljanov, da volijo in kandidirajo na občinskih in evropskih volitvah v državi članici prebivanja.

Komisija bo z naslednjim letom začela letno ocenjevati izvajanje določb Pogodbe o pravicah, ki jih prinaša državljanstvo EU, in sicer v okviru letnega poročila o izvrševanju Listine EU o temeljnih pravicah, ki bo prvič izdano leta 2011.

Tako bo lahko Komisija vsaka tri leta predstavila bolj utemeljen pregled stanja, preostale ovire, s katerimi se spopadajo državljani, in ukrepe za krepitev pravic državljanstva EU.

---

<sup>27</sup> Sklep Sveta 2007/252/ES z dne 19. aprila 2007 o vzpostavitvi posebnega programa „Temeljne pravice in državljanstvo“ za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa „Temeljne pravice in pravosodje“ (UL L 110, 27.4.2007, str. 33).

<sup>28</sup> Nadaljnje informacije o izvajanju in rezultatih tematskega programa o družbeno-ekonomskih in humanističnih znanostih, financiranega v skladu s sedmim okvirnim programom za raziskave in razvoj, so na voljo na spletni strani [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

**PRILOGA**

**SL**

**SL**

Leto 2009	ABSOLUTNE ŠTEVILKE					DELEŽI			
	Prebivalstvo skupaj	Državljeni	Nedržavljeni	Nedržavljeni, vendar državljani drugih držav članic EU	Državljeni tretjih držav	Državljeni	Nedržavljeni	Nedržavljeni, vendar državljani drugih držav članic EU	Državljeni i tretjih držav
Belgija*	10 666 866	9 695 418	971 448	659 423	312 025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bolgarija	7 606 551	7 582 592	23 838	3 532	20 306	99,7	0,3	0,0	0,3
Češka	10 467 542	10 060 001	407 541	145 814	261 727	96,1	3,9	1,4	2,5
Danska	5 511 451	5 191 263	320 033	108 667	211 366	94,2	5,8	2,0	3,8
Nemčija	82 002 356	74 816 435	7 185 921	2 530 706	4 655 215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estonija	1 340 415	1 124 918	214 437	9 632	204 805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irska	4 450 030	3 938 139	504 068	364 836	139 232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grčija	11 260 402	10 330 872	929 530	161 611	767 919	91,7	8,3	1,4	6,8
Španija	45 828 172	40 177 204	5 650 968	2 274 158	3 376 810	87,7	12,3	5,0	7,4
Francija	64 366 894	60 629 345	3 737 549	1 302 351	2 435 198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italija	60 045 068	56 153 773	3 891 295	1 131 767	2 759 528	93,5	6,5	1,9	4,6
Ciper	796 900	668 700	128 200	:	:	83,9	16,1		
Latvija	2 261 294	1 857 281	404 013	9 406	394 607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litva	3 349 872	3 308 367	41 505	2 511	38 994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luksemburg	493 500	277 991	214 848	185 354	29 494	56,3	43,5	37,6	6,0
Madžarska	10 030 975	9 844 610	186 365	109 804	76 561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413 607	395 472	18 128	8 245	9 883	95,6	4,4	2,0	2,4
Nizozemska	16 485 787	15 766 293	637 136	290 417	346 719	95,6	3,9	1,8	2,1
Avstrija	8 355 260	7 484 556	864 397	316 995	547 402	89,6	10,3	3,8	6,6
Poljska	37 867 903	37 830 413	35 933	10 315	25 618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugalska	10 627 250	10 184 148	443 102	84 727	358 375	95,8	4,2	0,8	3,4
Romunija	21 498 616	21 466 951	31 354	6 041	25 313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slovenija	2 032 362	1 961 639	70 554	4 195	66 359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slovaška	5 412 254	5 359 709	52 545	32 709	19 836	99	1,0	0,6	0,4
Finska	5 326 314	5 183 058	142 288	51 923	90 365	97,3	2,7	1,0	1,7
Švedska	9 256 347	8 694 223	547 664	255 571	292 093	93,9	5,9	2,8	3,2
Združeno kraljestvo	61 175 586	57 154 800	4 020 800	1 614 800	2 406 000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498 929 574	467 138 171	31 675 460	11 675 510	19 871 750	93,6	6,3	2,3	4,0

\*Podatki za Belgijo in Združeno kraljestvo so za leto 2008

**SL**

**SL**