



**2023/2085(INI)**

9.10.2023

# **NÁVRH ZPRÁVY**

o provádění ustanovení Smlouvy o občanství EU  
(2023/2085(INI))

Výbor pro ústavní záležitosti

Zpravodajka: Maite Pagazaurtundúa

## OBSAH

	<b>Strana</b>
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRNUKÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ .....	3
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU .....	4

## VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ – SHRNUÍ SKUTEČNOSTÍ A ZJIŠTĚNÍ

Občanství EU je součástí evropského projektu již více než třicet let. V době svého vzniku představovalo milník, neboť šlo o jedinečnou a ojedinělou podmínku, která odlišovala a nadále odlišuje Evropskou unii od jiných politických realit.

Od přijetí poslední zprávy Evropského parlamentu o uplatňování ustanovení Smluv týkajících se občanství EU uplynuly tři roky; tři roky, které se zdají být třemi desetiletími kvůli hlubokým proměnám, které jsme zažili, a výjimečným okolnostem, které jsme prožili, včetně invaze na Ukrajinu a pandemie COVID-19.

Konference o budoucnosti Evropy zahrнула do svých závěrů význam posílení občanství EU a zmínila vypracování statutu občanství EU jako způsob vytvoření silnější vazby mezi občany a Unií. Komise do konce roku zveřejní zprávu o občanství EU pro rok 2023, která by měla obsahovat nové iniciativy zaměřené na toto posílení, včetně vypracování statutu.

Tato zpráva je potřebná a přichází v pravý čas. Evropská unie musí do svého souboru pravidel začlenit změny, aby se mohla posunout kupředu a účinně a rychle reagovat v geopoliticky neklidném světě. Evropský parlament vyzval ke svolání konventu a revizi Smluv, ale i nyní je možné a nutné dosahovat pokroku, aby se posílilo občanství EU, které ve skutečnosti posiluje Unii.

Díky technologické revoluci se každý občan stal pilířem Unie, základním pilířem pro soudržnost a pro řešení výzev naší doby; a protože občanství je jádrem evropského projektu a odráží společnou demokratickou identitu, je nutné využít jeho plného potenciálu k překonání obtíží a k dalšímu vytváření příležitostí pro prosperující a hodnotnou budoucnost z hlediska svobody a rovnosti.

Musíme občany seznámit s jejich právy a nejen zajistit jejich uplatňování, ale také je aktualizovat vytvářením nových práv s ohledem na hospodářskou, sociální a digitální revoluci, kterou zažíváme. K tomu bude užitečné zaměřit se na to, co nás spojuje, a vypracovat statut občanství EU, který přinese jasnost a poznání.

Musíme se zabývat jak negativními důsledky vyplývajícími z rozdílnosti a rozdílného uplatňování evropských právních předpisů o občanství EU členskými státy, tak všemi formami nerovnosti a diskriminace, k nimž dochází při uplatňování občanských práv (zejména u osob s nějakým druhem zdravotního postižení nebo osob ohrožených vyloučením), a odstranit překážky a staré či nové mezery – ať už digitální, či nikoli – ve využívání občanství EU.

Je načase podporovat účast, aby občané mohli účinně přispívat k rozvoji agendy Unie a zároveň posilovat zastupitelskou demokracii a legitimitu orgánů EU.

Tato zpráva tento přístup odráží a zaměřuje se nejen na analýzu stávajících problémů spojených s uplatňováním ustanovení Smluv a právních předpisů o občanství EU, ale také na jeho budoucnost, na formulaci konkrétních návrhů na posílení občanství a na doporučení evropským orgánům a členským státům, aby se ubíraly stejným směrem, a zejména na to, aby jej Komise zahrнула do své nadcházející zprávy o občanství EU pro rok 2023.

## NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

### o provádění ustanovení Smlouvy o občanství EU (2023/2085(INI))

*Evropský parlament,*

- s ohledem na články 2, 3, 6, 9, 10, 11, 12, 21 a 23 Smlouvy o Evropské unii (SEU),
- s ohledem na články 15, 20, 21, 22, 24, 26, 45, 46, 47, 48, 153 a 165 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),
- s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie,
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS<sup>1</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/692 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí program Občané, rovnost, práva a hodnoty a zrušují nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1381/2013 a nařízení Rady (EU) č. 390/2014<sup>2</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie<sup>3</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344<sup>4</sup>,
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb<sup>5</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/589 ze dne 13. dubna 2016 o Evropské síti služeb zaměstnanosti (EURES), přístupu pracovníků ke službám mobility a další integraci trhů práce a o změně nařízení (EU) č. 492/2011 a (EU) č. 1296/2013<sup>6</sup>,
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77.

<sup>2</sup> Úř. věst. L 156, 5.5.2021, s. 1.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 141, 27.5.2011, s. 1.

<sup>4</sup> Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 21.

<sup>5</sup> Úř. věst. L 173, 9.7.2018, s. 16.

<sup>6</sup> Úř. věst. L 107, 22.4.2016, s. 1.

(EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu<sup>7</sup>,

- s ohledem na směrnici Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES<sup>8</sup>,
- s ohledem na směrnici Rady (EU) 2019/997 ze dne 18. června 2019, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU a zrušuje rozhodnutí 96/409/SZBP<sup>9</sup>,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 2. července 2009 o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (COM(2009)0313),
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě<sup>10</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1042 ze dne 15. července 2020 kterým se stanoví dočasná opatření týkající se období sběru a lhůt pro ověřování a přezkum podle nařízení (EU) 2019/788 o evropské občanské iniciativě s ohledem na rozšíření onemocnění COVID-19<sup>11</sup>,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 2. prosince 2020 „Strategie na posílení uplatňování Listiny základních práv v EU“ (COM(2020)0711),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 3. prosince 2020 o evropském akčním plánu pro demokracii (COM(2020)0790),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 25. listopadu 2021 nazvané „Ochrana integrity voleb a podpora demokratické účasti“ (COM(2021)0730),
- s ohledem na zprávu Komise ze dne 15. prosince 2020 s názvem „Zpráva o občanství EU pro rok 2020: Posílení postavení občanů a ochrana jejich práv“ (COM(2020)0730),
- s ohledem na zprávu Komise ze dne 15. prosince 2020 podle článku 25 Smlouvy o fungování EU o pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2016–2020 (COM(2020)0731),
- s ohledem na svůj postoj ze dne 14. února 2023 k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (přepracované znění)<sup>12</sup>,
- s ohledem na svůj postoj ze dne 14. února 2023 k návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany

<sup>7</sup> Úř. věst. L 354, 28.12.2013, s. 132.

<sup>8</sup> Úř. věst. L 106, 24.4.2015, s. 1.

<sup>9</sup> Úř. věst. L 163, 20.6.2019, s. 1.

<sup>10</sup> Úř. věst. L 130, 17.5.2019, s. 55.

<sup>11</sup> Úř. věst. L 231, 17.7.2020, s. 7.

<sup>12</sup> Úř. věst. C 283, 11.8.2023, s. 76.

Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (přepracované znění)<sup>13</sup>,

- s ohledem na své usnesení ze dne 12. února 2019 o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se občanství EU<sup>14</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 9. března 2022 s návrhy Komise o režimech občanství pro investory a režimech pobytu pro investory<sup>15</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 10. března 2022 o zprávě o občanství EU pro rok 2020: posílení postavení občanů a ochrana jejich práv<sup>16</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 13. června 2023 o provádění nařízení o evropské občanské iniciativě<sup>17</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 14. září 2023 o parlamentarismu, evropském občanství a demokracii<sup>18</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 7. července 2021 o dialogu s občany a zapojení občanů do rozhodovacího procesu EU<sup>19</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 9. března 2022 o zapojení občanů: petiční právo, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a evropská občanská iniciativa<sup>20</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 15. března 2017 o překážkách bránících občanům EU svobodně se pohybovat a pracovat na vnitřním trhu<sup>21</sup>,
- s ohledem na zprávu Agentury EU pro základní práva o základních právech za rok 2023,
- s ohledem na zprávu o konečných závěrech Konference o budoucnosti Evropy,
- s ohledem na výsledky bleskového průzkumu Eurobarometru 485/2020 a standardního průzkumu Eurobarometru 99/2023,
- s ohledem na článek 54 jednacího řádu a čl. 1 odst. 1 písm. e) a přílohu 3 rozhodnutí Konference předsedů ze dne 12. prosince 2002 o postupu udělování svolení k vypracování zpráv z vlastního podnětu,
- s ohledem na stanovisko Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci,

---

<sup>13</sup> Úř. věst. C 283, 11.8.2023, s. 100.

<sup>14</sup> Úř. věst. C 449, 23.12.2020, s. 6.

<sup>15</sup> Úř. věst. C 347, 9.9.2022, s. 97.

<sup>16</sup> Úř. věst. C 347, 9.9.2022, s. 202.

<sup>17</sup> Přijaté texty, P9\_TA(2023)0230.

<sup>18</sup> Přijaté texty, P9\_TA(2023)0330.

<sup>19</sup> Úř. věst. C 99, 1.3.2022, s. 96.

<sup>20</sup> Úř. věst. C 347, 9.9.2022, s. 110.

<sup>21</sup> Úř. věst. C 263, 25.7.2018, s. 98.

- s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti (A9-0000/2023),
- A. vzhledem k tomu, že občanství EU bylo zavedeno vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost v roce 1993; vzhledem k tomu, že od té doby uplynulo třicet let a došlo k významným sociálním, digitálním, hospodářským a politickým změnám;
- B. vzhledem k tomu, že občanství je jedinečným konstruktem, který odráží společnou demokratickou identitu občanů EU, a dosud nedosáhlo svého plného potenciálu;
- C. vzhledem k tomu, že občané EU nemají dostatečné povědomí, znalosti a porozumění právům a svobodám vyplývajícím z jejich občanství EU; vzhledem k tomu, že v praktickém uplatňování občanství EU stále existují značné nedostatky, z nichž některé jsou způsobeny nejednotným prováděním právních předpisů EU ze strany členských států;
- D. vzhledem k tomu, že výsledky veřejné konzultace o občanství EU v roce 2020 ukázaly, že více než 60 % těch, kteří se jí zúčastnili, se nepovažuje za dobře informované o svých právech vyplývajících z občanství EU<sup>22</sup>;
- E. vzhledem k tomu, že občané čelí bezprecedentním výzvám v důsledku pandemie COVID-19 a vedle toho digitální revoluci a s ní spojené sociální a ekonomické transformaci;
- F. vzhledem k tomu, že sestavení, konsolidace a revize stávajících práv a vytvoření nových práv by usnadnilo lepší výkon práv a svobod vyplývajících z občanství EU;
- G. vzhledem k tomu, že závěry Konference o budoucnosti Evropy obsahují návrhy a opatření, které odrážejí dohodu mezi evropskými orgány a občany EU o posílení občanství EU;
- H. vzhledem k tomu, že stávající překážky bránící výkonu občanských práv vytvářejí situace nerovnosti a diskriminace mezi občany, zejména mezi mobilními občany a příslušníky zranitelných a marginalizovaných skupin, jako jsou starší lidé a lidé bez domova;
- I. vzhledem k tomu, že téměř 87 milionů občanů EU žije s nějakou formou zdravotního postižení<sup>23</sup> a má potíže s uplatňováním svých občanských práv, přičemž tyto potíže někdy znamenají přímé popření jejich práva na volný pohyb a pobyt a omezení výkonu jejich politických práv;

## Úvod

1. domnívá se, že občanství EU zahrnuje sdílenou a společnou evropskou demokratickou identitu a s ní spojená zvláštní práva a svobody a že uplatňování těchto práv posiluje vazbu občanů na EU a její demokratickou legitimitu a poskytuje jim další práva;

---

<sup>22</sup> Evropská komise, „Občanství EU 2020 – závěrečná zpráva: Výsledky veřejné konzultace o právech vyplývajících z občanství EU 2020“, prosinec 2020.

<sup>23</sup> Údaje: Statistika EU v oblasti příjmů a životních podmínek (EU-SILC) a šetření pracovních sil EU (EU-LFS); Grammenos, S. a Priestley, M., 2020: Europe 2020 data and people with disabilities – tables (*Údaje a osoby se zdravotním postižením – tabulky, Evropa 2020*). Eurostat, 2020.

2. poukazuje na to, že budování občanství EU se musí posunout kupředu, aby bylo možné reagovat na potřeby a výzvy 21. století a na složitost způsobenou globalizací a novými technologiemi; zdůrazňuje negativní dopad rostoucí digitální propasti na výkon občanských práv, neboť způsobuje odtržení části veřejnosti od evropského projektu;
3. připomíná, že Konference o budoucnosti Evropy zdůraznila význam posílení občanství EU, když ve svých závěrech uvedla, že statut občanství EU by byl užitečným nástrojem pro konkrétnější uplatňování zásad a hodnot EU; připomíná, že Parlament k vytvoření takového statutu vyzval ve svém usnesení ze dne 12. února 2019 o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se občanství EU a ve svém usnesení ze dne 10. března 2022 o zprávě o občanství EU pro rok 2020: posílení postavení občanů a ochrana jejich práv;
4. lituje, že Komise ve svém sdělení navazujícím na Konferenci o budoucnosti Evropy výslovně nezmínila posílení občanství EU a možné způsoby, jak toho dosáhnout<sup>24</sup>; připomíná, že Rada v technickém posouzení, které zveřejnila v souvislosti s Konferencí o budoucnosti Evropy, projevila ochotu posílit občanství;
5. připomíná, že Komise do konce roku zveřejní zprávu o občanství EU pro rok 2023, a očekává, že v ní navrhne nové iniciativy k posílení občanství EU; lituje, že se Komise tentokrát rozhodla zveřejnit výzvu k předložení faktických podkladů, a nikoli veřejnou konzultaci, jak tomu bylo v předchozích letech; vyjadřuje obavy, že zpráva může být proto vypracována na základě zastaralých údajů a že výsledky výzvy k předložení faktických podkladů, která neobsahuje ucelený přehled nejnovějšího vývoje a nedostatků v provádění, mohou vést k tomu, že zpráva nebude odrážet současnou situaci;

### ***Problémy týkající se občanství EU***

6. je znepokojen specifickými obtížemi, které brání plnému výkonu práv a svobod vyplývajících z občanství EU;

### ***Politická práva***

7. vyjadřuje politování nad skutečností, že mobilní občané méně často využívají svého práva volit a kandidovat v evropských a komunálních volbách v členských státech svého bydliště, což je mimo jiné způsobeno nedostatečnou informovaností, jazykovou bariérou, obtížemi při registraci k volbám a nízkou úspěšností kandidátů, kteří nejsou státními příslušníky daného státu;
8. je velmi znepokojen praxí některých členských států, které zbavují své občany práva volit ve vnitrostátních parlamentních volbách, pokud žijí v zahraničí, což vede k jejich vyloučení z politického života jak v zemi původu, tak v zemi bydliště;

### ***Volný pohyb a pobyt***

9. je znepokojen skutečností, že členské státy, v nichž mají mobilní občané bydliště, s nimi zachází jinak než s vlastními státními příslušníky, pokud jde o přístup k sociálním

---

<sup>24</sup> Sdělení Komise ze dne 17. června 2022 nazvané Konference o budoucnosti Evropy – přeměna vize na konkrétní opatření (COM(2022)0404).



a institucionálním výhodám;

### ***Konzulární ochrana***

10. je znepokojen tím, že existují nedostatky v provádění směrnice o konzulární ochraně a ve fungování konzulárních sítí členských států, a konstatuje, že tyto nedostatky se zvýšily po vystoupení Spojeného království z EU; v této souvislosti lituje, že občané EU mají v některých zemích mimo EU omezený přístup ke konzulární ochraně a pomoci;
11. poukazuje na to, že se vyskytly případy, kdy dvě osoby, které jsou státními příslušníky dvou různých členských států, nebyly schopny splnit určité formality, jako je uzavření manželství, na konzulárním zastoupení jednoho z členských států, i když druhý členský stát v této zemi žádné dostupné konzulární zastoupení nemá;

### ***Diskriminace***

12. domnívá se, že nejednotnost pravidel členských států týkajících se nabývání a ztráty státního občanství vedla k rozdílům, pokud jde o nabývání a ztrátu občanství EU, a že tyto rozdíly vedly v některých případech k porušování zásad a hodnot EU;
13. vyzývá členské státy, aby jednotně uplatňovaly judikaturu týkající se nabývání odvozeného práva pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, jejichž nezletilé vyživované osoby jsou občany EU;

### ***Doporučení***

14. vyzývá členské státy, aby plně provedly stávající směrnice o právech mobilních občanů, a opakuje svou výzvu k rozšíření práv mobilních občanů na celostátní a regionální volby;
15. vyzývá členské státy, aby zaručily právo svých státních příslušníků žijících v zahraničí volit v zemi původu, a to odstraněním případných byrokratických překážek, které brání a někdy i znemožňují výkon tohoto práva;
16. vyzývá Komisi, aby přijala nové sdělení, v němž objasní některé klíčové pojmy obsažené ve směrnici 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území EU, a poskytla tak členským státům aktuální pokyny, které by mohly přispět ke zlepšení provádění směrnice na vnitrostátní úrovni, a být tak přínosné pro občany EU a jejich rodinné příslušníky;
17. vyzývá EU, aby podpořila přijetí závazné Evropské charty digitálních práv, včetně práv digitálního občanství, která bude vycházet z evropského prohlášení o digitálních právech a zásadách pro digitální dekádu;
18. vyzývá Komisi, aby neprodleně předložila návrh na aktualizaci a zlepšení směrnice o konzulární ochraně, mimo jiné tím, že delegacím EU poskytne aktivnější úlohu při poskytování pomoci nedostatečně zastoupeným občanům;
19. vyzývá členské státy, aby ukončily programy „zlatých viz“ a podpor investorů a veškeré další podobné vnitrostátní programy, které vedou k získání jejich občanství a zahrnují

přímý či nepřímý prodej občanství EU, neboť podkopávají samotný koncept občanství EU a porušují zásady a hodnoty EU;

20. vyzývá členské státy, aby investovaly do úpravy školních osnov, v nichž by se vyučovala historie Evropy a Evropské unie, za účelem zvýšení povědomí o přidané hodnotě toho, že je člověk Evropanem a občanem EU;
  21. vyzývá Komisi, aby rozvíjela veřejné konzultace přizpůsobené občanům, zejména mladým lidem, s cílem zvýšit účast občanů; v této souvislosti vyzývá Komisi, aby dále zlepšovala portál „Podělte se o svůj názor“;
  22. vyzývá k vytvoření jednotného kontaktního místa pro všechny participační nástroje EU a ke zvýšení účinnosti těchto nástrojů, zejména tím, že se zajistí, aby přispívaly k tvorbě evropské agendy, a zároveň se zaručí, že se v rozhodovacím procesu posílí zastupitelská demokracie;
  23. znovu opakuje, že je třeba vypracovat statut občanství EU na základě článku 25 SFEU, který shrne a aktualizuje stávající občanská práva a stanoví nová; připomíná, že jak vypracování statutu občanství EU, tak aktualizace a vytvoření těchto nových práv by měly probíhat v rámci Smluv;
  24. požaduje, aby bylo do statutu občanství EU začleněno horizontální ustanovení o nediskriminaci jako dodatečná záruka rovnosti při výkonu občanských práv s cílem zajistit nediskriminaci a chránit občany, zejména osoby ohrožené digitálním vyloučením, osoby se zdravotním postižením a příslušníky zranitelných a marginalizovaných skupin, jako jsou lidé bez domova;
  25. vyzývá Komisi, aby vedla osvětové kampaně týkající se statutu občanství EU a aby na občanství EU věnovala více prostředků; zdůrazňuje, že s digitální a technologickou revolucí se občané stali skutečnými pilíři našich demokratických systémů a budou těmi, kdo je budou bránit;
  26. vyzývá Komisi, aby tyto návrhy zohlednila v připravované zprávě o občanství EU pro rok 2023 a aby přijala nezbytné kroky k jejich provedení postupem podle článku 25 SFEU;
  27. opakuje svou výzvu ke svolání konventu a revizi Smluv, jak je stanoveno v článku 48 Smlouvy o EU; je pevně přesvědčen, že konvent by měl pečlivě posoudit, jak dále posílit občanství EU nad rámec stávajících Smluv;
- 
- ◦
28. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.