



---

*Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove*

---

**2018/2111(INI)**

11.1.2019

## **NACRT MIŠLJENJA**

Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

upućen Odboru za ustavna pitanja

o provedbi odredbi Ugovora u vezi s građanstvom EU-a  
(2018/2111(INI))

Izvjestiteljica za mišljenje: Martina Anderson

PA\_NonLeg

## PRIJEDLOZI

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove poziva Odbor za ustavna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

- uzimajući u obzir Izvješće Komisije od 24. siječnja 2017. naslovljeno „Jačanje prava građana u Uniji demokratskih promjena – Izvješće o građanstvu EU-a za 2017.” (COM(2017)0030),
  - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 12. prosinca 2017. o Izvješću o građanstvu EU-a za 2017.: Jačanje prava građana u Uniji demokratskih promjena<sup>1</sup>,
  - uzimajući u obzir Direktivu 2004/38/EZ<sup>2</sup> Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice,
  - uzimajući u obzir zaključke Vijeća od 9. lipnja 2011. o okončanju postupka ocjenjivanja pripremljenosti Bugarske i Rumunjske za provedbu schengenske pravne stečevine (9166/3/11 i 9166/3/11),
  - uzimajući u obzir obavijest o namjeri Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Europske unije koju je predsjednica vlade Ujedinjene Kraljevine 29. ožujka 2017. uputila Europskom vijeću u skladu s člankom 50. stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU),
  - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. studenog 2018. o minimalnim standardima za manjine u EU-u<sup>3</sup>,
  - uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 7. veljače 2018. o zaštiti i nediskriminaciji manjina u državama članicama EU-a<sup>4</sup>,
- A. budući da se u skladu s člankom 2. UFEU-a Europska unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava;
- B. budući da Povelja EU-a o temeljnim pravima obuhvaća sva osobna, građanska, politička, gospodarska i socijalna prava građana EU-a; budući da se Poveljom o temeljnim pravima nastoji zaštiti europske građane od diskriminacije na temelju spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetske osobine, jezika, religije ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invaliditeta, dobi i spolne orientacije; budući da se člankom 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) zabranjuje svaka diskriminacija na temelju državljanstva;
- C. budući da jačanje prava građana i demokratskih institucija ujedno podrazumijeva borbu

<sup>1</sup> SL C 369, 11.10.2018., str. 11.

<sup>2</sup> SL L 158, 30.4.2004., str. 77.

<sup>3</sup> Usvojeni tekstovi, P8\_TA(2018)0447.

<sup>4</sup> SL C 463, 21.12.2018., str. 21.

protiv svih oblika diskriminacije i općenito nejednakosti;

- D. budući da uspješno ostvarivanje prava koja proizlaze iz građanstva podrazumijeva da države članice poštuju sva prava i slobode sadržane u Povelji EU-a o temeljnim pravima;
- E. budući da je u skladu s člankom 9. UEU-a svaki državljanin države članice građanin Unije te se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu; budući da se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga; budući da bi se države članice trebale koristiti privilegijem davanja državljanstva u duhu poštene suradnje u skladu s Ugovorima, u kojima su konsolidirana prava i mjere zaštite građanstva EU-a, čime se daje pravna snaga Povelji o temeljnim pravima; budući da je Sjeverna Irska poseban slučaj u kojem građani, u skladu sa zajedničkim sporazumom između EU-a i Ujedinjene Kraljevine iz prosinca 2017., trebaju uživati i koristiti se svojim pravima kao građani EU-a tamo gdje borave te njima raspolagati; budući da je u skladu s člankom 20. UFEU-a svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice ujedno i građanin Unije s pravima i obvezama utvrđenima Ugovorima i Poveljom;
- F. budući da je pravo na jednako postupanje jedno od temeljnih načela Europske unije i temeljno pravo svih ljudi; budući da se, pri utvrđivanju građanstva Unije, u članku 9. UEU-a izričito navodi da Unija poštuje načelo jednakosti svojih građana kojima njezine institucije, tijela, uredi i agencije posvećuju jednaku pozornost;
- G. budući da otprilike 8 % građana EU-a pripada nacionalnoj manjini te da oko 10 % njih govori regionalnim jezikom ili jezikom manjine; budući da EU još nije razvio zajednički pravni okvir EU-a kojim bi se zajamčila njihova prava, što može uključivati referentne vrijednosti i sankcije;
- H. budući da, u skladu s Izvješćem Komisije o građanstvu za 2017., od 2012. raste broj osoba koje prijavljuju da su doživjele neku vrstu diskriminacije;
- I. budući da je sloboda kretanja jedna od četiriju temeljnih sloboda EU-a, odnosno temelj europske integracije te predstavlja jedno od najvažnijih prava građana EU-a; budući da je pravo na slobodno kretanje i njegovo ostvarivanje od ključne važnosti za građanstvo EU-a; budući da građani EU-a mogu i dalje nailaziti na brojne dugotrajne ili nove prepreke u ostvarivanju svojeg prava na slobodno kretanje i boravak, kao što su prekomjerni zahtjevi za dokumentaciju, složenost postupaka za stjecanje prava na boravak, poteškoće u pristupu zdravstvenim uslugama ili dugotrajni postupci za ostvarenje pristupa radu ili priznavanje stručnih kvalifikacija; budući da su neki europski građani bili izloženi protjerivanju ili im je bio uručen nalog za protjerivanje unutar Europske unije;
- J. budući da se stvaranjem schengenskog područja i uvrštavanjem schengenske pravne stečevine u okvir EU-a uvelike povećala sloboda kretanja u EU-u te je ona jedno od najvećih postignuća procesa europske integracije; budući da je Vijeće u svojim zaključcima br. 9166/3/11 i br. 9167/3/11 od 9. lipnja 2011. potvrdilo uspješno okončanje postupka ocjenjivanja i tehničku spremnost Bugarske i Rumunjske za pristupanje schengenskom području;
- K. budući da je Europski parlament jedina institucija Europske unije koju se izravno bira;

budući da su načela predstavničke demokracije, odgovornosti i transparentnosti temeljni stupovi Europskog parlamenta;

- L. budući da su europski građani izravno zastupljeni u Europskom parlamentu te da imaju demokratsko pravo kandidirati se i glasovati na europskim izborima, neovisno o dogovorima koji su specifični za neke države članice kako je predviđeno Ugovorima;; budući da bi se ta prava trebala poštovati čak i u slučajevima državljana koji borave na državnom području druge države članice; budući da u skladu s člankom 22. UFEU-a i člankom 10. UEU-a građani EU-a trebaju imati pravo glasovati i kandidirati se na izborima za Europski parlament;
- M. budući da slobodno kretanje predstavlja jedan od najvažnijih načela Europske unije; budući da se europski građani koji su ostvarili svoje pravo na slobodu kretanja mogu suočiti s oduzimanjem prava glasa ili preprekama glasanju na europskim i lokalnim izborima u državama domaćinima u kojima se to pravo ne omogućuje i ne promiče na jednak način;
- N. budući da bi Sjeverna Irska bila najviše pogodena Brexitom; budući da uvođenje „tvrdih granica“ s Republikom Irskom izaziva posebnu zabrinutost jer utječe na slobodno kretanje i prava građana EU-a;
- O. budući da je uvođenje europskog građanstva postignuće europskog projekta koje još treba realizirati svoj puni potencijal; ističe da je to jedinstvena tvorevina koja nije viđena nigdje drugdje u svijetu;
- 1. ističe da EU ima dužnost štititi manjine i jamčiti njihova prava u istoj mjeri kao i za većinu; napominje da je u članku 2. UEU-a zaštita manjina utvrđena kao jedna od temeljnih vrijednosti EU-a; nadalje napominje da su članci 21. (o nediskriminaciji) i 22. (o kulturnoj, vjerskoj i jezičnoj raznolikosti) Povelje o temeljnim pravima Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) postali pravno obvezujući; napominje da su sva trenutačno dostupna prava u okviru Povelje i Europske konvencije o ljudskim pravima, zajedno s nadzorom i zaštitom koju pruža Sud Europske unije ključni za građane u Sjevernoj Irskoj radi provedbe Sporazuma na Veliki petak;
- 2. naglašava da autohtone nacionalne, etničke ili jezične manjine predstavljaju poseban doprinos europskoj raznolikosti i kulturi; podsjeća na to da je očuvanje i promicanje kulturne i jezične raznolikosti unutar država članica i među njima temeljna vrijednost i istodobno glavna zadaća Europske unije;
- 3. ističe da europski građani nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima koja proizlaze iz građanstva Unije, uključujući pravo na glasanje na europskim i lokalnim izborima ili dobivanje konzularne zaštite od veleposlanstava drugih država članica; poziva Komisiju i države članice da potiču sudjelovanje građana u demokratskom životu njihovim potpunim informiranjem o izbornim pravima i uklanjanjem prepreka za njihovo sudjelovanje te da riješe pitanja koja se tiču dostupnosti, sudjelovanja, nediskriminacije i jednakosti tako da svi europski građani s invalidnosti mogu izvršavati svoja temeljna prava pod jednakim uvjetima kao i drugi građani;
- 4. primjećuje da postoje države članice koje nekim svojim državljanima, koji su europski građani, ne omogućuju pravo glasa na izborima za Europski parlament, što je praksa

kojom se ograničava raznolikost stajališta u Parlamentu i smanjuje odgovornost europskih institucija prema europskim građanima; smatra da države članice svim njihovim državljanima trebaju osigurati zaštitu svih gospodarskih, socijalnih, političkih, ekoloških i demokratskih prava povezanih s građanstvom EU-a; ističe da u državama članicama postoje različite prakse u pogledu primjene prava utvrđenog u članku 20. stavku 2. UFEU-a; potiče države članice da prošire pravo glasa u najvećoj mogućoj mjeri;

5. poziva Komisiju da redovito prati primjenu Direktive 2004/38/EZ u državama članicama i da poduzme prikladne mjere za uklanjanje potencijalnih prepreka za slobodno kretanje te na taj način omogući građanima EU-a da uživaju punu slobodu kretanja bez prepreke kontrola na granicama;
6. poziva Vijeće i Europsko vijeće da svim zemljama koje ispunjavaju potrebne tehničke kriterije dopuste da postanu članice schengenskog područja i da tako svi građani EU-a mogu ostvarivati svoje pravo na slobodu kretanja bez prepreka u obliku graničnih kontrola;
7. prima na znanje da trenutačno gotovo 7 milijuna građana EU-a živi u zemljama izvan EU-a i da se očekuje da će se do 2020. taj broj povećati na najmanje 10 milijuna; naglašava da je potrebno da države članice podupru široko demokratsko sudjelovanje u nadolazećim europskim izborima 2019.; poziva na potpunu i učinkovitu provedbu Direktive (EU) 2015/637 kako bi se građanima EU-a zajamčila konzularna zaštita u trećim zemljama u kojima njihove države članice nemaju predstavništvo;
8. izražava zabrinutost zbog praksi koje su uvele pojedine države članice, poput „zlatnih viza”, kojima se prava građanstva daju državljanima trećih zemalja na temelju minimalnih kriterija i isključivo u zamjenu za ulaganja; ističe da se građanstvo EU-a ne smije svoditi na trgovačku robu; poziva države članice da zaustave prodaju boravišnih dozvola i državljanstva putem zlatnih viza i programa za ulagače s obzirom na visok rizik od korupcije i zlouporabe schengenskog područja u kriminalne svrhe; poziva Komisiju u okviru svojeg prijedloga da pažljivo ispita „nacionalne režime davanja građanstva Unije investitorima” te da istakne postupke koje države članice trebaju slijediti pri izvršavanju svojeg prava davanja građanstva uz puno poštovanje zakonodavstva EU-a;
9. potiče države članice da uzmu u obzir posebnu situaciju djece građana EU-a koji ostvaruju svoja prava iz Ugovora, u slučaju kad ta djeca mogu imati poteškoće u ispunjavanju kriterija za građanstvo u okviru nacionalnih pravila, osobito ako zahtjev za građanstvo uključuje dokazivanje uske povezanosti s dotičnom zemljom.
10. sa zabrinutošću napominje da pravo na obiteljski život brojnih državljana EU-a koji su u braku ili stabilnoj vezi s državljanima trećih zemalja može biti ugroženo zbog nacionalnog prava ili njegove slabe provedbe, kao što je to slučaj i sa sposobnošću ostvarivanja njihovih prava iz Ugovora kad putuju unutar EU-a;
11. potiče države članice da postupaju razmjerno u svakoj odluci u vezi s udaljavanjem građana koji nisu državljeni EU-a sa svojeg teritorija i podsjeća na to da takve odluke moraju biti povezane s dotičnim pojedincem, da se donose nakon nužnog ispitivanja okolnosti te da se njima moraju poštovati temeljna prava;

12. poziva Agenciju za temeljna prava da u svojem programu rada pokrene borbu protiv diskriminacije na temelju regionalnog ili manjinskog jezika na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini;
13. smatra da bi Evropska unija, radi davanja smisla upućivanju na manjine i jednakost svih građana EU-a u člancima 2. i 9. UEU-a te u cilju boljeg ostvarenja potencijala svojeg građanstva, trebala poduzeti korake u pogledu jamčenja zaštite temeljnih vrijednosti EU-a i prava manjina; ponavlja potrebu za opsežnim sustavom EU-a za zaštitu autohtonih nacionalnih, etničkih i jezičnih manjina uključivanjem postojećih instrumenata međunarodnog prava i primjenom najboljih dokazanih praksi u EU-u; smatra da bi takav okvir trebao imati visoke standarde i biti popraćen snažnim mehanizmom nadzora;
14. snažno osuđuje sve više slučajeva rasizma, ksenofobije, diskriminacije i poticanja na mržnju, kao i slučajeve nasilja neofašističkih i neonacističkih organizacija u različitim državama članicama EU-a;
15. naglašava da zaštita prava i interesa građana država EU-27 koji žive ili su živjeli u Ujedinjenoj Kraljevini i građana Ujedinjene Kraljevine koji žive ili su živjeli u državama EU-27 mora biti absolutni prioritet u pregovorima o povlačenju Ujedinjene Kraljevine; iznimno je zabrinut za trenutačno stanje pregovora o Ujedinjenoj Kraljevini koja napušta EU i o katastrofalnim posljedicama koje bi scenarij bez sporazuma imao na živote više od pet milijuna ljudi; poziva vlade Ujedinjene Kraljevine i Irske da, kako je predviđeno Ugovorima EU-a i relevantnim međunarodnim sporazumima, i nakon Brexita osiguraju zaštitu prava građana EU-a koji žive u Ujedinjenoj Kraljevini i Sjevernoj Irskoj,
16. traži od Komisije da odlučno i brzo zahtijeva sve relevantne podatke i kontrole od država članica kako se ne bi ugrozili integritet i sigurnost schengenskog sustava.

## INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

<b>Datum usvajanja</b>	10.1.2019	
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: -: 0:	40 7 0
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Asim Ademov, Martina Anderson, Heinz K. Becker, Monika Beňová, Michał Boni, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Frank Engel, Laura Ferrara, Romeo Franz, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Cécile Kashetu Kyenge, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra	
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Dennis de Jong, Anna Hedh, Lívia Járóka, Marek Jurek, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Andrejs Mamikins, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy	
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.</b>	Norbert Erdős, Fernando Ruas, Adam Szejnfeld	

**KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U ODBORU KOJI  
DAJE MIŠLJENJE**

<b>40</b>	<b>+</b>
ALDE	Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
EFDD	Laura Ferrara
GUE/NGL	Martina Anderson, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Rachida Dati, Frank Engel, Kinga Gál, Monika Hohlmeier, Lívia Járóka, Jeroen Lenaers, Roberta Metsola, Fernando Ruas, Csaba Sógor, Adam Szejnfeld, Traian Ungureanu, Tomáš Zdechovský
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Cécile Kashetu Kyenge, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Ivari Padar, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Romeo Franz, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero

7	-
ECR	Marek Jurek, Monica Macovei, Helga Stevens, Kristina Winberg
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Norbert Erdős

<b>0</b>	<b>0</b>

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani