EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.12.2020
COM(2020) 731 final

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

V SKLADU S ČLENOM 25 PDEU

o napredku na področju dejanskega uveljavljanja državljanstva EU 2016-2020

1. UVOD

V skladu s členom 25 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) mora Komisija vsaka tri leta Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru poročati o uporabi določb o nediskriminaciji in državljanstvu EU (iz drugega dela Pogodbe)[1]. To deveto poročilo, pripravljeno v skladu s členom 25 PDEU, zajema obdobje od 1. julija 2016 do 30. junija 2020.

To poročilo vsebuje pregled določb iz drugega dela PDEU o: (i) državljanstvu EU, (ii) nediskriminaciji, (iii) prostem gibanju in prebivanju na ozemlju držav članic, (iv) pravici voliti in biti voljen na občinskih volitvah in volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivališča, (v) pravici do konzularne zaščite, (vi) pravici naslavljanja peticij na Evropski parlament ter (vii) pravici do predložitve pritožb evropskemu varuhu človekovih pravic. To poročilo je priloženo poročilu o državljanstvu EU z naslovom „Krepitev vloge državljanov in zaščita njihovih pravic v težkih časih“.

2. PREPOVED DISKRIMINACIJE GLEDE NA DRŽAVLJANSTVO (ČLEN 18 PDEU)

Člen 18 PDEU[2] prepoveduje diskriminacijo glede na državljanstvo na področju uporabe Pogodb[3].

Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je v obdobju, ki ga zajema to poročilo, izdalo štiri ključne sodbe v zvezi s prepovedjo diskriminacije državljanov EU glede na državljanstvo na področju izročitve in športa.

2.1 Prepoved diskriminacije glede na državljanstvo in izročitev mobilnih državljanov EU

Tri sodbe Sodišča o prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo in izročitvi državljanov EU, ki prebivajo v državi članici, ki ni država članica njihovega državljanstva, tretji državi so bile **Petruhhin**[4], **Pisciotti**[5] in **Raugevicius**[6]. Predmet vseh teh zadev je bilo medsebojno vplivanje nacionalnih pravil, ki preprečujejo izročitev lastnih državljanov države članice gostiteljice, in načela EU o prepovedi diskriminacije državljanov EU glede na državljanstvo (člen 18 PDEU).

Sodbi Petruhhin in Pisciotti sta se nanašali na izročitev mobilnih državljanov EU zaradi uvedbe kazenskega postopka, sodba Raugevicius pa je bila povezana z izročitvijo mobilnih državljanov EU zaradi izvršitve kazenske sankcije, ki jo je izreklo sodišče tretje države.

---

[1] Letna poročila o uporabi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah vključujejo posodobljene informacije o napredku na področju pravic iz državljanstva Unije.
[2] Glej tudi člen 21(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
[3] Ta določba ne posega v posebne določbe Pogodb.
[4] Zadeva C-182/15, Aleksei Petruhhin proti Latvijas Republikas Generālprokuratūra.
[5] Zadeva C-191/16, Romano Pisciotti proti Bundesrepublik Deutschland.
[6] Zadeva C-247/17, Denis Raugevicius.

Glavne ugotovitve Sodišča v teh zadevah je mogoče povzeti, kot sledi. Prvič, Sodišče je odločilo, da so za določitev pravil o izročitvi sicer pristojne države članice, vendar morajo države članice, če EU in tretja država nista sklenili mednarodnega sporazuma, nacionalna pravila o izročitvi izvajati tako, da ustrezno upoštevajo pravo EU v položajih, za katere velja to pravo[7]. Po mnenju Sodišča tak položaj nastane, kadar državljan EU uresničuje svoje pravice do prostega gibanja (v skladu s členom 21 PDEU) in bi nacionalna pravila o izročitvi lahko povzročila diskriminacijo državljanov EU glede na državljanstvo (v skladu s členom 18 PDEU)[8].

Drugič, Sodišče je presojalo, ali bi bila mednarodna/nacionalna pravila držav članic, ki preprečujejo *le* neizročitev njihovih lastnih državljanov, nezdružljiva z načelom nediskriminacije iz člena 18 PDEU. Ugotovilo je, da taka pravila o izročitvi povzročajo različno obravnavo glede na državljanstvo državljana EU in s tem pomenijo omejitev svobode gibanja[9]. V skladu s sodno prakso Sodišča bi bila taka omejitev lahko utemeljena le, „če temelji na objektivnih razlogih in je sorazmerna s ciljem, ki mu nacionalno pravo legitimno sledi“[10]. Sodišče priznava, da sta cilja „mednarodnega sodelovanja v kazenskih zadevah“ in preprečevanja nevarnosti nekaznovanosti legitimna[11], vendar morajo te nacionalne določbe izpolnjevati tudi zahtevo sorazmernosti.

V zvezi s tem je Sodišče v sodbi Petruhhin menilo, da morajo države članice, ki razmišljajo o ugoditvi prošnji za izročitev, preveriti, ali obstajajo alternativni ukrepi, ki so manj omejevalni za uresničevanje temeljnih svoboščin[12]. Sodišče je na podlagi načela EU o lojalnem sodelovanju (člen 4(3) PEU) in sekundarnega prava EU na področju sodelovanja v kazenskih zadevah (natančneje, evropskega naloga za prijetje) ugotovilo naslednje. Preden država članica izroči mobilnega državljana EU, si mora izmenjati podatke z državo članico državljanstva, da se organom te države članice omogoči – „če so na podlagi nacionalnega prava [ekstrateritorialno] pristojni“ – pregon mobilnega državljana EU zaradi kaznivih dejanj, storjenih v tujini[13]. Vendar je Sodišče v sodbi Pisciotti pojasnilo, da če je bila država članica državljanstva ustrezno obveščena in se kljub temu odloči, da ne bo preganjala lastnega državljana zaradi kaznivih dejanj, storjenih zunaj nacionalnega ozemlja, pravo EU ne preprečuje, da ga država članica „gostiteljica“ izroči tretji državi[14].

Tretjič, po mnenju Sodišča v sodbi Raugevicius veljata nasprotje med ciljem preprečevanja tveganja nekaznovanosti za storjena kazniva dejanja in omejitvami temeljne svoboščine ter ustrezna potreba po proučitvi alternativnih ukrepov tudi pri izročitvi (prošnjah za izročitev)

[7] Glej zadevo C-182/15, Petruhhin, točki 26 in 27.
[8] Zadeva C-182/15, Petruhhin, točke 29–31; zadeva C-191/16, Pisciotti, točke 31–35 in 37–42; zadeva C-247/17, Raugevicius, točki 27 in 28.
[9] Zadeva C-182/15, Petruhhin, točki 32 in 33; zadeva C-191/16, Pisciotti, točke 43–45; zadeva C-247/17, Raugevicius, točka 30.
[10] Zadeva C-182/15, Petruhhin, točki 34 in 38; zadeva C-191/16, Pisciotti, točka 46; zadeva C-247/17, Raugevicius, točka 31.
[11] Glej zadevo C-182/15, Petruhhin, točke 35–37.
[12] Glej zadevo C-182/15, Petruhhin, točke 38–41.
[13] Zadeva C-182/15, Petruhhin, točke 42–48.
[14] Glej zadevo C-191/16, Pisciotti, točke 50–56.

zaradi izvršitve (tuje) kazenske sankcije[15]. Čeprav bi načelo *ne bis in idem* državi članici državljanstva preprečevalo, da bi zadevnega mobilnega državljana EU kazensko preganjala, so v mednarodnih instrumentih in zakonodaji (nekaterih) držav članic določeni alternativni ukrepi (npr. prestajanje kazenskih sankcij, ki jih naložijo tuja sodišča, v državi članici državljanstva)[16]. Po mnenju Sodišča bi se torej za take alternativne ureditve lahko štelo, da se uporabljajo za zadevnega mobilnega državljana EU (ne glede na omejitve na podlagi državljanstva)[17].

2.2 Prepoved diskriminacije glede na državljanstvo v amaterskem športu

Še ena pomembna sodba Sodišča v obdobju, obravnavanem v tem poročilu, in sicer **TopFit**[18], se je nanašala na vprašanje prepovedi diskriminacije (mobilnih) državljanov EU glede na državljanstvo na področju amaterskega športa[19].

Daniele Biffi je italijanski državljan, ki živi v Nemčiji in kot amater tekmuje v teku v kategoriji veteranov. Je član športnega kluba TopFit, včlanjenega v nemško atletsko zvezo (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). Zaradi spremembe pravilnika te zveze leta 2015 so mobilni državljani EU v Nemčiji, kot je Daniele Biffi, izgubili možnost, da bi bili izbrani za udeležbo na državnih prvenstvih, ali pa jim je bila dovoljena le udeležba na prvenstvih „zunaj konkurence“ ali „brez točk“. Zato niso mogli napredovati v finale in pridobiti naslova državnega prvaka, čeprav so izpolnjevali vse ostale pogoje za udeležbo na atletskih prvenstvih.

Sodišče se je pri odgovoru na predlog za sprejetje predhodne odločbe oprlo na štiri ugotovitve. Prvič, Sodišče se je sklicevalo na svojo nedavno sodbo v zadevi Raugevicius in opozorilo, da „spada položaj državljana EU, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja, na področje uporabe člena 18 PDEU,“ tudi na področju amaterskega športa[20]. Drugič, s temeljno svobodo gibanja oseb, kot je izražena v členu 21 PDEU, se želi med drugim olajšati „postopna vključitev zadevnega državljana EU v družbo države članice gostiteljice,“ udeležba v amaterskem športu pa je pomemben del tega procesa vključevanja[21]. Tretjič, Sodišče je v zvezi s prejšnjo sodno prakso EU opozorilo, da morajo pravilniki nacionalnih (športnih) zvez prav tako spoštovati pravo EU, vključno s Pogodbama[22]. Četrtič, dejstvo, da se člena 18 in 21 PDEU uporabljata za pravilnike nacionalnih športnih zvez, med drugim pomeni, da so ti pravilniki, ki lahko pomenijo omejitev temeljne svoboščine, nezdružljivi s pravom EU, razen če so „utemeljen[i] z objektivnimi preudarki in sorazmer[ni] z legitimno zasledovanim ciljem“[23].

[15] Glej zadevo C-247/17, Raugevicius, točke 32–40.
[16] Zadeva C-247/17, Raugevicius, točke 36–38.
[17] Zadeva C-247/17, Raugevicius, točke 41–48.
[18] SEU, 13. junij 2019, zadeva C-22/18, TopFit e.V. in Daniele Biffi proti Deutscher Leichtathletikverband e.V., ECLI:EU:C:2019:497.
[19] Diskriminacija glede na državljanstvo v profesionalnem športu spada v člen 45 PDEU.
[20] Zadeva C-22/18, TopFit, točki 29 in 30.
[21] Zadeva C-22/18, TopFit, točke 31–34.
[22] Zadeva C-22/18, TopFit, točke 36–40.
[23] Zadeva C-22/18, TopFit, točke 42–48.

3. BOJ PROTI DISKRIMINACIJI NA PODLAGI SPOLA, RASE ALI NARODNOSTI, VERE ALI PREPRIČANJA, INVALIDNOSTI, STAROSTI ALI SPOLNE USMERJENOSTI (ČLEN 19 PDEU)

3.1. Uvod

V skladu s členom 19 PDEU lahko EU sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti[24].

Evropska komisija je marca 2019 objavila letno poročilo o enakosti žensk in moških, v katerem je ugotovila, da celo v EU, kjer zakonodaja zagotavlja nedvoumno enakost spolov, enakost žensk in moških še vedno ni oprijemljiva realnost[25].

Komisija je po objavi seznama ukrepov za spodbujanje enakosti LGBTI decembra 2015, v katerega so bile vključene dejavnosti, ki jih je Komisija predvidela na različnih področjih politike za obdobje 2016–2019[26], februarja 2017 objavila prvo letno poročilo o seznamu ukrepov za spodbujanje enakosti LGBTI za leto 2016. Drugo in tretje poročilo sta izšli leta 2018 oziroma 2019, maja 2020 pa je bilo objavljeno končno poročilo, ki je zajemalo ukrepe, sprejete leta 2019[27].

Komisija je novembra 2018 pripravila dokumente o ugotovitvah na podlagi razprav skupine EU na visoki ravni za boj proti rasizmu, ksenofobiji in drugim oblikam nestrpnosti o anticiganizmu in afrofobiji, ki so potekale v sklopu tematskih sej na njenem četrtem srečanju 5. decembra 2017[28]. Pripravila je tudi smernice o praktični uporabi Okvirnega Sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi[29].

Evropska komisija je decembra 2018 objavila oceno okvira EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020[30]. Vanjo sta bila zajeta vrednotenje okvira EU in način mobilizacije drugih političnih, pravnih in finančnih instrumentov EU za vključevanje Romov. Komisija je septembra 2019 objavila tudi poročilo, osredotočeno na nacionalno izvajanje ukrepov za vključevanje Romov[31].

Komisija je maja 2019 začela kampanjo #EUvsDiscrimination[32], ki poteka do decembra 2020 in se nanaša na diskriminacijo na delovnem mestu na podlagi starosti, spola, invalidnosti,

---

[24] Glej tudi člen 21(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

[25] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf.

[26] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents.

[27] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf.

[28] Poročilo o anticiganizmu: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; poročilo o afrofobiji: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.

[29] https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785.

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR.

[32] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=sl.

narodnosti ali rase, vere ali prepričanja ali spolne usmerjenosti, prepovedano s protidiskriminacijsko zakonodajo EU[33].

3.2. Razvoj sodne prakse

Kar zadeva versko svobodo, je treba opozoriti na sodbo Sodišča z dne 22. januarja 2019 v zadevi Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Sodišče je razsodilo, da nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je, prvič, veliki petek dela prost dan le za zaposlene, ki so pripadniki nekaterih krščanskih cerkva, in so, drugič, samo ti zaposleni upravičeni do dodatnega plačila, če morajo na navedeni dela prost dan delati, pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi vere.

4. DRŽAVLJANSTVO UNIJE (ČLEN 20(1) PDEU)

4.1. Uvod

V skladu s členom 20 PDEU so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic EU tudi državljani Unije. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti. Čeprav je za določitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva pristojna posamezna država članica ob ustreznem upoštevanju prava EU[34], se ob podelitvi državljanstva države članice podelijo tudi državljanstvo EU in z njim povezane pravice, ki se nato lahko uveljavljajo po vsej EU. Zato Komisija meni, da bi morale države članice uporabljati svoje posebne pravice pri podeljevanju državljanstva v duhu lojalnega sodelovanja, kot je določeno v Pogodbah.

Evropska komisija je sprejela več ukrepov glede pridobitve in izgube državljanstva EU, oziroma natančneje glede vprašanja shem državljanstva za vlagatelje v EU, v okviru katerih se državljanom tretjih držav podelijo državljanske pravice v zameno za naložbe.

Komisija je januarja 2019 izdala poročilo o shemah državljanstva in prebivanja za vlagatelje v Evropski uniji[35], v katerem je analizirala obstoječe sheme za pridobitev državljanstva in stalnega prebivališča v državah članicah EU na podlagi naložb ter poudarila več pomislekov in tveganj, ki jih take sheme pomenijo za EU.

Komisija je na podlagi tega poročila ustanovila „skupino strokovnjakov iz držav članic za sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje“, da bi (i) proučila posebna tveganja, ki izhajajo iz shem državljanstva za vlagatelje, (ii) pripravila skupni nabor varnostnih preverjanj do konca leta 2019 ter (iii) obravnavala vidike preglednosti in dobrega upravljanja v zvezi z izvajanjem shem državljanstva in prebivanja za vlagatelje[36].

---

[33] Del te kampanje je osredotočen zlasti na razumne prilagoditve za invalide v skladu z Direktivo Sveta 2000/78/ES https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:32000L0078. Septembra 2020 so bile objavljene smernice za dobre prakse glede razumnih prilagoditev na delovnem mestu https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738& langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes.

[34] Zadeva C-135/08, Rottmann.

[35] COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

[36] Glej https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.

V obdobju poročanja je Komisija obravnavala 98 pritožb, skoraj 1 400 dopisov/posameznih poizvedb, 48 vprašanj in 10 peticij Evropskega parlamenta na področju državljanstva EU in z njim povezanih pravic, večinoma v zvezi z informacijami o posledicah brexita za pravice iz državljanstva EU.

4.2. Razvoj sodne prakse

Sodišče je od leta 2016 do leta 2019 obravnavalo 29 zadev v zvezi z državljanstvom EU, vključno z zadevami o diskriminaciji glede na državljanstvo, izgubo državljanstva EU zaradi izgube državljanstva države članice ali izvedenimi pravicami do prebivanja za družinske člane državljanov EU iz tretjih držav[37].

Sodišče je v sodbi **Tjebbes in drugi**[38], na splošno potrdilo legitimnost cilja držav članic, da zagotovijo dejansko povezavo med državo in njenimi državljani. Vendar ta legitimnost držav članic ne odvezuje od tega, da morajo (v posameznih primerih) zagotoviti, da se pri izgubi državljanstva držav članic *ex lege* upošteva načelo sorazmernosti, kadar bi izguba nacionalnega državljanstva pomenila izgubo državljanstva EU in z njim povezanih pravic[39].

Sodišče je zato menilo, da mora biti v skladu z načelom sorazmernosti v zakonodaji držav članic, ki ureja izgubo državljanstva, določena možnost „posamičnega preizkusa posledic te izgube za [zadevno osebo in njene družinske člane] glede na pravo EU“[40]. Kadar se po takem preizkusu ugotovi, da je izguba državljanstva EU (zaradi samodejne izgube državljanstva države članice) nezdružljiva s pravom EU, bi morala biti poleg tega mogoča pridobitev državljanstva *ex tunc*[41].

5. PRAVICA DO PROSTEGA GIBANJA IN PREBIVANJA NA OZEMLJU DRŽAV ČLANIC (ČLEN 20(2) IN ČLEN 21 PDEU)

5.1. Uvod

V skladu s členom 20(2)(a) in členom 21 PDEU imajo državljani Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama, in ukrepov, sprejetih za njuno izvajanje[42].

Večina državljanov podpira to pravico[43] in meni, da je ena največjih prednosti članstva v EU[44]. Poleg tega več kot polovica državljanov EU pravi, da imajo korist od tega, da je pri

[37] Sodišče Evropske unije (2020), Letno poročilo 2019: sodna dejavnost. Luxembourg, februar 2020, stran 161. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf.
[38] Zadeva C-221/17, Tjebbes in drugi.
[39] Zadeva C-221/17, Tjebbes in drugi, točka 40.
[40] Zadeva C-221/17, Tjebbes in drugi, točka 41.
[41] Zadeva C-221/17, Tjebbes in drugi, točka 42.
[42] Glej zlasti Direktivo 2004/38/ES o pravici državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL L 158, 30.4.2004, str. 77, v nadaljnjem besedilu imenovana tudi: direktiva o prostem gibanju).
[43] Mnenje 81 % anketirancev v posebni raziskavi Eurobarometer 486, leto 2019.
[44] Mnenje 60 % anketirancev v standardni raziskavi Eurobarometer 91, pomlad 2019.

potovanju v tujino manj ali nič mejnih kontrol[45]. Večina Evropejcev meni, da je prosto gibanje ljudi, blaga in storitev v Evropski uniji najbolj pozitiven rezultat EU[46]. V raziskavi, opravljeni spomladi 2020, se je 83 % državljanov EU strinjalo, da prosto gibanje državljanov EU znotraj EU na splošno koristi gospodarstvu njihove države[47].

Leta 2018 je več kot 16 milijonov državljanov EU živelo ali delalo v državi članici EU, ki ni bila država članica, katere državljanstvo imajo. Bistveno več državljanov EU je začasno obiskalo druge države EU zaradi počitnic, obiskov prijateljev in družine ter iz poslovnih razlogov.

Mobilni državljani EU in njihovi družinski člani lahko najdejo informacije o svoji pravici do prebivanja v drugih državah članicah na portalu Tvoja Evropa[48], ki zagotavlja tudi dostop do informacij za posamezne države in s tem izpolnjuje svojo vlogo „enotnega digitalnega portala“ EU[49].

Komisija je v obdobju poročanja obravnavala 950 pritožb državljanov, 6 128 vprašanj in 140 peticij Evropskega parlamenta o uveljavljanju pravice do prostega gibanja. Mnogi so se nanašali na pravico do vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljanov EU (na pogoje za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje ter druge formalnosti), ter pogoje, pod katerimi lahko državljani EU uveljavljajo pravico do prostega gibanja.

Mobilnim državljanom EU, na katere negativno vpliva dejstvo, da javni organi nepravilno uporabljajo pravo EU, lahko pomaga mreža SOLVIT[50], ki je bila vzpostavljena za hiter odziv in iskanje rešitev na nacionalni ravni. V obdobju 2016–2018 je mreža SOLVIT obravnavala približno 1 930 zadev v zvezi s prostim gibanjem oseb[51].

Državljani lahko službi Tvoja Evropa – nasveti[52], ki zagotavlja brezplačno prilagojeno pravno svetovanje, zastavljajo tudi vprašanja glede svojih osebnih pravic EU. Službo Tvoja Evropa – nasveti upravlja Komisija, deluje pa prek zunanjega izvajalca Evropska civilna pobuda (ECAS). Med letoma 2016 in 2020 je služba Tvoja Evropa – nasveti prejela več kot 42 000 poizvedb o vstopnih postopkih in pravicah do prebivanja ter več kot 2 300 poizvedb o političnih in sodnih pravicah.

[45] Mnenje 56 % anketirancev v standardni raziskavi Eurobarometer 91, pomlad 2019.
[46] Mnenje 60 % anketirancev v posebni raziskavi Eurobarometer 486, leto 2019.
[47] Flash Eurobarometer 485, pomlad 2020.
[48] https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_sl.htm.
[49] Uredba (EU) 2018/1724 o vzpostavitvi enotnega digitalnega portala za zagotavljanje dostopa do informacij, do postopkov ter do storitev za pomoč in reševanje težav.
[50] SOLVIT je storitev, ki jo zagotavljajo nacionalne uprave v EU in EGP. Nacionalni centri SOLVIT obravnavajo pritožbe državljanov in sodelujejo prek spletne zbirke podatkov, da jim pomagajo zunajsodno in brezplačno rešiti težave.
[51] https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.
[52] https://europa.eu/youreurope/advice/index_sl.htm.

Državljani EU se lahko obrnejo tudi na portal Komisije Europe Direct Centre (EDCC)[53], ki zagotavlja splošne informacije o EU in nasvete o pravicah državljanov EU. Med letoma 2016 in 2019 je EDCC prejel skupno 5 251 poizvedb o prostem gibanju oseb.

Poleg tega lahko mobilni delavci EU zahtevajo pomoč nacionalnih organov, ustanovljenih v skladu z Direktivo 2014/54[54].

Komisija je kot prispevek k prostemu gibanju invalidov v obdobju v obdobju 2016–2018 izvedla pilotni projekt evropske kartice ugodnosti za invalide[55].

Komisija je razvila orodje za e-učenje o pravici do prostega gibanja, namenjeno lokalnim upravam za poglobitev njihovega znanja o Direktivi 2004/38/ES (direktiva o prostem gibanju) in pravicah, ki iz nje izhajajo. Orodje za e-učenje je na voljo v 23 jezikih in vključuje ocenjevalni preizkus za samooceno ter spletni tečaj za začetnike in napredne uporabnike.

5.2. Razvoj sodne prakse

5.2.1. Razvoj sodne prakse Sodišča v zvezi s pravicami do prostega gibanja in (izvedenimi) pravicami do prebivanja

Sodišče je izdalo več sodb v zvezi s členom 21 PDEU (vključno z njegovim izvajanjem z direktivo o prostem gibanju) in pravicami do prebivanja, izvedenimi iz državljanstva EU na podlagi člena 20 PDEU[56].

Prva skupina zadev se nanaša na vprašanje, kateri državljani EU in družinski člani se lahko sklicujejo na Direktivo 2004/38/ES glede pravic do prebivanja.

V sodbi **Lounes**[57] je Sodišče odločilo, da lahko državljan EU, ki je uveljavil svoje pravice do prostega gibanja za prebivanje v drugi državi članici EU in je od takrat pridobil državljanstvo države članice gostiteljice in hkrati ohranil državljanstvo države članice izvora ter ki ni več upravičenec iz Direktive 2004/38/ES, še naprej uveljavlja pravice, izvedene iz člena 21 PDEU[58]. Tudi pravice družinskih članov navedenega državljana EU (z dvojnim državljanstvom) so lahko izvedene neposredno iz člena 21 PDEU, in sicer pod pogoji, ki ne

[53] https://europa.eu/european-union/contact_sl.
[54] Direktiva 2014/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev.
[55] Vzpostavila je prostovoljno vzajemno priznavanje statusa invalida ter invalidom omogočila lažji dostop do kulture, športa in prostočasnih dejavnosti v osmih državah, udeleženih v projektu: v Belgiji, na Cipru, v Estoniji, na Finskem, v Italiji, na Malti, v Romuniji in Sloveniji.
[56] V tem oddelku niso obravnavane sodbe Sodišča, ki temeljijo predvsem na statusu „delavca Unije“ v skladu s členom 45 in naslednjimi členi PDEU.
[57] SEU, 14. november 2017, zadeva C-165/16, Toufik Lounes proti Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862.
[58] C-165/16, Lounes, točke 45–58. Treba je opozoriti, da je Sodišče posebej poudarilo, da pa se Direktiva 2004/38/ES preneha uporabljati za mobilne državljane EU, ki so od takrat pridobili državljanstvo države članice gostiteljice; glej zadevo C-165/16, Lounes, točke 31–44.

smejo biti strožji od tistih iz Direktive 2004/38/ES[59]. Sodišče pojasnjuje, da pravica do svobodnega gibanja vključuje pravico do običajnega družinskega življenja[60].

Sodišče je v sodbi **Gusa**[61] odločilo, da se pravica do ohranitve statusa „delavca ali samozaposlene osebe“ po prenehanju opravljanja gospodarskih dejavnosti v primerih, določenih v členu 7(3) Direktive 2004/38/ES (natančneje točki (b) navedenega člena, če je „ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko je bil zaposlen več kot eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve“), uporablja tudi za mobilne državljane EU, ki so bili samozaposleni pred neprostovoljnim prenehanjem gospodarskih dejavnosti[62].

V sodbi **Coman**[63] je Sodišče razložilo pojem „zakonec“ državljana EU iz člena 2(2)(a) Direktive 2004/38/ES[64] in odločilo, da je to avtonomna opredelitev prava EU, neodvisna od zakonodaj držav članic. Sodišče je razsodilo, da če je državljan EU, ki se vrne, (prej) uveljavil svoje pravice do prostega gibanja, tako da je dejansko prebival v drugi državi članici EU in je v državi članici gostiteljici razvil ali utrdil družinsko življenje z državljanom (tretje države) istega spola, s katerim je v državi članici gostiteljici zakonito sklenil zakonsko zvezo, pravo EU nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki zavrača podelitev izvedenih pravic do vstopa in prebivanja zakoncu istega spola državljana EU, ki se vrne, na podlagi nepriznavanja istospolne zakonske zveze v zadevni (domači) državi članici[65]. Zadevna država članica mora tako osebo šteti za zakonca, da ji omogoči uresničevanje pravic, ki jih ima v skladu s pravom EU. Hkrati to ne pomeni, da mora država članica v svoji nacionalni zakonodaji zagotoviti institut zakonske zveze med osebami istega spola[66].

V sodbi **Altiner in Ravn**[67] je Sodišče odločilo, da pravo EU ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki družinskemu članu državljana EU, ki se vrne, ne podeljuje izvedene pravice do prebivanja, če ta družinski član ni vstopil na ozemlje države članice izvora državljana EU kot „naravna posledica“ vrnitve zadevnega državljana EU v to državo članico[68]. Pogoj za to je, da takšna nacionalna zakonodaja zahteva, da se v okviru celovite presoje upoštevajo tudi drugi upoštevni elementi, ki bi lahko dokazali, da se družinsko življenje, ki se je razvilo in utrdilo v državi članici gostiteljici, kljub preteku časa med vrnitvijo državljana EU v navedeno državo članico in vstopu družinskega člana, ki je državljan tretje države, ni končalo[69].

[59] C-165/16, Lounes, točke 59–61.
[60] C-165/16, Lounes, točka 52.
[61] SEU, 20. december 2017, zadeva C-442/16 Florea Gusa proti Minister for Social Protection in drugim, ECLI:EU:C:2017:1004.
[62] C-442/16, Gusa, točke 35–45.
[63] SEU, 5. junij 2018, zadeva C-673/16, Relu Adrian Coman in drugi proti Inspectoratul General pentru Imigrări in drugim, ECLI:EU:C:2018:385.
[64] C-673/16, Coman, točke 33–36.
[65] C-673/16, Coman, točke 38–40 in 52–55.
[66] C-673/16, Coman, točka 45.
[67] SEU, 27. junij 2018, zadeva C-230/17, Erdem Deha Altiner in Isabel Hanna Ravn proti Udlændingestyrelsen, ECLI:EU:C:2018:497.
[68] C-230/17, Altiner in Ravn, točke 30–34.
[69] C-230/17, Altiner in Ravn, točka 35.

Zadeva **Tarola**[70] se je nanašala na primer državljana EU, ki je uresničeval pravico do prostega gibanja tako, da je na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas v državi članici gostiteljici dva tedna opravljal delo ter nato postal neprostovoljno brezposeln. Sodišče je razložilo člen 7(1)(a) in (3)(c) Direktive 2004/38/ES ter je menilo, da državljan v takem položaju ohrani status delavca (in s tem pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici) za dobo najmanj nadaljnjih šestih mesecev, če je zadevni posameznik pred neprostovoljno brezposelnostjo dejansko imel status delavca in če se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje[71]. Poleg tega je Sodišče opozorilo, da je lahko upravičenost do prejemkov socialne varnosti ali socialne pomoči v skladu z nacionalno zakonodajo odvisna od opredeljenega obdobja zaposlitve, če v skladu z načelom enake obravnave isti pogoj velja za državljane zadevne države članice[72].

Zadeva **Bajratari**[73] je povezana z razlago člena 7(1)(b) Direktive 2004/38/ES – prebivanje na podlagi zadostnih sredstev in celovitega zavarovalnega kritja. Zadeva se je nanašala na državljanko tretje države, ki je bila starš mladoletnega državljana EU, ki se je želela sklicevati na svojo izvedeno pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici kot dejanski skrbnik svojega mladoletnega otroka, državljana EU, ki prebiva na podlagi člena 7(1)(b). Sodišče je odločilo, da ima mladoletni državljan EU dovolj sredstev, da med svojim prebivanjem ne postane nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, če ta sredstva izvirajo iz prihodkov iz nezakonite zaposlitve njegovega starša, ki je državljan tretje države ter nima dovoljenja za prebivanje in delovnega dovoljenja[74]. Sodišče je odločilo tudi, da pogoji za omejitev pravice mladoletnega državljana EU do prebivanja zaradi vzdrževanja javnega reda niso bili izpolnjeni[75].

Druga skupina sodb Sodišča se nanaša na omejitev pravic do prebivanja in izgone v skladu z Direktivo 2004/38/ES.

Sodišče je v sodbi **E proti Subdelegación del Gobierno en Álava**[76] ponovno poudarilo, da morajo odločbe o izgonu v skladu z Direktivo 2004/38/ES temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika (državljana EU). Okoliščina, da je bil zadevni posameznik ob sprejetju odločbe o izgonu v zaporu, ne da bi se mu v bližnji prihodnosti obetala izpustitev na prostost, ne „izključuje možnosti, da bi [njegovo] obnašanje lahko pomenilo resnično in sedanjo grožnjo za osnovne interese družbe države članice gostiteljice“[77] za namen sprejetja take odločbe.

[70] SEU, 11. april 2019, zadeva C-483/17, Neculai Tarola proti Minister for Social Protection, ECLI:EU:C:2019:309.
[71] C-483/17, Tarola, točke 45–52.
[72] C-483/17, Tarola, točke 55–57.
[73] SEU, 2. oktober 2019, zadeva C-93/18 Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.
[74] C-93/18, Bajratari, točka 53.
[75] C-93/18, Bajratari, točka 52.
[76] SEU, 13. julij 2017, zadeva C-193/16, E proti Subdelegación del Gobierno en Álava, ECLI:EU:C:2017:542.
[77] C-193/16, E proti Subdelegación del Gobierno en Álava, točke 19–26.

V sodbi **Petrea**[78] je Sodišče med drugim ugotovilo, da lahko država članica prekliče potrdilo o prijavi, ki je bilo neupravičeno izdano državljanu EU, ki je bil izgnan in je ponovno vstopil, medtem ko je zanj še vedno veljala odločba o prepovedi prebivanja (kot je določeno v Direktivi 2004/38/ES)[79]. Zadevni državljan EU je v skladu s členom 32 Direktive 2004/38/ES upravičen do vložitve vloge za odpravo navedene odločbe o prepovedi prebivanja, vendar tak državljan v času proučevanja njegove vloge nima pravice do prebivanja (v skladu z Direktivo 2004/38/ES)[80].

V sodbi **B in Vomero**[81] je Sodišče pojasnilo več vprašanj v zvezi z določbami Direktive 2004/38/ES o povečani stopnji varstva pred izgonom v skladu s členom 28(3)(a) navedene direktive in pogojih zanj, zlasti v okviru prestajanja zaporne kazni. Sodišče je razsodilo, da mora imeti državljan EU pravico do stalnega prebivališča, da je upravičen do povečane stopnje varstva pred izgonom[82]. Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da je treba skupno obdobje (neprekinjenega) predhodnega prebivanja, potrebno za povečano stopnjo varstva pred izgonom, izračunati s štetjem nazaj od datuma, na katerega je bila sprejeta prvotna odločba o izgonu[83]. Na vprašanje, ali je bilo obdobje prebivanja, zahtevano za povečano stopnjo varstva, prekinjeno z obdobjem pridržanja pred odločbo o izgonu, je treba odgovoriti s celovito presojo tega, ali, ne glede na prestajanje zaporne kazni, integracijske vezi med državljanom EU in državo članico gostiteljico niso bile pretrgane[84]. Med zadevne dejavnike pri tej celoviti presoji spadajo „trdnost integracijskih vezi, stkanih z državo članico gostiteljico pred začetkom prestajanja zaporne kazni zadevne osebe, narava kaznivega dejanja, na katerem temelji izvršena zaporna kazen, okoliščine, v katerih je bilo storjeno, in osebno obnašanje zadevne osebe med prestajanjem zaporne kazni“[85].

V sodbi **K in HF**[86] je Sodišče odločilo, da iz dejstva, da je bil državljanu EU (oziroma družinskemu članu državljana EU) predhodno zavrnjen azil na podlagi člena 1F Ženevske konvencije, ni mogoče *samodejno* sklepati, da že njegova prisotnost sama predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe v smislu (člena 27) Direktive 2004/38/ES[87]. O potrebi po omejitvi svobode gibanja in prebivanja državljana EU ali družinskega člana državljana EU je treba presojati za vsak primer posebej[88] in na podlagi pravil o prostem gibanju. Pristojni nacionalni organi morajo nadalje proučiti, ali (i) je sprejetje ukrepov iz razlogov javnega reda ali javne varnosti skladno z načelom

[78] SEU, 14. september 2017, zadeva C-184/16 Ovidiu-Mihăiță Petrea proti Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, ECLI:EU:C:2017:684. Deli sodbe Sodišča v zadevi Petrea so obravnavani v oddelku 5.2.3 tega pregleda.
[79] C-184/16, Petrea, točke 30–42.
[80] C-184/16, Petrea, točke 43–48.
[81] SEU, 17. april 2018, združeni zadevi C-316/16 in C-424/16, B proti Land Baden-Württemburg in Secretary of State for the Home Department proti Francu Vomeru, ECLI:EU:C:2018:256.
[82] Združeni zadevi C-316/16 in C-424/16, B in Vomero, točke 44–55.
[83] Združeni zadevi C-316/16 in C-424/16, B in Vomero, točke 64–65 in 85–94.
[84] Združeni zadevi C-316/16 in C-424/16, B in Vomero, točke 66–82.
[85] Združeni zadevi C-316/16 in C-424/16, B in Vomero, točka 83.
[86] SEU, 2. maj 2018, združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, K proti Staatssecretaris van Veligheid en Justitie in HF proti Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:296.
[87] Združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, K in HF, točka 51.
[88] Združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, K in HF, točke 39–49 in 52–60.

sorazmernosti ob upoštevanju pravic državljanov EU in njihovih družinskih članov in ali (ii) so bili mogoči drugačni ukrepi, ki manj posegajo v pravico do prostega gibanja[89].

Tretja skupina sodb Sodišča v obravnavanem obdobju se nanaša na pravice do prostega gibanja in prebivanja, izvedene v skladu s členoma 20 in 21 PDEU

V sodbi **Rendón Marín**[90] je Sodišče odločilo, da pravo EU samodejno nasprotuje zavrnitvi izvedene pravice do prebivanja državljanu tretje države, ki ima izključno pravico do varstva in vzgoje „mobilnih“ in „statičnih“ mladoletnih državljanov EU, zgolj na podlagi predkaznovanosti[91]. Sodišče to nasprotovanje samodejni zavrnitvi izvedene pravice do prebivanja staršu, ki je državljan tretje države in od katerega je odvisen mladoleten državljan EU, zgolj na podlagi predkaznovanosti starša podobno potrjuje v sodbi **CS**[92]. Vendar Sodišče v obeh sodbah, Rendón Marín in CS, priznava možnost, da države članice omejijo pravice do prebivanja, izvedene iz členov 20 in 21 PDEU, če vsaka taka omejitev temelji na presoji vsakega primera posebej in če vsak izgon ali omejitev pravice do prebivanja temelji na „obstoju resnične, sedanje in dovolj resne grožnje za javni red ali javno varnost“[93].

V zadevi **Chavez-Vilchez in drugi**[94] je bilo sodišče pozvano, naj pojasni, koliko je pravica do prebivanja, izvedena iz člena 20 PDEU (če sledimo vrsti sodb Sodišča, ki se je začela s sodbo Ruiz Zambrano[95]), odvisna od možnosti, da državljan EU, ki je starš, vendar ni tisti, ki dejansko prevzame varstvo in vzgojo „statičnega“ mladoletnega državljana EU, varuje in vzgaja tega otroka. Sodišče je razsodilo, da morajo pristojni organi – med drugim glede na člena 7 (varstvo zasebnega in družinskega življenja) in 24 (upoštevanje otrokove koristi) Listine EU o temeljnih pravicah – ugotoviti, kateri starš dejansko prevzame varstvo in vzgojo otroka ter ali obstaja razmerje odvisnosti od starša, državljana tretje države, tako da bi bil otrok v praksi prisiljen zapustiti ozemlje EU, če bi bila takemu staršu zavrnjena pravica do prebivanja[96]. Sodišče je odločilo, da je pri taki presoji okoliščina, da je drugi starš, državljan EU, resnično sposoben in pripravljen vsakodnevno in dejansko sam skrbeti za otroka, upoštevni dejavnik. Vendar to samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da med staršem, državljanom tretje države, in otrokom ne obstaja razmerje odvisnosti, tako da bi bil otrok prisiljen zapustiti ozemlje EU, če bi bila temu državljanu tretje države zavrnjena pravica do prebivanja[97]. Sodišče je ponovno poudarilo, da upoštevni dejavniki pri presoji pristojnih organov vključujejo „vprašanje varstva in vzgoje otroka ter vprašanje, ali pravno, finančno ali

[89] Združeni zadevi C-331/16 in C-366/16, K in HF, točke 61–64.
[90] SEU, 13. september 2016, zadeva C-165/14, Alfredo Rendón Marín proti Administración del Estado, ECLI:EU:C:2016:675.
[91] C-165/14, Rendón Maríin, točke 63–67 in 81–87.
[92] SEU, 13. september 2016, zadeva C-304/14, Secretary of State for the Home Department proti CS, ECLI:EU:C:2016:674, točka 41.
[93] Za pravice do prebivanja, izvedene iz člena 20 PDEU, glej zadevi C-165/14, Rendón Marín, točke 83–86, in C-304/14, CS, točke 36–42; za pravice do prebivanja, izvedene iz člena 21 PDEU, glej zadevo C-165/14, Rendón Marín, točke 55–62.
[94] SEU, 10. maj 2017, zadeva C-133/15, HC Chavez-Vilchez in drugi proti Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank in drugim, ECLI:EU:C:2017:354.
[95] Zadeva C-34/09.
[96] C-133/15, Chavez-Vilchez in drugi, točka 70.
[97] C-133/15, Chavez-Vilchez in drugi, točka 71.

čustveno skrb za tega otroka prevzame roditelj, državljan tretje države“[98]. Sodišče je dodalo, da mora presoja teh dejavnikov „ob upoštevanju koristi zadevnega otroka temeljiti na vseh okoliščinah tega primera, zlasti na njegovi starosti, njegovem fizičnem in čustvenem razvoju, stopnji njegovega čustvenega razmerja z roditeljem, državljanom Unije, in z roditeljem, državljanom tretje države, ter na tveganju, da bo imela ločitev od zadnjega škodljive posledice za ravnovesje tega otroka“[99].

Zadeva **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**[100]se je nanašala na člen 20 PDEU. Sodišče je odločilo, da člen 20 nasprotuje temu, da bi država članica zavrnila prošnjo za združitev družine, ki jo vloži zakonec, ki je državljan tretje države, državljana EU, ki ima državljanstvo te države članice in ki ni nikoli uresničeval svoje pravice do prostega gibanja, samo zato, ker ta državljan EU nima na voljo dovolj sredstev zase in za svojega zakonca, da ne bi postala breme za nacionalni sistem socialne pomoči, ne da bi se proučilo, ali obstaja tako razmerje odvisnosti med tem državljanom EU in njegovim zakoncem, da bi bil v primeru zavrnitve priznanja izvedene pravice do prebivanja zadnjenavedenemu navedeni državljan EU prisiljen zapustiti ozemlje EU, s čimer bi mu bile odvzete pravice, ki so mu podeljene z njegovim statusom. Kadar torej državljan tretje države pri pristojnem nacionalnem organu vloži vlogo za priznanje pravice do prebivanja zaradi združitve družine z državljanom EU, ki je državljan zadevne države članice, mora ta organ na podlagi dokazil, ki jih morata predložiti zadevni državljan tretje države in državljan EU, ter, če je potrebno, opravljenih poizvedb presoditi, ali med tema posameznikoma obstaja tako razmerje odvisnosti, da je treba navedenemu državljanu načeloma priznati izvedeno pravico do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU.

5.2.2. Razvoj sodne prakse Sodišča v zvezi s pravicami „drugih družinskih članov“ državljanov EU do vstopa in prebivanja

Sodišče je glede pravice do vstopa v sodbi **Ryanair Designated Activity Company**[101] pojasnilo, da so družinski člani državljanov EU, ki so državljani tretje države in imajo dovoljenje za stalno prebivanje, ki ga je v skladu s členom 20 Direktive 2004/38/ES izdala država članica, v skladu s členom 5(2) izvzeti tudi iz zahteve po pridobitvi vizuma za vstop v drugo državo članico. Izvzetje iz vizumske obveznosti se uporablja tudi, če je dovoljenje izdala država članica, ki ni del schengenskega območja. V sodbi je ugotovljeno, da ima imetnik takega dovoljenja ob predložitvi dovoljenja pravico do vstopa na ozemlje države članice brez vizuma, ne da bi bilo potrebno nadaljnje preverjanje njihovega statusa družinskega člana ali morebitno nadaljnje utemeljevanje.

[98] C-133/15, Chavez-Vilchez in drugi, točka 68.
[99] C-133/15, Chavez-Vilchez in drugi, točka 71.
[100] SEU, 27. februar 2020, zadeva C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real proti RH, ECLI:EU:C:2020:119.
[101] SEU, 18. junij 2020, zadeva C-754/18, Ryanair Designated Activity Company proti Országos Rendőr-főkapitányság ECLI:EU:C:2020:478.

Poleg tega je Sodišče v obravnavanem obdobju izdalo dve sodbi, ki dodatno pojasnjujeta uporabo po analogiji člena 3(2) Direktive 2004/38/ES in njegovo prejšnjo odločitev v zadevi Rahman[102].

V sodbi **Banger**[103] je Sodišče odločilo, da morajo države članice v skladu s členom 21 PDEU širšim družinskim članom državljanov, ki se vrnejo, olajšati vstop in prebivanje pod pogoji iz člena 3(2) Direktive 2004/38/ES, ki se uporabljajo po analogiji[104]. Pri presoji prošnje za dovoljenje za prebivanje v skladu s členom 3(2) je treba izpolniti tudi zahtevi, da se taka prošnja obravnava ugodneje kot prošnje državljanov tretje države brez takih družinskih povezav in da se opravi poglobljena proučitev osebnega položaja prosilca. Morebitne zavrnitve takih prošenj morajo biti utemeljene[105]. Sodišče je poleg tega razsodilo, da morajo imeti širši družinski člani, katerih prošnja za dovoljenje za prebivanje je bila zavrnjena, dostop do pravnega sredstva pred nacionalnim sodiščem. Nacionalnemu sodišču mora biti omogočeno, da „preveri, ali odločba o zavrnitvi temelji na dovolj trdni dejanski osnovi in ali so bila spoštovana postopkovna jamstva. Med temi jamstvi je obveznost pristojnih nacionalnih organov, da temeljito proučijo osebni položaj prosilca in obrazložijo vsako zavrnitev vstopa ali prebivanja“[106].

V sodbi **SM**[107] je Sodišče najprej pojasnilo (podobno kot je to storilo v zvezi s pojmom „zakonec“ v sodbi Coman), da je pojem „potomec v ravni črti“ iz člena 2(2)(c) Direktive 2004/38/ES avtonomna opredelitev v pravu EU, neodvisna od zakonodaj držav članic[108]. Poleg tega je ugotovilo, da bi bilo treba tak pojem razlagati široko in da zajema „vsa razmerja med starši in otroki, ne glede na to, ali so biološka ali pravna“ (torej vključno z biološkimi in posvojenimi otroki). Nasprotno pa ne zajema otrok, postavljenih pod ureditev skrbništva, ki med otrokom in njegovim skrbnikom ne ustvarja razmerja med starši in otroki (vključno z otroki, postavljenimi pod alžirsko ureditev *kafala*)[109]. Sodišče izrecno poudarja, da taki otroci spadajo na področje uporabe člena 3(2) Direktive 2004/38/ES[110]. Kadar države članice izpolnjujejo svojo obveznost iz člena 3(2), da „drugim družinskim članom“ olajšajo vstop in prebivanje[111], morajo svoje polje proste presoje izvajati „tako, da se spoštujejo“ določbe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, vključno s pravico do (spoštovanja) družinskega življenja (člen 7) in otrokove koristi (člen 24)[112]. Poleg tega morajo „opraviti uravnoteženo in razumno presojo vseh okoliščin, ki so upoštevne in aktualne za posamezno zadevo, pri čemer morajo upoštevati vse upoštevne interese in zlasti koristi zadevnega

[102] SEU, 5. september 2012, zadeva C-83/11, Secretary of State for the Home Department proti Muhammad Sazzadur Rahman in drugim, ECLI:EU:C:2012:519.
[103] SEU, 12. julij 2018, zadeva C-89/17, Secretary of State for the Home Department proti Rozanne Banger, ECLI:EU:C:2018:570.
[104] C-89/17, Banger, točke 27–34.
[105] C-89/17, Banger, točke 36–41.
[106] C-89/17, Banger, točke 42–52.
[107] SEU, 26. marec 2019, zadeva C-129/18, SM proti Entry Clearance Officer, UK Visa Section, ECLI:EU:C:2019:248.
108 C-129/18, SM, točki 50 in 51.
[109] C-129/18, SM, točke 52–56.
[110] C-129/18, SM, točke 57–59.
[111] C-129/18, SM, točke 60-63, 68.
[112] C-129/18, SM, točke 64–67.

otroka“[113]. Pri tej presoji je treba upoštevati (i) starost otroka ob postavitvi pod skrbništvo in dejstvo, ali otrok od takrat živi skupaj s svojim skrbnikom, (ii) raven čustvene navezanosti, (iii) stopnjo odvisnosti otroka od skrbnika ter (iv) morebitna konkretna in individualizirana tveganja, da bo zadevni otrok žrtev zlorabe, izkoriščanja ali trgovine z otroki. Če je s presojo ugotovljeno, da se od otroka in skrbnika pričakuje, da bosta živela dejansko družinsko življenje in da je ta otrok odvisen od skrbnika, potem iz temeljne pravice do spoštovanja družinskega življenja in koristi otroka izhaja, da mora država članica gostiteljica zadevnemu otroku načeloma podeliti pravico do vstopa in prebivanja kot „drugemu družinskemu članu“[114].

5.2.3. Razvoj sodne prakse Sodišča v zvezi s procesnimi vidiki pravic do prostega gibanja in prebivanja

Sodišče je v obravnavanem obdobju izdalo tudi tri sodbe, povezane s procesnimi pravicami in standardi, ki se uporabljajo v skladu z direktivo o prostem gibanju.

V sodbi **Petrea** je bilo Sodišče pozvano (tudi) k proučitvi več vprašanj v zvezi s procesnimi vidiki Direktive 2004/38/ES. Zadeva se je nanašala na državljana EU, ki je ponovno vstopil na ozemlje države članice, čeprav je zanj veljala odločba o prepovedi prebivanja, ki jo je izdala ta država. Sodišče je v sodbi Petrea odločilo, da imajo države članice pravico predvideti izgon takega mobilnega državljana EU v skladu z nacionalnim postopkom, s katerim je prenesena Direktiva 2008/115 (za vrnitev državljanov tretjih držav), če se uporabijo ukrepi za prenos Direktive 2004/38/ES, ki bi bili za državljane EU ugodnejši[115]. Poleg tega je Sodišče odločilo, da lahko države članice določijo, da se posamezniki ne morejo sklicevati na nezakonitost odločbe o prepovedi prebivanja, ki jim je bila izdana, da bi izpodbijali poznejšo odločbo o vrnitvi, če je zadevna oseba dejansko imela „možnost, da [odločbo o prepovedi prebivanja] pravočasno izpodbija v smislu določb Direktive 2004/38/ES“[116]. Sodišče je razsodilo tudi, da čeprav morajo države članice v skladu s členom 30 Direktive 2004/38/ES zadevno osebo uradno obvestiti o odločbi, sprejeti v skladu s členom 27 (tj. odločbi o prepovedi prebivanja), „na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima,“ to obveščanje držav članic ne zavezuje, da odločbo vročijo v jeziku, ki ga oseba razume ali za katerega se lahko razumno predpostavlja, da ga razume, čeprav oseba tega ni zahtevala[117].

V sodbi **Chenchooliah**[118] je Sodišče odločilo, da se člen 15 Direktive 2004/38/ES uporablja za izgon državljana tretje države, zakonca državljana EU, ki je izgubil pravico do prebivanja v državi članici v skladu z Direktivo 2004/38/ES zaradi odhoda državljana EU iz te države članice[119]. Sodišče je menilo, da za izgon velja Direktiva 2004/38/ES, ker zakonec nima več

[113] C-129/18, SM, točka 68.
[114] C-129/18, SM, točke 69–72.
[115] C-184/16, Petrea, točke 50–56.
[116] C-184/16, Petrea, točke 57–65.
[117] C-184/16, Petrea, točke 66–71.
[118] SEU, 10. september 2019, zadeva C-94/18, Nalini Chenchooliah proti Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2019:693.
[119] C-94/18, Chenchooliah, točke 73–79.

pravice do prebivanja v državi gostiteljici v skladu z Direktivo 2004/38/ES zaradi odhoda državljana EU[120]. To pomeni, da država članica gostiteljica v okviru takega izgona ne sme nikakor prepovedati vstopa in da se v takem primeru uporabljajo zadevni postopkovni zaščitni ukrepi iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38/ES[121].

V sodbi **Diallo**[122] je Sodišče pojasnilo, da morajo države članice v skladu s členom 10(1) Direktive 2004/38/ES v šestih mesecih ne le sprejeti in vročiti odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana mobilnega državljana EU, temveč morajo v istem šestmesečnem roku sprejeti tudi odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje v skladu z navedeno direktivo (in jo vročiti zadevni osebi)[123]. Sodišče je nadalje pojasnilo, da pravo EU – konkretno Direktiva 2004/38/ES – nasprotuje temu, da bi države članice v nacionalni zakonodaji določile, da iztek šestmesečnega obdobja samodejno pomeni izdajo dovoljenja za prebivanje, ne da bi bilo pred tem ugotovljeno, da zadevna oseba dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom EU[124]. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da morajo pristojni nacionalni organi po sodni odpravi odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, sprejeti odločbo o prošnji za dovoljenje za prebivanje v razumnem roku, ki nikakor ne sme prekoračiti roka, določenega v členu 10(1) Direktive 2004/38/ES. Glede na načelo učinkovitosti in „cilj hitre obravnave, ki je neločljivo povezan z Direktivo 2004/38/ES," ter glede na to, da državljan tretje države ostaja v položaju pravne negotovosti do izdaje dovoljenja za prebivanje, je Sodišče izrecno zavrnilo zamisel, da se po sodni odpravi odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje pristojnim organom prizna celotno novo šestmesečno obdobje za sprejetje nove odločbe[125].

5.2.4. Razvoj sodne prakse Sodišča v zvezi s pravicami, povezanimi z uveljavljanjem pravic do prostega gibanja in prebivanja

Sodišče je v obravnavanem obdobju poleg tega izdalo sodbo v zvezi z vprašanji, katerih učinek lahko ovira prosto gibanje državljanov EU, kot je določeno v členu 21 PDEU.

Sodišče je bilo v zadevi **Freitag**[126] pozvano, naj prouči, ali člen 21 PDEU glede na prejšnje sodbe Sodišča – od Grunkin in Paul do Bogendorff von Wolffersdorff – nasprotuje, da bi se na podlagi nacionalne zakonske določbe (v tem primeru nemške zakonodaje) zavrnilo priznanje spremembe imena osebe z dvojnim (nemškim in romunskim) državljanstvom, ki je bila izvedena v drugi državi članici državljanstva državljana EU (in sicer Romuniji), če zadevni državljan ob spremembi imena ni imel običajnega prebivališča v tej drugi državi članici. V bistvu je Sodišče razsodilo, da člen 21 PDEU nasprotuje temu, da bi organi države članice zavrnili priznanje imena enega od svojih državljanov, ki je bilo zakonito pridobljeno v drugi državi članici, katere državljanstvo še ima ta posameznik. In sicer zato, ker omejitev priznanja spremembe imena „lahko ovira uresničevanje pravice […] do prostega gibanja in

[120] C-94/18, Chenchooliah, točke 73–79.
[121] C-94/18, Chenchooliah, točke 80–88.
[122] SEU, 27. junij 2018, zadeva C-246/17, Ibrahim Diallo proti État belge, ECLI:EU:C:2018:499.
[123] C-246/17, Diallo, točke 33–42.
[124] C-246/17, Diallo, točke 45–56.
[125] C-246/17, Diallo, točke 58–69.
[126] SEU, 8. junij 2017, zadeva C-541/15, Mircea Florian Freitag, ECLI:EU:C:2017:432.

prebivanja na ozemlju držav članic“, saj obstaja konkretno tveganje, da bi moral zadevni državljan EU z dvojnim državljanstvom ovreči dvome o svoji identiteti in pristnosti predloženih dokumentov ali o resničnosti v njih navedenih podatkov[127].

5.2.5. Dostop prebivalcev v državah EU, ki prebivajo v drugi državi članici, do socialnih prejemkov in/ali socialne pomoči

V zadevi **A**[128]. je Sodišče opozorilo, da je treba pristojnost države članice za organizacijo njenih izobraževalnih sistemov izvajati v skladu s členom 21 PDEU in da pravila o dodeljevanju sredstev za visokošolsko izobraževanje ne smejo neupravičeno omejevati prostega gibanja[129]. Sodišče je opozorilo, da nacionalna pravila, ki so za nekatere državljane manj ugodna zgolj zato, ker so uresničevali svojo svobodo gibanja, pomenijo omejitev svoboščine, priznane s členom 21(1) PDEU[130]. Zato je ugotovilo, da člena 20 in 21 PDEU nasprotujeta temu, da občina stalnega prebivališča osebe, ki prebiva v državi članici in je hudo invalidna, tej osebi zavrne dodelitev dajatve, kot je osebna pomoč iz postopka v glavni stvari, ker ta oseba prebiva v drugi državi članici, da tam študira[131].

5.3. Ukrepi Komisije

5.3.1. Olajševanje uresničevanja prostega gibanja

Evropska komisija je na področju prostega gibanja (mobilnih) državljanov EU nedavno sprejela več ukrepov za zagotovitev, da države članice v celoti spoštujejo pravo EU, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev v primerih nezdružljivosti nacionalne zakonodaje s pravom EU.

Evropska komisija je ukrepe sprejela tudi na drugih področjih prava EU z morebitnimi učinki na prosto gibanje mobilnih državljanov EU. Februarja 2019 je Evropska komisija na primer sprejela priporočilo, da bi državljanom EU olajšala pridobitev (čezmejnega) dostopa do podatkov o njihovem zdravju.

5.3.2. Krepitev varnosti osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje

V direktivi o prostem gibanju (2004/38/ES) so določeni pogoji za uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja (začasnega in stalnega) v Uniji za državljane EU in njihove družinske člane. Navedena direktiva določa, da lahko državljani EU in njihovi družinski člani z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom vstopijo v drugo državo članico in tam prebivajo ter zaprosijo za ustrezen dokument za prebivanje. Vendar pa ne ureja oblike in standardov za osebne izkaznice, ki se uporabljajo za vstop v države članice EU ali odhod iz njih. Prav tako ne določa posebnih standardov za dokumente za prebivanje, izdane

[127] C-541/15, Freitag, točke 35–39.
[128] SEU, 25. julij 2018, zadeva C-679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601.
[129] C-679/16, A, točki 58 in 59.
[130] C-679/16, A, točka 60.
[131] C-679/16, A, točka 79.

državljanom EU in njihovim družinskim članom, ki niso državljani EU, razen naziva dokumenta, ki se izda slednjim, tj. „dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana EU“ (glej člen 10(1) Direktive 2004/38/ES).

EU svojim državljanom nudi območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede upravljanja zunanjih meja, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in terorizma ter boja proti njima zagotovljeno prosto gibanje oseb.

Številni varnostni ukrepi EU so odvisnih od varnih potnih listin in identifikacijskih dokumentov. To na primer velja za sistematična preverjanja v schengenskem informacijskem sistemu, ki so določena v zakoniku o schengenskih mejah[132].

V zadnjih letih so bili uvedeni standardi EU za več osebnih dokumentov in potnih listin, ki se uporabljajo v Evropi.

Akcijski načrt o varnosti dokumentov iz leta 2016 je obravnaval tveganja, ki so posledica goljufije z osebnimi izkaznicami in dokumenti za prebivanje[133], poročilo o državljanstvu EU iz leta 2017 pa vsebuje zavezo, da se bodo proučile možnosti politike za izboljšanje varnosti osebnih izkaznic in dokumentov za prebivanje. Komisija je opravila oceno učinka, v kateri je proučila več možnosti za osebne izkaznice in dokumente za prebivanje v primerjavi s sedanjim stanjem, vključno z ukrepi mehkega prava, minimalnimi skupnimi zahtevami in širšo harmonizacijo. Sedanje stanje je veljalo za nezadovoljivo, širša harmonizacija pa se ni štela za sorazmerno.

To so nekateri od razlogov, zaradi katerih je Komisija aprila 2018 v okviru svojih ukrepov za oblikovanje resnične in učinkovite varnostne unije[134] predlagala izboljšanja varnostnih elementov osebnih izkaznic državljanov EU in dovoljenj za prebivanje družinskih članov, ki niso državljani EU.

Evropski parlament in Svet sta junija 2019 sprejela Uredbo 2019/1157 o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov EU in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom EU in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja[135]. Z navedeno uredbo so bili uvedeni minimalni skupni varnostni standardi, da bi bili osebne izkaznice in dokumenti za prebivanje varnejši in zanesljivejši. Uredba se bo začela uporabljati avgusta 2021.

6. PRAVICA VOLITI IN BITI VOLJEN NA OBČINSKIH VOLITVAH IN VOLITVAH V EVROPSKI PARLAMENT (ČLEN 20(2)(B) IN ČLEN 22 PDEU)

[132] Uredba (EU) 2017/458 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah.
[133] COM(2016) 790 final.
[134] https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en.
[135] Uredba (EU) 2019/1157 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja (UL L 188, 12.7.2019, str. 67).

6.1 Uvod

V skladu s členom 20(2)(b) in členom 22 PDEU ima vsak državljan EU, ki prebiva v državi članici, nima pa njenega državljanstva, pravico, da v tej državi pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament in občinskih volitvah.

Komisija je odgovorila na 43 pritožb, 57 dopisov/individualnih poizvedb, 74 vprašanj in 21 peticij Evropskega parlamenta o teh vprašanjih, ki so se večinoma nanašala na izgubo volilne pravice ali pravice do udeležbe na referendumu.

Komisija je po volitvah v Evropski parlament leta 2019 prejela veliko pritožb glede možnosti mobilnih državljanov EU, da učinkovito uresničujejo svoje volilne pravice v Združenem kraljestvu[136], ter glede težav romunskih državljanov, ki jih imajo pri glasovanju na romunskih konzulatih v tujini[137].

6.2 Razvoj sodne prakse

Sodišče je v sodbi v zadevi **Junqueras Vies** z dne 19. decembra 2019[138] na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo špansko vrhovno sodišče (Tribunal Supremo), odločilo, da je treba člen 9 Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije razlagati tako, da:

– je treba za osebo, ki je bila uradno razglašena za izvoljeno v Evropski parlament medtem, ko je bil zanjo v okviru postopka zaradi hudih kaznivih dejanj odrejen ukrep pripora, ter ki ji ni bilo dovoljeno, da po taki razglasitvi izpolni nekatere pogoje, določene v nacionalnem pravu, in pride v Evropski parlament, da bi se udeležila njegovega prvega zasedanja, šteti, da uživa imuniteto v skladu z drugim odstavkom tega člena;

– ta imuniteta pomeni, da je treba ukrep pripora, ki je bil odrejen za zadevno osebo, odpraviti, da bi se tej osebi omogočilo, da pride v Evropski parlament in tam izpolni zahtevane formalnosti. Ob tem pa mora pristojno nacionalno sodišče, če meni, da je treba ta ukrep ohraniti tudi po tem, ko je navedena oseba pridobila status člana Evropskega parlamenta, od Evropskega parlamenta v kar najkrajšem času zahtevati, naj na podlagi tretjega odstavka člena 9 navedenega protokola navedeno imuniteto odvzame.

6.3 Razvoj na področju volilnih pravic in ukrepi, ki jih je sprejela Komisija

Komisija je v poročilu o državljanstvu EU iz leta 2017[139] države članice pozvala, naj z boljšim obveščanjem državljanov o njihovih volilnih pravicah in z odpravljanjem ovir za

[136] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en.
[137] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en.
[138] C-502/19.
[139] file:///C:/Users/HP/Downloads/CitizenshipReport-Summary-SL.pdf.

njihovo udeležbo spodbujajo udeležbo v demokratičnem življenju. Svet je ta poziv podprl s sklepnimi ugotovitvami, ki jih je objavil 11. maja 2017[140].

Komisija je svoje zadnje poročilo o izvajanju prava EU na lokalnih in občinskih volitvah ter načinih za spodbujanje volilnih pravic objavila februarja 2018[141]. Ker se državljani EU vse pogosteje selijo v druge države članice in tam prebivajo, sta bila glavna razloga za zaskrbljenost, ki sta izhajala iz poročila, nizka udeležba mobilnih državljanov na volitvah in potreba po boljšem zbiranju podatkov.

Septembra 2018 je Komisija izdala sveženj ukrepov za podporo svobodnim in poštenim evropskim volitvam, vključno s (i) sporočilom[142], (ii) Priporočilom Komisije o mrežah za volilno sodelovanje, spletni preglednosti, zaščiti pred kibernetskimi incidenti in boju proti dezinformacijskim kampanjam v okviru volitev v Evropski parlament, (iii) Smernicami[143] o uporabi prava EU o varstvu podatkov v volilnem kontekstu ter (iv) zakonodajnim predlogom[144] za določitev sankcij za namerno zlorabo osebnih podatkov, ki jo zakrivijo evropske politične stranke in fundacije, da bi vplivale na izid volitev.

Komisija je v skladu s temi ukrepi podprla države članice z vzpostavitvijo in organizacijo sestankov evropske mreže za volilno sodelovanje[145]. Ta mreža združuje predstavnike organov držav članic, pristojne za volilne zadeve, ter omogoča konkretne in praktične izmenjave v zvezi z vrsto tem, pomembnih za zagotavljanje svobodnih in poštenih volitev, vključno z varstvom podatkov, kibernetsko varnostjo, preglednostjo, ozaveščanjem ter vključujočim in enakovrednim sodelovanjem.

7. PRAVICA DO ZAŠČITE DIPLOMATSKIH ALI KONZULARNIH ORGANOV (ČLEN 20(2)(C) IN ČLEN 23 PDEU)

7.1 Uvod

V skladu s členom 20(2)(c) in členom 23 PDEU ima vsak državljan EU na ozemlju tretje države, kjer država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države. Te pravice se zaveda 76 % državljanov EU[146].

Komisija je v obdobju poročanja odgovorila na deset pritožb, osem dopisov/individualnih poizvedb in osem vprašanj Evropskega parlamenta o tem. Večinoma so se nanašali na izdajo potne listine za vrnitev domov ali premajhno ali diskriminatorno konzularno zaščito.

---

[140] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[141] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044.
[142] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637.
[143] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&qid=1606949944480&from=SL.
[144] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636.
[145] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_sl.
[146] Flash Eurobarometer 485, pomlad 2020.

7.2 Razvoj na področju konzularne zaščite

Svet je 18. junija 2019 sprejel direktivo o vzpostavitvi potne listine EU za vrnitev, s katero je posodobil pravila, obliko in varnostne značilnosti dokumenta, ki se trenutno uporablja[147]. Poenostavljajo se formalnosti državljanov EU, ki nimajo predstavništva v tretji državi in katerih potni list ali potna listina je izgubljena, ukradena ali uničena, da se zagotovi, da jim druga država članica lahko izda potno listino za vrnitev domov. Države članice imajo po sprejetju potrebnih tehničnih specifikacij dve leti časa za prenos direktive v nacionalno zakonodajo.

Hkrati Komisija v dvostranske sporazume s tretjimi državami še naprej vključuje klavzule o soglasju in se o njih pogaja za zagotovitev, da bi se te države strinjale s tem, da države članice EU s predstavništvom nudijo pomoč državljanom EU brez predstavništva.

8. PRAVICA NASLAVLJATI PETICIJE NA EVROPSKI PARLAMENT IN OBRNITI SE NA EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC (ČLEN 20(2)(d) TER ČLEN 24(2), (3) IN (4) PDEU)

8.1 Uvod

Člen 20(2)(d) ter člen 24(2), (3) in (4) PDEU se nanašata na druge pravice, v skladu s katerimi se lahko državljani EU obrnejo na institucije EU, vključno s pravico, da na Evropski parlament naslovijo peticijo, in pravico, da se obrnejo na evropskega varuha človekovih pravic. Vsak državljan EU ima pravico, da kateri koli instituciji, organu, uradu ali agenciji piše v enem od uradnih jezikov EU[148] in prejme odgovor v istem jeziku[149].

8.2 Pravica naslavljanja peticij na Evropski parlament

V skladu s členom 24(2) PDEU imajo državljani EU pravico, da na Evropski parlament v katerem koli jeziku iz Pogodbe naslovijo peticijo o vprašanjih EU, ki jih zadevajo, in prejmejo odgovor v istem jeziku. Leta 2018 je Odbor Evropskega parlamenta za peticije prejel 1 220 peticij, njihovo število pa se je v primerjavi z letoma 2017 (1 271 peticij) in 2016 (1 569 peticij) zmanjšalo. Vendar se je leta 2019 to število povečalo na 1 357 peticij, od katerih jih je bilo 938 razglašenih za nedopustne. Leta 2018 je glavna tema peticij postalo okolje in tako je ostalo tudi leta 2019.

Od leta 2014 je na voljo „spletni portal za peticije“[150], ki uporabnikom omogoča prijazno spletno vložitev peticij. Medtem ko je bilo leta 2014 80 % peticij predloženih po elektronski

[147] Direktiva Sveta (EU) 2019/997 z dne 18. junija 2019 o vzpostavitvi potne listine EU za vrnitev in razveljavitvi Sklepa 96/409/SZVP (UL L 163, 20.6.2019, str. 1).
[148] Glej člen 55(1) PEU.
[149] Ta določba se izvaja v vseh institucijah, organih, uradih in agencijah EU, kot je ustrezno glede na njihovo delo.
[150] https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main.

pošti, preostalih 20 % pa po navadni pošti, je bilo leta 2019 prek spletnega portala predloženih 73,9 % peticij[151].

8.3 Pravica državljanov Unije, da se obrnejo na evropskega varuha človekovih pravic

V skladu s členom 24(3) PDEU imajo državljani EU pravico, da se obrnejo na evropskega varuha človekovih pravic, ki obravnava pritožbe državljanov o institucijah, organih in agencijah EU. Obravnava raznovrstne težave, in sicer od pogodbenih sporov do kršitev temeljnih pravic, premajhne preglednosti pri odločanju in zavrnitve dostopa do dokumentov.

Urad evropskega varuha človekovih pravic je v obdobju 2017–2019 prejel več kot 6 000 pritožb, od katerih jih je približno 2 500 spadalo v njegovo pristojnost, in začel opravljati 1 395 poizvedb. Večina pritožb se je nanašala na domnevno nepreglednost in neodgovornost. Upoštevanje predlogov evropskega varuha človekovih pravic se je zmanjšalo s 85 % leta 2016 na 77 % leta 2018. Zmanjševanje je razmeroma stalno od leta 2014, ko je upoštevanje doseglo 90 %. V triletnem obdobju je urad evropskega varuha človekovih pravic pomagal več kot 50 000 državljanom s tem, da je začel opravljati poizvedbe, odgovarjal na zahteve po informacijah ali dajal nasvete v svojem interaktivnem spletnem vodniku.

To glavno delo v zvezi z obravnavo pritožb so dopolnile strateške poizvedbe na lastno pobudo, ki naj bi koristile čim več državljanom in ki proučujejo vprašanja, za katera se zdi, da so sistemska in ne enkratna. V obravnavanem obdobju je bila s poizvedbami med drugim proučena preglednost zakonodajnega postopka Sveta (2017)[152].

Leta 2016 je evropski varuh človekovih pravic sprejel nova notranja pravila, ki urejajo njegov način obravnavanja pritožb in poizvedb, da bi urad postal učinkovitejši in uspešnejši.

Leta 2018 je evropski varuh človekovih pravic uvedel nov hitri postopek za pritožbe o dostopu javnosti do dokumentov, ki varuhu omogoča, da odločitev sprejme v dveh mesecih po prejetju pritožbe[153].

9. EVROPSKA DRŽAVLJANSKA POBUDA (ECI) (ČLEN 24 PDEU, ČLEN 11(4) PEU)

V skladu s členom 11(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki se izvaja z Uredbo (EU) št. 211/2011, lahko najmanj milijon državljanov Unije iz vsaj sedmih držav članic s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt EU.

[151] https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378SL.pdf.
[152] https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/sl/94921.
[153] https://www.ombudsman.europa.eu/sl/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25.

Od leta 2011 se je začelo izvajati 75 pobud[154] o različnih vprašanjih, organizatorji pa so po ocenah zbrali devet milijonov izjav o podpori po vsej Evropski uniji. Pet pobud je uspešno doseglo prag milijona podpisov, ena med njimi v obdobju poročanja.

Pobuda „Prepovejmo glifosat“[155] države članice poziva k prepovedi glifosata, reformi postopka za odobritev pesticidov in določitvi ciljev celotne EU glede obveznega zmanjšanja uporabe pesticidov. Komisija je decembra 2017 sprejela sporočilo[156], v katerem je pojasnila, da ne namerava vložiti zakonodajnega predloga, ker je znanstvena ocena glifosata, ki jo je izdala Evropska agencija za varnost hrane, ugodna, kar zadeva zdravje ljudi in živali ter okolje.

Na podlagi pregleda uporabe Uredbe od 31. marca 2015[157] je Komisija 13. septembra 2017 sprejela predlog nove uredbe o državljanski pobudi[158]. Sprejeta je bila 17. aprila 2019[159], uporablja pa se od 1. januarja 2020. Revidirana uredba prinaša širok razpon poenostavitev in izboljšav za državljane in organizatorje v vseh zaporednih korakih postopka evropske državljanske pobude, tako da bi bilo mogoče njen celotni potencial doseči s tem, da bi postala dostopnejša, manj obremenjujoča in lažja za uporabo za organizatorje in podpornike.

Komisija je opravila drugi pregled uporabe Uredbe in 28. marca 2018 sprejela še eno poročilo[160], v katerem je ugotovila, da je Komisija temeljito proučila preostala ozka grla in jih obravnavala v svojem predlogu uredbe z dne 13. septembra 2017. Komisija se je zavezala, da bo nadalje spremljala številna vprašanja v zvezi z evropsko državljansko pobudo in razpravljala o njih, pri čemer bo tesno sodelovala z različnimi deležniki in institucijami in se z njimi usklajevala, da bo instrument izboljšala.

V obdobju poročanja se je strokovna skupina za evropsko državljansko pobudo sestala sedemkrat[161]. Sestavljena je iz predstavnikov zadevnih nacionalnih organov, njena vloga pa je, da se z državami EU usklajuje o načinu izvajanja evropske državljanske pobude.

[154] Register evropskih državljanskih pobud: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.
[155] https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_sl.
[156] C(2017) 8414 final.
[157] COM(2015) 145 final.
[158] COM(2017) 482.
[159] Uredba (EU) 2019/788 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o evropski državljanski pobudi (UL L 130, 17.5.2019, str. 55).
[160] COM(2018) 157 final.
[161] https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_sl.