



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2020.
COM(2020) 730 final

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

Izvješće o građanstvu EU-a

Jačanje položaja građana i zaštita njihovih prava

1. Uvod

Uz mir, građanstvo EU-a jedno je od najvažnijih postignuća europskog projekta i jedinstveno je u svijetu. Prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, uključujući slobodno kretanje, politička i demokratska prava i pravo građana EU-a da uživaju konzularnu zaštitu drugih država članica kad nisu zastupljeni u inozemstvu, imala su transformativan utjecaj na Europu. Sad ima više od 13,3 milijuna Europljana¹ koji uživaju pravo boravka u drugoj zemlji EU-a.

Komisija izvješćuje o primjeni odredaba o građanstvu EU-a svake tri godine² i predlaže nove prioritete za sljedeće tri godine. Od posljednjeg Izvješća o građanstvu EU-a za 2017. bilo je značajnih poteškoća u ostvarivanju prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, među ostalim u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, a bilo je i mnogo pozitivnih pomaka. Na primjer, 90 % europskih građana sada je upoznato s pojmom „građanin Europske unije”, što je najveći dosad zabilježeni broj³. Nadalje, izlaznost na posljednjim europskim izborima bila je najviša u posljednja dva desetljeća⁴, u velikoj mjeri zbog mladih glasača i onih koji prvi put glasaju. Razlika u glasanju i u sastavu Europskog parlamenta između spolova dodatno se smanjila. Potpora slobodnom kretanju najviša je u posljednjih 12 godina⁵.

Od posljednjeg Izvješća o građanstvu u Europi je zabilježena pojava snažnih društvenih pokreta koji se bave pitanjima kao što su klimatske promjene, gospodarstvo i oporezivanje, rasizam i jednakost. Ti su pokreti često kombinirali ulične prosvjede s aktivizmom na internetu i tako uspješno prevladali geografske i jezične prepreke kako bi se stvorile paneuropske, pa čak i globalne sinergije. Ako je i postojala sumnja da su europski građani izgubili volju za političkim angažmanom, u proteklih nekoliko godina pokazalo se da i više nego prije žele da se njihov glas čuje i da oblikuju društvo u kojem žive.

U posljednje vrijeme su se pojavili brojni i složeni izazovi. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazuje koliko su se Europljani počeli oslanjati na slobodno kretanje i ovisiti o njemu iz ekonomskih i osobnih razloga. U prvoj polovini 2020. tisuće Europljana zadržano je u inozemstvu zbog ograničenja putovanja uvedenih nakon pojave pandemije bolesti COVID-19, što je rezultiralo dosad nezabilježenim koordiniranim nastojanjima EU-a i njegovih država članica koje su sigurno dovele kući više od 600 000 građana. Iako je Europa uspješno spasila svoje građane u inozemstvu, pojavilo se pitanje treba li udruživanje resursa EU-a u trećim zemljama dodatno pojednostavniti i treba li pomoć građanima postati fleksibilnija. Tijekom pandemije, kao i tijekom europskih izbora i nakon njih, Europljanima su se putem interneta širile dezinformacije, što je ugrozilo osnovni uvjet za njihovo demokratsko sudjelovanje u javnom životu i donošenje utemeljenih odluka.

¹ Eurostatova baza podataka migr_pop1ctz.

² Za izvješće za 2017. vidjeti https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51132

³ Flash Eurobarometar 485, vidjeti:

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2260>

⁴ Vidjeti izvješće o izborima za Europski parlament 2019., COM(2020) 252 final.

⁵ Flash Eurobarometar 485.

Zasjenjena utjecajem novih tehnologija i globalnom hitnom zdravstvenom situacijom, mnoga svakodnevna praktična administrativna i pravna opterećenja i dalje utječu na živote građana EU-a. Ona se kreću od složenih postupaka registriranja za glasanje za mobilne građane EU-a do nedovoljnih digitalnih mogućnosti za administrativne postupke i porezne režime za pogranične radnike. Usto, referendum o Brexitu koji je doveo do izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a utjecao je na živote gotovo 3,7 milijuna građana EU-a⁶ koji su se nastanili u Ujedinjenoj Kraljevini i milijune državljana Ujedinjene Kraljevine koji su izgubili status građana EU-a.

Izvješće o građanstvu usko je povezano sa šest glavnih ciljeva Komisije za Europu⁷, posebno s novim poticajem europskoj demokraciji i približavanjem građana EU-u. To treba promatrati u kombinaciji s drugim inicijativama, kao što je nova strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima⁸, a posebno akcijski plan za europsku demokraciju⁹, i kao nadopunu njima. Mjere i prioriteti navedeni u ovom izvješću izravno su usmjereni na jačanje položaja građana, dopunjavajući tako akcijski plan za europsku demokraciju kojim se rješavaju ključni izazovi naših demokracija i koji obuhvaća područja politike sa širokim društvenim učinkom¹⁰.

Predloženi prioriteti temelje se na posebnim savjetovanjima¹¹, uključujući javno savjetovanje o pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a i istraživanje Flash Eurobarometra o građanstvu EU-a i demokraciji¹², te na istraživanjima, uključujući rad mreže akademskih stručnjaka za prava koja proizlaze iz građanstva EU-a. Određujući svoje prioritete, Komisija se izravno oslanjala i na brojne dopise građana koji redovito pišu kako bi objasnili probleme i poteškoće s kojima se susreću pri ostvarivanju svojih prava u svakodnevnom životu.

Izvješće o građanstvu za 2020. sastoji se od dvaju zasebnih dokumenata: ovog izvješća i izvješća iz članka 25. UFEU-a¹³ u kojem se predstavlja sudska praksa Suda u području prava koja proizlaze iz građanstva.

⁶ Eurostatova baza podataka migr_pop1ctz.

⁷ Oni su spomenuti u Političkim smjernicama za sljedeću Europsku komisiju 2019.–2024.: europski zeleni plan, gospodarstvo u interesu građana, Europa spremna za digitalno doba, promicanje europskog načina života, snažnija Europa u svijetu i novi poticaj europskoj demokraciji.

⁸ COM(2020) 711.

⁹ COM(2020) 790.

¹⁰ Opseg Izvješća o građanstvu nadilazi i demokratska prava građana EU-a i obuhvaća druga prava koja proizlaze iz građanstva EU-a sadržana u Ugovoru i Povelji o temeljnim pravima. Postoje i očigledne poveznice s nedavno donesenom „Novom strategijom za potrošače“, koja se bavi neposrednim potrebama potrošača u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i predstavlja viziju EU-ove politike zaštite potrošača za sljedećih pet godina. Strategija predstavlja holistički pristup potrošačkim politikama čiji je cilj zaštititi građane EU-a kao potrošače i ojačati njihov položaj zaštitom njihovih prava u okviru zelene tranzicije i digitalne transformacije našeg društva.

¹¹ Među ostalim sa stručnjacima država članica u okviru europske mreže za suradnju u području izbora i stručnom skupinom za slobodno kretanje u rujnu 2020. U rujnu 2020. održan je poseban savjetodavni sastanak s korisnicima Programa o pravima, jednakosti i građanstvu i programa Europa za građane.

¹² Istraživanje Flash Eurobarometra 485 „Građanstvo Europske unije i demokracija“, provedeno u 27 država članica EU-a od 27. veljače do 6. ožujka 2020.; <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyk y/2260>

¹³ COM(2020) 731.

U ovom izvješću se razmatra napredak postignut u pogledu građanstva EU-a od izvješća za 2017. i predlažu se novi prioriteti i mjere koji bi građanima EU-a donijeli stvarne koristi osiguravajući im da u praksi mogu uživati prava koja proizlaze iz građanstva, posebno u prekograničnom kontekstu. U njemu su navedeni brojni konkretni postupci i prioriteti usmjereni na četiri glavne teme:

- jačanje demokratskog sudjelovanja, jačanje položaja građana i poticanje uključivanja građana u EU,
- olakšavanje ostvarivanja prava na slobodno kretanje i pojednostavnjenje svakodnevnog života,
- zaštita i promicanje građanstva EU-a,
- zaštita građana EU-a u Europi i inozemstvu, među ostalim u kriznim vremenima/hitnim situacijama.

2. Jačanje demokratskog sudjelovanja, jačanje položaja građana i poticanje uključivanja građana u EU

2.1. Učinkovito korištenje biračkih prava

Glasanje i kandidiranje temelj su demokratskog društva. Izlaznost na izborima za Europski parlament 2019. bila je najveća u posljednja dva desetljeća. Povećanju **izlaznosti** pridonijeli su mladi glasači i oni koji prvi put glasaju. I žene su sudjelovale u većem broju, a razlika u glasanju među spolovima smanjila se s 4 % u 2014. na 3 % u 2019. Broj žena izabranih u Parlament povećao se s 37 % na 39,4 %. Podaci o sudjelovanju ostalih nedovoljno zastupljenih skupina na izborima i dalje su ograničeni jer ih prikuplja samo nekoliko država članica¹⁴.

Međutim, **nedovoljno zastupljene kategorije glasača** suočavaju se s dodatnim poteškoćama. Ljudima s manjinskom rasnom ili etničkom pripadnošću može biti teže nego ostatku stanovništva uvrstiti se na liste kandidata, upisati se u registar birača ili obavljati druge izborne postupke. Na primjer, socijalne i ekonomske ranjivosti mnogih Roma često se iskorištavaju tijekom izbornih procesa¹⁵ kupnjom glasova i manipulacijom glasovima,

¹⁴ Podaci o izlaznosti na nacionalnom izborima ukazuju na to da bi se određeni broj građana mogao suočiti s dodatnim izazovima pri glasanju. Među ljudima koji imaju državljanstvo zemlje u kojoj žive, gotovo 60 % rođenih u zemlji koja podnosi izvješće, a čiji su roditelji imigranti, izjavilo je da su glasali na posljednjim nacionalnim parlamentarnim izborima u zemlji njihova boravišta diljem EU-a. To je gotovo 10 postotnih bodova manje nego u slučaju osoba koje imaju državljanstvo, a čiji su roditelji rođeni u zemlji koja podnosi izvješće te pet bodova manje nego u slučaju onih koji su došli kao djeca i potom stekli državljanstvo zemlje koja podnosi izvješće. Međutim, to je 10 postotnih bodova više nego među onima koji imaju državljanstvo zemlje koja podnosi izvješće, a došli su nakon svoje 15. godine. Za dodatne informacije vidjeti OECD i EU, 2018., *Settling in 2018: Indicators of Immigrant Integration* (Doseljavanje 2018.: Pokazatelji integracije imigranata).

¹⁵ Vidjeti projekt *Roma Civil Monitor: Synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia* (Objedinjeno izvješće o provedbi

izravnim pritiskom ili prijetnjama. Uspješno uključivanje Roma ovisi o tome ostvaruje li se njihovo biračko pravo i pravo da se za njih glasa na odgovarajući način. Stoga bi države članice trebale uložiti više truda u informiranje o izborima kako bi povećale sudjelovanje Roma i drugih skupina u nepovoljnom položaju tako da osiguraju da njihovi pripadnici mogu donositi slobodne i utemeljene odluke na izborima i da potiču njihovo političko zastupanje¹⁶.

Osobe s **invaliditetom** i dalje su nedovoljno zastupljene na izborima kad ostvaruju svoje aktivno i pasivno biračko pravo. suočavaju se s različitim preprekama, kao što je ograničena dostupnost prostorija i glasačkih listića ili nedovoljno dostupnih informacija o kandidatima i raspravama. Procjenjuje se da je 800 000 građana EU-a iz 16 država članica moglo biti lišeno prava na sudjelovanje na izborima za Europski parlament 2019.¹⁷ jer njihovi nacionalni propisi i organizacijski aranžmani ne uzimaju u obzir njihove specifične potrebe u dovoljnoj mjeri. Komisija će surađivati s državama članicama i Europskim parlamentom kako bi zajamčila da osobe s invaliditetom imaju ista politička prava kao drugi¹⁸, a posebno kako bi osigurala ostvarivanje tog prava na sljedećim izborima za Europski parlament.

Mnoge države članice poduzele su konkretne mjere za povećanje **sudjelovanja žena** na izborima u EU-u¹⁹. Te mjere uključivale su dodjeljivanje javnih sredstava političkim strankama za promicanje sudjelovanja žena u politici²⁰, kvote za liste kandidata²¹ i uvođenje opće obveze političkim strankama da žene i muškarci budu ravnomjerno zastupljeni na listama²². Ipak, još uvijek postoji mnogo izazova koje treba svladati. Govor mržnje na internetu i nasilje nad ženama u politici na internetu sve su češća prepreka političkom sudjelovanju žena jer se time, na primjer, obeshrabruje kandidiranje žena²³.

Komisija do sljedećih izbora za Europski parlament namjerava organizirati **dogadaj na visokoj razini** na kojem će se okupiti različita tijela radi rješavanja pitanja povezanih s

nacionalnih strategija integracije Roma u Bugarskoj, Češkoj Republici, Mađarskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj) (ožujak 2018.), str. 12.–13. i str. 28.; projekt *Roma Civil Monitor: A synthesis of civil society's reports on the implementation of national Roma integration strategies in the European Union* (Objedinjena izvješća civilnih društava o provedbi nacionalnih strategija integracije Roma u Europskoj uniji) (ožujak 2020.), str. 23.

¹⁶ Novi strateški okvir za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma donesen je 7. listopada 2020.; https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_hr

¹⁷ Izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora iz 2019. „Stvarna prava osoba s invaliditetom da glasaju na izborima za Europski parlament”.

¹⁸ EU i sve države članice stranke su Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD). Slijedom toga, kako je utvrđeno u članku 29. o sudjelovanju u političkom i javnom životu, države potpisnice dužne su osobama s invaliditetom jamčiti politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi s drugima.

¹⁹ Podaci o zastupljenosti žena na svim političkim razinama na kojima se donose odluke u državama članicama objavljeni su u bazi podataka o rodnoj statistici Europskog instituta za ravnopravnost spolova (EIGE), https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/wmidm/wmidm_pol

²⁰ Irska.

²¹ Primjeri: Belgija, Španjolska, Slovenija, Francuska, Portugal, Slovenija.

²² Rumunjska.

²³ Međuparlamentarna unija, Parlamentarna skupština Vijeća Europe, 2018.: *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe* (Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima u Europi); <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2018/20181016-WomenParliamentIssues-EN.pdf>

izbornim postupcima te kako bi se ojačao položaj građana i time ih se potaknulo da sudjeluju kao glasači i kandidati u demokratskom procesu.

Unutar **europske mreže za suradnju u području izbora** Komisija je pomogla zemljama EU-a u razmjeni najbolje prakse kojom se pomaže različitim skupinama građana da sudjeluju na izborima, a to će i dalje činiti²⁴. Ujedno će i dalje pomagati u promicanju najbolje prakse unutar mreže, u skladu s najvišim europskim standardima za slobodne i poštene izbore, uključujući standarde koje preporučuje Venecijanska komisija Vijeća Europe²⁵.

Komisija će 2021. organizirati radionice za europsku mrežu za suradnju u području izbora o: i. poboljšanju pristupačnosti europskih izbora, ii. praksama glasanja na daljinu, a posebno elektroničkoga glasanja (e-glasanja) ili mrežnim alatima koji mogu olakšati elektroničko demokratsko sudjelovanje uz istodobno rješavanje pitanja sigurnosti i povjerljivosti²⁶ i iii. razradi pokazatelja, npr. o demokratskom sudjelovanju određenih skupina. Daljnjim poticanjem **europske dimenzije na izborima za Europski parlament** jača se veza između pojedinaca i europskih institucija, a time i demokratski legitimitet europskog postupka donošenja odluka. Pomaže se i u osiguravanju političke odgovornosti. Kako bi mogli političare pozivati na odgovornost, ljudi moraju vidjeti jasnu vezu između nacionalnih kampanja i programa kandidata, europskih politika i političkih stranaka kojima ti kandidati pripadaju. Tijekom izbora 2019. Europa i europska pitanja kao što su „vrijednosti”, „gospodarstvo”, „socijalna pitanja” i „okoliš” bila su glavne teme u materijalima korištenima tijekom kampanje²⁷. Brojne političke stranke pružile su informacije biračima o svojoj pripadnosti europskim strankama, a nekoliko je stranaka nastojalo informirati građane o europskoj dimenziji izbora putem svojih materijala za kampanju i internetskih stranica. Dvije političke stranke bile su izravno prisutne na izborima u nekoliko država članica i svoju su kampanju temeljile na paneuropskom programu²⁸. Jedan zastupnik iz takve stranke izabran je u Europski parlament s liste u Njemačkoj²⁹. Na pitanje o ovoj temi u istraživanju

²⁴ Europska mreža za suradnju u području izbora osnovana je u siječnju 2019. kako bi se državama članicama pomoglo u razmjeni stručnog znanja i najbolje prakse, među ostalim o prijetnjama, nedostacima i provedbi. Vidjeti: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_hr

²⁵ Više informacija potražite na sljedećoj stranici: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN

²⁶ Otvoreno javno savjetovanje za ovo izvješće pokazalo je većinsku potporu glasanju putem pošte, dok mnogi ispitanici smatraju da rizici glasanja putem interneta i dalje nadmašuju koristi.

²⁷ Na temelju više od 11 000 primjera izbornih materijala, uključujući plakate, televizijske oglase, objave na društvenim mrežama i tiskane obavijesti, 418 političkih stranaka ili kandidata te 193 službena računa na Facebooku, Europski centar za praćenje izbora utvrdio je koje su bile najčešće teme u izbornim kampanjama. To su bile „Europa” (15 % od svih tema), nakon čega su slijedile „vrijednosti”, „gospodarstvo”, „socijalna pitanja” i „okoliš”. Vidjeti Johansson, Bengt i Novelli, Edoardo, *2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States* (Izborna kampanja za europske izbore 2019. – Slike, teme, mediji u 28 država članica), 9. srpnja 2019.; <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

²⁸ Izvješće o izborima za Europski parlament 2019., COM(2020) 252 final.

²⁹ Za stranku Volt Deutschland. Stranka DiEM25 nije imala uspjeha na izborima za Europski parlament, no imala je kandidate i na nacionalnim izborima u Danskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Austriji, Poljskoj i Portugalu te ima članove u zakonodavnim tijelima Danske, Grčke, Poljske i Portugala.

Eurobarometra³⁰ 2020. više od 40 % ispitanika (43 %) odgovorilo je da smatra vjerojatnim da će zbog lista kandidata na kojima se nalaze državljani drugih zemalja EU-a biti skloniji glasanju na sljedećim izborima za Europski parlament.

Sve veći broj građana s aktivnim i pasivnim biračkim pravom na izborima za Europski parlament pripada skupini „**mobilnih građana EU-a**”, to jest građana koji su se preselili kako bi živjeli, radili ili studirali u drugoj državi članici³¹. Procjenjuje se da je 2019. među više od 17 milijuna mobilnih građana EU-a u EU-u njih gotovo 15 milijuna³² imalo pravo glasa (više od 3 % ukupnog stanovništva EU-a s pravom glasa) na izborima za Europski parlament 2019. Međutim, relativno malen broj³³ iskoristio je to pravo.

Gotovo dvije trećine ispitanika (65 %) u nedavnom istraživanju Eurobarometra³⁴ smatralo je vjerojatnim da će zbog mogućnosti kontaktiranja **službe za podršku** koja građanima pruža informacije o izborima za Europski parlament i postupcima glasanja biti skloniji glasanju na sljedećim izborima za Europski parlament. Više od 60 % onih koji su se odazvali na otvoreno javno savjetovanje za ovo izvješće smatralo je kako se ne čini dovoljno da se građane informira o njihovim pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a, a nedostatak informacija na nacionalnoj razini prepreka je koja se najčešće spominjala (22 %). Komisija će u bliskoj suradnji s Parlamentom istražiti mogućnost stvaranja posebnog zajedničkog resursa za pružanje potpore građanima EU-a u ostvarivanju njihovih biračkih prava, kao i pružanje dodatnih mogućnosti za prijavljivanje prepreka i incidenata koji utječu na njihovo političko sudjelovanje. To bi trebalo biti dostupno i građanima EU-a (uključujući mobilne građane EU-a) i relevantnim tijelima do jeseni 2023.

I mobilni građani EU-a imaju pravo glasati i kandidirati se na **općinskim izborima i izborima za Europski parlament** u svojoj državi članici boravišta. Ipak, njihova izlaznost često je manja od izlaznosti građana koji su državljani te zemlje. To je djelomično posljedica složenih procesa registracije³⁵ i nedovoljnih mogućnosti glasanja³⁶. Komisija namjerava ažurirati relevantne smjernice³⁷ kako bi povećala mogućnost mobilnih građana da ostvare svoja biračka prava. To bi uključivalo ažuriranje, pojašnjenje i jačanje pravila kako bi se osiguralo da se njima podržava široko i uključivo sudjelovanje mobilnih građana EU-a. Područja koja treba obuhvatiti uključuju pružanje ciljanih informacija mobilnim građanima

³⁰ Flash Eurobarometer 485.

³¹ Komisija je podržala države članice u provedbi posebnih odredaba prava Unije koje se odnose na biračka prava mobilnih građana EU-a u okviru stručne skupine za izborna pitanja. Razgovaralo se o formalnostima, među ostalim o odgovarajućim rokovima za postupak registracije i praksama za podupiranje sudjelovanja na izborima.

³² Eurostatova baza podataka migr_pop1ctz.

³³ Podaci dobiveni od država članica pokazuju da je registracija mobilnih građana EU-a u njihovim zemljama boravišta i dalje niska u cijelom EU-u, iako se brojke uvelike razlikuju među državama članicama (kao i dostupnost relevantnih podataka): od 0,1 % u Hrvatskoj i 0,2 % u Latviji do 17 % u Španjolskoj i 24 % na Malti. Za više informacija vidjeti radni dokument službi Komisije COM(2020) 252 final.

³⁴ Flash Eurobarometer 485.

³⁵ Rokovi za upis na popis birača za izbore za Europski parlament mogu se, na primjer, razlikovati među državama članicama, što otežava pravovremeni upis mobilnih građana EU-a.

³⁶ To može uključivati administrativne dopise koji se kasno šalju i složene postupke za glasanje poštom.

³⁷ Direktiva Vijeća 94/80/EZ i Direktiva 93/109/EZ.

EU-a³⁸, među ostalim o rokovima, implikacijama i trajnosti registracije birača, razmjenu informacija o registraciji mobilnih građana EU-a koji su birači i kandidati na europskim izborima i potrebne prilagodbe nakon Brexita.

Nekoliko država članica EU-a³⁹ svojim državljanima koji imaju stalno boravište u drugim zemljama oduzimaju pravo glasanja na nacionalnim parlamentarnim izborima. Ti građani **kojima je oduzeto biračko pravo** često su isključeni iz političkog života i u zemlji podrijetla i u zemlji boravišta. U svojoj preporuci iz 2014.⁴⁰ Komisija je pozvala države članice da svojim državljanima omoguće podnošenje zahtjeva da ostanu upisani na popis birača i tako zadrže svoje biračko pravo. I dalje će pratiti situaciju i poziva predmetne države članice da ukinu ta pravila o oduzimanju glasačkog prava.

Pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a ne osigurava se mobilnim građanima EU-a biračko pravo na **nacionalnim izborima** u njihovoj državi članici boravišta, iako su aktivni članovi društva i na njih utječu nacionalne politike. Prema istraživanju Flash Eurobarometra 485, više od 60 % Europljana (63 %) smatra da je opravdano da građani EU-a koji žive u zemlji EU-a koja nije njihova zemlja podrijetla steknu biračko pravo na nacionalnim izborima i referendumima u zemlji boravišta. Otvoreno javno savjetovanje za ovo izvješće također je pokazao da građani podupiru i davanje biračkog prava mobilnim građanima EU-a na nacionalnim izborima države članice boravišta⁴¹. U ožujku 2020. registrirana je europska građanska inicijativa na tu temu⁴². Komisija će tu temu dodatno istražiti s državama članicama.

Promatranje izbora dobar je način da se građani uključe u izborni postupak i da se poboljša povjerenje javnosti u slobodne i poštene izbore. Praćenje izbora koje obavljaju građani može nadilaziti promatranje glasanja i prebrojavanja glasačkih listića i uključivati primjenu izbornih pravila putem interneta, što može uvelike pomoći radu nacionalnih tijela nadležnih za izborna pitanja. Polazeći od postojeće uspješne prakse, Komisija namjerava financirati projekte kojima se potiče neovisno promatranje izbora, koje provode i građani, te raspravljati o smjernicama ili dobrim praksama u okviru europske mreže za suradnju u području izbora.

³⁸ Te će informacije biti dostupne putem portala Vaša Europa i nacionalnih portala koji sudjeluju u jedinstvenom digitalnom pristupniku, u skladu sa zahtjevima iz Uredbe 2018/1724 (usp. Prilog I., D.3).

³⁹ Cipar, Danska, Njemačka, Irska i Malta.

⁴⁰ Preporuka Komisije 2014/53/EU.

⁴¹ Ispitanici su smatrali da biračima treba omogućiti da biraju između dviju zemalja ili da glasaju u zemlji podrijetla i boravišta u jednakom omjeru. Mnogi smatraju da je duljina boravka odgovarajući kriterij za odlučivanje hoće li se stranim državljanima dodijeliti biračko pravo na nacionalnim izborima.

⁴² Europska komisija odobrila je i 4. ožujka 2020. registrirala europsku građansku inicijativu pod nazivom „Birači bez granica, puna politička prava za građane EU-a”. Organizatori pozivaju na „reformu kojima će se ojačati postojeće aktivno i pasivno biračko pravo građana EU-a na europskim i lokalnim izborima u zemlji njihova boravišta i donošenje novog zakonodavstva kojim će se ta prava proširiti na regionalne i nacionalne izbore te na referendum”.

Mjera 1. – Komisija će 2021. ažurirati direktive o biračkim pravima mobilnih građana EU-a na općinskim i europskim izborima kako bi se olakšalo informiranje građana i poboljšala razmjena relevantnih informacija među državama članicama, među ostalim radi sprječavanja dvostrukoga glasanja.

Mjera 2. – Komisija će istražiti mogućnost stvaranja posebnog zajedničkog resursa za pružanje potpore građanima EU-a u ostvarivanju njihovih biračkih prava. Komisija će i dalje surađivati s državama članicama putem europske mreže za suradnju u području izbora kako bi olakšala i poboljšala mogućnost građana EU-a da iskoriste svoja biračka prava, među ostalim tako što će podupirati razmjenu najbolje prakse i uzajamnu pomoć kako bi se osigurali slobodni i poštjeni izbori.

Mjera 3. – Komisija će financirati projekte neovisnog promatranja izbora, uključujući praćenje koje obavljaju građani.

2.2. Poticanje sudjelovanja građana u demokratskom procesu

Povećanje sudjelovanja građana u svim fazama demokratskog procesa ključno je za našu europsku demokraciju. Pojavljuju se mnoge nove inicijative za uključivanje građana u proces donošenja odluka⁴³. Na primjer, povećao se interes za **deliberativnom demokracijom** u cijelom EU-u⁴⁴, a to treba prepoznati i potaknuti. Povećanje transparentnosti donošenja politika i odluka te uključivanje građana u rasprave o složenim pitanjima s kojima se suočavaju europske institucije ključno je za demokratski legitimitet. To je ujedno važno za povjerenje građana u institucije EU-a i njihovu povezanost s njima.

Velik paneuropski projekt za deliberativnu demokraciju, **konferencija o budućnosti Europe**, bit će novi javni forum za otvorenu, inkluzivnu, transparentnu i strukturiranu raspravu s građanima o nizu ključnih prioriteta i izazova. Od samog će početka uključivati novu **višejezičnu digitalnu platformu** koja će je učiniti dostupnom građanima iz svih društvenih slojeva i svih dijelova Unije. Građani će se poticati na predlaganje ideja i prijedloga te organiziranje lokalnih rasprava. Zahvaljujući prijevodu u stvarnom vremenu na sve jezike EU-a građani iz različitih država članica moći će pratiti rasprave te će se omogućiti istinski transnacionalna rasprava o budućnosti Europe. O poboljšanjima sustava vodećeg kandidata za

⁴³ Inicijative su uključivale skupštine građana (kao što su one održane u Valoniji kako bi se ljudi uključili u sastavljanje preporuka politika o prepoznavanju „lažnih vijesti”). Skupštine građana su savjetodavna tijela koja djeluju u brojnim državama članicama kako bi se ljudima omogućilo da pridonese oblikovanju politika. Najistaknutiji je primjer Irska, u kojoj se one obično koriste za razradu mogućnosti za referendum.

⁴⁴ U nedavnom izvješću OECD je opisao dubinu i rasprostranjenost stimulativnih inicijativa deliberativne demokracije, među ostalim i u EU-u, gdje su tisuće nasumice odabranih građana sudjelovale u stilovima demokracije s participativnijim upravljanjem (*Catching the Deliberative Wave* (Iskorištavanje vala deliberativnih inicijativa); <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>).

izbore za Europski parlament, kao i o načinu rješavanja pitanja transnacionalnih lista, moglo bi se raspravljati na **konferenciji o budućnosti Europe**.

Dopunjujući druge mjere predložene u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju, u Izvješću o građanstvu zauzima se pristup usmjeren na građane, pri čemu se naglasak stavlja na mjere i inicijative kojima se izravno jača položaj građana i štite njihova prava. Za potporu deliberativnom i reprezentativnom demokratskom sudjelovanju trebaju se koristiti inovativne tehnike usmjerene na korisnike koje su primjerene za različite potrebe i dobne skupine. Politike za informiranje i **povećanje uključivanja javnosti u donošenje odluka** na europskoj razini trebale bi koristiti svim građanima. To je neophodno kako bi europski građani bili sigurni da će se njihov glas čuti i da je glasanje važno. Kako bi građani mogli djelovati, trebali bi im biti dostupni alati, kanali i vještine kako bi se njihovi glasovi čuli u javnom prostoru i da bi mogli izravno pridonijeti oblikovanju javnih politika na svim razinama. Komisija će istražiti inovativne načine za savjetovanje s građanima i od njih prikupiti povratne informacije o novom zakonodavstvu EU-a.

Već testira participativne i deliberativne procese, na primjer u osmišljavanju i provedbi projekata kohezijske politike⁴⁵ i utvrđivanju mogućih prioriteta za pet misija EU-a koje će biti sastavni dio Obzora Europa, sljedećeg okvirnog programa za istraživanje i inovacije (koji obuhvaća rak, prilagodbu klimatskim promjenama, zelenije i pametnije gradove, zdrava tla te zdrave oceane i vode)⁴⁶. I dalje će financirati **istraživačke i inovacijske projekte** kojima je cilj razviti deliberativnu i participativnu demokraciju putem eksperimentiranja i istražiti prakse, izazove i učinke procesa deliberativne demokracije na različitim geografskim razinama i u različitim društvenim skupinama⁴⁷. Komisija će financirati i inovacijske projekte kojima se povećavaju kapaciteti ili nudi praktična potpora za uključivanje europskih građana u tranzicije koje su dio europskog zelenog plana, i to putem rasprava i sudjelovanja⁴⁸, kao i u druga područja⁴⁹.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/22-04-2020-deadlines-reminder-boost-citizen-engagement-in-the-implementation-of-cohesion-policy

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe_hr. Komisija će objaviti konačne odabrane misije krajem 2020. Nakon pokretanja misija europski će građani i dalje biti uključeni u sve faze njihove provedbe.

⁴⁷ Konkretno, u okviru Obzora 2020. osigurat će se gotovo 12 milijuna EUR za četiri konzorcija s više dionika koji će provoditi istraživačke i eksperimentalne aktivnosti u području: i. demokratizacije teritorijalne kohezije (eksperimentiranje s deliberativnim angažmanom građana i participativnom izradom proračuna u europskim regionalnim i urbanim politikama), ii. gradova kao područja političkih inovacija u jačanju deliberativne i participativne demokracije, iii. uključive znanosti i europskih demokracija, te iv. razvijanja prostora za sudjelovanje s pomoću višejezičnog, dinamičnog deliberativnog pristupa. U okviru sljednika tog programa (Obzor Europa) već je utvrđeno stvaranje „otpornijeg, uključivijeg i demokratskijeg europskog društva” kao jednog od ključnih strateških usmjerenja pa će se prvim programima rada i dalje financirati istraživanja u tim područjima.

⁴⁸ To se konkretno postiže putem „poziva u okviru europskog zelenog plana” kojim se mobilizira 1 milijarda EUR za istraživačke i inovacijske projekte kojima se odgovara na klimatsku krizu i pomaže u zaštiti jedinstvenih europskih ekosustava i bioraznolikosti. Uz tematska područja koja odražavaju ključne elemente europskog zelenog plana, međusektorski potprogram bavit će se jačanjem položaja građana mobiliziranjem sredstava za tri ključne teme: i. europska sposobnost za građansku raspravu i sudjelovanje građana u zelenom planu, ii. promjene ponašanja te socijalne i kulturne promjene za zeleni plan i iii. omogućivanje građanima da

Štoviše, Europska unija nastoji dodatno potaknuti sudjelovanje mladih u demokratskom životu u Europi⁵⁰. I promicanje uključive participativne demokracije jedno je od vodećih načela **strategije Europske unije za mlade** (2019.–2027.)⁵¹ kojom se nastoji podržati uključivanje mladih u Europi u oblikovanje društva i politike. Tri su ključna područja strategije EU-a za mlade *uključivanje, povezivanje i osnaživanje*. *Uključivanje* označava sudjelovanje mladih i odlučnost EU-a da potakne demokratsko sudjelovanje svih mladih, uglavnom putem **dijaloga EU-a s mladima**⁵², strukturiranog alata za sudjelovanje mladih i jednog od najvećih alata za sudjelovanje građana u EU-u koji pridonosi predstavljanju ideja mladih. To je izvrstan primjer mobilizacije glasova odozdo prema gore koji uspješno dopiru do oblikovatelja politika. U 2020. obilježava se deseta godišnjica dijaloga EU-a s mladima⁵³.

Europska građanska inicijativa važan je dio prava koja proizlaze iz građanstva EU-a i utjecajan instrument participativne demokracije u EU-u. Omogućuje milijunu građana s boravištem u jednoj četvrtini država članica da zatraže od Komisije da podnese prijedlog pravnog akta kojim se provode ugovori EU-a⁵⁴. Od siječnja 2020. postoje nova pravila koja čine europsku građansku inicijativu pristupačnijom za korisnike i dostupnijom kako bi mogla pomoći u povećanju sudjelovanja europskih građana u demokratskom procesu EU-a. Europski parlament i Vijeće donijeli su 15. srpnja 2020. privremene mjere za rješavanje pitanja posljedica pandemije bolesti COVID-19 na europsku građansku inicijativu. Pravila su izmijenjena kako bi se omogućilo produljenje razdobljâ prikupljanja građanskih inicijativa na koje je utjecala pandemija.

Pandemiju bolesti COVID-19 prati masovni val **lažnih ili obmanjujućih informacija**, pa i pokušaji pojedinaca i skupina izvan EU-a da utječu na građane EU-a i njihove rasprave. Komisija zahtijeva veću odgovornost za digitalne platforme i time nastavlja svoj rad na pružanju potpore informacijskom okruženju u kojem građani mogu razviti utemeljena mišljenja o javnim pitanjima. Za dezinformacije o bolesti COVID-19 Komisija je, na temelju zajedničke komunikacije o bolesti COVID-19 iz lipnja 2020.⁵⁵, uspostavila program praćenja i izvješćivanja. Potpisnici Kodeksa dobre prakse u suzbijanju dezinformacija podnose

utječu na klimatske promjene i zaštitu okoliša putem obrazovanja, znanosti za građane, inicijativa za promatranje i građanske uključenosti.

⁴⁹ Građani su i potrošači na čiji je svakodnevni život pandemija uvelike utjecala, među ostalim zbog smanjenja raspoloživosti i dostupnosti proizvoda i usluga te putovanja unutar EU-a te u EU i iz njega. „Nova strategija za potrošače” temelji se na sudjelovanju potrošača u provedbi njezinih mjera, što će se osigurati, među ostalim, jačanjem organizacija za zaštitu potrošača, koje zastupaju njihove interese te ih savjetuju i pružaju im potporu. To je osobito važno za neke kategorije građana koji su ranjiviji zbog socijalnih prilika ili, primjerice, svoje dobi, spola, zdravlja, digitalne pismenosti ili financijske situacije.

⁵⁰ Članak 165. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=HR>

⁵² https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/euyouthdialogue_en

⁵³ Dijalog EU-a s mladima rezultirao je donošenjem europskih ciljeva za mlade koji predstavljaju viziju mladih za Europu i važni su za našu ambiciju da ozbiljno razmotrimo doprinos mladih generacija i integriramo dugoročniju perspektivu u kreiranje politike, poticanjem dijaloga i povećanjem transparentnosti i odgovornosti za politike za koje se odlučujemo.

⁵⁴ Do sada je registrirano 75 inicijativa, a u šest njih završene su sve faze postupka i uspješno su predane Komisiji (izvor: https://europa.eu/citizens-initiative/_hr).

⁵⁵ Zajednička komunikacija Europske komisije i visokog predstavnika „Borba protiv dezinformacija o bolesti COVID-19 – Prepoznavanje činjenica”, 10. lipnja 2020., JOIN (2020) 8 final.

mjesečna izvješća o tome što je poduzeto kako bi se ograničilo širenje dezinformacija o bolesti COVID-19 na usluge koje pružaju. Osim toga, prijevare potrošača, kao što je nuđenje nepotrebnih, neučinkovitih i potencijalno opasnih zaštitnih proizvoda, postale su posebno učestali element dezinformiranja tijekom pandemije bolesti COVID-19⁵⁶. Inicijative navedene u Zajedničkoj komunikaciji⁵⁷ i novoj strategiji za potrošače⁵⁸ bave se tim pitanjima. Akcijski plan za europsku demokraciju i akt o digitalnim uslugama bave se izazovima koje dezinformacije na internetu predstavljaju za naša društva.

Sudjelovanje u aktivnostima učenja može pridonijeti angažiranjem sudjelovanju građana u demokratskim procesima. To se napominje u **Programu vještina za Europu**⁵⁹, kojim se promiču vještine za život jer „demokratska društva ovise o aktivnim građanima koji mogu razlučiti informacije iz različitih izvora, prepoznati dezinformacije, donositi utemeljene odluke, djelovati odgovorno i koji su otporni”. S tim će stajalištem Komisija poduprijeti razvoj kvalitetnog i uključivog obrazovanja odraslih, u skladu s prvim načelom europskog stupa socijalnih prava.

Digitalne tehnologije transformiraju demokratsko donošenje odluka u EU-u, kao i način na koji javna tijela komuniciraju s građanima. Internetski alati mogu olakšati interakciju i demokratsko sudjelovanje u današnje vrijeme kad su okolnosti prisilile mnoge ljude da promijene svoje radne navike i interakciju s drugima⁶⁰. Isto tako, digitalni angažman ograničen je tehničkim vještinama ljudi.

Jedan je od ključnih prioriteta Komisije „Europa spremna za digitalno doba” i poboljšanje digitalnih vještina⁶¹ i mladih i odraslih. Na to je usmjeren ažurirani **Akcijski plan za digitalno obrazovanje**⁶² za razdoblje od 2021. do 2027. Relevantne mjere uključuju snažnije poticanje digitalne pismenosti i promicanje izrade zajedničkih smjernica za borbu protiv dezinformacija u okviru obrazovanja i osposobljavanja, poticanje boljeg razumijevanja umjetne inteligencije i podataka među svim građanima te sustavnu integraciju digitalne pismenosti u formalno i informalno učenje. Komisija se zalaže i za rješavanje pitanja **utjecaja**

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_hr

⁵⁷ Zajednička komunikacija Europske komisije i visokog predstavnika „Borba protiv dezinformacija o bolesti COVID-19 – Prepoznavanje činjenica”, 10. lipnja 2020., JOIN (2020) 8 final.

⁵⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Nova strategija za potrošače – Jačanje otpornosti potrošača radi održivog oporavka”, 13.11.2020., COM(2020) 696 final. U skladu s inicijativama u okviru nove strategije za potrošače, Komisija će podupirati razvoj mogućnosti nacionalnih tijela za zaštitu potrošača za internetske istrage i olakšati suradnju između mreže suradnje u području zaštite potrošača i drugih provedbenih mreža i dionika u borbi protiv prijevara potrošača, nepoštenih marketinških praksi i prijevara.

⁵⁹ COM(2020) 274 final od 1. srpnja 2020.

⁶⁰ Tijekom Europskog tjedna regija i gradova 2020. Komisija je bila domaćin sjednice na temu „Nema mjera ograničavanja za e-demokraciju”, na kojoj je predstavljena najbolja praksa odabranih projekata financiranih sredstvima EU-a i na kojoj se istraživala mogućnost da se digitalnim tehnologijama ojača položaj građana kako bi sudjelovali u europskoj demokratskoj raspravi.

⁶¹ Stjecanje vještina potrebnih za digitalnu transformaciju glavna je tema Programa vještina za Europu, kojim se predviđaju brojne mjere usklađene s digitalnom strategijom, industrijskom strategijom i strategijom za MSP-ove te europskim prostorom obrazovanja.

⁶² Plan ima dva strateška prioriteta: i. poticanje razvoja uspješnog ekosustava digitalnog obrazovanja u Europi, i ii. poboljšanje digitalnih vještina i kompetencija za digitalnu transformaciju. Vidjeti https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

starenja u svim područjima politike kako bi pomogla društvima i gospodarstvima da se prilagode demografskim promjenama⁶³. Istaknut će konkretne mjere za poticanje aktivnog sudjelovanja građana u svim fazama života, od mladosti do starosti⁶⁴, s mogućim dodatnim naglaskom na sudjelovanje djece u političkom i demokratskom životu EU-a.

Mobilni građani EU-a koji se nastanjuju u drugoj državi članici trebaju **potporu** kako bi se olakšalo njihovo uključivanje u društvo zemlje domaćina. Neki mobilni građani EU-a mogu biti u nesigurnoj situaciji, na primjer beskućnici, ili mogu biti pripadnici manjina te imati pravo na dodatnu potporu. Trenutačno je često dostupna potpora državljanima trećih zemalja, a mobilnim građanima EU-a kao posebnoj skupini često nedostaje dostatna potpora. Postoje, naravno, iznimke te je sve više projekata lokalne uprave i civilnog društva kojima se nastoji riješiti to pitanje. Osim toga, Komisija svake godine podupire mjere informiranja o pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a i uključivanje mobilnih građana EU-a putem namjenskih sredstava u području građanstva EU-a.

Nadalje, prema međunarodnim istraživanjima i literaturi, postoji snažna veza između **kulturnog sudjelovanja i demokracije**. Smatra se da su društva otvorenija i tolerantnija, bolje funkcioniraju, ekonomski su jača i pružaju veću demokratsku sigurnost ako ljudi imaju jednostavan pristup širokom spektru kulturnih aktivnosti i ako su stope sudjelovanja u tim aktivnostima visoke. U tom se kontekstu Komisija početkom 2021. priprema pokrenuti neovisno istraživanje „Važnost sudjelovanja građana u kulturi za građanski angažman i demokraciju – političke pouke iz međunarodnih istraživanja”. U njemu će se sažeti postojeće znanje i činjenice o toj temi, izdvojiti ključne političke pouke i istaknuti primjeri uspješnih mjera iz nekoliko država članica EU-a. To će istraživanje služiti kao potpora Komisiji u provedbi Nove europske agende za kulturu i Plana rada Vijeća za kulturu 2019.–2022.

⁶³ Komisija je u lipnju 2020. donijela Izvješće o učinku demografskih promjena, u kojem su predstavljeni pokretači demografskih promjena i njihov učinak u cijeloj Europi.

⁶⁴ U izvješću Komisije o izborima za Europski parlament 2019. (COM(2020) 252 final) najavljeno je da će Komisija u podupiranju uključivog i jednakog sudjelovanja na izborima 2024. poseban naglasak staviti na mlađe i starije osobe, žene, mobilne građane EU-a i osobe s invaliditetom.

Mjera 4. – Komisija će podupirati aktivno sudjelovanje građana u demokratskom procesu te će inovativno pristupiti uključivanju građana u zakonodavni postupak kako bi se osiguralo da zakonodavni akti EU-a odgovaraju svrsi i da su usklađeni s vrijednostima EU-a. Predvodit će primjerom tako što će financirati projekte kojima se podupiru angažman (u okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti), rasprava i sudjelovanje europskih građana u programu Obzor Europa i u tranzicijama iz europskog zelenog plana.

Mjera 5. – Komisija će u okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti financirati posebne lokalne aktivnosti kojima je cilj podupirati uključivanje građana EU-a u društvo EU-a.

Mjera 6. – Komisija će ciljanim mjerama, uključujući financiranje, na razini cijelog EU-a ukazivati na važnost sudjelovanja u kulturi za društvo i demokraciju.

3. Olakšavanje ostvarivanja prava na slobodno kretanje i pojednostavnjenje svakodnevnog života

3.1. Bolja pravna sigurnost pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje

Sloboda kretanja⁶⁵, koja omogućuje svim građanima EU-a da žive, rade ili studiraju u bilo kojoj državi članici, najcjenjenije je pravo građana EU-a. U istraživanju Eurobarometra više od 80 % ispitanika (84 %) smatralo je da slobodno kretanje građana EU-a unutar EU-a općenito koristi gospodarstvima njihovih zemalja⁶⁶. Procjenjuje se da je približno 13,3 milijuna građana EU-a iskoristilo svoje pravo da se preseli u drugu državu članicu. Selidba u inozemstvo može dovesti do brojnih pravnih i administrativnih izazova⁶⁷ te je Komisija pružila potporu i državama članicama i građanima EU-a izdavanjem smjernica⁶⁸ o pitanjima koja su se pokazala problematičnima tijekom prenošenja ili primjene pravila o slobodnom kretanju u praksi.

⁶⁵ To je pravo izravno dodijeljeno svakom građaninu EU-a člankom 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te je sadržano u članku 45. Povelje o temeljnim pravima. U članku 21. stavku 1. UFEU-a propisano je da svaki građanin EU-a ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, u skladu s ograničenjima i uvjetima navedenima u Ugovorima i u mjerama donesenima radi njihove provedbe. Odgovarajuća ograničenja i uvjeti navedeni su u Direktivi 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, SL L 158, 30.4.2004., str. 77. (dalje u tekstu „Direktiva o slobodnom kretanju”). Štoviše, člankom 45. UFEU-a svakom se građaninu EU-a daje pravo na zapošljavanje u bilo kojoj državi članici i boravak u njoj u tu svrhu.

⁶⁶ To je povećanje od 17 postotnih bodova od 2012.

⁶⁷ Otvoreno javno savjetovanje za ovo izvješće pokazalo je da, iako se svi građani koji se sele u inozemstvo smatraju dobro informiranim, nailaze na administrativne probleme kad žive u inozemstvu. U velikom broju slučajeva prije preseljenja žele biti bolje informirani o pitanjima kao što su porezi, socijalne naknade ili zdravstveno osiguranje.

⁶⁸ COM(2009) 313 final.

Od posljednjeg Izvješća o građanstvu utvrđena su brojna nova problematična pitanja, a Sud Europske unije donio je **važne presude** kojima se dodatno pojašnjava pravo na slobodno kretanje građana EU-a i članova njihovih obitelji. Jedno se pitanje odnosilo na činjenicu da, zbog razlika u pravnim propisima u državama članicama, obiteljskim vezama možda neće biti pridana važnost kada dugine obitelji (tj. obitelji u kojima je barem jedan član LGBTIQ osoba) ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje.

U svojoj presudi u **predmetu Coman** Sud je zaključio da se, kad je riječ o ostvarivanju prava na slobodno kretanje, pojam „bračni drug” građanina EU-a u Direktivi o slobodnom kretanju odnosi i na osobu istog spola kao građanin EU-a s kojim je u braku⁶⁹. U drugom slučaju, članovi obitelji koji nisu iz EU-a i imaju boravišnu iskaznicu (o stalnom boravku) nisu uvijek mogli iskoristiti izuzeće od obveze posjedovanje vize kad su putovali iz države članice domaćina u drugu državu članicu. Sud je u dvije presude pojasnio njihovo pravo da iskoriste takvo izuzeće⁷⁰. Kad je riječ o maloljetnicima obuhvaćenima Direktivom o slobodnom kretanju⁷¹, Sud je utvrdio da pojam „izravnog potomka” građanina EU-a koji je upotrijebljen u Direktivi o slobodnom kretanju treba razumjeti tako da uključuje i biološko i posvojeno dijete građanina EU-a.

Komisija namjerava preispitati **smjernice iz 2009. o slobodnom kretanju**⁷² kako bi poboljšala pravnu sigurnost za građane EU-a koji ostvaruju svoja prava na slobodno kretanje i osigurala djelotvorniju i ujednačeniju primjenu zakonodavstva o slobodnom kretanju u cijelom EU-u⁷³. Preispitane smjernice trebale bi odražavati raznolikost obitelji i stoga pomoći svim obiteljima – uključujući i dugine obitelji – da ostvare svoje pravo na slobodno kretanje. Trebale bi pružati ažurirane upute svim zainteresiranim stranama, posebno građanima EU-a, i poduprijeti rad nacionalnih tijela koja se bave pravima građana, kao i sudova i pravnih stručnjaka.

Pri ažuriranju smjernica Komisija namjerava obuhvatiti primjenu **mjera ograničavanja slobodnog kretanja**, osobito onih koje su uvode zbog pitanja javnog zdravlja. Zbog pandemije bolesti COVID-19 pojavio se niz jedinstvenih poteškoća za slobodno kretanje u cijelom EU-u, a mnoge su države članice nametnule ograničenja putovanja kao zdravstvenu mjeru predostrožnosti⁷⁴.

U ožujku 2020. Komisija je donijela posebne smjernice koje se odnose na ostvarivanje prava na slobodno kretanje radnika⁷⁵. Kako bi pomogla da se postupno ukinu ograničenja putovanja i koordiniraju aktivnosti pojedinih država članica, Komisija je u svibnju 2020. predstavila

⁶⁹ Presuda od 5. lipnja 2018. u predmetu *Coman i drugi*, C-673/16, EU:C:2018:385.

⁷⁰ Presuda od 18. prosinca 2014., *McCarthy i drugi*, C- 202/13, EU:C:2014:2450 i presuda od 18. lipnja 2020., *Ryanair Designated Activity Company*, C-754/18, EU:C:2020:478.

⁷¹ Presuda od 26. ožujka 2019. *SM (Dijete u sustavu alžirske kafale)*, C-129/18, EU:C:2019:248.

⁷² COM(2009) 313 final.

⁷³ Mreža SOLVIT, koja se bavi rješavanjem problema poštovanja prava Unije na nacionalnoj razini, pomaže državama članicama da pravilno primjenjuju zakonodavstvo o slobodnom kretanju. Vidjeti Preporuku Komisije od 17.9.2013. o načelima kojima se uređuje mreža SOLVIT, C(2013) 5869 final.

⁷⁴ U skladu sa zakonodavstvom o slobodnom kretanju, ograničenja slobodnog kretanja trebala bi ispunjavati zahtjeve u pogledu proporcionalnosti i nediskriminacije.

⁷⁵ Komunikacija Komisije – COVID-19 Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika, 2020/C 102 I/03.

paket mjera, uključujući zajednički pristup ponovnoj uspostavi slobodnog kretanja⁷⁶, kao i niz smjernica i preporuka za turiste, putnike i poduzeća te kriterije za ponovnu uspostavu turističkih djelatnosti⁷⁷. Predstavljeni fleksibilni pristup bio je utemeljen na epidemiološkim kriterijima, primjeni mjera za suzbijanje širenja epidemije te razmatranjima gospodarskih aspekata i ograničavanja socijalnih kontakata. Komisija je 4. rujna 2020. predstavila Prijedlog preporuke Vijeća o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, koju je Vijeće donijelo 13. listopada 2020. Cilj je preporuke⁷⁸ osigurati da sve mjere koje su države članice poduzele kako bi ograničile slobodno kretanje zbog bolesti COVID-19 budu **razmjerne, nediskriminirajuće, dobro koordinirane i jasno priopćene** na razini EU-a.

Komisija je pokrenula i „**Re-open EU**”⁷⁹, internetsku platformu s osnovnim informacijama na svim jezicima EU-a za siguran nastavak slobodnog kretanja i turizma u Europi. Uključuje informacije o stanju na granicama, ograničenjima putovanja te mjerama javnog zdravlja i sigurnosti u stvarnom vremenu, kao i druge praktične informacije za putnike.

Kako je navedeno u novom paktu o migracijama i azilu⁸⁰, Komisija će donijeti **strategiju o budućnosti Schengena**, kojom se jačaju Zakonik o schengenskim granicama⁸¹ i mehanizam evaluacije Schengena te će uspostaviti schengenski forum u cilju poticanja konkretne suradnje i načina produbljivanja Schengena putem programa potpore i suradnje kako bi se pridonijelo ukidanju nadzora unutarnjih granica. Prvi sastanak schengenskog foruma održan je 30. studenoga 2020.

Brexit je znatno utjecao na građane EU-a (njih približno 3,7 milijuna⁸²) koji, kao rezultat ostvarivanja njihovih prava na slobodno kretanje dok je Ujedinjena Kraljevina još bila članica EU-a, trenutačno žive u Ujedinjenoj Kraljevini⁸³. Komisija je i dalje predana zaštiti njihovih prava. **Sporazum o povlačenju** jamči tim građanima i članovima njihovih obitelji uglavnom ista prava koja imaju i sada: mogu nastaviti živjeti, studirati, raditi i putovati između zemlje domaćina i Ujedinjene Kraljevine ili 27 država članica EU-a. To se odnosi i na sve građane EU-a koji se presele u Ujedinjenu Kraljevinu prije kraja prijelaznog razdoblja⁸⁴. Komisija će pomoći građanima EU-a u Ujedinjenoj Kraljevini da budu u potpunosti upućeni u svoja prava

⁷⁶ Komunikacija Komisije: Postupan i koordiniran pristup ponovnoj uspostavi slobode kretanja i ukidanju kontrola na unutarnjim granicama – COVID-19, 2020/C 169/03.

⁷⁷ Komunikacija Komisije: Smjernice EU-a za postupni nastavak pružanja usluga u turizmu i za zdravstvene protokole u ugostiteljskim objektima – COVID-19, 2020/C 169/01.

⁷⁸ Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, SL L 337, 14.10.2020., str. 32.

⁷⁹ <https://reopen.europa.eu/hr/>

⁸⁰ COM(2020) 609 od 23.9.2020.

⁸¹ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

⁸² Eurostatova baza podataka migr_pop1ctz.

⁸³ I približno milijun državljana Ujedinjene Kraljevine živi u 27 država članica EU-a (izvor: *First joint report on the implementation of residence rights under part two of the Withdrawal Agreement* (Prvo zajedničko izvješće o provedbi prava boravišta iz drugog dijela Sporazuma o povlačenju)).

⁸⁴ To se odnosi i na sve državljane Ujedinjene Kraljevine koji se presele u državu članicu EU-a tijekom prijelaznog razdoblja.

te će tijelima Ujedinjene Kraljevine iznijeti sve moguće probleme u vezi s provedbom. Drugim dijelom Sporazuma o povlačenju štite se i prava više od milijun državljana Ujedinjene Kraljevine koji od 1. veljače 2020. više nisu građani EU-a, ali još uvijek žive u zemljama EU-a, tako što se štiti njihovo pravo na život, rad i studiranje u zemlji domaćinu. Njime su predviđena prava boravka, prava na ulazak i izlazak, pravo na rad, priznavanje stručnih kvalifikacija i koordinacija sustava socijalne sigurnosti. Pravilna provedba dijela Sporazuma o povlačenju koji se odnosi na prava građana, uključujući skupine u nepovoljnom položaju, jedan je od glavnih prioriteta Komisije. Svi bi građani trebali imati sve potrebne informacije da bi mogli iskoristiti svoja prava.

Mjera 7. – Komisija će 2022. poboljšati pravnu sigurnost za građane EU-a koji ostvaruju svoja prava na slobodno kretanje i za nacionalne uprave ažuriranjem smjernica EU-a iz 2009. o slobodnom kretanju. U ažuriranim smjernicama uzet će se u obzir raznolikost obitelji (dugine obitelji), primjena posebnih mjera, kao što su one koje su uvedene zbog pitanja javnog zdravlja, kao i relevantne presude Suda.

Mjera 8. – U skladu sa Sporazumom o povlačenju Komisija će i dalje podupirati zaštitu prava građana EU-a koji su zbog ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje dok je Ujedinjena Kraljevina još bila članica EU-a boravili u Ujedinjenoj Kraljevini prije kraja prijelaznog razdoblja.

3.2. Pojednostavnjenje prekograničnog rada i putovanja

EU je 2019. pojačao sigurnost **osobnih iskaznica i boravišnih isprava** izdanih građanima EU-a⁸⁵. Nove će iskaznice olakšati svakodnevni život mobilnih građana EU-a i članova njihovih obitelji, pograničnih radnika, studenata, turista i ostalih putnika. Novim pravilima, koja će se početi primjenjivati 2. kolovoza 2021., poboljšat će se sigurnost osobnih iskaznica i boravišnih iskaznica u cijelom EU-u uvođenjem minimalnih standarda za podatke sadržane u njima i za sigurnosna obilježja koja su zajednička svim državama članicama koje izdaju takve dokumente⁸⁶. Komisija će istražiti kako potaknuti upotrebu digitalnih alata i inovacija koje koriste mogućnosti koje nude osobne iskaznice izdane u skladu s novim pravilima za e-upravu i e-poslovne usluge.

Pojednostavnjenje administrativnih postupaka i formalnosti vrlo je važno za građane koji se sele iz jedne države članice u drugu. To je osobito važno za javne isprave kao što su rodni

⁸⁵ Uredba (EU) 2019/1157 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje, SL L 188, 12.7.2019., str. 67.

⁸⁶ Nova pravila uključuju stroge mjere zaštite podataka kako bi se osiguralo da prikupljene informacije ne dođu u pogrešne ruke. Konkretno, nacionalna tijela morat će osigurati sigurnost beskontaktnog čipa i podataka pohranjenih u njemu, tako da se ne može hakirati ili da mu se ne može pristupiti bez odobrenja.

listovi, dokazi o državljanstvu ili izvodi iz kaznenih evidencija koji su izdani u inozemstvu i koje treba prevesti i legalizirati kako bi ih javno tijelo moglo prihvatiti. Uredba o javnim ispravama⁸⁷ počela se u cijelosti primjenjivati 16. veljače 2019. i građanima olakšava ostvarivanje njihovih prava na slobodu kretanja unutar EU-a. Komisija pomno prati pravilnu provedbu tih novih pravila i aktivno podupire države članice u svladavanju problema o kojima izvješćuju građani i tijela.

Građani EU-a imaju pravo slobodno se kretati između država članica EU-a zbog posla, a da ne budu žrtve diskriminacije u pogledu uvjeta zapošljavanja, uključujući u pogledu naknade za svoj rad. **Pogranični radnici** su ljudi koji rade u jednoj državi članici EU-a, ali žive u drugoj. Taj se izraz 2019. odnosio na 2 milijuna⁸⁸ od 220 milijuna zaposlenih u dobi od 20 do 64 godine u EU-u, što je gotovo 1 % ukupne radne snage u EU-u. U području oporezivanja ne postoje pravila na razini EU-a o definiciji pograničnih radnika, podjeli prava u području oporezivanja među državama članicama ili poreznim pravilima koja se primjenjuju. Susjedne države članice u kojima velik broj građana prelazi granicu zbog posla često uključuju posebna pravila za pogranične radnike u svoje bilateralne ugovore o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja. Takva se pravila često primjenjuju na građane koji žive i rade u uskoj zoni uz granicu. Budući da ta pravila odražavaju posebnu situaciju između dviju država članica i proizlaze iz pregovora između njih, ona se razlikuju u pojedinim ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja. Dohodak koji ostvari pogranični radnik može se oporezivati u jednoj ili obje predmetne države članice, ovisno o poreznim sustavima⁸⁹. Komisija namjerava izdati preporuke za poboljšanje položaja poreznih obveznika s prekograničnim aktivnostima, uključujući pogranične radnike. Komisija je u svojem Akcijskom planu za oporezivanje iz srpnja 2020.⁹⁰ najavila da će 2021. pokrenuti inicijativu o pravima poreznih obveznika iz EU-a i pojednostavniti porezne obveze za građane EU-a.

Putovanje među državama članicama ponekad može uključivati korištenje više vrsta prijevoza („multimodalnost”). **Alati za planiranje multimodalnih putovanja**⁹¹ pružaju europskim

⁸⁷ Uredba (EU) 2016/1191 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o promicanju slobodnog kretanja građana pojednostavnjenjem zahtjeva za predočavanje određenih javnih isprava u Europskoj uniji i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012, SL L 200, 26.7.2016., str. 1.–136. Uredbom se ublažava većina problema s kojima se susreću europski građani pri podnošenju određenih javnih isprava izdanih u drugoj državi članici. Konkretno, javna tijela više ne mogu zatražiti apostil za javnu ispravu ili njezinu ovjerenu presliku. Usto, neke javne isprave više nije potrebno prevoditi, pod uvjetom da su predočene u višejezičnom standardnom obrascu koji je tijelima država članica dostupan na portalu e-pravosuđe.

⁸⁸ Najveći broj prekograničnih radnika među državama članicama činile su 2019. osobe koje žive u Poljskoj, a rade u Njemačkoj (122 000 ljudi), Francuskoj i Luksemburgu (93 000), Mađarskoj i Austriji (56 000), Njemačkoj i Luksemburgu (54 000) te Francuskoj i Belgiji (50 000). Većina prekograničnih radnika bila je zaposlena u građevinarstvu, proizvodnji ili je obavljala poslove povezane sa zdravstvenom skrbi.

Za više informacija vidjeti <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/eumove/bloc-2c.html?lang=en>

⁸⁹ Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su na temelju bilateralnih sporazuma o sprječavanju dvostrukog oporezivanja države članice slobodne odrediti povezujuće čimbenike radi raspodjele porezne nadležnosti. Međutim, tu poreznu nadležnost moraju izvršavati u skladu s pravom Unije. To znači i da ne postoje pravila koja pograničnim radnicima jamče pravo na najpovoljniji porezni režim uključenih država članica.

⁹⁰ COM(2020) 312.

⁹¹ Alat za planiranje multimodalnih putovanja je informacijski sustav koji može predložiti jednu ili više usluga prijevoza koje odgovaraju barem na pitanje „Kako mogu ići od mjesta A do mjesta B na određeni datum i u određeno vrijeme polaska/dolaska i pod kojim uvjetima”. Najčešća točka pristupa takvom alatu za planiranje

putnicima sveobuhvatne informacije o putovanju „od vrata do vrata” kako bi mogli donositi dobro utemeljene odluke o putovanju prilagođene svojim potrebama. Oni s lakoćom integriraju informacije o različitim vrstama prijevoza, osobito o željezničkom i lokalnom javnom prijevozu, te prometni sustav čine učinkovitijim. To će građanima biti od velike koristi jer nije uvijek lako dobiti točne informacije o prekograničnom prijevozu i vezama. Ljudima bi trebalo omogućiti i da odaberu vrste prijevoza koje su najmanje štetne za okoliš. Komisija će povećati potporu uslugama koje pomažu ljudima u EU-u da pretražuju i rezerviraju multimodalne prometne veze.

Mjera 9. – Komisija će surađivati s državama članicama radi promicanja uključivanja rješenja za prekograničnu e-upravu i e-poslovanje u novoizdane osobne iskaznice.

Mjera 10. – Komisija će 2021. pokrenuti inicijativu o pravima poreznih obveznika iz EU-a i pojednostavnjenju poreznih obveza za građane EU-a.

Mjera 11. – Komisija će pokrenuti inicijativu za potporu daljnjem razvoju alata za planiranje multimodalnih putovanja, kao i digitalnih usluga koje olakšavaju rezervaciju i plaćanje različitih ponuda mobilnosti.

4. Zaštita i promicanje građanstva EU-a

4.1. Zaštita građanstva EU-a

Građanstvo EU-a i prava koja se dodjeljuju na temelju njega **integrirana su u Ugovore**. Državljanstvo države članice jedini je uvjet za građanstvo EU-a. Pri davanju državljanstva, države članice moraju se pobrinuti da to učine bez narušavanja suštine, vrijednosti i integriteta građanstva EU-a. Taj se integritet narušava kada države članice daju državljanstvo, a time i građanstvo EU-a, u zamjenu za unaprijed određene razine ulaganja, bez ikakvog zahtjeva za stvarnom poveznicom između ulagača i zemlje. Vrijednosti i načela EU-a, kao što je solidarnost među državljanima država članica, oslabljeni su ako sudjelovanje u europskom projektu, uživanje njegovih prava i sudjelovanje u njegovu demokratskom životu proizlaze samo iz ekonomske transakcije. Ta su temeljna načela dodatno ugrožena **programima za dodjelu državljanstva ulagačima**, kojima se olakšavaju pranje novca, utaja poreza i korupcija, kako je istaknuto u izvješćima Komisije iz siječnja 2019.⁹² i srpnja 2019.⁹³ Komisija je 20. listopada 2020. pokrenula postupke zbog povrede protiv dviju država članica zbog njihovih programa za dodjelu državljanstva ulagačima, koji se nazivaju i programima

putovanja je posebna internetska usluga. (Istraživanje Europske komisije *Towards a European Multi-Modal Journey Planner* (Prema alatu za planiranje multimodalnih putovanja u Europi), 2011.)

⁹² COM(2019) 12 final.

⁹³ COM(2019) 370 final i SWD(2019) 650 final.

odobravanja „zlatnih putovnica”⁹⁴. Komisija će i dalje pratiti situaciju za programe za dodjelu prava boravka ulagačima ili „zlatne vize”, koje predstavljaju slične rizike.

Mjera 12. – Komisija će i dalje nadzirati rizike koje programi za dodjelu državljanstva ulagačima predstavljaju za građanstvo EU-a, među ostalim u kontekstu tekućih postupaka zbog povrede, te prema potrebi intervenirati.

4.2. Promicanje građanstva EU-a i vrijednosti EU-a

Građanstvo EU-a temelji se na zajedničkim **vrijednostima**, kako je navedeno u članku 2. Ugovora⁹⁵, a obuhvaća poštovanje demokracije, vladavine prava, jednakosti i temeljnih prava. U istraživanju Eurobarometra provedenom 2019. europski su građani odabrali gotovo iste vrijednosti koje najbolje predstavljaju EU, tj. demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava, ispred kojih se nalazi samo mir⁹⁶.

Zbog bolesti COVID-19 određene vrijednosti EU-a dovedene su u pitanje jer je došlo do **privremenih ograničenja temeljnih prava i demokratskih vrijednosti**. Brzo su se pojavila pitanja o tome kako se u tim okolnostima trebaju provoditi izbori, kako se izborne kampanje mogu pošteno odvijati, što građani mogu učiniti da bi se njihova mišljenja čula i koja se ograničenja mogu uvesti te mogu li se uopće uvesti. Rješavanje tih pitanja vrlo je važno jer je poznato da je u kriznim vremenima zaštita demokratskih vrijednosti vrlo bitna i da se okolnosti koje su dovele do takvih mjera mogu ponovno pojaviti. Komisija će i dalje olakšavati državama članicama razmjenu najbolje prakse o tim pitanjima, uključujući regulatorne mjere, u europskoj mreži za suradnju u području izbora. Čak i bez pandemije, polarizacija se posljednjih godina povećala u Europi, kao i drugdje, a europske vrijednosti dovedene su u pitanje izvan EU-a i u njemu.

Kako bi pomogla u promicanju istinske **kulture vladavine prava** u široj javnosti, Komisija je u svojoj komunikaciji iz srpnja 2019. pod nazivom „Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt

⁹⁴ Za više informacija vidjeti: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_1925

⁹⁵ Članak 2. glasi: „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

⁹⁶ U Standardnom Eurobarometru 92 iz jeseni 2019. od ispitanika se tražilo da odaberu vrijednosti za koje smatraju da najbolje predstavljaju EU. „Mir” se istaknuo kao vrijednost koja najbolje predstavlja EU (42 %), nakon čega slijede „demokracija” (34 %) na drugom mjestu i „ljudska prava” (32 %) na trećem mjestu. „Vladavina prava” nalazila se na četvrtom mjestu, a spomenulo ju je čak 22 % ispitanika.

za djelovanje” najavila niz mjera⁹⁷. Na primjer, jedna od njih je posebna javna komunikacijska kampanja o vladavini prava. Objavila je i svoje prvo godišnje izvješće o vladavini prava 30. rujna 2020.⁹⁸, koje je u središtu novog europskog mehanizma vladavine prava⁹⁹. To će potaknuti kontinuiranu raspravu o vladavini prava, iz godine u godinu, i pomoći u stvaranju kulture vladavine prava u EU-u.

Mnogi Europljani **program Erasmus+** smatraju jednim od glavnih postignuća¹⁰⁰ EU-a¹⁰¹. Odlazak u inozemstvo radi studiranja, učenja, osposobljavanja i rada ili sudjelovanja u aktivnostima mladih i sportskim aktivnostima pridonosi jačanju europskog identiteta u svoj njegovoj raznolikosti i njeguje aktivno građanstvo među ljudima svih dobnih skupina. Programom Erasmus+ potiče se sudjelovanje mladih u europskom demokratskom životu, upoznaje ih se s europskim zajedničkim vrijednostima, uključujući temeljna prava, te se povezuju mladi i oblikovatelji politika na lokalnoj i nacionalnoj razini i na razini Unije¹⁰². Aktivnosti Jean Monnet u programu Erasmus+ potiču osjećaj europskog identiteta i angažiranosti razvojem izvrsnosti studija europske integracije. U budućem programu Erasmus+ aktivnosti Jean Monnet proširit će se s visokog obrazovanja na druga područja obrazovanja i osposobljavanja.

Gradanski odgoj osmišljen je kako bi se promoviralo aktivno građanstvo i pomoglo mladima da pronađu svoje mjesto u današnjem složenom društvu. Moguće aktivnosti uključuju volontiranje¹⁰³ s Europskim snagama solidarnosti, sudjelovanje u virtualnim iskustvima putem Virtualne razmjene Erasmus+¹⁰⁴ ili odlazak u inozemstvo i otkrivanje novih kultura u okviru inicijative Discover EU. Osim toga, u Preporuci Vijeća o promicanju zajedničkih

⁹⁷ COM(2019) 343 final. Konkretno, Komisija se obvezala koristiti sve mogućnosti financiranja kako bi pomogla civilnom društvu i akademskoj zajednici da ojačaju kulturu vladavine prava, na primjer budući program Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti.

⁹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hr

⁹⁹ Cilj je tog mehanizma pokrenuti istinski dijalog o vladavini prava na europskoj i nacionalnoj razini. Zamišljen je kao godišnji postupak za sprečavanje pojave ili produbljivanja problema. Stvorit će zajedničku svijest o stanju vladavine prava u EU-u i ojačati međuinstitucijsku suradnju u vezi s tom temom.

¹⁰⁰ U Standardnom Eurobarometru 89 iz 2018. ispitanici su „programme razmjene studenata kao što je ERASMUS” svrstali na treće mjesto najpozitivnijih rezultata EU-a, nakon „mira među državama članicama EU-a” i „slobodnog kretanja ljudi, robe i usluga unutar EU-a”.

¹⁰¹ Tijekom posljednja tri desetljeća više od 10 milijuna ljudi sudjelovalo je u programu Erasmus+ i programima koji su mu prethodili. Programom je osigurano više od 1,7 milijardi EUR za mogućnosti učenja u inozemstvu te za transnacionalna partnerstva za razvoj inovativnih pristupa politici i praksi na lokalnoj razini, pri čemu se daje prednost socijalnoj uključenosti, promicanju zajedničkih vrijednosti i razumijevanju među kulturama.

¹⁰² Isto tako, aktivnosti sudjelovanja mladih u okviru programa Erasmus+ podržavat će od 2021. alternativne, inovativne, pametne i digitalne oblike sudjelovanja mladih i građanskog angažmana putem širokog spektra projekata sudjelovanja koje vode mladi.

¹⁰³ Volontiranje je jedan od najvidljivijih izraza solidarnosti. Sudjelovanjem u Europskim snagama solidarnosti mladi pomažu odgovoriti na utvrđene potrebe unutar lokalnih zajednica i pridonose prevladavanju značajnih društvenih izazova. Osim toga, volontiranje mladima omogućuje stjecanje korisnog iskustva, vještina i kompetencija za osobni, obrazovni, društveni, građanski i profesionalni razvoj, čime se poboljšava njihova zapošljivost i potiče aktivno građanstvo. Prema izvješćima sudionika, 76 % volontera nakon sudjelovanja u volonterskoj aktivnosti namjerava aktivnije sudjelovati u društvenom i političkom životu svoje zajednice. Po povratku 87 % volontera namjerava ostati angažirano i aktivno u području solidarnosti.

¹⁰⁴ To omogućuje mladima u Europi i južnom Sredozemlju da steknu značajna međukulturna iskustva na internetu.

vrijednosti, uključivog obrazovanja i europske dimenzije poučavanja¹⁰⁵ pozivaju se države članice da snažnije promiču zajedničke vrijednosti kao što su poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. U Preporuci se poziva i na uključiviji obrazovni sustav, bolju potporu nastavnom osoblju i **poučavanje o Europi** i njezinim državama članicama kako bi se povećao osjećaj pripadnosti školi, lokalnoj zajednici, zemlji, ali i europskoj obitelji. Komisija će i dalje raditi na inovativnim projektima kojima se promiču obrazovanje i iskustva mladih u vezi s građanstvom, među ostalim putem budućeg programa Erasmus (2021.–2027.).

Europske vrijednosti mogu se primjenjivati i pri obavljanju gospodarskih aktivnosti. **Socijalna ekonomija** uključuje poslovne strukture kao što su zadruga, uzajamna društva, neprofitne udruge, zaklade i socijalna poduzeća bez obzira na njihov pravni oblik. Osim što stvaraju milijune radnih mjesta, takva su poduzeća i organizacije ujedno i pokretači društvenih inovacija. Taj sektor u središte svojeg rada stavlja ljude, solidarnost i demokraciju. Pruža odgovore na probleme današnjice i potiče ideju građanstva. To se posebice vidi iz primjera brojnih udruga i dobrotvornih organizacija koje obuhvaća te iz ubrzanja fenomena volontiranja u mnogim europskim zemljama. Socijalna ekonomija promiče „gospodarstvo u interesu građana”. Svojim akcijskim planom za socijalnu ekonomiju, koji će biti donesen u drugoj polovini 2021., Komisija će donijeti nove mjere za poboljšanje povoljnog okruženja za socijalnu ekonomiju i društvene inovacije kako bi potaknula socijalnu uključenost i sudjelovanje. Ona će i dalje razvijati svoj projekt europskih regija socijalne ekonomije (ESER) te će s gradom Mannheimom u svibnju 2021. organizirati sastanak na vrhu o europskoj socijalnoj ekonomiji.

U svojim političkim smjernicama Komisija je naglasila važnost **borbe protiv nejednakosti** u EU-u. EU svoj puni potencijal može ostvariti samo ako iskoristi sav svoj talent i raznolikost. Činjenica da se ljudi u EU-u i dalje suočavaju s diskriminacijom oslabljuje socijalnu koheziju EU-a, sprječava gospodarstvo da ostvari svoj puni potencijal te predstavlja izravan izazov temeljnim pravima i vrijednostima EU-a. U skladu s predanošću predsjednice von der Leyen da se izgradi „Unija ravnopravnosti”, Komisija je donijela **strategiju EU-a za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020.–2025.**¹⁰⁶, Akcijski plan EU-a za antirasizam¹⁰⁷ i strateške okvire za LGBTIQ osobe¹⁰⁸ i Rome¹⁰⁹. Program rada Komisije za 2021. uključuje daljnje inicijative u ovom području, kao što su Prijedlog za sprečavanje i borbu protiv rodno

¹⁰⁵ 2018/C 195/01.

¹⁰⁶ COM(2020) 152 final.

¹⁰⁷ Unija ravnopravnosti: Akcijski plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025.;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_hr.pdf. Jedna od najavljenih mjera je da će Komisija organizirati radionicu o izborima radi razmjene i poticanja najbolje prakse o uključivoj demokraciji s ciljem da liste kandidata odražavaju raznolikost naših društava. Ta radionica planirana je za 2022. kako bi mogla poslužiti za sljedeće izbore za Europski parlament 2024.

¹⁰⁸ Unija ravnopravnosti: Strategija o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.

¹⁰⁹ Strateškim okvirom EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma uspostavlja se sveobuhvatan pristup utemeljen na trima stupovima za razdoblje od 2020. do 2030.: taj pristup nadopunjuje socijalno i ekonomsko uključivanje marginaliziranih Roma promicanjem ravnopravnosti i poticanjem sudjelovanja. Cilj mu je stoga pružiti svim Romima priliku da ostvare svoj puni potencijal i uključe se u politički, društveni, ekonomski i kulturni život.

uvjetovanog nasilja i nasilja u obitelji, Inicijativa za proširenje EU-ova popisa kaznenih djela na sve oblike zločina iz mržnje i govora mržnje, Strategija o pravima osoba s invaliditetom i Komunikacija o strategiji EU-a za suzbijanje antisemitizma.

Mjera 13. – Komisija će predložiti nove mjere za pitanja jednakosti i mjere protiv diskriminacije, kako je najavljeno u strateškim dokumentima.

Mjera 14. – Komisija će poduprijeti osjećaj europskog identiteta mladih Europljana putem programa ERASMUS+, programa Europskih snaga solidarnosti i aktivnosti Jean Monnet.

Mjera 15. – Komisija će i dalje pratiti utjecaj mjera ograničavanja, posebno onih koje su uvedene tijekom krize, na prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, slobodne i poštene izbore i poštenu demokratsku raspravu sve dok se takve mjere ne ukinu te će i dalje olakšavati državama članicama razmjenu najbolje prakse o tim pitanjima u europskoj mreži za suradnju u području izbora.

5. Zaštita građana EU-a u Europi i inozemstvu, među ostalim u kriznim vremenima/hitnim situacijama

5.1 Solidarnost na djelu za građane u EU-u

Zbog **pandemije bolesti COVID-19** i njezinih posljedica došla je do izražaja vrijednost solidarnosti među državama članicama, kao i među pojedinačnim članovima društva. Pandemija je na Europljane utjecala na različite načine, ovisno o njihovu socijalnom statusu, spolu, sektoru u kojem rade i o tome smatraju li se neophodnim radnicima, a najozbiljnije – u smislu utjecaja na zdravlje – ovisno o njihovoj dobi i općem zdravstvenom stanju. Pandemija je ujedno istaknula i pogoršala postojeće nejednakosti u našem društvu¹¹⁰. Europski odgovor bio je višedimenzionalan te je uključivao EU i vlade država članica, industriju, civilno društvo i građane aktivne u svojim zajednicama¹¹¹.

¹¹⁰ Na primjer, pandemija bolesti COVID-19 imala je nesrazmjerno negativan utjecaj na marginalizirane romske zajednice i romske zajednice kojima su uskraćena prava. Strateški okvir EU-a za Rome uključuje posebne smjernice za države članice kako bi se osiguralo da ih buduće strategije bolje pripreme za suočavanje sa sličnim krizama. Pouke iz pandemije služe i kao smjernice za odabir glavnih ciljeva novog okvira (npr. u području stanovanja i osnovnih usluga), kao i mjere predložene u nacrtu Preporuke Vijeća (npr. potpora digitalnoj uključenosti i obrazovanju na daljinu za romsku djecu).

¹¹¹ Za više informacija vidjeti: Koronavirus: Europska solidarnost na djelu; https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_hr

Kako bi zaštitila živote i izvore prihoda te osigurala trajni i prosperitetni oporavak, Komisija je predložila **Next Generation EU** (program oporavka u iznosu od 750 milijardi EUR) i ciljano povećanje proračuna EU-a za razdoblje 2021.–2027. Komisija se obvezala da jednakost i dalje bude u središtu oporavka kako bi se osigurala održiva i dugoročna stabilnost.

Europska javnost očekuje da će EU u budućnosti djelotvornije reagirati na zdravstvene krize. Kao dio svojeg odgovora na pandemiju bolesti COVID-19 i uzimajući u obzir to da nova cjepiva protiv bolesti COVID-19 mogu pridonijeti završetku pandemije, Komisija je razvila ambicioznu **Strategiju EU-a za cjepiva protiv bolesti COVID-19**¹¹², donesenu u lipnju 2020., kako bi se osigurao pristup takvim cjepivima na temelju sporazumâ o prethodnoj kupnji s vodećim proizvođačima cjepiva protiv bolesti COVID-19. Ujedno podupire države članice u pripremi za uspješno uvođenje cjepiva protiv bolesti COVID-19 kad budu dostupna i dovoljnu raširenost cijepljenja¹¹³. Komisija gradi i snažnu **europsku zdravstvenu uniju**, koja će bolje štititi zdravlje građana, opremiti EU i njegove države članice da učinkovitije spriječe buduće pandemije i da se bolje nose s njima te poboljšati otpornost europskih zdravstvenih sustava. U tu je svrhu Komisija 11. studenoga 2020. donijela Prijedlog uredbe o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju¹¹⁴ radi daljnje zaštite zdravlja Europljana i kolektivnog odgovora na prekogranične zdravstvene krize, zajedno s prijedlozima za produženje mandata Europske agencije za lijekove¹¹⁵ i Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti¹¹⁶.

Komisija je predložila i novi zdravstveni program EU-a, **EU za zdravlje**, u okviru kojeg će se pružati potpora mjerama usmjerenima na zaštitu građana u Uniji od ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju, na poboljšanje dostupnosti lijekova, medicinskih proizvoda i drugih proizvoda potrebnih tijekom krize u Uniji, povećanje njihove pristupačnosti, pružanje potpore inovacijama te jačanje zdravstvenih sustava i položaja zdravstvenih djelatnika, među ostalim putem digitalne transformacije.

Od početka predsjedanja predsjednice von der Leyen potpuna provedba **europskog stupa socijalnih prava** bila je politički prioritet. Za oporavak je važno osigurati da svi radnici u EU-u zarađuju dovoljno za dostojanstven život. To je važno i za izgradnju poštenih i otpornih gospodarstava, a minimalne plaće imaju važnu ulogu u tome. Minimalne plaće relevantne su i u zemljama koje se oslanjaju isključivo na kolektivne ugovore o minimalnim plaćama i u onima sa zakonski propisanom minimalnom plaćom. Prijedlog Komisije¹¹⁷ donesen je 28. listopada 2020. Europski stup socijalnih prava bit će kompas za oporavak Europe i

¹¹² COM(2020) 245 final.

¹¹³ Štoviše, nadolazeća farmaceutska strategija za Europu bavi se važnim pitanjima koja desetljećima zabrinjavaju pacijente i zdravstvene sustave, kao što su dostupnost i pristupačnost lijekova, održivost zdravstvenih sustava i nedostatak lijekova. Njome se predviđa procjena postojećeg sustava kako bi se omogućila digitalizacija i inovacije, posebno za neispunjene potrebe, te se predviđaju mjere kojima se promiče globalna konkurentnost industrije EU-a. Pridonijet će izgradnji sustava otpornog na krize koji osigurava pristup sigurnim, visokokvalitetnim i učinkovitim lijekovima u svim okolnostima.

¹¹⁴ COM(2020) 727 final.

¹¹⁵ COM(2020) 725 final.

¹¹⁶ COM(2020) 726 final.

¹¹⁷ COM(2020) 682 final.

najbolji alat kojim se osigurava da nitko ne bude zapostavljen. Komisija je najavila¹¹⁸ da će iznijeti ambiciozan akcijski plan kako bi osigurala potpunu provedbu stupa. Taj će akcijski plan pridonijeti socioekonomskom oporavku i otpornosti u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju u cilju povećanja socijalne pravednosti digitalne i zelene tranzicije.

Kriza je negativno utjecala i na živote mladih, što se jednim dijelom može ublažiti **Garancijom za mlade**¹¹⁹. Pokrenuta na vrhuncu prethodne krize zapošljavanja mladih 2013., Garancija za mlade imala je znatan transformativni učinak u mnogim državama članicama. Od njezina pokretanja više od 24 milijuna mladih dobilo je ponudu za posao ili nastavak obrazovanja, stažiranje ili naukovanje kao odskočnu dasku za buduću karijeru. U svojem paketu potpore zapošljavanju mladih iz 2020.¹²⁰ Komisija je predložila daljnje mjere za potporu mladima na tržištu rada, među ostalim jačanjem Garancije za mlade i proširenjem njezina dosega među mladima u nepovoljnom položaju diljem EU-a¹²¹.

Mjera 16. – Komisija će provesti Strategiju EU-a za cjepiva protiv bolesti COVID-19 zajedno s državama članicama, pružajući svim građanima brz i nepristran pristup tim cjepivima uz ravnopravne uvjete i po pristupačnoj cijeni. Komisija će i dalje raditi na izgradnji snažne europske zdravstvene unije, u kojoj se države članice zajedno pripremaju i odgovaraju na zdravstvene krize, medicinske potrebe su dostupne, cjenovno pristupačne i inovativne, a zemlje zajedno rade na poboljšanju prevencije, liječenja i naknadne skrbi za bolesti kao što je rak.

Mjera 17. – Komisija će povećati svoju potporu mladim građanima EU-a, uključujući građane iz skupina u nepovoljnom položaju, kako bi im pomogla da pristupe obrazovanju, osposobljavanju i naposljetku tržištu rada putem ojačanog sustava Garancije za mlade.

5.2. Solidarnost na djelu za građane izvan EU-a

¹¹⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 14. siječnja 2020.: „Jaka socijalna Europa za pravednu tranziciju”, COM(2020) 14 final. Ta je inicijativa potvrđena u Programu rada Komisije za 2021.

¹¹⁹ Garancija za mlade obveza je koju su preuzele sve države članice kako bi svim osobama mlađima od 25 godina omogućile kvalitetnu ponudu radnih mjesta, nastavak školovanja, naukovanje ili pripravništvo u roku od četiri mjeseca nakon gubitka radnog mjesta ili prestanka formalnog obrazovanja.

¹²⁰ Paket je usklađen s Programom vještina za Europu, konkretno s Komisijinim Prijedlogom preporuke Vijeća o strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, koji će pomoći ljudima da steknu uravnoteženu kombinaciju znanja, vještina i kompetencija koje pružaju snažne temelje za otpornost, cjeloživotno učenje, cjeloživotnu zapošljivost, socijalnu uključenost, aktivno građanstvo i osobni razvoj.

¹²¹ COM(2020) 276 final.

Prije globalne pandemije sve je veći broj Europljana putovao izvan EU-a, među ostalim i na udaljena odredišta¹²². Procjenjuje se da gotovo 7 milijuna građana EU-a¹²³ putuje na mjesta u kojima nemaju predstavništvo ili živi u njima¹²⁴. Sve države članice EU-a nemaju veleposlanstvo ili konzulat u svim zemljama svijeta. Pravo na jednak pristup **konzularnoj zaštiti** jedno je od posebnih prava građana EU-a zajamčenih Ugovorima¹²⁵ i konkretan je primjer europske solidarnosti. Države članice moraju pružiti pomoć građanima EU-a bez predstavništva u trećoj zemlji pod istim uvjetima kao što pomažu svojim državljanima. Prema istraživanju Flash Eurobarometra 485, približno tri četvrtine ispitanika (76 %) zna za to pravo.

Iako se konzularna zaštita uglavnom pruža svakodnevno pojedinim građanima EU-a koji se nađu u nevolji diljem svijeta, neki značajniji događaji zahtijevaju **koordinaciju i zajedničko djelovanje 27 država članica EU-a**. Posljednjih je godina došlo do brojnih situacija koje zahtijevaju zajedničko djelovanje, uključujući prirodne katastrofe, terorističke napade, građanske nemire i pripreme za globalne sportske događaje, ali njihov razmjer i složenost ne mogu se mjeriti s pandemijom bolesti COVID-19.

U **do sada nezabilježenom pothvatu repatrijacije** države članice, uz potporu Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje, uspjele su između veljače i svibnja 2020. vratiti kući više od pola milijuna europskih građana pogođenih ograničenjima putovanja zbog bolesti COVID-19 u raznim dijelovima svijeta¹²⁶. Komisija je sufinancirala do 75 % troškova zajedničkih letova za repatrijaciju iz proračuna EU-a putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. To je pokazalo solidarnost EU-a na djelu tijekom teškog razdoblja i blagodat konzularne zaštite kao jednog od prava koja proizlaze iz građanstva EU-a¹²⁷.

Pri organiziranju repatrijacije građana EU-a koji su zadržani u inozemstvu zbog pandemije bolesti COVID-19 države članice s pravom **nisu različito postupale prema građanima EU-a bez predstavništva i s predstavništvom**. Ako su bili dostupni kapaciteti za repatrijaciju, pružena je pomoć svim europskim građanima¹²⁸.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je **potrebu za daljnjim jačanjem solidarnosti EU-a radi bolje zaštite građana EU-a u inozemstvu**, posebno tijekom krize.

¹²² Mnogi građani EU-a, uključujući građane s dvojnim državljanstvom, imaju stalno boravište u trećim zemljama.

¹²³ SWD(2018) 273 final.

¹²⁴ Izraz „bez predstavništva” odnosi se na građane čija država članica nema veleposlanstvo ili konzulat u trećoj zemlji ili nije u mogućnosti pružiti pomoć.

¹²⁵ To je pravo sadržano u članku 20. stavku 2. točki (c) i članku 23. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i u članku 46. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

¹²⁶ U tu je svrhu Europska služba za vanjsko djelovanje uspostavila posebnu konzularnu radnu skupinu, koja je blisko surađivala s državama članicama i Komisijinim Koordinacijskim centrom za odgovor na hitne situacije u koordinaciji repatrijacije.

¹²⁷ Taj je poduhvat bio vrlo vidljiv građanima, a više od 60 % ispitanika na otvorenom javnom savjetovanju za ovo izvješće izjavilo je da znaju za letove za repatrijaciju koje su države članice i Europska komisija organizirali za građane EU-a koji su bili u trećim zemljama u trenutku izbijanja bolesti COVID-19.

¹²⁸ Od te su masovne i jedinstvene konzularne suradnje između država članica EU-a i institucija EU-a imali koristi i građani iz partnerskih zemalja kao što su Norveška, Srbija, Švicarska, Turska i Ujedinjena Kraljevina pa su i njihovi državljani vraćeni letovima EU-a.

Još uvijek postoje velike razlike među državama članicama u pogledu njihove sposobnosti pružanja pomoći u trećim zemljama, među ostalim u pogledu veličine njihovih konzularnih mreža, veličine lokalnog osoblja i dostupnih materijalnih sredstava za repatrijaciju. To može utjecati ne samo na građane EU-a bez predstavništva, već i na građane EU-a s predstavništvom kad njihova država članica nije u mogućnosti pružiti pravodobnu pomoć tijekom krize¹²⁹.

Pouke izvučene tijekom krize ukazale su na važnu ulogu delegacija EU-a koje su se koordinirale s državama članicama EU-a radi repatrijacije građana, pomažući u pripremi popisa ljudi na komercijalnim letovima i na letovima koje organiziraju vlade EU-a. Postojećim pravom Unije uloga delegacija EU-a ograničena je na koordinaciju i pružanje informacija, ali većina građana EU-a¹³⁰ podržala bi njihovu aktivniju ulogu u pružanju potpore građanima EU-a kojima je to potrebno¹³¹. Kao dio svojeg ključnog prioriteta „snažnija Europa u svijetu” Komisija će **preispitati Direktivu o konzularnoj zaštiti** kako bi olakšala ostvarivanje prava koje proizlazi iz građanstva Unije na konzularnu zaštitu i ojačala solidarnost EU-a radi bolje zaštite građana EU-a u inozemstvu, posebno tijekom krize. Time bi se pojačala suradnja među državama članicama i ojačala potporna uloga EU-a kako bi se na najbolji mogući način iskoristila jedinstvena mreža delegacija EU-a za pružanje konzularne pomoći građanima EU-a u slučaju potrebe, na primjer, tako da se delegacijama dopusti da organiziraju letove za repatrijaciju i izdaju privremene putne isprave. Delegacije EU-a trebale bi nadopunjavati konzularne mreže država članica, posebno u trećim zemljama u kojima nije zastupljena nijedna ili je zastupljena tek poneka država članica. Budući da se svi ovi izazovi ne mogu riješiti na temelju članka 23. UFEU-a (konzularna zaštita), Komisija će razmotriti i hoće li proširiti pravo koje proizlazi iz građanstva EU-a na konzularnu zaštitu na temelju članka 25. stavka 2. UFEU-a.

Mjera 18. – Komisija će 2021. preispitati pravila EU-a o konzularnoj zaštiti kako bi se poboljšala spremnost i sposobnost EU-a i država članica da zaštite europske građane u kriznim vremenima i pruže im potporu.

6. Zaključci

¹²⁹ Mora se uzeti u obzir i izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, budući da ta zemlja ima veliku konzularnu mrežu i kapacitete za pružanje pomoći u kriznim situacijama.

¹³⁰ U Eurobarometru 2020. više od 90 % ispitanika (92 %) složilo se da bi željeli potražiti potporu delegacije EU-a ako se nalaze u zemlji izvan EU-a bez konzulata ili veleposlanstva svoje zemlje te im je potrebna pomoć.

¹³¹ Slično tome, otvoreno javno savjetovanje za ovo izvješće pokazalo je da približno 90 % ispitanika smatra da bi delegacije EU-a prema potrebi trebale biti u mogućnosti pomoći građanima EU-a u trećim zemljama.

Građanstvo EU-a u središtu je europskog projekta. Građani se oslanjaju na EU kad je riječ o zaštiti njihovih prava i dodavanju vrijednosti različitim područjima njihova života. Tijekom globalne zdravstvene krize došla je do izražaja stvarnost današnjeg EU-a, u kojem je zbog mnoštva prekograničnih veza i učinaka prelijevanja zajednički europski pristup neophodan za zaštitu života i egzistencije Europljana.

Čak i prije krize uzrokovane bolešću COVID-19 novi politički, socijalni i tehnološki izazovi potaknuli su preispitivanje starih pristupa i uvođenje novih mjera za zaštitu i poboljšanje mogućnosti građana EU-a da ostvare svoja tri glavna prava: slobodu kretanja, sudjelovanje na slobodnim i poštenim izborima i konzularnu zaštitu izvan EU-a. Međutim, kako je navedeno u ovom izvješću, koncept građanstva EU-a i aktivnosti EU-a usmjerene na građanina to nadilazi.

Komisija kontinuirano prati i procjenjuje situaciju u državama članicama i djeluje u skladu s ugovorima EU-a i sudskom praksom Suda. U sljedećih nekoliko godina predložit će zakonodavne mjere u brojnim područjima kako bi se ispravili propusti i poboljšala pravna sigurnost građana prilikom ostvarivanja njihovih prava. U drugim područjima, potpuno ostvarivanje prava građana ne ovisi samo o zakonodavstvu, već i o njegovoj provedbi, koja bi promijenila kontekst, omogućujući građanima da u potpunosti iskoriste ta prava. U ovom je izvješću predstavljeno što će Komisija učiniti kako bi se postigle potrebne promjene u tim područjima.

Komisija se zalaže za provedbu mjera navedenih u ovom izvješću. U tu će svrhu surađivati s drugima – institucijama EU-a, državama članicama, lokalnim i regionalnim tijelima, civilnim društvom i, što je najvažnije, samim građanima.

Prilog o provođenju daljnjih mjera najavljenih u Izvješću o građanstvu EU-a za 2017.

Prioritet 2017.–2019.	Mjere
Promicanje prava koja proizlaze iz građanstva EU-a i zajedničkih vrijednosti EU-a	
1. U 2017. i 2018. na cijelom području EU-a provesti kampanju za podizanje razine obaviještenosti i osviještenosti o pravima koja proizlaze iz građanstva EU-a, među ostalim o konzularnoj zaštiti i biračkim pravima u razdoblju prije europskih izbora 2019.	- Kako bi podržala sudjelovanje na izborima u razdoblju prije izbora za Europski parlament u svibnju 2019. i omogućila građanima da budu u položaju donijeti utemeljene odluke, Komisija je, u bliskoj suradnji s Europskim parlamentom, provodila informativne i komunikacijske kampanje, među ostalim i o tome čime se EU bavi, kako glasati i kako se angažirati. Te su kampanje bile proaktivne i višejezične, sa snažnom lokalnom dimenzijom, te su pružale informacije o rokovima za registraciju, mjestima za registraciju i svim potrebnim koracima. - U ljetu 2018. Komisija (Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača) provela je uspješnu kampanju na društvenim mrežama kako bi informirala građane EU-a koji putuju o njihovu pravu na konzularnu zaštitu u inozemstvu. Kampanja je obilježila početak primjene Direktive EU-a o konzularnoj zaštiti.
2. Djelovati u cilju jačanja Europske volonterske službe te promicanja koristi od volontiranja i njegove integracije u obrazovanje. Do 2020. pozvati prvih 100 000 mladih Europljana da volontiraju u okviru Europskih snaga solidarnosti te im tako pružiti priliku da razviju nove vještine i ostvare značajna iskustva, daju važan doprinos društvu širom EU-a te steknu neprocjenjivo iskustvo i vrijedne vještine na početku karijere.	Uredba (EU) 2018/1475 o utvrđivanju pravnog okvira Europskih snaga solidarnosti stupila je na snagu u listopadu 2018. Njome je uspostavljen pravni okvir kako bi mladi mogli volontirati ili raditi na korisnim projektima u cijeloj Europi u okviru Europskih snaga solidarnosti.
3. Čuvati bit građanstva EU-a i njegove vrijednosti; izraditi izvješće o nacionalnim programima za dodjelu državljanstva zemalja EU-a ulagačima u kojem će se opisati aktivnosti Komisije u tom području, trenutačno nacionalno pravo i prakse te dati smjernice državama članicama.	Komisija je u siječnju 2019. donijela izvješće o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u EU-u (COM(2019) 12 final). To je prva sveobuhvatna činjenična studija o svim programima za dodjelu državljanstva ulagačima („zlatna putovnica”) i za dodjelu prava boravka ulagačima („zlatna viza”) u EU-u. U njoj su navedene postojeće prakse i rizici koje takvi programi predstavljaju za EU, posebno u

	pogledu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije. Komisija i dalje prati šira pitanja usklađenosti s pravom Unije povezana s tim programima. • Vijeće je u svibnju 2018. donijelo Preporuku o promicanju zajedničkih vrijednosti, uključivog obrazovanja i europske dimenzije poučavanja. Cilj je te preporuke promicanje osjećaja pripadnosti – prenošenje zajedničkih vrijednosti, uključivo obrazovanje i poučavanje o EU-u i njegovim državama članicama kako bi se ojačao osjećaj pripadnosti školi, lokalnoj zajednici i zemlji, ali i obitelji EU-a. Ujedno je u svibnju 2018., kao dio prvog paketa za uspostavu europskog prostora obrazovanja, Vijeće donijelo Preporuku o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje, koja uključuje kompetenciju koja se odnosi na građanstvo. • U studenome 2019. Komisija (Glavna uprava za obrazovanje, mlade, sport i kulturu) pokrenula je nagradu Jan Amos Comenius, kojom se nagrađuju srednje škole koje se koriste kreativnim metodama u nastavi o Europskoj uniji. • Komisija (Glavna uprava za obrazovanje, mlade, sport i kulturu) je 2017., 2018. i 2019. dodijelila nagradu Altiero Spinelli za informiranje za izvanredan doprinos stjecanju znanja i boljem upoznavanju građana s EU-om.
Promicanje i jačanje sudjelovanja građana u demokratskom životu EU-a	
1. Pojačati dijaloge s građanima i poticati javne rasprave radi poboljšanja javnog razumijevanja učinka koji EU ima na svakodnevni život građana i u cilju poticanja razmjene stajališta s građanima.	• Od 2014. do izbora za Europski parlament u svibnju 2019. organizirano je približno 1 800 dijaloga s građanima na više od 635 lokacija, pri čemu je okupljeno približno 200 000 građana svih nacionalnosti, dobnih skupina, rasa, vjera i političkih stavova. Svi su povjerenici aktivno sudjelovali u tim dijalozima, koji su građanima pomogli da razumiju kako europske politike njima koriste, čime se nastojala pojačati njihova izravna suradnja s višim donositeljima odluka u Komisiji te njihova uključenost u demokraciju EU-a u širem smislu.
2. Izvijestiti o provedbi prava EU-a o lokalnim izborima kako bi se osiguralo da građani EU-a zaista mogu ostvariti svoje biračko pravo na lokalnim izborima.	• U skladu sa svojim obvezama iz Izvješća o građanstvu EU-a za 2017., Komisija je u veljači 2018. objavila izvješće (COM(2018) 044 final) o ostvarivanju aktivnog i pasivnog biračkog prava građana EU-a na lokalnim izborima kad žive u drugoj državi članici EU-a. U izvješću je analiziran način na koji su takvi „mobilni” građani ostvarivali navedena prava od 2012. te kako bi se moglo poboljšati poznavanje mogućnosti demokratskog sudjelovanja, informiranje i senzibiliziranje građana o tom pravu i tako olakšati postupak glasanja, kao i interakcija s dionicima kako bi se to postiglo. U tom su izvješću predstavljene prakse država članica u promicanju demokratskog angažmana građana.
3. Promicati najbolje prakse kojima se građanima pomaže da glasaju i da se kandidiraju na izborima u EU-u, uključujući zadržavanje glasačkog prava pri selidbi u drugu državu članicu i prekogranični pristup političkim vijestima, radi potpore odazivu na izborima i širokom demokratskom sudjelovanju uzimajući u obzir europske izbore koji će se održati 2019.	• Komisija je u veljači 2018. donijela Preporuku o poticanju europskog karaktera i učinkovite provedbe izbora 2019. za Europski parlament (C(2018) 900 final). Pozvala je nadležna nacionalna tijela da promiču ostvarivanje biračkih prava nedovoljno zastupljenih skupina, uključujući osobe s invaliditetom, te općenito da pruže potporu demokratskom ponašanju i da pomognu u postizanju velike izlaznosti. • Ista su tijela bila zadužena i da utvrde, na temelju iskustava država članica, najbolje prakse u utvrđivanju i ublažavanju rizika od kibernetičkih napada i dezinformacija tijekom izbornog

	postupka te upravljanju njima. Komisija je u travnju 2018. bila domaćin događaja o toj temi, pri čemu je naglasak bio na planiranoj razmjeni prakse među državama članicama, a događaj je uključivao i prezentacije o povećanju sudjelovanja građana s invaliditetom u ulozi kandidata. • U okviru općih nastojanja da se osiguraju slobodni i poštenu izbori Komisija je u rujnu 2018. donijela paket mjera za izbore, koji je obuhvaćao komunikaciju i preporuku, potičući države članice da uspostave nacionalne mreže u području izbora koje obuhvaćaju nacionalna tijela nadležna za izborna pitanja i tijela zadužena za praćenje i provedbu pravila povezanih s aktivnostima na internetu relevantnih za izborni kontekst. Nacionalne izborne mreže odredile su kontaktne točke za sudjelovanje u europskoj mreži za suradnju u području izbora, koja služi kao platforma za izdavanje upozorenja u slučaju prijetnji, razmjenu najbolje prakse, raspravu o zajedničkim rješenjima za utvrđene izazove i poticanje zajedničkih projekata i zadaća nacionalnih mreža. • Komisija je u studenome 2018. svoj godišnji Kolokvij o temeljnim pravima posvetila demokraciji u EU-u. Na njemu su se okupili predstavnici vlada država članica na visokoj razini, međunarodnih organizacija, privatnog sektora, akademske zajednice i civilnog društva kako bi raspravljali o: i. pitanju demokratskog sudjelovanja i političke zastupljenosti građana EU-a u demokratskoj raspravi, ii. ulozi civilnog društva u dinamičnoj demokraciji i iii. važnosti transparentnih i pouzdanih informacija za utemeljenu i uključivu demokratsku raspravu i sigurne izbore. • Komisija je potaknula i promicanje prava građana EU-a na lokalnoj razini, zahvaljujući financiranju iz programa o pravima, jednakosti i građanstvu te putem događanja kao što je Europski tjedan regija i gradova.
--	---

Pojednostavnjenje svakodnevnog života građana EU-a

1. Podnijeti prijedlog za izradu „Jedinstvenog digitalnog portala” kojim bi se građanima pružili jednostavan internetski pristup informacijama, pomoći i servisima za rješavanje problema te mogućnosti obavljanja administrativnih postupaka na internetu u prekograničnim situacijama, što će se postići povezivanjem odgovarajućeg sadržaja i usluga na europskoj i nacionalnoj razini te će konačni rezultat biti besprijeekorna i pristupačna usluga usredotočena na korisnike. Osim toga, procijeniti mogućnost smanjenja birokracije u nacionalnim javnim upravama tako da se od građana zahtijeva da svoje podatke podnesu samo jednom.	• Uredba (EU) 2018/1724 o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 stupila je na snagu 11. prosinca 2018. Novi pristupnik u potpunosti je integriran u nadograđeni portal Vaša Europa i omogućuje pristup mrežnim informacijama i postupcima, kao i usluge pomoći i rješavanja problema za pojedince i društva.
2. I dalje omogućivati i promicati multimodalni prijevoz na cijelom području EU-a kako bi se građanima EU-a osigurala učinkovitija i pristupačnija mobilnost, što će se postići utvrđivanjem parametara informativnih usluga o multimodalnim putovanjima diljem	• Delegiranom uredbom 2017/1926 od 31. svibnja 2017. o dopuni Direktive o inteligentnim prometnim sustavima 2010/40/EU predviđa se okvir za poboljšanje pružanja informacija o multimodalnim putovanjima na razini EU-a. Njome su utvrđeni potrebni zahtjevi kako bi usluga pružanja informacija o multimodalnim putovanjima na razini EU-a bila točna i

EU-a te poboljšanjem interoperabilnosti i usklađenosti sustava i usluga.	dostupna preko granica. Njome se utvrđuju specifikacije potrebne kako bi se osigurala dostupnost, razmjena i ažuriranje standardiziranih podataka o putovanjima i prometu te distribuirano planiranje putovanja u svrhu pružanja informacija o multimodalnim putovanjima u EU-u. • Godina 2018. proglašena je „godinom multimodalnosti”. To je bila godina tijekom koje je Komisija istaknula važnost multimodalnosti za prometni sustav EU-a tako što je održala niz događanja za promicanje funkcioniranja prometnog sektora kao potpuno integriranog „sustava”.
Jačanje sigurnosti i promicanje jednakosti	
1. U prvom tromjesečju 2017. dovršiti studiju o mogućnostima politika EU-a u pogledu poboljšanja sigurnosti osobnih iskaznica i boravišnih isprava građana EU-a koji žive u drugoj državi članici i članova njihovih obitelji koji nisu građani EU-a. Komisija će provesti evaluaciju sljedećih koraka, opcija i njihovih učinaka imajući na umu moguće zakonodavne inicijative do kraja 2017.	• Uredba (EU) 2019/1157 od 20. lipnja 2019. o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje stupila je na snagu 1. kolovoza 2019. i primjenjivat će se od 2. kolovoza 2021. Cilj joj je pomoći mobilnim građanima EU-a i članovima njihovih obitelji ostvariti njihova prava EU-a na slobodno kretanje tako da se poveća pouzdanost i prihvate njihove isprave u prekograničnom kontekstu. Istodobno, cilj joj je ojačati europsku sigurnost uklanjanjem sigurnosnih nedostataka koji proizlaze iz nesigurnih isprava. • Osobne iskaznice i putovnice imat će ista sigurnosna obilježja – naime, obje putne isprave imat će vrlo siguran beskontaktni čip s fotografijom i otiscima prstiju vlasnika. Države članice počet će izdavati nove osobne iskaznice 2021. Sve nove osobne iskaznice morat će biti u skladu s novim sigurnosnim standardima.
2. U 2017. procijeniti mogućnosti za osuvremenjivanje pravila o privremenim putnim ispravama za građane EU-a bez predstavništva, uključujući sigurnosne značajke zajedničkog formata privremenih putnih isprava na razini EU-a kako bi se građanima zajamčilo djelotvorno ostvarivanje prava na konzularnu zaštitu.	• Direktiva Vijeća (EU) 2019/997 od 18. lipnja 2019. o uspostavljanju privremene putne isprave EU-a i stavljanju izvan snage Odluke 96/409/ZVSP stupila je na snagu 10. srpnja 2019. Cilj joj je da ta isprava bude još sigurnija i da se pojednostavne primjenjivi postupci. • U Direktivi se ažuriraju pravila, format i sigurnosne značajke privremene putne isprave EU-a. Direktivom se pojednostavnjuju formalnosti za građane EU-a bez predstavništva u trećim zemljama čija je putovnica ili putna isprava izgubljena, ukradena ili uništena, kako bi se osiguralo da im druga država članica izda privremenu putnu ispravu da bi mogli otputovati kući. Direktivom se stoga omogućuje građanima EU-a bez predstavništva da lakše i djelotvornije ostvare svoje pravo na konzularnu zaštitu. Njome se želi osigurati i dosljednost između posebnih uvjeta i postupaka za izdavanje privremene putne isprave EU-a i općih pravila o mjerama koordinacije i suradnje kako bi se olakšala konzularna zaštita građana EU-a bez predstavništva u trećim zemljama.
3. U 2017. provesti kampanju o borbi protiv nasilja nad ženama, aktivno podupirati pristupanje EU-a i država članica Istanbulske konvenciji i predložiti rješenja problema uspostave ravnoteže između privatnog i poslovnog života s kojima su suočene obitelji sa zaposlenim roditeljima.	• Tadašnja povjerenica Věra Jourová pokrenula je 2017. „godinu mjera usmjerenih na suzbijanje nasilja nad ženama” kako bi se javnost senzibilizirala za problem nasilja nad ženama, olakšala nacionalna i prekogranična suradnja, pružile informacije i educiralo o tom problemu. Na primjer, osigurano je 15 milijuna EUR za 12 nacionalnih tijela i 32 lokalna projekta za borbu protiv nasilja nad ženama u svim dijelovima EU-a. Komunikacijska kampanja Europske komisije Non.No.Nein. –

	Recite NE! (#SayNoStopVAW) potaknula je ciljane aktivnosti te su do kraja 2018. razvijeni novi komunikacijski alati. • Direktiva (EU) 2019/1158 od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU stupila je na snagu 1. kolovoza 2019. Cilj joj je povećati sudjelovanje žena na tržištu rada i korištenje dopusta iz obiteljskih razloga te fleksibilne radne uvjete. Tim se novim aktom ujedno pruža mogućnost da se radnicima odobri dopust za njegu članova obitelji kojima je potrebna potpora. To znači da će roditelji i pružatelji skrbi moći bolje uskladiti svoj poslovni i privatni život, a društva će imati koristi od motiviranih radnika.
4. Djelovati kako bi se poboljšala društvena prihvaćenost LGBTI osoba u EU-u provedbom niza mjera za poboljšanje jednakosti LGBTI osoba i aktivno podupirati završetak pregovora o predloženoj horizontalnoj Direktivi o suzbijanju diskriminacije.	• Komisija od 2008. pruža potporu svim predsjedništvima Vijeća u iznošenju prijedloga Direktive o jednakom postupanju. Unatoč tome, prijedlog je blokiran u Vijeću jer se zahtijeva jednoglasnost. • Komisija je 22. lipnja 2018. donijela Preporuku o standardima za tijela za jednakost kako bi se osiguralo da nacionalna tijela za jednakost budu neovisna i učinkovita. Preporukom se utvrđuju minimalni standardi u pogledu ovlasti tijela za jednakost, njihove neovisnosti, njihove učinkovitosti, što uključuje i dovoljno sredstava i odgovarajuće ovlasti, i nacionalnih institucijskih struktura za jednakost. • Komisija je u travnju 2019. objavila komunikaciju (COM(2019) 186) u kojoj su istaknuti nedostaci u pogledu zaštite te predložila načine olakšavanja donošenja odluka u području nediskriminacije poboljšanjem sustava glasanja kvalificiranom većinom i redovnog zakonodavnog postupka. • Komisija je u listopadu 2019. objavila posebno istraživanje Eurobarometra 493 – „Diskriminacija u EU-u” – koje je obuhvaćalo detaljne podatke država članica o društvenoj prihvaćenosti LGBTI osoba i percepciji diskriminacije na temelju seksualne orijentacije, rodnog identiteta i spolnih obilježja. Općenito, potpora vezama LGBTI osoba u EU-u povećala se, ali se znatno razlikuje među državama članicama. • Komisija je promicala i jednakost kroz obrazovanje, kulturu, mlade i sport, među ostalim putem akcijskog plana za digitalno obrazovanje za 2018., koji uključuje mjeru kojom se podržava razvoj digitalnih i poduzetničkih vještina djevojaka (u dobi od 12 do 18 godina) putem posebnih obrazovnih radionica u suradnji s Europskim institutom za inovacije i tehnologiju. Mjera će se i dalje primjenjivati te će se proširiti u novom akcijskom planu (2021.–2027.). Isto tako, u sklopu strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) postoji posebna radna skupina za promicanje zajedničkih vrijednosti i uključivog obrazovanja koja okuplja stručnjake iz država članica kako bi razmjenjivali najbolju praksu o temama kao što su prava LGBTI osoba, rodna neravnopravnost te integracija migranata i izbjeglica.

