

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „uključivijem i otvorenijem odnosu građanskog društva prema imigrantima” (samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 67/04)

Izvjestitelj: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dana 12. veljače 2013. godine, sukladno članku 29. stavka 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o

Uključivijem i otvorenijem odnosu građanskog društva prema imigrantima

(samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i državljanstvo, odgovorna za pripremu rada Odbora na tu temu, usvojila je mišljenje 3. listopada 2013. godine.

Na svom 493. plenarnom zasjedanju, održanom 16. i 17. listopada 2013. (sastanak od 16. listopada), Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je sljedeće mišljenje sa 167 glasova za, 10 protiv i 23 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO navodi da su u posljednjih deset godina u EU- u poduzeti važni koraci, s ciljem izjednačavanja prava, sloboda i jamstava povezanih sa statusom europskog građanstva. Također je ojačan kriterij boravka u odnosu na kriterije za dobivanje državljanstva. Europsko građanstvo se razvija prema građanstvu na temelju boravka, sukladno s Poveljom o temeljnim pravima i vrijednostima i načelima Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU).

1.2 Odbor smatra da je došlo vrijeme za ocjenu i analiziranje nedovršenih zadataka i prepreka koji još uvijek postoje, kako bi uključivanje i participativnije europsko građansko društvo bilo otvorenije za uključivanje svih osoba s dugoročnim boravištem.

1.3 Kao Europljani 21. stoljeća moramo se suočiti s velikim izazovom: proširiti temelje naših demokracija na način da uključimo nove građane s jednakim pravima i obvezama, zbog čega bi pravo nacionalnog i europskog državljanstva trebalo uključivati sve osobe imigrantskog podrijetla, koje doprinose svojom nacionalnom, etničkom, vjerskom i kulturnom različitosti. Odbor smatra da su europske demokracije otvorena i slobodna društva koja trebaju biti utemeljena na uključivanju svih građana bez obzira na njihovo podrijetlo i referentni okvir.

1.4 EGSO potiče na razmišljanje o tome jesu li postojeći propisi i politike na kojima se temelji europska politika imigracije, građanstva i integracije dovoljni za današnje europsko društvo koje je sve brojnije i bogato u raznolikosti.

1.5 Gospodarska kriza maknula je iz političkog programa zaštitu temeljnih prava, integraciju i borbu protiv diskriminacije. EGSO upozorava na rizike od rastuće netolerancije, rasizma i ksenofobije prema imigrantima i manjinama. Potrebno je, stoga,

da odgovorni političari, društveni djelatnici i mediji djeluju s velikom odgovornošću te služili kao primjer na političkom i društvenom planu kako bi spriječili takva ponašanja. Također je potrebno da institucije EU-a odlučno djeluju kako bi zaštitile temeljna prava.

1.6 Odbor želi poslati jasnu poruku onima koji sa stajališta isključujućeg nacionalizma definiraju nacionalni i europski identitet na način da zbog nacionalnog podrijetla ostavljaju bez prava građanstva milijune ljudi slabog pravnog statusa. Potrebno je poboljšati kvalitetu europske demokracije tako da se proširi pristup državljanstvu država članica i europskom građanstvu.

Preporuke državama članicama:

1.7 S obzirom na to da mnoge države članice imaju restriktivna zakonodavstva u vezi s pristupom državljanstvu, Odbor preporučuje da usvoje fleksibilnija zakonodavstva i administrativne postupke, kako bi državljani trećih zemalja koji imaju status s dugoročnim boravištem⁽¹⁾ mogli pristupiti državljanstvu.

1.8 Odbor potiče države članice da potpišu sporazume s matičnim državama imigranata kako bi isti mogli dobiti dvojno državljanstvo.

1.9 Države članice trebaju potpisati i ratificirati Europsku konvenciju o državljanstvu iz 1997. godine i Konvenciju o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini iz 1992. godine i u svojim politikama pristupa i gubitka državljanstva poštovati načela proporcionalnosti, učinkovitog pravnog sredstva i nediskriminacije.

⁽¹⁾ Direktiva 2003/109.

1.10 EGSO primjećuje da u brojnim državama članicama još postoje prepreke na putu do političkih prava kao što su pravo glasa, pravo udruživanja i pravo političkog sudjelovanja te preporučuje tim državama članicama da izmijene svoje zakonodavstvo kako bi državljani trećih zemalja koji imaju dugoročno boravište raspolagali političkim pravima.

Prijedlog reforme Ugovora:

1.11 Odbor predlaže Europskoj uniji da, kada se u budućnosti pokrenu novi postupci reforme Ugovora (UFEU), izmijeni članak 20., kako bi i osobe koje, iako su državljani trećih zemalja, a trajno borave u EU-u i raspoložu dugoročnim boravištem, bile građani Unije.

1.12 Kriterij boravka osoba mora se koristiti za postizanje građanstva u Uniji. Kao što je EGSO naveo u prijašnjem mišljenju, ⁽²⁾ boravak već u Europskom pravu predstavlja kriterij za dodjelu različitih gospodarskih, društvenih, kulturnih i političkih prava i sloboda državljanima trećih zemalja. Mnoga od ovih prava slične su prirode kao prava europskog građanstva. Ali, trenutno ne uključuju neka od političkih prava, poput prava na glas. EGSO podsjeća da „zakonit i kontinuiran boravak mora također biti način za dobivanje građanstva Europske unije“. ⁽³⁾

Prijedlog europskim institucijama:

1.13 Povelja o temeljnim pravima Europske unije ima obvezujući karakter i stvara novi okvir za europske politike na području imigracije, integracije i građanstva. Komisija treba analizirati kako Povelja utječe na status i prava državljana trećih zemalja u cilju pokretanja novih inicijativa koje bi zakonodavstvo na području imigracije prilagodile jamstvima iz Povelje.

1.14 Povelja o temeljnim pravima utvrđuje opće temelje novog poimanja civilnog građanstva (sa zajedničkim skupom osnovnih prava i obveza) za državljane trećih zemalja. Odbor predlaže da razvoj ovog civilnog građanstva bude jedan od prioriteta novog političkog programa koji će od 2014. godine naslijediti stockholmski program.

1.15 EU treba usvojiti **Kodeks o imigraciji** kako bi pridonio većoj transparentnosti i pravnoj jasnoći u vezi s pravima i slobodama državljana trećih zemalja koji borave u EU-u. Odbor smatra da europsko zakonodavstvo o imigraciji mora osigurati jednak tretman i načelo nediskriminacije.

1.16 Komisija treba analizirati poteškoće koje se javljaju u praksi država članica u pogledu zaštite temeljnih prava državljana trećih zemalja, posebno u odnosu na socijalna prava, mobilnost i pristup učinkovitom pravnom sredstvu.

1.17 Komisija treba ispitati prepreke koje u nekim državama članicama još uvijek priječe provođenje dugoročnog statusa stanovnika i Plave karte ⁽⁴⁾ te na učinkovit način okončati postupke za kršenje odredbi protiv onih država članica koje ne poštuju zakone Unije.

1.18 U okviru programa za uključivanje, Komisija mora provesti ocjenu postupaka i prepreka koji se javljaju u državama članicama u pogledu stjecanja i gubitka državljanstva, i njihovog utjecaja na građanstvo Unije.

1.19 Odbor poziva Europsku komisiju da izradi izvješće o trenutnom stanju rasprava koje se vode u EU-u o Konvenciji Ujedinjenih naroda o zaštiti radnika migranata i njihovih obitelji. ⁽⁵⁾ Komisija treba pripremiti uvjete za njezinu ratifikaciju.

2. Europsko građanstvo

2.1 Godina 2013. proglašena je „Europskom godinom građana“. Građanstvo Unije jedan je od najučinkovitijih alata za oblikovanje zajedničkog identiteta svih Europljana. Odbor smatra vrlo aktualnom političku filozofiju koja je već bila prisutna u počecima EU-a, kada je Jean Monnet rekao da „mi ne ujedinjimo države, mi zblizavamo ljude“.

2.2 Europsko građanstvo nije beznačajan koncept, već predstavlja određeni pravni i politički status koji se sastoji od prava i sloboda. Demokracija, sloboda, vladavina prava, jednakost i ljudska prava temeljne su vrijednosti Unije u skladu s člankom 2. Ugovora o Europskoj uniji.

2.3 EGSO smatra da je u vremenima teškim poput ovih, s ozbiljnom gospodarskom, društvenom i političkom krizom koja pogađa Europu, potrebno provesti inovativne strategije za promicanje otvorenijeg i uključijenijeg građanstva te ojačati povjerenje svih osoba koje borave u Europskoj uniji.

2.4 Europska Komisija je objavila drugo izvješće o europskom građanstvu pod nazivom *Europski građani: tvoja prava, tvoja budućnost*, u kojem se analiziraju neke od prepreka te postojeći problemi. EGSO pozdravlja izvješće Komisije, ali također primjećuje nedostatak političke akcije povezane s državljanima trećih zemalja, koji imaju slična europska prava i slobode, ali ne i puno državljanstvo.

⁽²⁾ SL 208 C, 3. 9. 2003., str. 76.

⁽³⁾ SL 208 C, 3. 9. 2003., str. 76, točka 4.3.

⁽⁴⁾ Direktiva 2009/50.

⁽⁵⁾ Opća skupština Ujedinjenih naroda od 18.12.1990.

2.5 Odbor uvodi brojne inicijative za promicanje aktivnijeg europskog građanstva, ali upozorava na ozbiljan problem koji se javlja među mnogim mladima imigrantskog podrijetla druge i treće generacije koji su žrtva diskriminacije i isključenja, što znatno smanjuje osjećaj pripadnosti društvu koje ih tretira kao "građane drugog reda".

3. Europski program za integraciju: sudjelovanje imigranata u demokratskom procesu

3.1 EGSO je već prije 10 godina predložio da integracija bude temeljnim dijelom zajedničke imigracijske politike te je zatražio provedbu europskog programa. Vijeće je 2004. godine usvojilo Zajednička osnovna načela integracije, među kojima uključuje: „*jednakopravan pristup imigranata institucijama, dobrima i uslugama kako javnim tako i privatnim, pod istim uvjetima kao i za nacionalne građane i bez diskriminacije, nužan je uvjet za bolju integraciju.*“ te „*Sudjelovanje imigranata u demokratskom procesu i u formuliranju integracijskih politika i mjera, posebno na lokalnoj razini, pospješuje njihovu integraciju.*“

3.2 Europska Komisija u suradnji s EGSO-om razvija europski program za integraciju i promiče brojne aktivnosti za potporu državama članicama. EGSO i Komisija pokrenuli su Europski forum za integraciju⁽⁶⁾ kako bi olakšali sudjelovanje imigranata i organizacija civilnog društva.

3.3 Odbor je pridonio programu za integracije putem izrade različitih mišljenja.⁽⁷⁾

3.4 Europski forum za integracije analizirao je važnost koju za integraciju ima sudjelovanje imigranata u demokratskom procesu i smatra da one države koje imigrantima olakšavaju pristup građanskim pravima poboljšavaju integraciju. Zbog toga Odbor preporučuje da države članice u okviru svojih nacionalnih zakona usvoje fleksibilnije zakone, kako bi državljani trećih zemalja koji imaju status s dugoročnim boravištem mogli imati pristup državljanstvu.

3.5 Odbor pozdravlja uključujuću ulogu sindikata, udruga poslodavaca i nevladinih organizacija koji olakšavaju sudjelovanje imigranata u demokratskom životu svojih organizacija. Civilno društvo je usmjereno prema državljanima trećih zemalja kako bi postali aktivni članovi organizacija.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽⁷⁾ SL C 318, 29.10.2011, str. 69–75; SL C 48, 15.2.2011, str. 6–13; SL C 354, 28.12.2010, str. 16–22; SL C 347, 18.12.2010, str. 19–27; SL C 128, 18.5.2010, str. 29–35; SL C 27, 3.2.2009, str. 95–98; SL C 318, 23.12.2006, str. 128–136; SL C 125, 27.5.2002, str. 112–122.

3.6 Integracija je dvosmjerni društveni proces uzajamne prilagodbe između imigranata i domaćeg društva, koji se mora podržati putem dobrog upravljanja u Europskoj uniji na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Zajednički europski pristup ima veliku dodanu vrijednost, jer povezuje integraciju s vrijednostima i načelima Ugovora, s jednakim tretmanima i nediskriminacijom, s Poveljom o temeljnim pravima, s Europskom konvencijom o ljudskim pravima te s Europskim programom 2020.

3.7 Europsko zakonodavstvo o imigraciji mora osigurati jednak tretman i načela nediskriminacije. U tom kontekstu valja spomenuti pitanje prava i mogućnosti u jezičnom i vjerskom smislu. Odbor smatra da je inicijativa koju je usvojila Komisija predlažući Direktivu⁽⁸⁾ kako bi se olakšalo ostvarivanje prava europskih radnika u okviru slobode kretanja, jako pozitivna.

3.8 Međutim, EGSO predlaže da sve osobe koje borave u EU-u moraju imati pravedan tretman, bez obzira na njihov imigracijski status ili državljanstvo, zbog čega se moraju prevladati neke prepreke koje trenutačno postoje pri pristupu statusu građanstva u Uniji.

4. Državljanstvo, boravište i europsko građanstvo Europske unije

4.1 Odbor želi aktualizirati razmišljanje o prirodi europskog građanstva, posebice u odnosu na osobe koje su državljani trećih zemalja i koji zakonito i stabilno borave u EU-u. Potrebno je vratiti se prvobitnom pristupu, utvrđenom u zaključcima Vijeća iz Tamperea.⁽⁹⁾ Pravedan i jednak tretman između europskih građana i državljana trećih zemalja definiranih u Tampereu⁽¹⁰⁾ i dalje je jedan od političkih prioriteta, budući da se nije došlo do cilja ni nakon četrnaest godina razvoja zajedničke imigracijske politike.

4.2 Države članice su odgovorne za davanje državljanstva na temelju vlastitog zakonodavstva, budući da važeći Ugovor ne daje EU-u nikakvu nadležnost u usklađivanju zakonodavstva, pa je to, stoga, pitanje nacionalnog suvereniteta.

⁽⁸⁾ COM(2013) 236 final.

⁽⁹⁾ Europsko Vijeće u Tampereu, Zaključci Predsjedništva, 15. i 16. listopada 1999.

⁽¹⁰⁾ Točka 18. kaže:

Europska unija mora osigurati jednak tretman državljana trećih zemalja koji zakonito borave na području njezinih država članica. Odlučnija integracijska politika mora se usmjeriti na davanje tim državljanima prava i obveza usporedivih s pravima građana Unije, jednako kao što mora izbaciti diskriminaciju iz ekonomskog, društvenog i kulturnog života te razviti mjere protiv rasizma i ksenofobije.

Točka 21. zaključaka gdje se kao prioritet ustanovilo da:

„Pravni status državljana trećih zemalja mora se približiti onome državljana država članica. Europsko Vijeće ima za cilj, državljanima trećih zemalja koji su zakonito boravili u dužem razdoblju, ponuditi mogućnost dobivanja državljanstva države članice u kojoj borave.“

4.3 U svim državama članicama, udruge imigranata, sindikati i nevladine udruge razvijaju inicijative i rasprave kako bi smanjili rok i pojednostavili postupke naturalizacije i pristupa državljanstvu imigrantima te tako olakšali integraciju, imajući na umu da društva i države koji isključuju iz jednakog tretmana i prava sudjelovanja osobe koje imaju dugoročno boravište, nisu integracijski.

4.4 Koncept europskog građanstva čvrsto je usidren u Ugovorima, u pravu Zajednice i Povelji o temeljnim pravima. Ugovor (UFEU) te posebice njegov članak 20. kaže da „svaka osoba koja ima državljanstvo jedne države članice će biti građanin Unije. Građanstvo Unije se dodaje nacionalnom državljanstvu ne zamjenjujući ga.“ Državljanstvo, onako kako se određuje njegovu stjecanje i gubitak u svakom nacionalnom zakonodavnom poretku, na ovaj način predstavlja „glavni ključ“ za pristup europskom građanstvu. ⁽¹¹⁾

4.5 Bliska veza između statusa europskog građanstva i državljanstva država članica predmet je mnogih rasprava i kritika od uspostave europskog građanstva 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta. Spomenuta veza podrazumijeva, u načelu, formalno isključivanje iz građanstva Unije državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u, zbog čega su te osobe ostale „nevidljive“ u europskim raspravama o građanstvu te u sudjelovanju u političkom i demokratskom životu.

4.6 Ograničena interpretacija građanstva Unije je ona koja potvrđuje da postoji homogena i jasno utvrđena skupina osoba koja se naziva europskim građanima i druga skupina osoba kojoj pripadaju državljanima trećih zemalja koji se ne smatraju građanima Europe.

4.7 Ali, tko su ti europski „građani“? Je li primjereno ograničiti osobno područje građanstva Unije samo na one koji imaju državljanstvo država članica? Imaju li državljanima trećih zemalja već neka slična prava i slobode usporedive s pravima europskih građana? Koja su trenutna ograničenja i izazovi za građanstvo Unije? Koja je uloga političkog sudjelovanja i prava glasa u ovom kontekstu? Zašto se mnogi mladi koji su potomci imigranata smatraju „građanima drugog reda“ Ako sudjelovanje imigranata u demokratskom procesu olakšava njihovu integraciju, zašto su isključeni?

4.8 Do danas su države članice na neposredan način odlučivale o tome tko su, a tko nisu građani Unije. To se mora promijeniti kako bi građanstvo Unije postalo srce europske integracije.

⁽¹¹⁾ De Groot, G.R. (1998.), «The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship», poglavlje VI., u M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer International Law.

5. Europsko civilno građanstvo

5.1 Povelja o temeljnim pravima utvrđuje opće temelje novog poimanja građanske javnosti koja je uključenija i participativnija i za koju Odbor smatra da je potrebno razviti.

5.2 Komisija je navela da Povelja o temeljnim pravima može biti referenca za razvoj koncepta civilnog građanstva (sa zajedničkim skupom osnovnih prava i obveza) za državljane trećih zemalja.

5.3 Povelja o temeljnim pravima Europske unije ima obvezujući karakter s pravnom vrijednosti sličnoj kao i u Ugovorima. Povelja je promijenila i ojačala komponente statusa o građanstvu u Uniji. Njezino osobno područje primjene uključuje jednako europske građane kao i državljane trećih zemalja. Naslov V. posvećen je „pravima građana“, ali čak i ovdje članak 41. (temeljno pravo na dobro upravljanje ili administraciju) i članak 45. stavak 2. (temeljno pravo na slobodu kretanja i boravka) uključuje državljane trećih zemalja.

5.4 EGSO naglašava da se preostale odredbe Povelje odnose na sve ljude bez obzira na njihovo državljanstvo. Povelja ograničava diskreciju država članica u pogledu pitanja povezanih sa sigurnosti stanovanja, spajanjem obitelji, deportacijom pa čak i stjecanjem i gubitkom državljanstva. Jedan od ključnih aspekata je poglavlje VI. o pravosuđu, koje uključuje i pravo na učinkovito pravosuđe i učinkovit pravni lijek u slučaju povrede određenih temeljnih prava građanstva.

5.5 EGSO smatra da sveza između građanstva Unije i Povelje može imati duboke učinke po pitanju proširenja osobnog područja statusa o europskom državljanstvu. Jedan od najvećih izazova jest osigurati pristup učinkovitom pravnom lijeku državljanima trećih zemalja, čija su temeljna prava i slobode bile predmetom abolicije ili prekršaja od strane država članica i njihovih tijela u području europskog prava ⁽¹²⁾.

5.6 Tijekom pripremnih radova Europske konvencije, EGSO je prihvatio Rezoluciju u kojoj je predložio: „... Potrebno je poboljšati europske integracijske politike za imigrante. Odbor traži da Konvencija ispita mogućnost dodjele građanstva Unije državljanima trećih zemalja s dugoročnim boravištem ...“ ⁽¹³⁾

⁽¹²⁾ S. Carrera, M. De Somer y B. Petkova (2012.), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.

⁽¹³⁾ SL C 61, 14. 3. 2003, str. 170., točka 2.11.

5.7 U svom priopćenju o zajedničkoj migracijskoj politici, ⁽¹⁴⁾ Komisija je utvrdila cilj stvaranja europskog zakonodavnog okvira za prijem i boravak državljana trećih zemalja i zajednički pravni statut, koji bi se temeljio na načelu pružanja prava i obveza na jednakost s državljanima, ali koji bi se razlikovali po duljini boravka.

5.8 Dopuštenje imigrantima da steknu građanstvo nakon minimalnog razdoblja od pet godina moglo bi biti dovoljno jamstvo za mnoge imigrante da se uspješno integriraju u društvo, ili bi moglo biti prvi korak prema stjecanju državljanstva države članice.

5.9 EGSO je u svom mišljenju o *Uključivanju u građanstvo Europske unije* naveo da bi širi pojam europskog građanstva odgovarao pojmu usvojenom od strane Europske Komisije pod nazivom „civilno građanstvo“.

5.10 Odbor podupire „civilno građanstvo“ koje bi se na europskoj razini trebalo shvatiti kao 'građanstvo koje sudjeluje i koje je uključeno', za sve osobe koje kontinuirano borave na području Unije i gdje bi načelo jednakosti svih ljudi pred zakonom činilo jednu od središnjih osi. EGSO je već naveo u svom mišljenju na temu *Uključivanje u građanstvo Europske Unije* da bi se na ovaj način došlo do „dogovora o jednakom tretmanu s ciljem promicanja i olakšavanja građanske integracije državljana trećih zemalja, koji kontinuirano i zakonito borave u jednoj od država članica Europske Unije (jednakost pred zakonom)“ te postiglo rješenje za trenutnu diskriminaciju s kojom se suočavaju državljanima trećih zemalja.

6. Deset godina kasnije i dalje se javljaju problemi koje je potrebno riješiti

6.1 Tijekom proteklog desetljeća Europa je pokrenula politike, usvojila zakone i odredila sudsku praksu, što je jako važno i za građanstvo Unije, kao i za status državljana trećih zemalja. Ovi procesi doveli su do postupnog proširenja prava, sloboda i jamstava europskog građanstva na temelju boravišta. EGSO smatra, međutim, da je spomenuto proširenje nepotpuno te da ima previše ograničenja.

6.2 Jedan od najvažnijih koraka u zakonodavnom području je usvajanje **Direktive o građanstvu 2004/38**, koja je u samo jednom pravnom elementu uskladila prijašnji raspršeni i rascjepkani europski pravni okvir o slobodi kretanja i boravku. EU je bila osobito aktivna u priznavanju prava i antidiskriminacijskih odredbi prema državljanima trećih zemalja koji su članovi

obitelji europskih građana. Direktiva izričito priznaje za članove obitelji, koji su državljanima trećih zemalja, različita prava i slobode koji su po prirodi vrlo slični onima koji se dodjeljuju europskim građanima.

6.2.1 EGSO dijeli mišljenje Komisije koja je pokazala da je jedan od najvažnijih izazova učiniti dostupnim prava predviđena Direktivom svim osobama u svakodnevnom životu, uklanjajući neke loše nacionalne prakse, kao i pružiti učinkovitu pravnu zaštitu onima čije su slobode građanstva bile povrijeđene.

6.2.2 Dok ova „građanska prava“ potječu izravno iz obiteljskih odnosa, njihov pristup moguće je aktivirati samo u vrijeme kada europski državljanima i njihovi obiteljski članovi ostvaruju slobodu kretanja ili prelaze u drugu državu članicu. Postupak intraeuropske mobilnosti ostaje jedan od uvjeta kako bi se mogla ostvariti zaštita koju je europsko građanstvo dodijelilo obiteljskim članovima. ⁽¹⁵⁾ Direktivom se također utvrđuje pravo trajnog boravišta spomenutim obiteljskim članovima nakon razdoblja stalnog boravišta od pet godina.

6.2.3 Međutim, EGSO smatra da državna tijela još uvijek održavaju zakone i prakse koji ometaju slobodu kretanja i boravka članovima obitelji europskih građana. Također, još uvijek postoje obrnute diskriminirajuće situacije koje trpe strani članovi obitelji europskih građana, koje također moraju biti riješene. ⁽¹⁶⁾

6.3 **Sud pravde EU-a** bio je vrlo aktivan te je na proaktivan način odigrao pozitivnu ulogu u zaštiti i tumačenju normativnih kontura i individualnih prava europskog građanstva. ⁽¹⁷⁾ Sud je potvrdio da je europsko građanstvo temeljni status europskih građana. ⁽¹⁸⁾

6.3.1 EGSO pozdravlja sudsku praksu koja je proizašla iz Suda u Luksemburgu o građanstvu i napominje da joj se, s donošenjem Direktive, priključila i većina sudske prakse Suda Europske unije, budući da je skupio najvažnije kazne u slučajevima koje se odnose na slobodu kretanja i europsko građanstvo, koje su se pojavile do 2004.

⁽¹⁵⁾ Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

⁽¹⁶⁾ Godišnje europsko izvješće o slobodnom kretanju radnika u Europi 2010. - 2011., K. Groenendijk et al., siječanj, 2012., Europska Komisija, DG EMPL. Vidi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

⁽¹⁷⁾ Kostakopoulou, T. (2007.), «European Citizenship: Writing the Future», *European Law Journal*, Posebna izdanja o građanstvu u EU-u, Vol. 13, br. 5, str. 623. - 646.

⁽¹⁸⁾ C-184/99, Grzelczyk.

⁽¹⁴⁾ COM(2000) 757 final.

6.3.2 Sud Europske unije također je razvio sveobuhvatnu sudsku praksu o općim načelima Europskog prava, ⁽¹⁹⁾ koja se odnose na razmjernost i nediskriminaciju i vrijede za sve osobe, bez obzira na njihovo državljanstvo ili migracijski status, koje su pogođene radnjama ili pravom Unije. Sudska praksa je dosegla čak i nadležnost država članica po pitanjima stjecanja i gubitka građanstva i njihovih implikacija za europsko građanstvo i prava koja se na to vežu.

6.3.3 Sud je u više navrata pokazao da su u ostvarivanju svojih nadležnosti nad pitanjima o državljanstvu, države članice dužne obratiti posebnu pozornost na posljedice svojih zakona i odluka u okviru Europskog zakona o građanstvu i slobodi kretanja, posebice, u punom ostvarivanju prava i sloboda svojstvenih građanstvu Unije. ⁽²⁰⁾

6.4 **Od 2003. godine na snazi je paket europskih prava o imigraciji**, s pravnim instrumentima vezanim za uvjete ulaska i boravka državljana trećih zemalja, koja nude prava i jamstva od kojih su neka slična onima predviđenim za europske građane. **Direktiva 2003/109** ⁽²¹⁾ o statusu državljana trećih zemalja s dugoročnim boravkom uspostavila je zajednički pravni status za državljanu trećih zemalja koji zakonito i kontinuirano borave na prostoru jedne države članice u razdoblju od pet godina.

6.4.1 EGSO naglašava da je filozofija Direktive približavanje statusa među europskim građanima i državljanima trećih zemalja koji dugoročno borave, kao i zaštita njihove sigurnosti tijekom boravka u Uniji. Međutim, zajednički status još uvijek ne nudi jednakost i puno građanstvo tim osobama, nego „kvazi jednakost“ ili „kvazi građanstvo trećeg stupnja“ koje podliježe brojnim uvjetima. ⁽²²⁾ Kao što je Europska Komisija navela u svom izvješću o provedbi Direktive, ⁽²³⁾ dok god članak 11. Direktive pruža „kvazi jednak tretman“ među državljanima trećih zemalja s dugoročnim boravištem i europskim državljanima, postoji ozbiljan nedostatak informacija što se tiče načina na koji se provodi, uzrokujući time problem u učinkovitoj izvedbi.

⁽¹⁹⁾ De Groot, G.R. (2005.), «Towards a European Nationality Law», en H. Schneider (ed.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Vol. I, str. 13. - 53.

⁽²⁰⁾ Vidi način primjene sljedećih slučajeva: C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur, o C-135/08, Rottmann.

Vidi J. Shaw (ed) (2012.), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, EUDO Citizenship Observatory, Florencia.

⁽²¹⁾ Za raspravu o Direktivi i njezinom podrijetlu, vidi S. Carrera (2009.), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

⁽²²⁾ Vidi članak 11. Direktive. Groenendijk, K. (2006.), «The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals», en R. Bauböck, E. Ersoyl, K. Groenendijk y H. Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality*, Volume I: *Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 385. - 410.

⁽²³⁾ COM(2011) 585: Izvješće o primjeni Direktive 2003/109.

6.4.2 S druge strane, Direktiva predviđa, kao jedan od vidova njezine dodane vrijednosti, mogućnost ostvarivanja slobode kretanja ili mobilnosti u drugu državu članicu i dobivanja „kvazi jednakog“ tretmana. Uključivanje intraeuropske dimenzije mobilnosti ili slobode kretanja podsjeća na isti model građanstva u Uniji koji slijedi u Europskom pravu o građanstvu po pitanju poticanja intraeuropske mobilnosti.

6.5 Druge direktive koje pripadaju europskom pravu o imigraciji također uključuju fokus i dimenziju „intraeuropske mobilnosti“, slične statusu dugoročnog boravka, kako bi poboljšali privlačnost europskih tržišta rada, **kao Direktiva 2009/50 o Plavoj karti za visokokvalificirane imigrante**.

6.6 Međutim, zbog neispravnih provedbi direktiva od strane pojedinih država članica, EGSO smatra da se uvjeti i kriteriji koji vrijede za državljanu trećih zemalja i njihove obitelji za boravak i rad u drugim državama članicama, različitim od onih koje su im odobrile europsku dozvolu, ne mogu usporediti s prekograničnom slobodom kretanja europskih građana.

6.7 Osim toga, rascjepkani i sektorski karakter zakonodavnog okvira po pitanju zakonske imigracije ne pogoduje jednakom tretmanu i jedinstvenom pravnom okviru državljana trećih zemalja koji borave i žele ostvariti slobodu kretanja u EU-u. ⁽²⁴⁾

7. Dijalog s matičnim državama

7.1 Odbor je u drugim mišljenjima predložio da se poboljša politički i društveni dijalog s matičnim državama imigranata koji žive u Europi. EGSO izražava zadovoljstvo zbog raznih dogovora koji su postignuti.

7.2 Ovaj dijalog treba uključivati i građanska prava. Odbor smatra da su dogovori između država koji dozvoljavaju dvojno državljanstvo pozitivni kako bi državljanu trećih zemalja mogli raspolagati građanskim, društvenim i političkim pravima.

7.3 Međutim, neke države članice politička prava uvjetuju s uzajamnošću. Odbor napominje da je riječ o pozitivnom instrumentu, ali u nekim slučajevima javlja se ograničenje prava osoba kada se matične zemlje ne slažu s kriterijem reciprociteta.

⁽²⁴⁾ S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.

7.4 EGSO izražava želju da vanjska politika EU-a u okviru Ujedinjenih naroda učini velike napore za globalno upravljanje međunarodnim migracijama, na temelju - među ostalim međunarodnim pravnim instrumentima provedbe - Opće deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodne konvencije UN-a o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji (Odbor je predložio EU-u ⁽²⁵⁾ njegovu ratifikaciju), Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodne organizacije rada (ILO).

Bruxelles, 16. listopada 2013.

*Predsjednik Europskog
gospodarskog i socijalnog odbora*
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ SL C 302 od 7.12.2004, str. 49.