



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 07.09.2001
COM(2001) 506 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Τρίτη έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα έκθεση εστιάζεται στα δικαιώματα που προβλέπονται στο δεύτερο μέρος της συνθήκης ΕΚ. Εντούτοις, περιλαμβάνει και τις προόδους που έχουν επιτευχθεί σε τομείς οι οποίοι συνδέονται στενά με την ιθαγένεια υπό την ευρεία έννοια του όρου, όπως είναι η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περιλαμβανομένης της καταπολέμησης κάθε παράνομης διακριτικής μεταχείρισης.

Στο πλαίσιο αυτό, δύο κείμενα αξίζουν ιδιαίτερη προσοχή: η πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών και ο «Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα διαμονής

Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, η οποία ενεκρίθη από την Επιτροπή στις 23 Μαΐου 2001, εντάσσεται στο νομικό και πολιτικό περιβάλλον που έχει προκύψει από την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης. Στόχος της είναι, ιδίως, η αντικατάσταση των διαφόρων νομοθετικών κειμένων που ισχύουν σήμερα στον συγκεκριμένο τομέα από ενιαίο νομοθετικό κείμενο, καθώς επίσης η χαλάρωση και απλούστευση των όρων και των διατυπώσεων που σχετίζονται με την άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος και η αποσαφήνιση των περιορισμών που μπορούν να επιβληθούν σε αυτό για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας.

Η μεγάλη καινοτομία την οποία εισάγει η πρόταση είναι ότι έπειτα από τέσσερα έτη συνεχούς διαμονής, ο πολίτης αποκτά δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής. Αφ' ης στιγμής αποκτηθεί, το εν λόγω δικαίωμα δεν υπόκειται πλέον σε κανέναν όρο.

Η πρόταση οδηγίας χαλαρώνει και απλουστεύει σημαντικά τους όρους και τις διατυπώσεις που σχετίζονται με την άσκηση του υπόψη δικαιώματος. Σε αυτήν οριοθετείται και αποσαφηνίζεται η δυνατότητα άρνησης ή τερματισμού της διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

Η οδηγία δίδει με τον τρόπο αυτό λύση στα κύρια προβλήματα και εμπόδια που υπάρχουν για την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και τα οποία έχουν διαπιστωθεί επανειλημμένως από την Επιτροπή.

Ο «Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων»

Στις 3 και 4 Ιουνίου 1999 στην Κολωνία, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων συμφώνησαν σχετικά με την ανάγκη θέσπισης ενός *Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, προκειμένου η εξέχουσα σημασία και η έκταση των δικαιωμάτων αυτών να καταστούν πιο εμφανείς στους πολίτες της Ένωσης.

Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκληση ενός οργάνου *ad hoc* (το οποίο ονομάστηκε «Συνέλευση»), στο οποίο θα μετείχαν αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των εθνικών κοινοβουλίων, των εθνικών κυβερνήσεων και της Επιτροπής.

Μεταξύ της 17ης Δεκεμβρίου 1999 (ημερομηνία της πρώτης συνεδρίασής της) και της 2ας Οκτωβρίου 2000 (ημερομηνία υποβολής του σχετικού κειμένου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μπιαρίτς), η Συνέλευση επιτέλεσε αξιολογώτατο έργο, δεδομένου ότι πέτυχε μία πολύ μεγάλη σύγκλιση των απόψεων γύρω από ένα προσχέδιο του Χάρτη, το οποίο είναι φιλόδοξο, καινοτόμο, αλλά και ρεαλιστικό.

Ο Χάρτης αποτέλεσε αντικείμενο διακήρυξης των τριών οργάνων στη Νίκαια. Δεν έχει ενσωματωθεί στο κείμενο των συνθηκών, πλην όμως ο νομικός του χαρακτήρας πρέπει να εξετασθεί με βάση τις δημόσιες συζητήσεις που έχουν ξεκινήσει ενόψει της προετοιμασίας της διακυβερνητικής διάσκεψης του 2004.

Στον Χάρτη είναι συγκεντρωμένα για πρώτη φορά σε ένα και το αυτό κείμενο όλα τα δικαιώματα των προσώπων: αστικά και πολιτικά δικαιώματα, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Χάρτης περιλαμβάνει ένα προοίμιο και ακολουθούν 54 άρθρα. Πέραν των γενικών διατάξεων που βρίσκονται στο τέλος του κειμένου (άρθρα 51 έως 54), τα άρθρα έχουν χωριστεί σε ενότητες με άξονα έξι θεμελιώδεις αξίες: αξιοπρέπεια (άρθρα 1 έως 5), ελευθερίες (άρθρα 6 έως 19), ισότητα (άρθρα 20 έως 26), αλληλεγγύη (άρθρα 27 έως 38), ιθαγένεια (άρθρα 39 έως 46) και δικαιοσύνη (άρθρα 47 έως 50).

Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Χάρτη, οι διατάξεις του απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Το κεφάλαιο V του Χάρτη, σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, περιλαμβάνει τα δικαιώματα που προβλέπονται στο δεύτερο μέρος της συνθήκης ΕΚ: δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 39), δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές (άρθρο 40), δικαίωμα προσφυγής στον Διαμεσολαβητή (άρθρο 43), δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 44), ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής (άρθρο 45), διπλωματική και προξενική προστασία (άρθρο 46). Το κεφάλαιο V του Χάρτη περιλαμβάνει επίσης το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (άρθρο 42), το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 255 της συνθήκης, καθώς επίσης, στο άρθρο 41, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, το οποίο υπαγορεύεται από την επίγνωση της συνεχώς αυξανόμενης βαρύτητας μιας δίκαιης διοικητικής διαδικασίας για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων και συμφερόντων των προσώπων. Το δικαίωμα χρηστής διοίκησης αποτελεί καινοτομία του Χάρτη και απηχεί τις αρχές που έχουν διατυπωθεί εν προκειμένω σε μεγάλο όγκο νομολογίας του Δικαστηρίου.

Δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι το ποσοστό συμμετοχής των πολιτών της Ένωσης, στο κράτος μέλος κατοικίας τους, στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τον Ιούνιο του 1999 υπήρξε πολύ χαμηλό (9%), αν και το ποσοστό αυτό είναι αυξημένο σε σύγκριση με το αντίστοιχο ποσοστό του 1994 και βαίνει αυξανόμενο σε όλα τα κράτη μέλη πλην της Γερμανίας.

Η Επιτροπή παροτρύνει όλα τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή ένα σύστημα άμεσης και προσωπικής επικοινωνίας με τους κοινοτικούς εκλογείς και τα ενθαρρύνει να εφαρμόσουν και άλλα μέτρα για τον ίδιο σκοπό, όπως είναι η θέση στη διάθεση των ενδιαφερομένων εντύπων αίτησης εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους επ' ευκαιρία κάθε επαφής τους με τις τοπικές ή εθνικές αρχές.

Σε ό,τι αφορά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, η Επιτροπή πρόκειται να καταρτίσει, πριν από το Μάρτιο του 2002, έκθεση στην οποία θα καταγράφονται τα αποτελέσματα της εφαρμογής της σχετικής οδηγίας, καθώς και η εξέλιξη του εκλογικού σώματος μετά τη θέση σε ισχύ της οδηγίας.

Δικαίωμα σε διπλωματική και προξενική προστασία

Οι αποφάσεις που ελήφθησαν από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την υλοποίηση του συγκεκριμένου δικαιώματος δεν έχουν τεθεί σε ισχύ, διότι μερικά από τα κράτη μέλη δεν έχουν θεσπίσει στην εγχώρια έννομη τάξη τους τις διαδικασίες που απαιτούνται για την εφαρμογή του.

Παρόλα αυτά, στην πράξη υπάρχουν ενδείξεις ότι όλα τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα προκειμένου να διασφαλισθεί η παροχή διπλωματικής και προξενικής προστασίας στους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες στις οποίες δεν διαθέτει αντιπροσωπεία το κράτος καταγωγής του εκάστοτε πολίτη της Ένωσης.

Δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δικαίωμα προσφυγής στον Διαμεσολαβητή

Ο αριθμός των αναφορών προς το Κοινοβούλιο παρουσιάζει μικρή πτωτική τάση (3274 αναφορές κατά την περίοδο 1997-2000 έναντι 3628 αναφορών κατά την περίοδο 1994-1997), αν και εξακολουθεί να είναι αρκετά υψηλός.

Ο μεγάλος αριθμός των αναφορών που κηρύχθηκαν απαράδεκτες αποδεικνύει ότι οι πολίτες δεν έχουν σαφή αντίληψη των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των δικαιωμάτων που τους προσπορίζει η ιθαγένεια της Ένωσης.

Ο αριθμός των καταγγελιών που υποβλήθηκαν στον Διαμεσολαβητή δεν έπαυσε να αυξάνεται κατά την περίοδο των ετών 1997-1999 (1181 καταγγελίες το 1997, 1372 το 1998 και 1577 το 1999). Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί το μεγάλο ποσοστό των καταγγελιών που κηρύχθηκαν απαράδεκτες (73% το 1997, 69% το 1998 και 73% το 1999), με το σκεπτικό ότι δεν ενέπιπταν στην εντολή του Διαμεσολαβητή της Ένωσης.

Μέτρα για την καταπολέμηση του ρατσισμού

Το 1997 ανακηρύχθηκε ευρωπαϊκό έτος κατά του ρατσισμού. Το εν λόγω ευρωπαϊκό έτος έδωσε την ευκαιρία για την ανάληψη πρωτοβουλιών και την πραγματοποίηση σημαντικών προόδων στον τομέα της καταπολέμησης του ρατσισμού. Μεταξύ αυτών μπορεί να αναφέρει κανείς το πρόγραμμα δράσης κατά του ρατσισμού, τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου κατά του ρατσισμού και την ίδρυση παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας. Ο ρατσισμός αντιπροσωπεύει απειλή για τις ευρωπαϊκές μας κοινωνίες. Για την αντιμετώπιση αυτής της μάστιγας, ο ρόλος που καλούνται να επιτελέσουν τα ευρωπαϊκά όργανα είναι σημαντικός.

Μέτρα κατά των διακρίσεων

Η Επιτροπή ενέκρινε σειρά μέτρων με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 13 της συνθήκης ΕΚ. Η οδηγία 2000/43/ΕΚ στοχεύει στο να απαγορευθούν σε όλα τα κράτη μέλη οι παντός φύσεως διακρίσεις που στηρίζονται στη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή σε διάφορους τομείς, όπως αυτός της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης, της υγειονομικής περίθαλψης και της πρόσβασης σε αγαθά ή υπηρεσίες. Η οδηγία 2000/78/ΕΚ αποβλέπει στη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων στους τομείς της απασχόλησης και της εργασίας οι οποίες στηρίζονται στη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την ύπαρξη αναπηρίας, την ηλικία ή τον γενετήσιο προσανατολισμό. Τέλος, με την απόφαση 2000/750/ΕΚ θεσπίστηκε κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Τα ανωτέρω κείμενα μαρτυρούν τη φιλοδοξία της Κοινότητας να προαγάγει μία δικαιότερη κοινωνία και στηρίζονται σε μία ρεαλιστική προσέγγιση, υπό την έννοια ότι οι προσπάθειες επικεντρώνονται στους βασικούς τομείς όπου εκδηλώνονται διακρίσεις.

Ενημέρωση των πολιτών

Στην παρούσα έκθεση υπογραμμίζεται επανειλημμένως η ανάγκη βελτίωσης της ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τα δικαιώματά τους.

Κατά τα τελευταία έτη, ανελήφθησαν σημαντικές πρωτοβουλίες, όπως είναι η δρομολόγηση του «Διαλόγου με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» και η δημιουργία του «Europe Direct» και της «Υπηρεσίας προσανατολισμού των πολιτών».

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
2.	Η ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	8
3.	ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΠΟΡΡΕΟΥΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	9
3.1.	Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.....	9
3.1.1.	<i>Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.....</i>	<i>9</i>
3.1.2.	<i>Η εφαρμογή των οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μη οικονομικώς ενεργών ατόμων, των συνταξιούχων και των σπουδαστών.....</i>	<i>11</i>
3.1.3.	<i>Η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα ειδικά μέτρα που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.....</i>	<i>13</i>
3.1.4.	<i>Κινητικότητα για λόγους εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και έρευνας.....</i>	<i>14</i>
3.2.	Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος κατοικίας	16
3.2.1.	<i>Δημοτικές και κοινοτικές εκλογές</i>	<i>16</i>
3.2.2.	<i>Εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....</i>	<i>17</i>
3.3.	Δικαίωμα σε διπλωματική και προξενική προστασία.....	19
3.4.	Το δικαίωμα αναφοράς.....	20
3.5.	Ο Διαμεσολαβητής της Ένωσης.....	22
4.	ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ.....	23
4.1.	Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης.....	24
4.1.1.	<i>Η συμβατική μέθοδος:</i>	<i>24</i>
4.1.2.	<i>Το περιεχόμενο του Χάρτη:</i>	<i>25</i>
4.1.3.	<i>Οι μελλοντικές εξελίξεις όσον αφορά τον Χάρτη:</i>	<i>26</i>
4.2.	Νομικά κείμενα για την καταπολέμηση των διακρίσεων	27
4.3.	Το πρόγραμμα «Δάφνη».....	28
4.4.	Μέτρα καταπολέμησης του ρατσισμού	29
5.	Η ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	31

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 22 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κάθε τρία έτη σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος μέρους. Η έκθεση αυτή λαμβάνει υπόψη την εξέλιξη της Ένωσης.

Κατ' εφαρμογή της ανωτέρω διάταξης έχουν εκδοθεί μέχρι τώρα δύο εκθέσεις. Η πρώτη¹ κάλυπτε το έτος 1993. Η δεύτερη² κάλυπτε την περίοδο από το 1994 μέχρι το 1996.

Η παρούσα τρίτη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης πρέπει συνεπώς να καλύπτει τα έτη 1997, 1998 και 1999. Πλην όμως, η Επιτροπή έκρινε ότι η παρούσα τρίτη έκθεση θα ήταν σκόπιμο να περιλαμβάνει αναφορά σε δύο σημαντικές εξελίξεις που έχουν σημειωθεί σε σχέση με την ιθαγένεια: πρόκειται για τη διακήρυξη του «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων» (κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000) και την έκδοση από την Επιτροπή της πρότασης οδηγίας³ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών (πρόκειται για την «αναμόρφωση» του δικαιώματος διαμονής).

Ως εκ τούτου, η παρούσα τρίτη έκθεση θα καλύπτει μακρύτερη χρονική περίοδο, η οποία εξικνείται μέχρι την έκδοση από την Επιτροπή της πρότασης οδηγίας της για την αναμόρφωση του δικαιώματος διαμονής.

Κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 22 της συνθήκης ΕΚ, η παρούσα έκθεση θα επικεντρωθεί στην **εφαρμογή των διατάξεων του δεύτερου μέρους της συνθήκης ΕΚ**, το οποίο ακριβώς τιτλοφορείται «Ιθαγένεια της Ένωσης». Η έκθεση περιλαμβάνει συνεπώς ανασκόπηση του περιεχομένου της ιθαγένειας της Ένωσης, της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος κατοικίας στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας και των δικαιωμάτων αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προσφυγής στον Διαμεσολαβητή της Ένωσης.

Ωστόσο, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 17 της συνθήκης ΕΚ, *οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη*. Τα δικαιώματα τα οποία περιλαμβάνονται στο δεύτερο μέρος της συνθήκης, που φέρει τον τίτλο «Ιθαγένεια της Ένωσης», συγκροτούν τον σκληρό πυρήνα των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια, αλλά η ουσία της ιθαγένειας δεν εξαντλείται στα δικαιώματα αυτά. Η συνθήκη ΕΚ αναγνωρίζει και άλλα δικαιώματα στους πολίτες της Ένωσης τα οποία προβλέπονται σε άλλα τμήματα των συνθηκών, όπως είναι η απαγόρευση κάθε διάκρισης με βάση την ιθαγένεια (άρθρο 12).

¹ Έγγραφο COM(93) 702 τελικό.

² Έγγραφο COM(97) 230 τελικό.

³ Έγγραφο COM(2001) 257 τελικό.

Συνεπώς, η παρούσα τρίτη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης ενδείκνυται να πραγματεύεται τα ειδικά δικαιώματα που περιλαμβάνονται στο δεύτερο μέρος της συνθήκης ΕΚ και επίσης να περιέχει αναφορά στα θέματα που συνδέονται προδήλως με την ιθαγένεια της Ένωσης, όπως είναι η καταπολέμηση των πάσης φύσεως διακρίσεων και, γενικότερα, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση.

2. Η ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ο ορισμός της έννοιας της ιθαγένειας είναι δυσχερής, ιδίως σε συνάρτηση με τους λίαν παραπλήσιους όρους της «υπηκοότητας» ή ακόμη και της «ταυτότητας». Αν γίνει δεκτό ότι, όπως υποστήριζε ο Condorcet, *ο άνθρωπος δεν γεννιέται πολίτης, αλλά γίνεται πολίτης, μέσω της παιδείας*, διαπιστώνουμε ότι σύμφωνα με τη συνθήκη ΕΚ η σύσταση της ιθαγένειας της Ένωσης είναι αποτέλεσμα μιας πεζότερης λογικής: *πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους*. Συνεπώς, η ιθαγένεια της Ένωσης, όπως έχουν υπογραμμίσει οι σχολιαστές, έχει «συμπληρωματικό» χαρακτήρα και προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια καθώς και, ανάλογα με την περίπτωση, στην περιφερειακή και τοπική ιθαγένεια, στο πλαίσιο μιας ιθαγένειας πολλαπλών επιπέδων. Η αρχή αυτή διατυπώνεται ρητώς στη συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία προστέθηκε η ακόλουθη φράση στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 17: *«Η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια»*.

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι πολίτες δεν αντιλαμβάνονται πάντα ορθά τη σχέση μεταξύ της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους και της ιθαγένειας της Ένωσης⁴.

Συνεπώς, δεν είναι άσκοπο να διευκρινισθεί ότι:

- εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της υπηκοότητας του εν λόγω κράτους μέλους. Τούτο καθίσταται σαφές στη δήλωση αριθ. 2 η οποία επισυνάπτεται στη συνθήκη του Μάαστριχτ (με την οποία καθιερώθηκε η ιθαγένεια της Ένωσης): *όταν στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας γίνεται αναφορά στους υπηκόους των κρατών μελών, το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους*
- δεν υπάρχει αυτοτελής τρόπος κτήσης της ιθαγένειας της Ένωσης. Η υπηκοότητα ενός κράτους μέλους είναι ο μοναδικός τρόπος κτήσης της ιθαγένειας της Ένωσης. Από την άλλη πλευρά, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να αμφισβητήσουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, ακόμη και αν ο ενδιαφερόμενος είναι συγχρόνως υπήκοος τρίτης χώρας⁵.

⁴ Η Επιτροπή είναι αποδέκτης ενός μη αμελητέου αριθμού επιστολών με τις οποίες ζητούνται πληροφορίες για τις διατυπώσεις απόκτησης της ιθαγένειας της Ένωσης, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να έχει αποκτήσει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους. Βλ. επίσης τη δήλωση του κ. Emil Scuka, προέδρου της Διεθνούς Ενώσεως των Ρόμα, στο πλαίσιο συνέντευξης τύπου στην ιταλική Γερουσία στις 4 Δεκεμβρίου 2000: «Για τους Ρομά της Ευρώπης, η μόνη ιθαγένεια που ενδείκνυται πραγματικά είναι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια» (δήλωση προερχόμενη από ανταπόκριση του ειδησεογραφικού πρακτορείου France Presse, της 4ης Δεκεμβρίου 2000).

⁵ Υπόθεση C-369/90, *Micheletti*, απόφαση της 7.7.1992, Συλλογή της νομολογίας 1992, σελ. I-4239.

Η ιθαγένεια της Ένωσης είναι, ταυτοχρόνως, παράγοντας νομιμοποίησης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, χάρη σε αυτή τούτη την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, και θεμελιώδες στοιχείο για τη δημιουργία της πεποίθησης των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι μετέχουν σε αυτήν, δηλαδή μιας πραγματικής ευρωπαϊκής ταυτότητας.

Κατά την αξιολόγηση του περιεχομένου της ιθαγένειας της Ένωσης, πρέπει να αποφευχθεί κάθε απόπειρα παραλληλισμού με την εθνική ιθαγένεια. Ως εκ του τρόπου σύστασής της, αλλά και με βάση τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτήν, η ιθαγένεια της Ένωσης αποτελεί ιδιότυπο μόρφωμα και δεν είναι δυνατό να συγκριθεί με την εθνική ιθαγένεια ενός κράτους μέλους.

Στο πλαίσιο αυτής της πολλαπλής και πολυεπίπεδης νέας ιθαγένειας, η ιθαγένεια της Ένωσης λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με την εθνική ιθαγένεια, χωρίς ωστόσο να την αντικαθιστά.

3. ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΠΟΡΡΕΟΥΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.1. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής

3.1.1. Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής

Σύμφωνα με το άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Το εν λόγω δικαίωμα, το οποίο εντάσσεται στο δεύτερο μέρος της συνθήκης, έχει θεμελιώδη και προσωποπαγή χαρακτήρα.

Όπως υπογραμμιζόταν στη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης, το δικαίωμα εισόδου και διαμονής των πολιτών της Ένωσης διέπεται από ένα περίπλοκο σύνολο νομοθετικών κειμένων, το οποίο αποτελείται από δύο κανονισμούς (εκ των οποίων ο ένας είναι της Επιτροπής) και εννιά οδηγίες. Τα κείμενα αυτά, τα οποία έχουν ως νομική βάση διάφορες διατάξεις της συνθήκης ΕΚ, καλύπτουν διαφορετικές κατηγορίες δικαιούχων και ενίοτε προβλέπουν ειδικά δικαιώματα τα οποία αναγνωρίζονται στη συγκεκριμένη κατηγορία στην οποία εμπίπτει ο εκάστοτε δικαιούχος.

Η ανάγκη αναμόρφωσης του υπόψη νομοθετικού πλαισίου, με γνώμονα την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης, διαπιστώθηκε από την Επιτροπή⁶, επιβεβαιώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Δεκέμβριο του 1993⁷ και επαναβεβαιώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας⁸.

Η εν λόγω διαδικασία αναμόρφωσης συνεπαγόταν ορισμένες δυσκολίες, οι οποίες είναι γνωστές και έχουν εξηγηθεί λεπτομερώς στη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης⁹.

⁶ Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με την προσαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας στην αρχή της επικουρικότητας: COM(93) 545 τελικό, της 24.11.1993.

⁷ Συμπεράσματα του Συμβουλίου – Δελτίο ΕΚ αριθ. 12, 1993, σελ. 14, σημείο I.14.

⁸ Συμπεράσματα του Συμβουλίου, παράρτημα I, σημείο I, η), περίπτωση τρίτη.

⁹ Βλ. το σημείο 4.3, σελ. 17-18.

Στις 23 Μαΐου 2001, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών¹⁰. Η νομική βάση του εν λόγω κειμένου είναι τα άρθρα 12, 18 παράγραφος 2, 40, 44 και 52 της συνθήκης¹¹.

Η εν λόγω πρόταση οδηγίας εντάσσεται στο νομικό και πολιτικό περιβάλλον που προέκυψε από την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης. Λαμβάνει υπόψη τα πορίσματα της έκθεσης της ομάδας υψηλού επιπέδου για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνέχεια στις συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου¹², τη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια, τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου.

Οι στόχοι της πρότασης οδηγίας είναι οι εξής:

- η αντικατάσταση των διαφόρων υφιστάμενων νομοθετικών κειμένων από ένα και μοναδικό νομοθετικό κείμενο·
- η χαλάρωση των όρων και διατυπώσεων που ισχύουν για την άσκηση από τους πολίτες της Ένωσης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη μέλη·
- η καθιέρωση δικαιώματος μόνιμης διαμονής·
- η διευκόλυνση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των μελών της οικογενείας·
- η αποσαφήνιση και οριοθέτηση των περιορισμών που μπορούν να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας.

Στο πεδίο εφαρμογής της πρότασης οδηγίας εμπίπτουν όλες τις κατηγορίες προσώπων στα οποία αναγνωρίζεται δικαίωμα διαμονής: μισθωτοί και μη μισθωτοί εργαζόμενοι, σπουδαστές, μη οικονομικώς ενεργά άτομα και συνταξιούχοι.

Η πρόταση περιορίζει στο απολύτως αναγκαίο τους όρους και τις διοικητικές διατυπώσεις που ισχύουν για την άσκηση του δικαιώματος διαμονής. Όταν η διαμονή είναι βραχύτερη του εξαμήνου, είναι αρκετή η κατοχή εγγράφου πιστοποιούντος την ταυτότητα. Όταν η διάρκεια της διαμονής υπερβαίνει τους έξι μήνες, ο πολίτης της Ένωσης οφείλει να διαβεβαιώσει, με απλή δήλωσή του, το κράτος μέλος υποδοχής ότι ασκεί κάποια οικονομική δραστηριότητα ή ότι διαθέτει επαρκείς πόρους και ασφάλιση ασθένειας. Για μία πρώτη περίοδο διαμονής μέχρι τέσσερα έτη, το δελτίο διαμονής για τους πολίτες της Ένωσης καταργείται και αντικαθίσταται από την εγγραφή ενώπιον των ληξιαρχικών υπηρεσιών του τόπου κατοικίας.

¹⁰ Έγγραφο COM(2001) 257.

¹¹ Κρίθηκε αναγκαία η επίκληση ως νομικής βάσης των άρθρων 40, 44 και 52, τα οποία καλύπτουν τα άτομα που αναπτύσσουν οικονομική δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να μη θιγούν τα ειδικά δικαιώματα που προβλέπονται για τη συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων.

¹² Έγγραφο COM(1998) 403.

Η μεγάλη καινοτομία που εισάγει η πρόταση είναι ότι, έπειτα από τέσσερα έτη συνεχούς διαμονής, ο πολίτης αποκτά δικαίωμα μόνιμης διαμονής, το οποίο, αφ' ης στιγμής κτηθεί, παύει να τελεί υπό όρους και βεβαιούται με ειδικό προς τούτο έγγραφο.

Η πρόταση διευκολύνει επίσης την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των μελών της οικογενείας. Τα μέλη της οικογενείας που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας απολαύουν ομοίως αυξημένης νομικής προστασίας, π.χ. σε περίπτωση θανάτου του πολίτη της Ένωσης από τον οποίον εξαρτώνται ή σε περίπτωση λύσης του γάμου, υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Τέλος, με την πρόταση οριοθετείται σαφέστερα η δυνατότητα απαγόρευσης ή τερματισμού της διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Η πρόταση κατοχυρώνει την καλύτερη προστασία, διοικητική και δικαστική, των πολιτών της Ένωσης κατά την εφαρμογή μέτρων με τα οποία περιορίζεται το δικαίωμα διαμονής τους. Σύμφωνα, μάλιστα, με την πρόταση, παρέχεται πλήρης προστασία στους ανήλικους και στα πρόσωπα που έχουν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, με την πρόβλεψη ότι απαγορεύεται η απέλαση των προσώπων αυτών για λόγους δημόσιας τάξης. Σχετικά με το συγκεκριμένο θέμα, η πρόταση οδηγίας περιλαμβάνει και αντικαθιστά τις διατάξεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας¹³.

3.1.2. Η εφαρμογή των οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μη οικονομικώς ενεργών ατόμων, των συνταξιούχων και των σπουδαστών

Στις 17 Μαρτίου 1999 η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση¹⁴ σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών 90/364/ΕΟΚ¹⁵ (δικαίωμα διαμονής των μη οικονομικώς ενεργών ατόμων), 90/365/ΕΟΚ¹⁶ (δικαίωμα διαμονής των συνταξιούχων) και 93/96¹⁷ (δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών).

Η ενσωμάτωση των οδηγιών στη νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών καθυστέρησε κάπως, και μόνο τρία κράτη μέλη είχαν ενσωματώσει τις οδηγίες αυτές στη νομοθεσία τους κατά την προβλεπόμενη ημερομηνία (30 Ιουνίου 1992). Το Δικαστήριο, με απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997¹⁸, καταδίκασε τη Γερμανία με το σκεπτικό ότι δεν είχε θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις διατάξεις που απαιτούνταν για την ενσωμάτωση στην εθνική της νομοθεσία των οδηγιών 90/364 και 90/365.

¹³ EE 56 της 4.4.1964, σελ. 850/64. Οδηγία τροποποιηθείσα τελευταία με την οδηγία 75/35/ΕΟΚ (EE L 14 της 20.1.1975, σελ. 14).

¹⁴ COM(1999)127 τελικό.

¹⁵ EE L 180, της 13.7.1990, σελ. 26.

¹⁶ EE L 180, της 13.7.1990, σελ. 28.

¹⁷ EE L 317, της 18.12.1993, σελ. 59. Η οδηγία 93/96 εκδόθηκε μετά την ακύρωση από το Δικαστήριο της οδηγίας 90/366.

¹⁸ Υπόθεση C-96/95, *Επιτροπή κατά της Γερμανίας*, Συλλογή 1997, I-1653.

Αλλά μη ικανοποιητικό κρίθηκε επίσης το περιεχόμενο των νόμων που θεσπίστηκαν με σκοπό την ενσωμάτωση, δεδομένου ότι η Επιτροπή αναγκάστηκε να κινήσει κατά 14 κρατών μελών διαδικασίες επί παραβάσει για μη προσήκουσα ενσωμάτωση. Πάντως, οι περισσότερες από τις διαδικασίες αυτές ετέθησαν στο αρχείο, αν και σε ποικίλα στάδια εξέλιξης, χάρη στις τροποποιήσεις που τα κράτη μέλη επέφεραν στη νομοθεσία τους. Ωστόσο, η Επιτροπή αναγκάστηκε να προσφύγει στο Δικαστήριο κατά της Ιταλίας. Με απόφασή του της 25ης Μαΐου 2000¹⁹, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις της βάσει των οδηγιών 90/364, 90/365 και 93/96 δεδομένου ότι είχε περιστείλει τα μέσα απόδειξης που οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να επικαλεσθούν και είχε θεσπίσει διατάξεις που προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, ότι ορισμένα έγγραφα πρέπει να χορηγούνται ή να θεωρούνται από την αρχή ενός άλλου κράτους μέλους και ότι οι σπουδαστές οφείλουν να βεβαιώνουν ότι διαθέτουν πόρους τουλάχιστον ίσους με συγκεκριμένο ποσό. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά τους σπουδαστές, η ιταλική νομοθεσία δεν τους παρείχε με σαφήνεια τη δυνατότητα να επιλέξουν μεταξύ μίας δήλωσης και οποιουδήποτε άλλου, οπωσδήποτε ισοδύναμου, μέσου και, τέλος, δεν επέτρεπε την υποβολή δήλωσης οσάκις ο σπουδαστής συνοδεύεται από μέλη της οικογενείας του.

Τα κράτη μέλη παραδέχθηκαν τελικώς τη βασιμότητα των επιχειρημάτων της Επιτροπής και τροποποίησαν αναλόγως τις διατάξεις που είχαν θεσπίσει με σκοπό την ενσωμάτωση των οδηγιών στην εθνική τους νομοθεσία. Ωστόσο, οι διαδικασίες επί παραβάσει προχώρησαν με σχετικά βραδείς ρυθμούς, πράγμα που είχε ως αποτέλεσμα, λόγω της πλημμελούς ενσωμάτωσης των οδηγιών, να στερηθούν οι πολίτες της Ένωσης επί σχετικά μακρύ χρονικό διάστημα μερικά από τα δικαιώματά τους ή να αντιμετωπίσουν αδικαιολόγητες διοικητικές δυσκολίες.

Η Επιτροπή φρονεί ότι επιβάλλεται:

- να αναβαθμισθούν οι προσπάθειες για την ενημέρωση των πολιτών σχετικά με την έκταση των δικαιωμάτων τους στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας·
- να συνεχισθεί η απαρέγκλιτη διασφάλιση της συμμόρφωσης με την τρέχουσα κοινοτική νομοθεσία, π.χ. με την άγρυπνη παρακολούθηση των διοικητικών πρακτικών των κρατών μελών·
- να καταστεί πιο εύληπτη η κοινοτική νομοθεσία στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και να ανασυνταχθεί με άξονα την έννοια της ιθαγένειας. Η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη αυτή την τελευταία διαπίστωση, εξέδωσε στις 23 Μαΐου 2001 πρόταση οδηγίας για το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών (βλ. παραπάνω, σημείο 3.1.1.).

¹⁹

Υπόθεση C-424/98, *Επιτροπή κατά της Ιταλίας*, Συλλογή 2000, I-4001.

3.1.3. *Η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα ειδικά μέτρα που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας*²⁰

Το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης έχει θεμελιώδη και προσωποπαγή χαρακτήρα και αναγνωρίζεται ανεξάρτητα από οποιοδήποτε οικονομικό σκεπτικό. Υπόκειται σε περιορισμούς και προϋποθέσεις που καθορίζονται στη συνθήκη και στις συναφείς διατάξεις εφαρμογής.

Ειδικότερα, τα άρθρα 39 παράγραφος 3, 46 παράγραφος 1 και 55 της συνθήκης ΕΚ παρέχουν στα κράτη μέλη την ευχέρεια να περιστέλλουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Τα σχετικά μέτρα πρέπει να συνάδουν με τις διατάξεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964²¹.

Η Επιτροπή, διαπιστώνοντας ότι η συγκεκριμένη οδηγία έχει ερμηνευθεί κατά κόρον από το Δικαστήριο με την πάροδο των ετών και ότι η καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης έχει μεταβάλει τις παραμέτρους ερμηνείας της οδηγίας, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη τα διδάγματα από τις πολυάριθμες καταγγελίες πολιτών σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, αποφάσισε να εκδώσει ανακοίνωση, προκειμένου να επιστήσει την προσοχή στα βασικά προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της συγκεκριμένης οδηγίας και να παράσχει ορισμένες κατευθύνσεις όσον αφορά τον τρόπο επίλυσης των προβλημάτων αυτών.

Η Επιτροπή, στο τέλος της ανακοίνωσης, συμπεραίνει τα ακόλουθα:

- Η δυνατότητα εφαρμογής εθνικών διατάξεων για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας προβλέπεται από τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ορισμένες εξουσίες τις οποίες αυτά ασκούν κατά διακριτική ευχέρεια.
- Παρόλα αυτά, η εφαρμογή του εθνικού ορισμού και των εθνικών προϋποθέσεων ως προς κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας εξακολουθεί να υπόκειται στην τήρηση της κοινοτικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, το προσωποπαγές και θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης θα έπρεπε, μαζί με την αρχή της αναλογικότητας και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, να χρησιμεύει ως γνώμονας για τις εθνικές αρχές κατά τη λήψη αποφάσεων που αφορούν το μέτρο της απομάκρυνσης από την επικράτεια κράτους μέλους.
- Κάθε μέτρο το οποίο λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να υπαγορεύεται βασίμως από μία πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή η οποία στρέφεται εναντίον ενός θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και δεν επιτρέπεται να παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα του ενδιαφερομένου, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην κοινοτική έννομη τάξη.

²⁰ COM(1999)372 Τελικό της 19.7.1999.

²¹ ΕΕ 56, της 4.4.1964, σελ. 850.

- Κάθε εγγύηση διοικητικού και δικαστικού χαρακτήρα που προβλέπει η οδηγία 64/221/ΕΟΚ, όπως αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, πρέπει να τηρείται απαρέγκλιτα. Το ίδιο ισχύει για το δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με τους λόγους λήψης οιασδήποτε μέτρου και σχετικά με τις συνέπειές του, καθώς επίσης για το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να εξετασθεί εκ νέου η περίπτωση του.
- Είναι σκόπιμο να υπογραμμισθεί η σημασία της σφαιρικής αξιολόγησης των προσωπικών δεδομένων (οικογενειακών, κοινωνικών και πολιτιστικών) πριν από τη λήψη του μέτρου της απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια εις βάρος ενός πολίτη της Ένωσης ή ενός μέλους της οικογενείας του, ανεξαρτήτως της υπηκοότητάς του. Η αξιολόγηση αυτή πρέπει να είναι εξατομικευμένη για την κάθε περίπτωση και δεν επιτρέπεται η επίκληση λόγων γενικής πρόληψης. Οι τυχόν προηγούμενες ποινικές καταδίκες είναι απλώς ένα από τα στοιχεία που μπορούν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο αυτής της σφαιρικής αξιολόγησης και δεν δικαιολογούν από μόνες τους τη λήψη οιασδήποτε μέτρου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.
- Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίδεται στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων, περιλαμβανομένης της προστασίας του οικογενειακού βίου, των πολιτών της Ένωσης που έχουν συμπληρώσει μακροχρόνια περίοδο διαμονής ή είναι ανήλικοι, καθώς και των δικαιωμάτων της πλέον ευάλωτης κατηγορίας δικαιούχων, δηλαδή των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογενείας ενός πολίτη της Ένωσης.

3.1.4. *Κινητικότητα για λόγους εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και έρευνας*

Υπάρχουν δύο νομικά κείμενα τα οποία πραγματεύονται τα ζητήματα που σχετίζονται με την κινητικότητα στους τομείς της εκπαίδευσης, της επιμόρφωσης και της έρευνας:

- η σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί της κινητικότητας στην Κοινότητα των σπουδαστών, των επιμορφωνόμενων ατόμων, των νέων εθελοντών, των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτών, που εκδόθηκε στις 25 Ιουνίου 2001.
- το «Σχέδιο δράσης για την κινητικότητα» («ΣΔΚ») μία πρωτοβουλία της γαλλικής Προεδρίας σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το οποίο στηρίζεται στην εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας, θεσπίστηκε υπό μορφή ψηφίσματος του Συμβουλίου στις 14 Δεκεμβρίου 2000 και ενεκρίθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας.

Η κινητικότητα των προσώπων που έχουν ως κίνητρο την επιμόρφωση, τη διδασκαλία ή την εθελοντική εργασία αποτελεί μία ολοένα σημαντικότερη έκφανση της υλοποίησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και συντελεί στη διαπολιτισμική και κοινωνική ενσωμάτωση.

Η σύσταση βασίζεται στα άρθρα 149 και 150 της συνθήκης και αποβλέπει στην άρση των σοβαρών εμποδίων που εξακολουθούν να δυσχεραίνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των σπουδαστών, των επιμορφωμένων ατόμων, των νέων εθελοντών, των εκπαιδευτικών και των εκπαιδευτών. Σε αυτήν τα κράτη μέλη καλούνται να θέσουν σε εφαρμογή στρατηγικές με στόχο την ένταξη της παραμέτρου της κινητικότητας μεταξύ κρατών μελών στις εθνικές τους πολιτικές για τις κατηγορίες προσώπων τις οποίες αφορά η σύσταση.

Με τη σύσταση και το σχέδιο δράσης που μνημονεύονται πιο πάνω η Επιτροπή καλείται επίσης να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις δυνατότητες διακρατικής κινητικότητας των σχετικών ομάδων στόχων, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβασή τους, π.χ. με τη δημιουργία ψηφιακής πύλης στο Διαδίκτυο που θα καθιστά ευχερή την πρόσβαση στις διάφορες πηγές πληροφόρησης σχετικά με την κινητικότητα.

Τέλος, η σύσταση και το σχέδιο δράσης προβλέπουν την ανά διετία κατάρτιση έκθεσης παρακολούθησης και την υποβολή της στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

Η Επιτροπή καταβάλλει επίσης προσπάθειες για την άρση των εμποδίων στην κινητικότητα των ερευνητών, σύμφωνα με τους στόχους που ετέθησαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας στις 23-24 Μαρτίου 2000, στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός «ευρωπαϊκού χώρου έρευνας». Η Επιτροπή προέβη τον Ιούλιο του 2000 στη σύσταση της «Ομάδας εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου για τη βελτίωση της κινητικότητας των ερευνητών». Η εν λόγω ομάδα δημοσίευσε έκθεση με βάση την οποία η Επιτροπή εξέδωσε, τον Ιούνιο του 2001, ανακοίνωση υπό τον τίτλο «Μία στρατηγική κινητικότητας για τον ευρωπαϊκό χώρο της έρευνας»²², όπου προτείνεται η θέση σε εφαρμογή σειράς μέτρων.

Το δικαίωμα κάθε πολίτη να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών αποτελεί το κεντρικό δικαίωμα που απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης.

Η νομοθεσία που υπήρχε πριν από την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης είναι διασκορπισμένη σε μία πληθώρα νομικών κειμένων κατά κλάδους και η διατήρησή της αποτελεί κατάλοιπο του παρελθόντος από το οποίο πρέπει να απαλλαγούμε.

Η νέα πρόταση οδηγίας για το δικαίωμα διαμονής κομίζει απλότητα και σαφήνεια. Δίδει απάντηση στα κύρια προβλήματα και εμπόδια που δυσχεραίνουν την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος και τα οποία έχουν επισημανθεί τόσο στην ανακοίνωση περί της εφαρμογής των οδηγιών για τα μη οικονομικώς ενεργά άτομα, τους συνταξιούχους και τους σπουδαστές, όσο και στην ανακοίνωση σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

Με τον τρόπο αυτό αναμένεται λοιπόν να διευκολυνθεί η άσκηση του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος που απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης και να επιτευχθεί η απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας, γεγονός που ανταποκρίνεται στις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Τούτο θα καταστήσει προφανέστερη τη χρησιμότητα της ιθαγένειας της Ένωσης στα μάτια των πολλών υπηκόων των κρατών μελών οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας για σχετικά μακριά χρονικά διαστήματα.

3.2. Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος κατοικίας

3.2.1. Δημοτικές και κοινοτικές εκλογές

Το άρθρο 19 παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος να εκλέγει και να εκλέγεται στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους.

Στις 19 Δεκεμβρίου 1994 το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 94/80/ΕΚ²³ περί λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι²⁴.

Η οδηγία 94/80/ΕΚ έχει πλέον ενσωματωθεί στην εγχώρια νομοθεσία όλων των κρατών μελών²⁵.

Η Επιτροπή έλεγξε κατά πόσον οι νόμοι για την ενσωμάτωση της οδηγίας ανταποκρίνονταν στις επιταγές της κοινοτικής νομοθεσίας και αναγκάστηκε να κινήσει μια σειρά διαδικασιών επί παραβάσει για μη προσήκουσα ενσωμάτωση της οδηγίας. Οι διαδικασίες αυτές αφορούσαν κυρίως, μεταξύ άλλων, τις λεπτομέρειες της εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους, αλλά επίσης την απαίτηση της γνώσης της εθνικής γλώσσας και την αναφορά της υπηκοότητας των αλλοδαπών υποψηφίων στα ψηφοδέλτια.

²³ ΕΕ L 368 της 31.12.1994, σελ. 38.

²⁴ Για μία παρουσίαση του περιεχομένου της οδηγίας βλ. τη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης, COM(97) 230 Τελικό, σημείο 1.1.

²⁵ Το Βέλγιο ήταν το τελευταίο κράτος μέλος που ενσωμάτωσε την οδηγία στη νομοθεσία του. Τούτο επετεύχθη μόλις με νόμο της 27ης Ιανουαρίου 1999. Το Βέλγιο είχε ήδη καταδικασθεί από το Δικαστήριο για τη μη ενσωμάτωση της συγκεκριμένης οδηγίας (υπόθεση C-323/97, Συλλογή 1998 σελ. I-4281).

Μετά τις τροποποιήσεις που επέφεραν τα οικεία κράτη μέλη κατέστη δυνατή η περάτωση των περισσότερων από τις διαδικασίες αυτές. Σε εξέλιξη βρίσκονται τέσσερις από τις διαδικασίες, οι οποίες αφορούν την Αυστρία, την Πορτογαλία, τη Γαλλία και την Ελλάδα²⁶. Μόνο η διαδικασία κατά της Ελλάδας βρίσκεται στο στάδιο της αντιδικίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης της εξέλιξης του εκλογικού σώματος μετά την έναρξη ισχύος της, εντός προθεσμίας ενός έτους από τη διενέργεια σε όλα τα κράτη μέλη δημοτικών και κοινοτικών εκλογών των οποίων η οργάνωση θα στηρίζεται στις διατάξεις της οδηγίας. Καθώς οι τελευταίες εκλογές διεξήχθησαν τον Μάρτιο του 2001 στη Γαλλία, η προβλεπόμενη έκθεση πρέπει να εκδοθεί πριν από τον Μάρτιο του 2002.

3.2.2. *Εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*

Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των πολιτών της Ένωσης στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο κράτος μέλος στο οποίο κατοικούν προβλέπεται στο άρθρο 19 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ και έχει τεθεί σε εφαρμογή με την οδηγία 93/109/ΕΚ²⁷ του Συμβουλίου της 6ης Δεκεμβρίου 1993 για τις λεπτομέρειες άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε ένα κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι.

Παρά το γεγονός ότι, συνολικά, η ενσωμάτωση της οδηγίας από τα κράτη μέλη υπήρξε ικανοποιητική, σε ορισμένες περιπτώσεις κατέστη αναγκαία η κίνηση διαδικασίας επί παραβάσει για μη προσήκουσα ενσωμάτωση της οδηγίας.

Σε μία μόνο περίπτωση χρειάστηκε η συνέχιση της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 226 της συνθήκης μέχρι το στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης. Πρόκειται για τη διαδικασία που κινήθηκε κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Η Επιτροπή διαφωνούσε με το γεγονός ότι οι πολίτες της Ένωσης καλούνταν να ζητούν την εγγραφή τους στους εκλογικούς καταλόγους πριν από τις εκάστοτε εκλογές, ενώ το άρθρο 9 παράγραφος 4 της οδηγίας ορίζει ότι οι κοινοτικοί εκλογείς που έχουν ήδη εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους παραμένουν εγγεγραμμένοι, υπό όρους ίδιους με αυτούς που ισχύουν για τους ημεδαπούς εκλογείς, μέχρι να ζητήσουν τη διαγραφή τους. Η συγκεκριμένη διαδικασία επί παραβάσει περατώθηκε μετά την τροποποίηση της γερμανικής νομοθεσίας που είχε θεσπισθεί με σκοπό την ενσωμάτωση της οδηγίας.

²⁶ Η Πορτογαλία και η Αυστρία δήλωσαν ότι προτίθενται να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους προς την κατεύθυνση που τους έχει υποδείξει η Επιτροπή.

²⁷ ΕΕ L 329, της 30.12.1993, σελ. 34.

Η οδηγία 93/109/EK εφαρμόστηκε για πρώτη φορά κατά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που διεξήχθησαν τον Ιούνιο του 1994²⁸. Όπως προβλέπει το άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας, η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας κατά τις εκλογές αυτές²⁹.

Η Επιτροπή εξέδωσε στις 18 Δεκεμβρίου 2000 ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας κατά τις εκλογές του Ιουνίου του 1999³⁰, με σκοπό να επιστήσσει την προσοχή στα σημαντικότερα προβλήματα που ανιχνεύθηκαν αλλά και για να διαδώσει και προαγάγει τις καλές πρακτικές που ακολουθήθηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη, ούτως ώστε να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών της Ένωσης στο πολιτικό γίγνεσθαι του κράτους μέλους στο οποίο κατοικούν.

Στην προαναφερθείσα ανακοίνωση διαπιστώνεται ότι το ποσοστό συμμετοχής των πολιτών της Ένωσης στο κράτος μέλος κατοικίας τους ήταν αρκετά χαμηλό (9%), αν και αυξημένο σε σύγκριση με το 1994 (5,9%). Πάντως, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι το ποσοστό συμμετοχής παρουσιάζει αύξηση σε όλα τα κράτη μέλη, πλην της Γερμανίας. Εξάλλου, η μείωση του μέσου όρου της Ένωσης οφείλεται στο πολύ χαμηλό ποσοστό εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους που καταγράφεται στις δύο χώρες οι οποίες φιλοξενούν τον μεγαλύτερο αριθμό υπηκόων άλλων κρατών μελών (δηλαδή στη Γαλλία και τη Γερμανία³¹). Ειδικότερα, αν δεν λαμβάνονταν υπόψη οι εν λόγω δύο χώρες, ο μέσος όρος της Ένωσης θα ήταν 17,3%.

Η ανακοίνωση επικεντρώνεται σε δύο σημεία: αφενός, στην ενημέρωση των αλλοδαπών πολιτών της Ένωσης για τα δικαιώματα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι που τους αναγνωρίζονται και για τις λεπτομέρειες άσκησης των δικαιωμάτων αυτών και, αφετέρου, στη λειτουργία του συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών με το οποίο επιδιώκεται η αποτροπή της διπλής ψήφου.

Σε ό,τι αφορά την ενημέρωση των πολιτών της Ένωσης, η Επιτροπή παροτρύνει όλα τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ήδη πράξει να θέσουν σε εφαρμογή ένα σύστημα άμεσης και προσωπικής επαφής με τους κοινοτικούς εκλογείς που κατοικούν στο έδαφός τους, μέσω του ταχυδρομείου³². Στο μέτρο του δυνατού, τα κράτη μέλη είναι σκόπιμο να διευκολύνουν την εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους, με την αποστολή ειδικού εντύπου που οι εκλογείς καλούνται να επιστρέψουν ταχυδρομικώς στην αρμόδια υπηρεσία.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι πρέπει να διερευνηθούν και άλλες πιθανές μέθοδοι. Επί παραδείγματι, κατά την οποιαδήποτε επαφή των κοινοτικών υπηκόων με τις τοπικές και εθνικές αρχές μπορούν να τίθενται στη διάθεση των προσώπων αυτών έντυπα αίτησης για την εγγραφή τους στους εκλογικούς καταλόγους. Πιο συγκεκριμένα, οι προσπάθειες πρέπει πλέον να επικεντρωθούν στην παρότρυνση των ενδιαφερομένων

²⁸ Στη Σουηδία, οι πρώτες εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διεξήχθησαν στις 17 Δεκεμβρίου 1995, στην Αυστρία στις 13 Οκτωβρίου 1996 και στη Φινλανδία στις 20 Οκτωβρίου 1996.

²⁹ Έγγραφο COM(97) 731 τελικό.

³⁰ Έγγραφο COM(2000) 843 τελικό.

³¹ Η Γαλλία και η Γερμανία φιλοξενούν το 63% των πολιτών της Ένωσης που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος. Το ποσοστό συμμετοχής ήταν 4,9% στη Γαλλία και 2,1% στη Γερμανία.

³² Κατά τις εκλογές του Ιουνίου του 1999, το μέσο ποσοστό συμμετοχής στις χώρες που εφάρμοσαν το συγκεκριμένο σύστημα πληροφόρησης ήταν 23,5%.

και στη διευκόλυνση της εγγραφής τους στους εκλογικούς καταλόγους του κράτους μέλους κατοικίας, καθώς επίσης στην ενημέρωση για την ύπαρξη του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι. Οι προσπάθειες παρότρυνσης πρέπει να είναι διαρκείς, ενώ οι κλασικού τύπου εκστρατείες ενημέρωσης διεξάγονται μόνο κατά το χρονικό διάστημα που προηγείται των εκάστοτε εκλογών.

Σε ό,τι αφορά το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η λειτουργία του απεδείχθη για άλλη μια φορά ανεπαρκής. Τούτο οφείλεται σε δύο διαφορετικούς παράγοντες: στη μη τήρηση από ορισμένα κράτη μέλη των ρυθμίσεων που έχουν θεσπισθεί για την υλοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών και σε ορισμένες διατάξεις της εκλογικής νομοθεσίας των κρατών μελών (ιδίως στις διαφορετικές προθεσμίες οριστικοποίησης των εκλογικών καταλόγων).

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, θα συνεχίσει τις προσπάθειες που καταβάλλει με σκοπό τη βελτίωση της πρακτικής εφαρμογής του συστήματος ανταλλαγής, στο πλαίσιο του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.

Η ιθαγένεια της Ένωσης προσπορίζει το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος κατοικίας κατά τις τοπικές και ευρωπαϊκές εκλογές.

Αξίζει να επισημανθεί ότι το ζήτημα αφορά περίπου πέντε εκατομμύρια άτομα, εκ των οποίων μερικά στερούνταν το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στο κράτος μέλος καταγωγής τους λόγω του ότι κατοικούσαν στο εξωτερικό.

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι στον συγκεκριμένο τομέα υπάρχει ένα τεράστιο έλλειμμα πληροφόρησης. Τα στοιχεία που είναι διαθέσιμα καταδεικνύουν πράγματι ότι, οσάκις οργανώθηκε μία ειδική και άμεση εκστρατεία ενημέρωσης, το ποσοστό συμμετοχής στις εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας ήταν σαφώς ανώτερο από τον κοινοτικό μέσο όρο.

Η Επιτροπή καλεί όλα τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή ένα σύστημα άμεσης και προσωπικής επικοινωνίας με τους κοινοτικούς εκλογείς και εισιγείται τη διερεύνηση και νέων μεθόδων για την επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος, π.χ. με τη θέση στη διάθεση των ενδιαφερομένων λεπτομερούς πληροφοριακού υλικού στο πλαίσιο κάθε επαφής τους με τις εθνικές και τοπικές διοικητικές υπηρεσίες.

3.3. Δικαίωμα σε διπλωματική και προξενική προστασία

Στο άρθρο 20 θεσπίζεται το δικαίωμα στην προστασία που παρέχουν οι διπλωματικές και προξενικές αρχές οποιουδήποτε κράτους μέλους στις τρίτες χώρες στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του εκάστοτε πολίτη, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού. Το ίδιο άρθρο ορίζει επίσης ότι τα κράτη μέλη καθορίζουν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες και αρχίζουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις.

Στη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης γινόταν λόγος για την έκδοση από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντες στο πλαίσιο του Συμβουλίου, τριών συναφών αποφάσεων. Η πρώτη αφορά την προστασία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις διπλωματικές και προξενικές αντιπροσωπείες³³, η δεύτερη αφορά τους εκτελεστικούς όρους που θεσπίζουν οι προξενικοί υπάλληλοι³⁴ και η τρίτη τους κανόνες χορήγησης προσωρινών ταξιδιωτικών τίτλων³⁵.

Όλες οι προαναφερθείσες αποφάσεις θα τεθούν σε ισχύ μόνο όταν όλα τα κράτη μέλη θα έχουν θεσπίσει τις διατάξεις που απαιτούνται για την εφαρμογή τους στο πλαίσιο της εγχώριας έννομης τάξης τους, πράγμα που δεν έχει γίνει ακόμη.

Παρόλα αυτά, είναι γεγονός ότι, στην καθημερινή πρακτική, όλα τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για να διασφαλίσουν ότι οι διπλωματικές και προξενικές τους αντιπροσωπείες παρέχουν προστασία και συνδρομή στους πολίτες της Ένωσης που δεν αντιπροσωπεύονται σε μία τρίτη χώρα σε περίπτωση θανάτου, ατυχήματος ή σοβαρής ασθένειας, σε περίπτωση σύλληψης ή κράτησης ή σε περίπτωση που έχουν πέσει θύματα βιαιοπραγίας, σε περίπτωση επαναπατρισμού ή σε άλλες περιπτώσεις στις οποίες τους απευθύνεται αίτημα για την παροχή βοήθειας.

Τα κείμενα που αποσκοπούν στην υλοποίηση του συγκεκριμένου δικαιώματος, το οποίο σύμφωνα με τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει υψωθεί στη σφαίρα των θεμελιωδών δικαιωμάτων³⁶, εξακολουθούν από νομική άποψη να μην έχουν τεθεί σε εφαρμογή εξαιτίας του ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν θέσει σε εφαρμογή τα απαραίτητα νομοθετικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο.

3.4. Το δικαίωμα αναφοράς

Το άρθρο 21 της συνθήκης ΕΚ ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 194. Κύριοι δικαιούχοι του δικαιώματος αυτού είναι οι πολίτες, αν και σύμφωνα με το άρθρο 194 το δικαίωμα εκτείνεται σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος. Το αντικείμενο της αναφοράς πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο δράσης της Κοινότητας και να επηρεάζει άμεσα τα συμφέροντα του αναφερόμενου. Παρά το γεγονός ότι η επιτροπή αναφορών ακολουθεί διασταλτική ερμηνεία όταν αποφασίζει κατά πόσον μία αναφορά είναι παραδεκτή, πολλές είναι οι αναφορές εκείνες που κηρύσσονται απαράδεκτες.

Η αναφορά αποτελεί ένα σημαντικό μέσο με το οποίο τα άτομα μπορούν να επιτύχουν την επίσημη εξέταση των αιτημάτων τους από τα όργανα της Κοινότητας. Οι αναφερόμενοι έχουν επίσης τη δυνατότητα να εφιστούν την προσοχή στις πολλές εκείνες περιπτώσεις κατά τις οποίες διάφορες αρχές στα κράτη μέλη αθετούν την κοινοτική νομοθεσία, καθώς επίσης να επισημαίνουν στοιχεία της κοινοτικής νομοθεσίας τα οποία χαρακτηρίζονται από αδυναμίες ή χρήζουν επανεξέτασης.

³³ Απόφαση 95/553/ΕΚ, ΕΕ L 314, της 28.12.1995, σελ. 73.

³⁴ Δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στην Επίσημη Εφημερίδα.

³⁵ Απόφαση 96/409/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ L 168, της 6.7.1996, σελ. 4.

³⁶ Άρθρο 46 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης, ΕΕ C 364, της 18.12.2000, σελ. 1.

Η πείρα κατά τα κοινοβουλευτικά έτη 1997/1998, 1998/1999 και 1999/2000³⁷

Η ροή αναφορών με αποδέκτη το Κοινοβούλιο ήταν σταθερή κατά το χρονικό διάστημα 1997-2000. Κατά το κοινοβουλευτικό έτος 1997-1998, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε 1311 αναφορές, το έτος 1998-1999 έλαβε 1005 αναφορές και το έτος 1999-2000 έλαβε 958 αναφορές. Η τάση μείωσης του αριθμού των αναφορών, η οποία διαπιστωνόταν στη δεύτερη έκθεση, συνεχίζεται, με εξαίρεση το έτος 1997-1998, κατά το οποίο ο αριθμός των αναφορών αυξήθηκε σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος.

Αναφορές που υποβλήθηκαν στο Κοινοβούλιο κατά την τελευταία δεκαετία

Κοινοβουλευτικό έτος	Αριθμός	Ποσοστιαία αύξηση/μείωση
1990-1991	785	
1991-1992	684	-12%
1992-1993	900	+30%
1993-1994	1083	+20%
1994-1995	1352	+25%
1995-1996	1169	-14%
1996-1997	1107	-5%
1997-1998	1312	+18%
1998-1999	1005	-24%
1999-2000	958	-5%

Κατά τη διάρκεια των υπό εξέταση τριών κοινοβουλευτικών ετών, η επιτροπή αναφορών κήρυξε παραδεκτές 1767 αναφορές, επί συνόλου 3275 αναφορών (54%). Μερικές από τις αναφορές διαβιβάστηκαν στον Διαμεσολαβητή της Ένωσης, ενώ μερικοί από τους αναφερομένους παραπέμφθηκαν σε κάποιον άλλο αρμόδιο φορέα, ανεξάρτητο από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

³⁷

Πηγή: Εκθέσεις σχετικά με τις εργασίες της επιτροπής αναφορών κατά τα κοινοβουλευτικά έτη 1996-1997 (έγγραφο A4-0190/97), 1997-1998 (έγγραφο A4-0250/98), 1998-1999 (έγγραφο A4-0117/99). Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συμβουλευθούν τις εκθέσεις αυτές στην ιστοθέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

Το υψηλό ποσοστό των αναφορών που κηρύχθηκαν απαράδεκτες οφείλεται στην ελλιπή ενημέρωση γύρω από τις αρμοδιότητες της Ένωσης και εκάστου οργάνου της Ένωσης. Όπως επισημαίνει η επιτροπή αναφορών στην έκθεσή της για το κοινοβουλευτικό έτος 1999/2000³⁸, *μερικοί από τους αναφερόμενους προσφέρουν στην επιτροπή αναφορών επειδή δεν γνωρίζουν επαρκώς τα δικαιώματα τα οποία τους προσπορίζει η ιδιότητα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*

Συνολικά 920 από τις αναφορές που υποβλήθηκαν κατά τα υπόψη τρία κοινοβουλευτικά έτη αφορούσαν δικαιώματα των πολιτών (κοινωνικά θέματα, ελευθερία κυκλοφορίας, φορολογία, αναγνώριση πτυχίων στο κράτος μέλος κατοικίας, κ.λπ.). Το μεγάλο πλήθος των αναφορών που αφορούν δικαιώματα των πολιτών καταδεικνύει ότι οι πολίτες συναντούν συχνά προβλήματα όταν κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

3.5. Ο Διαμεσολαβητής της Ένωσης

Το άρθρο 21 παράγραφος 2 ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στον διαμεσολαβητή. Οι αρμοδιότητες του διαμεσολαβητή καθορίζονται στο άρθρο 195. Κάθε νόμιμος κάτοικος, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, έχει το δικαίωμα να απευθύνεται στον διαμεσολαβητή. Μέλημα του διαμεσολαβητή είναι η διερεύνηση καταγγελιών για περιπτώσεις κακής διοίκησης³⁹ στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων και οργανισμών. Ο διαμεσολαβητής δεν έχει την εξουσία να διερευνά πράξεις των εθνικών αρχών ή άλλων διεθνών οργανισμών.

Ο πρώτος διαμεσολαβητής της Ένωσης, ο κ. Jacob Söderman, ανέλαβε τα καθήκοντά του τον Δεκέμβριο του 1995 και έχει έκτοτε καταρτίσει ετήσιες εκθέσεις⁴⁰ με στοιχεία για τις καταγγελίες που υποβλήθηκαν στον διαμεσολαβητή και για τους κανόνες που διέπουν το παραδεκτό των καταγγελιών και τη διαδικασία που έπεται.

Οι καταγγελίες κατά την περίοδο 1997-1999

Το 1997 ο διαμεσολαβητής έλαβε 1181 καταγγελίες, εκ των οποίων οι 1067 προέρχονταν από πολίτες της Ένωσης. Μόνον οι 200 απ' τις καταγγελίες οδήγησαν στη διεξαγωγή έρευνας από τον διαμεσολαβητή⁴¹. Το 1998, ο διαμεσολαβητής έλαβε 1372 καταγγελίες· οι 1237 από αυτές προέρχονταν από πολίτες και 170 καταγγελίες οδήγησαν στη διεξαγωγή έρευνας. Οι αντίστοιχοι αριθμοί για το 1999 ήταν 1577 καταγγελίες (εκ των οποίων 1458 από πολίτες) και 201 έρευνες. Ο διαμεσολαβητής απεφάνθη ότι δεν υπήρχε κακοδιοίκηση σε 59 περιπτώσεις το 1997, 96 περιπτώσεις το 1998 και 107 περιπτώσεις 1999.

³⁸ Έγγραφο A5-0162/2000, σελ. 12.

³⁹ Ο διαμεσολαβητής, στην ετήσια έκθεσή του για το 1997, όρισε την «κακή διοίκηση» ως εξής: "Κακή διοίκηση έχουμε όταν ένας δημόσιος φορέας δεν ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες ή τις αρχές που δεσμεύουν τις πράξεις του". Κατόπιν πρότασης εξ ονόματος της επιτροπής αναφορών (A4-0258/98), το Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα στο οποίο επικροτεί τον ορισμό αυτό.

⁴⁰ Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συμβουλευθούν οποιαδήποτε έκθεση του διαμεσολαβητή της Ένωσης στη θέση που αυτός διαθέτει στο Διαδίκτυο, στην ακόλουθη διεύθυνση: <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/report/en/default.htm>.

⁴¹ Κάθε χρόνο, ο διαμεσολαβητής ασχολείται με καταγγελίες των οποίων η διεκπεραίωση δεν ολοκληρώθηκε κατά το προηγούμενο έτος. Επίσης κινεί αυτεπάγγελτες έρευνες. Κατά συνέπεια, ο αριθμός ερευνών ενδέχεται να συμπεριλαμβάνει και τις δύο αυτές κατηγορίες και όχι μόνο τις καταγγελίες του ίδιου έτους.

Τα βασικά όργανα που αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας κατά την περίοδο 1997-1999 ήταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Από την άποψη αυτή, τα στατιστικά στοιχεία για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα δεν υποδηλώνουν αξιόλογες διαφορές σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη.

Όργανα και οργανισμοί που αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας κατά την περίοδο 1997-1999

Όργανα και οργανισμοί	1997		1998		1999	
	Αριθμός	%	Αριθμός	%	Αριθμός	%
Επιτροπή	163	77%	129	75%	163	80%
Κοινοβούλιο	24	12%	27	16%	18	9%
Συμβούλιο	7	3%	7	4%	14	7%
Λοιπά	17	8%	9	5%	8	4%

Η συνηθέστερη περίπτωση καταγγελθείσας κακοδιοίκησης κατά την περίοδο 1997-1999 ήταν η έλλειψη ή η άρνηση παροχής πληροφοριών και η αδιαφάνεια⁴². Η δεύτερη συνηθέστερη περίπτωση ήταν η μη συγγνωστή καθυστέρηση (το 1997 και το 1999) και η αμέλεια (το 1998). Άλλες πολύ συνηθισμένες περιπτώσεις κακοδιοίκησης είναι η διακριτική μεταχείριση, η αδικία, η κατάχρηση εξουσίας ή διαδικασίας και η προσβολή των δικαιωμάτων υπεράσπισης.

Τα στατιστικά δεδομένα που έχει παράσχει ο διαμεσολαβητής καταδεικνύουν ότι ο αριθμός των πολιτών που υποβάλλουν καταγγελία στο διαμεσολαβητή αυξάνεται κάθε χρόνο από το 1996 και μετά. Το ποσοστό των καταγγελιών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του διαμεσολαβητή δεν έχει αυξηθεί αναλόγως, αν και παρουσιάζει τάσεις βραδείας αύξησης. Όλες οι εκθέσεις που αφορούν το χρονικό διάστημα 1997-1999 οδηγούν στη διαπίστωση ότι το ποσοστό των απαράδεκτων καταγγελιών ήταν εξαιρετικά υψηλό (73% το 1997 και το 1999 και 69% το 1998). Στις περιπτώσεις αυτές, ο διαμεσολαβητής προσπαθεί να βοηθήσει τον πολίτη, συμβουλεύοντάς τον να αποταθεί στο αρμόδιο όργανο, π.χ. στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή σε κάποιον τοπικό ή εθνικό διαμεσολαβητή. Σε λίγες περιπτώσεις κάθε χρόνο, ο διαμεσολαβητής διαβιβάζει, με τη συγκατάθεση του καταγγέλλοντος, την καταγγελία σε άλλο όργανο.

4. ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Η χρονική περίοδος την οποία καλύπτει η παρούσα έκθεση σημαδεύτηκε από τη διακήρυξη του «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης», από τη θέσπιση

⁴² 23% το 1999, 30% το 1998 και 25% το 1997.

των νομικών πράξεων για την εφαρμογή του άρθρου 13 της συνθήκης ΕΚ και από τα μέτρα που ελήφθησαν στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού έτους κατά του ρατσισμού (1997).

4.1. Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης

Τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης διακήρυξαν από κοινού η πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο πρόεδρος του Συμβουλίου και ο πρόεδρος της Επιτροπής επ' ευκαιρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, στις 7 Δεκεμβρίου 2000. Ο Χάρτης δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁴³.

Η διακήρυξη του Χάρτη είναι αποτέλεσμα της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, της 3ης και 4ης Ιουνίου 1999, με την οποία οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν ότι ήταν αναγκαία η θέσπιση, στην παρούσα φάση εξέλιξης της Ένωσης, ενός Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προκειμένου η εξέχουσα σημασία και η έκταση των δικαιωμάτων αυτών να καταστούν πιο εμφανείς στους πολίτες της Ένωσης⁴⁴.

4.1.1. Η συμβατική μέθοδος:

Σε σχέση με την εκπόνηση προσχεδίου του Χάρτη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να συγκαλέσει ένα *ad hoc* όργανο, με τη συμμετοχή αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των εθνικών κοινοβουλίων, των εθνικών κυβερνήσεων και της Επιτροπής. Τα γενικά χαρακτηριστικά του εν λόγω οργάνου είχαν ήδη καθορισθεί στην Κολωνία, αλλά η σύνθεσή του αποσαφηνίστηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999. Το όργανο, που μεταγενέστερα αποφάσισε να ονομάζεται «Συνέλευση», αριθμούσε 62 μέλη, τα οποία κατανέμονταν σε τέσσερις ομάδες: δεκαέξι μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τριάντα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, δεκαπέντε αντιπρόσωποι των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων και ένας αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

Στις εργασίες μετείχαν επίσης παρατηρητές του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Συμβουλίου της Ευρώπης (μεταξύ των οποίων κι ένας αντιπρόσωπος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου). Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών και ο διαμεσολαβητής της Ένωσης κλήθηκαν να διατυπώσουν τις απόψεις τους.

Η Συνέλευση δέχτηκε επίσης σε ακρόαση τις χώρες που είναι υποψήφιες για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το γενικό περίγραμμα των μεθόδων εργασίας της Συνέλευσης καθορίστηκε με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε. Ένα αξιοσημείωτο στοιχείο των μεθόδων αυτών αφορά τη διαφάνεια των εργασιών. Ειδικότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε αποφασίστηκε η αρχή ότι οι συζητήσεις στο πλαίσιο της Συνέλευσης θα είναι δημόσιες και ότι θα είναι ομοίως προσιτά στο κοινό τα έγγραφα που υποβάλλονται στο πλαίσιο των συζητήσεων. Η δημοσιότητα αυτή εξασφαλίστηκε με τη δημιουργία ειδικής ιστοθέσης στο Διαδίκτυο⁴⁵, όπου το κοινό μπορεί να συμβουλευτεί τα έγγραφα που αφορούν την κατάρτιση του Χάρτη. Χάρη

⁴³ ΕΕ C 364 της 18.12.2000, σελ. 1.

⁴⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας, συμπεράσματα της Προεδρίας, παράρτημα IV.

⁴⁵ <http://db.consilium.eu.int/df>.

στην ίδια δημοσιότητα ήταν δυνατές στενότερες συνεννοήσεις με τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών.

Η Συνέλευση συνεδρίασε για πρώτη φορά στις 17 Δεκεμβρίου 1999 στις Βρυξέλλες. Με την ευκαιρία αυτή εξέλεξε ως πρόεδρό της τον κ. Roman Herzog, πρώην πρόεδρο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Στις 2 Οκτωβρίου 2000, ο πρόεδρος της Συνέλευσης διαπίστωσε ότι υπήρχε ευρεία σύμπτωση απόψεων επί του προσχεδίου του Χάρτη και το υπέβαλε στον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Κατά την άτυπη σύνοδό τους στο Μπιαρίτζ, στις 13 και 14 Οκτωβρίου 2000, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων ενέκριναν ομόφωνα το προσχέδιο του Χάρτη.

Από την πλευρά της, η Επιτροπή εξέδωσε δύο ανακοινώσεις οι οποίες δημοσιεύθηκαν στις 13 Σεπτεμβρίου και στις 11 Οκτωβρίου του 2000⁴⁶. Στις ανακοινώσεις αυτές, η Επιτροπή εκφράζει την υποστήριξή της για το προσχέδιο του Χάρτη, αλλά συγχρόνως διατυπώνει ορισμένες προτάσεις αναφορικά, αντιστοίχως, με τη διατύπωση μερικών από τα δικαιώματα που προβλέπει το προσχέδιο και με το νομικό χαρακτήρα του Χάρτη.

4.1.2. Το περιεχόμενο του Χάρτη:

Με τον Χάρτη συγκεντρώνονται σε ενιαίο κείμενο όλα τα δικαιώματα των προσώπων: αστικά και πολιτικά δικαιώματα, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό αυτή την έννοια, ο Χάρτης αποτελεί την πρώτη διακήρυξη θεμελιωδών δικαιωμάτων σε διεθνές επίπεδο στην οποία γίνεται σεβαστός με ουσιαστικό τρόπο ο αδιαίρετος χαρακτήρας των δικαιωμάτων.

Τα εν λόγω δικαιώματα προβλέπονται ήδη κατά μεγάλο μέρος σε ποικίλες πηγές δικαίου, όπως είναι οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις και διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι κοινοτικές συνθήκες, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, οι κοινωνικοί Χάρτες που έχουν θεσπισθεί από την Κοινότητα και από το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς επίσης η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Ο Χάρτης περιλαμβάνει εισαγωγικό προοίμιο και ακολουθούν 54 άρθρα. Πέραν των γενικών διατάξεων που βρίσκονται στο τέλος του κειμένου (άρθρα 51 έως 54), τα άρθρα είναι κατανομημένα σε ενότητες με άξονα έξι θεμελιώδεις αξίες: αξιοπρέπεια (άρθρα 1 έως 5), ελευθερίες (άρθρα 6 έως 19), ισότητα (άρθρα 20 έως 26), αλληλεγγύη (άρθρα 27 έως 38), ιθαγένεια (άρθρα 39 έως 46) και δικαιοσύνη (άρθρα 47 έως 50).

Στην παρούσα έκθεση η Επιτροπή δίδει ιδιαίτερη έμφαση στα δικαιώματα τα οποία προέρχονται από τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και τα οποία περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο V του Χάρτη, σχετικά με την ιθαγένεια: δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 39), δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές (άρθρο 40), δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα (άρθρο 42),

⁴⁶

COM(2000)559 τελικό και COM(2000) 644 τελικό.

δικαίωμα προσφυγής στον Διαμεσολαβητή (άρθρο 43), δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 44), ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής (άρθρο 45) και διπλωματική και προξενική προστασία (άρθρο 46). Το κεφάλαιο V του Χάρτη περιλαμβάνει επίσης, με βάση την επίγνωση της διαρκώς αυξανόμενης βαρύτητας μιας δίκαιης διοικητικής διαδικασίας για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων και συμφερόντων των ατόμων, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης (άρθρο 41). Αυτό το τελευταίο απηχεί τις αρχές που έχουν διατυπωθεί εν προκειμένω σε μεγάλο όγκο νομολογίας του Δικαστηρίου.

Σύμφωνα με τον Χάρτη, τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται σε αυτόν και θεμελιώνονται στις κοινοτικές συνθήκες ή τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές (άρθρο 52 παράγραφος 2). Αντιστοίχως, ο Χάρτης ορίζει ότι τα δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχουν έννοια και εμβέλεια ίδιες με εκείνες που τους επιφυλάσσει η εν λόγω σύμβαση, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένου του ίδιου του Χάρτη, δεν μπορεί να παρέχει ευρύτερη προστασία (άρθρο 52 παράγραφος 3).

4.1.3. Οι μελλοντικές εξελίξεις όσον αφορά τον Χάρτη:

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας εξέφρασε την επιθυμία για την ευρύτερη δυνατή διάδοση του περιεχομένου του Χάρτη μεταξύ των πολιτών της Ένωσης. Η μεγάλη αυτή δημοσιότητα ανταποκρίνεται στον στόχο του να είναι περίβλεπτα τα θεμελιώδη δικαιώματα και συγχρόνως αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ευόδωση των δημόσιων συζητήσεων σχετικά με την Ευρώπη.

Στη δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης που έχει επισυναφθεί στο προσχέδιο της συνθήκης της Νίκαιας αναφέρεται ότι το νομικό καθεστώς του Χάρτη συγκαταλέγεται στα ζητήματα που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο εκτεταμένων δημόσιων συζητήσεων ενόψει της προετοιμασίας της διακυβερνητικής διάσκεψης που έχει προγραμματισθεί για το 2004. Από την άποψη αυτή και σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Κολωνίας, είναι πλέον αναγκαίο να εξετασθεί το ζήτημα της εμβέλειας του Χάρτη⁴⁷.

Ωστόσο, ανεξάρτητα από το πόρισμα των σχετικών εργασιών, είναι επίσης αδιαμφισβήτητο, όπως η Επιτροπή υπογραμμίζει στην προαναφερθείσα ανακοίνωσή της του Οκτωβρίου, ότι ο Χάρτης, εξ αυτής τούτης της εξαγγελίας του, πρέπει να αρχίσει να παράγει αποτελέσματα, ακόμη και στο νομικό πεδίο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή δεν μπορούν να μη λαμβάνουν υπόψη ένα κείμενο το οποίο εκπονήθηκε κατόπιν αιτήσεως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από το σύνολο των πηγών εθνικής και ευρωπαϊκής νομιμοποίησης, οι οποίες συνήλθαν στο πλαίσιο ενός και του αυτού οργανισμού, και το οποίο κείμενο διακηρύχτηκε από τα ίδια αυτά όργανα.

Στον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων απαριθμούνται όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται και να προασπίζονται κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, και η διακήρυξη του Χάρτη αποτελεί μία πρόδηλη ένδειξη για το ότι ο πολίτης

⁴⁷

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, συμπεράσματα της Προεδρίας, σημείο I.2.

βρίσκεται πλέον στο επίκεντρο της οικοδόμησης της Ευρώπης.

Ο προβλεπόμενος στις συνθήκες στόχος της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης έχει ως απαραίτητο συμπλήρωμα την καλύτερη διασφάλιση της προάσπισης των δικαιωμάτων των πολιτών. Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποσκοπεί ακριβώς στην κάλυψη αυτής της ανάγκης.

Τα τρία όργανα που διακήρυξαν δημοσίως τον Χάρτη δεν θα μπορούν με ευκολία να τον αψηφούν στο μέλλον, αλλά πέραν αυτού ο Χάρτης, ανεξάρτητα από το νομικό χαρακτήρα του, θα αποτελεί κατά πάσα πιθανότητα αναπόδραστο σημείο αναφοράς για το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ανάπτυξης της νομολογίας του περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται στο επίπεδο της Ένωσης.

Λόγω του περιεχομένου, της αυστηρής νομικής διατύπωσης και της μεγάλης νομικής του αξίας, ο Χάρτης προόριστεί να ενσωματωθεί στις συνθήκες.

4.2. Νομικά κείμενα για την καταπολέμηση των διακρίσεων

Η Επιτροπή, τηρώντας τη δέσμευσή της να προτείνει το συντομότερο δυνατό μέτρα με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 13 της συνθήκης ΕΚ και ανταποκρινόμενη στη βούληση που εξεφράσθη κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη μέλη και τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων, υπέβαλε μία ανακοίνωση και τρεις προτάσεις με στόχο την καταπολέμηση των διακρίσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στις 29 Ιουνίου 2000, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2000/43/ΕΚ⁴⁸ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής. Η οδηγία αυτή στοχεύει στο να απαγορευθούν σε όλα τα κράτη μέλη οι διακρίσεις που στηρίζονται στη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή σε διάφορους τομείς, όπως της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης, της υγειονομικής περίθαλψης και της πρόσβασης σε αγαθά ή υπηρεσίες.

Στις 27 Νοεμβρίου 2000, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2000/78/ΕΚ⁴⁹ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία. Στόχος της εν λόγω οδηγίας είναι η θέσπιση γενικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων που στηρίζονται στη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την ύπαρξη αναπηρίας, την ηλικία ή τον γενετήσιο προσανατολισμό και οι οποίες εκδηλώνονται στους τομείς της απασχόλησης και της εργασίας.

Την ίδια ημέρα, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2000/750/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων (2001-2006)⁵⁰, ο συνολικός προϋπολογισμός του οποίου ανέρχεται σε 98,4 εκατομμύρια €.

⁴⁸ ΕΕ L 180 της 19.7.2000, σελ. 22.

⁴⁹ ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σελ. 16.

⁵⁰ ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σελ. 23.

Το πρόγραμμα αυτό στηρίζει και συμπληρώνει τις προσπάθειες που αναλαμβάνονται σε επίπεδο Κοινότητας και στα κράτη μέλη με στόχο την προώθηση των μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης των απλών αλλά και των πολλαπλών διακρίσεων. Το πρόγραμμα επιδιώκει:

- τη βελτίωση της κατανόησης των θεμάτων που έχουν σχέση με τις διακρίσεις, μέσω καλύτερης γνώσης του φαινομένου και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των ακολουθουμένων πολιτικών και πρακτικών·
- την ανάπτυξη της αποτελεσματικής πρόληψης και αντιμετώπισης των διακρίσεων, ιδίως μέσω της ενίσχυσης των μέσων δράσης των οργανώσεων, μέσω της προώθησης της ανταλλαγής πληροφοριών και παραδειγμάτων ορθής πρακτικής καθώς και μέσω της δικτύωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη και τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων μορφών διακρίσεων·
- την προώθηση και διάδοση των αξιών και πρακτικών που αποτελούν το υπόβαθρο της καταπολέμησης των διακρίσεων, μεταξύ των άλλων με δράσεις ευαισθητοποίησης.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, η απόφαση προβλέπει την εφαρμογή στρατηγικής η οποία στηρίζεται σε τρεις τύπους δράσης:

- εντατικότερη ανάλυση του χαρακτήρα και των επιπτώσεων των διακρίσεων στην Κοινότητα·
- στήριξη των οργανώσεων που συμμετέχουν στην καταπολέμηση και στην πρόληψη των διακρίσεων, με την παροχή σε αυτές της δυνατότητας να συγκρίνουν και να αντιπαραβάλλουν τις μεθόδους που εφαρμόζουν με τις εμπειρίες που έχουν αποκτηθεί σε άλλες περιοχές της Κοινότητας·
- ευαισθητοποίηση των κύριων ιθυνόντων σχετικά με τις δυνατότητες αύξησης της αποτελεσματικότητας των μέτρων και των πρακτικών κατά των διακρίσεων.

Τα προαναφερθέντα κείμενα αποδεικνύουν σαφώς τη φιλοδοξία της Κοινότητας να προαγάγει μία δικαιότερη κοινωνία και στηρίζονται σε ρεαλιστικό σκεπτικό, υπό την έννοια ότι επικεντρώνονται στους κύριους τομείς όπου εκδηλώνονται διακρίσεις.

4.3. Το πρόγραμμα «Δάφνη»

Σε σχέση με την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εν γένει, και τη μη άσκηση διακρίσεων, ειδικότερα, πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η Επιτροπή κατήρτισε ένα πολυετές κοινοτικό πρόγραμμα (2000-2003) με στόχο την καταπολέμηση όλων των μορφών βίας εις βάρος παιδιών, εφήβων και γυναικών (πρόγραμμα Δάφνη)⁵¹. Πρόκειται για δράση η οποία συμπληρώνει τις νομοθετικές δραστηριότητες της Επιτροπής, με την παροχή οικονομικής στήριξης σε δημόσιες ή ιδιωτικές οργανώσεις της Ένωσης οι οποίες αντιμάχονται στην καθημερινή πρακτική τη βία, ανεξάρτητα από το αν αυτή είναι σεξουαλική ή μη, σωματική ή διανοητική. Στο πλαίσιο του προγράμματος Δάφνη έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί περί τα 200

⁵¹ Απόφαση αριθ. 293/2000/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L 34 της 9.2.2000, σελ. 1.

σχέδια από το 1997 και εξής, τα οποία στο σύνολό τους αποβλέπουν στην εφαρμογή μέτρων προς άμεσο όφελος των ανθρώπων που υπήρξαν θύματα βίας. Δύο μελέτες επιπτώσεων για τα σχέδια αυτά καταρτίστηκαν το 1999 και το 2000.

4.4. Μέτρα καταπολέμησης του ρατσισμού

1997, «Ευρωπαϊκό έτος κατά του ρατσισμού»

Το «Ευρωπαϊκό έτος» εντάσσεται στη διαδικασία εντατικοποίησης της συνεργασίας για την καταπολέμηση του ρατσισμού και επέτρεψε την κινητοποίηση ατόμων και οργανώσεων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η κινητοποίηση αυτή δημιούργησε με τη σειρά της ένα ευνοϊκό κλίμα για την επίτευξη προόδων πολιτικού χαρακτήρα. Η θέσπιση νέων διατάξεων σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων στο πλαίσιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η ίδρυση του «Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας», με έδρα τη Βιέννη, το «Πρόγραμμα δράσης κατά του Ρατσισμού», καθώς και το ευρωπαϊκό δίκτυο των αντιρατσιστικών μη κυβερνητικών οργανώσεων (το οποίο αποτελεί άμεση απόρροια του Έτους και φανερώνει μία σημαντική προσπάθεια κινητοποίησης) αποτελούν μερικά αξιόλογα παραδείγματα τέτοιων προόδων.

Το πρόγραμμα δράσης κατά του ρατσισμού

Τον Μάρτιο του 1998, η Επιτροπή δρομολόγησε ένα πρόγραμμα δράσης κατά του ρατσισμού⁵², με το οποίο επιχειρείται να τεθεί η καταπολέμηση του ρατσισμού στο επίκεντρο πολυάριθμων ευρωπαϊκών πολιτικών. Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί δεδηλωμένα απευθείας προέκταση του Έτους και των προόδων που επιτεύχθηκαν χάρη σε αυτό.

Το πρόγραμμα δίδει έμφαση κυρίως στην ενίσχυση και τη στήριξη της συνεργασίας και των συμπράξεων σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να προαχθεί η ποικιλότητα και ο πλουραλισμός, μέσω της ενίσχυσης της συνεργασίας με τους διάφορους εταίρους αλλά και της μεταξύ τους συνεργασίας.

Το ευρωπαϊκό δίκτυο αντιρατσιστικών οργανώσεων

Στο πλαίσιο της προετοιμασίας του «Ευρωπαϊκού έτους», αρκετές αντιρατσιστικές οργανώσεις είχαν εκφράσει στην Επιτροπή την επιθυμία τους για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου αντιρατσιστικών οργανώσεων.

Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τη συγκρότηση του δικτύου διήρκεσαν ολόκληρο το 1998, ενώ 250 περίπου εκπρόσωποι μεγάλου αριθμού ΜΚΟ μετείχαν από τις 8 έως τις 10 Οκτωβρίου 1998 στη διάσκεψη για την ίδρυση του δικτύου, στην οποία επίσης καθορίστηκε η πολιτική ατζέντα του και αποφασίστηκε ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης, καθώς και τα μέσα για την υλοποίησή του.

Κύριος στόχος του δικτύου είναι να προσδοθεί ευρωπαϊκή διάσταση στον αγώνα κατά του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και του αντισλαμισμού, ούτως ώστε να εξασφαλισθεί η συνάφεια μεταξύ των τοπικών ή εθνικών πρωτοβουλιών και των ευρωπαϊκών, να υπάρξει ανταλλαγή εμπειριών στον συγκεκριμένο τομέα, να ενισχυθούν οι υφιστάμενες πρωτοβουλίες, να

⁵²

COM(1998) 183 Τελικό, της 25ης Μαρτίου 1998.

καταστρωθούν νέες στρατηγικές για την καταπολέμηση του ρατσισμού και να προαχθεί η ισότητα δικαιωμάτων και ευκαιριών.

Το δίκτυο διεξάγει εκστρατείες σε ευρωπαϊκό επίπεδο και συνεργάζεται με τα ευρωπαϊκά όργανα με στόχο τη μεγιστοποίηση του αντικτύπου των ευρωπαϊκών πολιτικών για την καταπολέμηση του ρατσισμού. Το δίκτυο διαδραματίζει επίσης πρωτεύοντα ρόλο στο πλαίσιο του «Κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων» (2001-2006), καθώς και για την εφαρμογή των οδηγιών κατά των διακρίσεων οι οποίες θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 13 της συνθήκης.

Το Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας

Αποστολή του Παρατηρητηρίου⁵³ είναι η παροχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και στα κράτη μέλη της αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων σχετικά με τα φαινόμενα ρατσισμού, ξενοφοβίας και αντισημιτισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ούτως ώστε να μπορούν να λαμβάνουν τα ενδεδειγμένα μέτρα και να καταστρώνουν προγράμματα δράσης.

Σύμφωνα με τη δεύτερη έκθεση του Παρατηρητηρίου, που δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2000⁵⁴, σε όλα τα κράτη μέλη οι εθνικές/φυλετικές μειονότητες, οι μετανάστες και οι πρόσφυγες υφίστανται ρατσιστικά εγκλήματα και διακρίσεις. Τα εγκλήματα που διαπράττονται από ξενόφοβες ομάδες στρέφονται κυρίως κατά των μεταναστών, κατά των ατόμων αλλοδαπής καταγωγής και κατά της εβραϊκής κοινότητας. Το 1999 καταγράφηκαν πράξεις διακριτικής μεταχείρισης εις βάρος των μειονοτήτων των Ρόμα σε αρκετά κράτη μέλη.

Η πλειονότητα των πράξεων διακριτικής μεταχείρισης που καταγράφηκαν το 1999 αφορά την απασχόληση και την αγορά εργασίας.

Ο ρατσισμός στο Διαδίκτυο έχει μετατραπεί σε ιδιάζον πεδίο ανησυχίας σε ορισμένα κράτη μέλη, στο μέτρο που το Διαδίκτυο χρησιμοποιείται σε μεγάλη κλίμακα από τις ρατσιστικές ομάδες με στόχο τη διάδοση σε πολύ μεγάλο αριθμό ανθρώπων των ιδεών τους που διαπνέονται από ρατσισμό, αντισημιτισμό, ξενοφοβία και μίσος, υπό συνθήκες μεγάλης ατιμωρησίας.

Κατά την έκθεση, οι νέες ευρωπαϊκές οδηγίες με βάση το άρθρο 13 της συνθήκης ΕΚ αναμένεται να συντελέσουν σημαντικά στη βελτίωση της κατάστασης.

Ένα από τα μελήματα του Παρατηρητηρίου είναι η συγκρότηση και ο συντονισμός ενός «ευρωπαϊκού δικτύου ενημέρωσης για τον ρατσισμό και την ξενοφοβία» («RAXEN»), αποτελούμενου από μία κεντρική μονάδα η οποία συνεργάζεται με φορείς που λειτουργούν σε εθνικό επίπεδο (πανεπιστημιακά κέντρα έρευνας, μη κυβερνητικές οργανώσεις, εξειδικευμένους οργανισμούς, κ.ο.κ.). Ρόλος του είναι η συλλογή και ανάλυση των διαθέσιμων δεδομένων και πληροφοριών και η συγκρότηση μίας βάσης δεδομένων που να είναι προσιτή στο κοινό. Επίσης προορίζεται να αποτελέσει τη βάση των πληροφοριών, των γνώσεων και των εμπειριών, με στόχο την κατάστροψη στρατηγικών για την καταπολέμηση του ρατσισμού στην Ευρώπη.

⁵³

⁵⁴

Το Παρατηρητήριο ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1035/97. Εδρεύει στη Βιέννη.
Η έκθεση έχει δημοσιευθεί στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.eumc.at/publications/>.

5. Η ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το σχέδιο «Διάλογος με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» έχει διαδεχθεί την πρωτοβουλία «Πολίτες της Ευρώπης», που περιγράφεται στη δεύτερη έκθεση για την ιθαγένεια της Ένωσης⁵⁵.

Ο «Διάλογος με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» έχει δύο επιμέρους στόχους: να καταστήσει γνωστά στους ανθρώπους τα δικαιώματα τα οποία απολαμβάνουν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να συγκροτήσει μηχανισμούς αμφίδρομης επικοινωνίας με τους πολίτες, ούτως ώστε αυτοί να μπορούν να ενημερώνουν τις αρχές σχετικά με προβλήματα που συναντούν κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους.

Για να είναι δυνατή η παροχή στους πολίτες των σχετικών πληροφοριών στο πλαίσιο μόνιμου διαλόγου, δημιουργήθηκε η υπηρεσία που καλείται «Europe Direct».

Επίσης, το κοινό μπορεί να επισκέπτεται τους δικτυακούς τόπους του «Διαλόγου με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» και της υπηρεσίας Europe Direct και να αντλεί από εκεί πληροφορίες και συμβουλές από πολλές πηγές.

Εξάλλου, ο «Διάλογος με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» ενημερώνει επίσης τους πολίτες με δημοσιεύσεις που αποσκοπούν στο να τους δώσουν μία γενική εικόνα για τα δικαιώματά τους και για τους τρόπους άσκησης των δικαιωμάτων αυτών.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, ανταποκρινόμενη σε σχετικά αιτήματα πολιτών, φρόντισε για την αναθεώρηση με βάση τα τρέχοντα δεδομένα των οδηγιών που δημοσιεύονται υπό την αιγίδα της πρωτοβουλίας «Πολίτες της Ευρώπης».

Επίσης δημοσιεύτηκαν και νέοι οδηγοί. Ο οδηγός με τον τίτλο «Πώς να ασκήσετε τα δικαιώματά σας στην ενιαία αγορά», που δημοσιεύτηκε το 2000, και τα συναφή ενημερωτικά δελτία που αφορούν τα επιμέρους κράτη μέλη αποσκοπούν, επί παραδείγματι, στην αναπλήρωση της έλλειψης ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τα διάφορα μέσα έννομης προστασίας τα οποία διαθέτουν προκειμένου να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Ο οδηγός με τον τίτλο «Η προστασία των δεδομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», που δημοσιεύτηκε το 2001, ενημερώνει τους πολίτες για τα δικαιώματά τους που σχετίζονται με τη συγκέντρωση και αξιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και για τη στάση που πρέπει να τηρούν σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων αυτών.

Οι οδηγοί αυτοί διανέμονται ταχυδρομικώς δωρεάν σε όσους τους ζητούν μέσω του κέντρου κλήσεων της υπηρεσίας Europe Direct.

Οι πολίτες μπορούν να τηλεφωνούν δωρεάν στο κέντρο κλήσεων της υπηρεσίας Europe Direct σε όλα τα κράτη μέλη και να ζητούν συμβουλές. Επίσης, παρέχεται υπηρεσία άμεσης απάντησης σε ερωτήματα που διατυπώνονται μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, συμβατικού ταχυδρομείου ή τηλεομοιοτυπίας. Η υπηρεσία διεκπεραιώνει αιτήσεις παροχής πληροφοριών και στις 11 επίσημες γλώσσες της ΕΕ για όλους τους τομείς πολιτικής της ΕΕ.

⁵⁵

Έγγραφο COM(97) 230 τελικό, σελ. 19.

Το Europe Direct λειτουργεί ως ένα πρώτο σημείο επαφής για τους ανθρώπους που δεν ξέρουν πως ή που να αναζητήσουν τις απαντήσεις στις απορίες τους. Συμπληρώνει τα δίκτυα ενημέρωσης που λειτουργούν στα διάφορα κράτη μέλη. Με τον τρόπο αυτό, οι πολίτες κατευθύνονται κατά πρώτον προς βασικές πληροφορίες και κατά δεύτερον προς τον πλέον ενδεδειγμένο από τους εξαιρετικά πολυάριθμους φορείς παροχής πληροφοριών ειδικής ή γενικής φύσεως.

Το κέντρο κλήσεων δίδει απαντήσεις σε ερωτήματα γενικής φύσεως σχετικά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα άλλα όργανα της ΕΕ. Η εσωτερική υπηρεσία Europe Direct επιλαμβάνεται των ερωτημάτων που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης.

Από το 1998 έως σήμερα, το Europe Direct έχει ασχοληθεί με πάνω από 200.000 αιτήσεις παροχής πληροφοριών σχετικά με το σύνολο των θεμάτων που άπτονται της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των οργάνων της ΕΕ εν γένει.

Τα ερωτήματα σχετικά με πρακτικά προβλήματα που οι άνθρωποι συναντούν κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς διαβιβάζονται στην Υπηρεσία Προσανατολισμού των Πολιτών (Citizens Signpost Service), μία δευτεροβάθμια υπηρεσία η οποία προσφέρει ανεπίσημες νομικές συμβουλές. Η υπηρεσία αυτή, η οποία αποτελεί πλέον στοιχείο του προγράμματος «Διάλογος με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις», καταφεύγει στις υπηρεσίες κλιμακίου εμπειρογνομόνων οι οποίοι καλύπτουν όλες τις γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τον Μάρτιο του 2000 η Υπηρεσία Προσανατολισμού των Πολιτών εξέδωσε έκθεση από την οποία προκύπτει ότι είναι μόνο λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τα ερωτήματα που υποβάλλονται θέτουν προβλήματα που έχουν πραγματική σχέση με την τήρηση της νομοθεσίας και τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας. Τα περισσότερα ερωτήματα τείνουν να οφείλονται στην ανεπαρκή γνώση του πεδίου εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας ή στη σύγχυση σχετικά με το ποιο όργανο (σε επίπεδο ΕΕ ή κράτους μέλους;) φέρει την ευθύνη για την επίλυση των προβλημάτων των πολιτών.

Όταν πρόκειται για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων τους, οι πολίτες τείνουν σαφώς να υπερεκτιμούν τα πράγματα που μπορούν να προσδοκούν από την ΕΚ, ιδίως εάν κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος. Ακόμη και σε τομείς με γνωσμένο εθνικό χαρακτήρα, υπάρχει πολλάκις η αντίληψη ότι τα ευρωπαϊκά όργανα είναι αρμόδια να παρέμβουν ως φορείς υπερεθνικής εξουσίας προς χάριν του γενικού συμφέροντος.

Η ανάλυση των προβλημάτων που συναντούν οι πολίτες επιτρέπει στην Επιτροπή να ιεραρχεί τις ανάγκες ενημέρωσης των πολιτών και συγχρόνως να ανιχνεύει τυχόν δυσλειτουργίες ή ελλείψεις κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Εξάλλου, τα προβλήματα που υποβάλλονται στην «Υπηρεσία προσανατολισμού» θα αποτελέσουν συντόμως αναπόσπαστο στοιχείο της γενικότερης πρωτοβουλίας που καλείται «αμφίδρομη κατάστρωση πολιτικών» και την οποία επεξεργάζονται ήδη οι υπηρεσίες της Επιτροπής.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της προσπάθειάς της για την προσέγγιση των πολιτών με τα κοινοτικά όργανα, διοργανώνει ενημερωτικές επισκέψεις για 40.000 περίπου άτομα ετησίως.

Στην παρούσα έκθεση επισημαίνεται επανειλημμένως το «έλλειμμα»

ενημέρωσης σχετικά με τις δραστηριότητες της Ένωσης.

Μία φαύλη συνέπεια του εν λόγω ελλείμματος γνώσης είναι η αντίληψη των πολιτών ότι οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες της Ένωσης, και ειδικότερα της Επιτροπής, είναι πολύ πιο εκτεταμένες από αυτές που ισχύουν στην πραγματικότητα.

Η διαπίστωση αυτή έχει επιβεβαιωθεί και από την πείρα από τη λειτουργία της Υπηρεσίας Προσανατολισμού των Πολιτών, από τις καταγγελίες που υποβάλλονται στον Διαμεσολαβητή, από τις αναφορές που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από τις επιστολές που αποστέλλονται στις διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής.

Η καθιέρωση της υπηρεσίας «Europe Direct», καθώς επίσης, στον τομέα της εσωτερικής αγοράς, του «Διαλόγου με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις» (με βασικό στοιχείο την «υπηρεσία προσανατολισμού των πολιτών») συμβάλλει συνεπώς προς τη σωστή κατεύθυνση, ανταποκρίνεται δηλαδή στον στόχο της παροχής στον πολίτη των πληροφοριών που χρειάζεται, και μάλιστα γρήγορα, απλά και σε αποκεντρωμένη βάση. Με τον τρόπο αυτό εκτιμάται επίσης ότι τα ευρωπαϊκά όργανα θα μπορούν να λαμβάνουν καλύτερα υπόψη τα προβλήματα που συναντούν οι πολίτες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους για τις ανάγκες της τροποποίησης ή κατάστροφης των κοινοτικών πολιτικών υπέρ των πολιτών.