

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 27.10.2010
COM(2010) 602 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ**

ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 25 ΣΛΕΕ

Σχετικά με την πρόοδο για την επίτευξη πραγματικής ιθαγένειας της ΕΕ 2007-2010

{COM(2010) 603 τελικό}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΔΥΝΑΜΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 25 ΣΛΕΕ

Σχετικά με την πρόοδο για την επίτευξη πραγματικής ιθαγένειας της ΕΕ 2007-2010

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 25 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κάθε τρία έτη σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του μέρους II της Συνθήκης. Η παρούσα έκθεση συνοδεύει την «Έκθεση του 2010 σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ: Άρση των εμποδίων για την άσκηση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ», με την καταγραφή των σημαντικότερων εξελίξεων που επήλθαν σε σχέση με την ιθαγένεια της ΕΕ κατά την περίοδο από την 1η Ιουλίου 2007 έως την 30ή Ιουνίου 2010¹. Οι εξελίξεις όσον αφορά το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των πολιτών της ΕΕ στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναλύονται περαιτέρω στην έκθεση αξιολόγησης των εκλογών του 2009 για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο², η οποία εκδίδεται ταυτόχρονα με την έκθεση του 2010 σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ.

2. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΠΟΥ ΑΠΟΡΡΕΟΥΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΕ

2.1. Το νέο νομικό και θεσμικό πλαίσιο

Η έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας είχε ως συνέπεια να διευρυνθεί από πολλές απόψεις η έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ, καθώς και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή.

Ο τίτλος II της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) προσδίδει μεγαλύτερη αίγλη στην ιθαγένεια της ΕΕ, δεδομένου ότι την εντάσσει στις διατάξεις σχετικά με τις δημοκρατικές αρχές (άρθρο 9 ΣΕΕ) και εγκαθιδρύει ισχυρότερο δεσμό μεταξύ ιθαγένειας και δημοκρατίας (άρθρα 10 και 11 ΣΕΕ).

Η νέα συνθήκη συμπληρώνει το σύνολο των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ με ένα νέο δικαίωμα, την πρωτοβουλία των πολιτών, και με τον τρόπο αυτό παρέχει στους πολίτες της ΕΕ τη δυνατότητα να συμμετέχουν εντατικότερα στο δημοκρατικό γίγνεσθαι της Ένωσης. Το άρθρο 11 παράγραφος 4 της ΣΕΕ ορίζει ότι «πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί

¹ Η 5^η έκθεση σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης εκδόθηκε στις 15 Φεβρουαρίου 2008 και κάλυπτε την περίοδο από την 1^η Μαΐου 2004 έως την 30ή Ιουνίου 2007 - COM(2008) 85.

² COM(2010) 605.

θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των συνθηκών».

Η θέσπιση των πρακτικών ρυθμίσεων που απαιτούνται για την υλοποίηση της νέας αυτής θεσμικής δυνατότητας ήταν μία από τις βασικές προτεραιότητες της Επιτροπής, η οποία κατέθεσε, στις 31 Μαρτίου 2010, πρόταση κανονισμού³ με σκοπό την καθιέρωση απλών, εύχρηστων και προσιτών διαδικασιών, καθώς και τη λήψη μέριμνας για τη μη κατάχρηση της εν λόγω δυνατότητας.

Η συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει ακόμη περισσότερο τους δεσμούς μεταξύ ιθαγένειας και απαγόρευσης των διακρίσεων. Το δεύτερο μέρος της ΣΛΕΕ τιτλοφορείται πλέον «Απαγόρευση των διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης» και συμπεριλαμβάνει τις διατάξεις σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων, τόσο με κριτήριο την ιθαγένεια, στο άρθρο 18 (πρώην άρθρο 12 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ)), όσο και βάσει άλλων κριτηρίων (φύλο, φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, θρησκεία ή πεποιθήσεις, αναπηρία, ηλικία ή γενετήσιος προσανατολισμός) στο άρθρο 19 (πρώην άρθρο 13 ΣΕΚ)⁴.

Σε ό,τι αφορά τον ορισμό της ιθαγένειας της ΕΕ καθ' εαυτόν, η συνθήκη της Λισαβόνας τονίζει ότι πρόκειται για ιδιότητα *πρόσθετη* σε σχέση με την εθνική ιθαγένεια, ενώ ο παλαιότερος ορισμός του άρθρου 17 ΣΕΚ την περιέγραφε ως συμπλήρωμα της εθνικής ιθαγένειας.

Το άρθρο 20 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ ενισχύεται σε σύγκριση με το προηγούμενο άρθρο 17 ΣΕΚ, δεδομένου ότι σε αυτό απαριθμούνται ρητώς τα δικαιώματα (και οι υποχρεώσεις) των πολιτών της ΕΕ και διευκρινίζεται ότι η απαρίθμηση αυτή δεν είναι εξαντλητική, με την προσθήκη της φράσης «μεταξύ άλλων». Εξάλλου, η κατάργηση της δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση μια σειρά πυλώνων⁵ διευρύνει το περιεχόμενο της ιθαγένειας της ΕΕ, πράγμα που επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το εν λόγω άρθρο αναφέρει ότι οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες.

Η συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ των οποίων το κράτος μέλος δεν εκπροσωπείται στην εκάστοτε χώρα να λαμβάνουν προστασία από τις προξενικές και διπλωματικές αρχές άλλων κρατών μελών, δεδομένου ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ως αδιαμφισβήτητο ατομικό δικαίωμα στο άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο γ) ΣΛΕΕ και το περιεχόμενό της αποσαφηνίζεται στο άρθρο 23 ΣΛΕΕ. Το άρθρο 23 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία να κινεί τη διαδικασία θέσπισης νομοθεσίας προτείνοντας την έκδοση οδηγιών για τη λήψη μέτρων συντονισμού και συνεργασίας που απαιτούνται για να διευκολυνθεί η προστασία αυτή, πράγμα που σημαίνει ότι εγκαταλείπεται η προηγούμενη λογική της λήψης αποφάσεων σε διακυβερνητική βάση. Σε ό,τι αφορά την προξενική προστασία στην πράξη, το άρθρο 35 ΣΕΕ ορίζει ότι οι

³ COM(2010)119.

⁴ Λόγω του χρονοδιαγράμματος που διέπει την κατάρτιση της παρούσας έκθεσης, η εφαρμογή των υπόψη διατάξεων θα εξετασθεί στην επόμενη έκθεση κατ' εφαρμογή του άρθρου 25 ΣΛΕΕ.

⁵ Οι τρεις πυλώνες που συνιστούσαν παλαιότερα τη βασική δομή της ΕΕ με βάση τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν: ο κοινοτικός πυλώνας, ο οποίος αντιστοιχούσε στις τρεις Κοινότητες: την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ) και την πρώην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) (πρώτος πυλώνας)· ο πυλώνας που αφορούσε την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, δυνάμει του τίτλου V ΣΕΕ (δεύτερος πυλώνας)· και ο πυλώνας που αφορούσε την αστυνομική και δικαστική συνεργασία επί ποινικών υποθέσεων, δυνάμει του τίτλου VI ΣΕΕ (τρίτος πυλώνας).

διπλωματικές και προξενικές αποστολές και οι αντιπροσωπείες της Ένωσης συμβάλλουν στην εξασφάλιση της προστασίας αυτής.

Τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ σύμφωνα με το δεύτερο μέρος της Συνθήκης κατοχυρώνονται επίσης με τις διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τίτλος V, «Δικαιώματα των πολιτών»). Ο νομικά δεσμευτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος καθίσταται πυξίδα όλων των πολιτικών της ΕΕ, αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου από την άποψη της πολιτικής δέσμευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

2.2. Απόκτηση και απώλεια της ιθαγένειας της ΕΕ

2.2.1. Πληροφορίες και στατιστικά δεδομένα

Επικαιροποιημένα στοιχεία σχετικά με την απόκτηση και την απώλεια ιθαγένειας στα κράτη μέλη καθώς και πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες και τις εξελίξεις πολιτικής που άπτονται της ιθαγένειας της ΕΕ είναι διαθέσιμα στον δικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Ιθαγένειας⁶, η λειτουργία του οποίου εγκαινιάστηκε τον Ιανουάριο του 2009 και χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από την Επιτροπή⁷.

Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση της Eurostat⁸, το 2008, 696 000 άτομα απέκτησαν την ιθαγένεια κάποιου κράτους μέλους (έναντι 707 000 το 2007). Οι νέοι αυτοί πολίτες της ΕΕ προέρχονταν κυρίως από την Αφρική (29% του συνολικού αριθμού ατόμων που απέκτησαν την ιθαγένεια κράτους μέλους), από τις εκτός ΕΕ27 ευρωπαϊκές χώρες (22%), από την Ασία (19%) και από τη Βόρεια και Νότια Αμερική (17%)⁹.

Συνολικά, 59 449 πολίτες ενός κράτους μέλους απέκτησαν την ιθαγένεια κάποιου άλλου κράτους μέλους (8,5% του συνόλου). Σε απόλυτα μεγέθη, οι μεγαλύτερες κατηγορίες πολιτών ενός κράτους μέλους της ΕΕ που απέκτησαν την ιθαγένεια κάποιου άλλου κράτους μέλους ήταν Πορτογάλοι που απέκτησαν τη γαλλική ιθαγένεια (7 778 άτομα), Ρουμάνοι που απέκτησαν την ουγγρική ιθαγένεια (5 535 άτομα) και Πολωνοί που απέκτησαν τη γερμανική ιθαγένεια (4 245 άτομα).

2.2.2. Εξελίξεις όσον αφορά τη νομολογία

Στην απόφασή του της 2ας Μαρτίου 2010 στην υπόθεση C-135/08, Rottmann, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασήνισε μια επιφύλαξη την οποία κατά το παρελθόν έχει επιβεβαιώσει παγίως με τη νομολογία του, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που σχετίζονται με την ιθαγένεια, οφείλουν να λαμβάνουν δεόντως υπόψη το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

⁸ Εστίαση στις στατιστικές, 36/2010 «Ελαφρά κάμψη του αριθμού κτήσεων ιθαγένειας στην ΕΕ» <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁹ Για περαιτέρω εξελίξεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ εθνικότητας, ιθαγένειας και ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, βλ. κεφάλαιο 5 του εγχειριδίου σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες (τρίτη έκδοση)

¹⁰ Βλ., μεταξύ άλλων, υποθέσεις C-369/90 Micheletti και λοιποί, [1992] Συλλογή-I4239, σκέψη 10· C-179/98 RTT [1999] Συλλογή I-7955, σκέψη 29· C-200/02 Zhu και Chen [2004] Συλλογή I-9925, σκέψη 37.

Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η επιφύλαξη αυτή δεν θίγει την αρχή του διεθνούς δικαίου κατά την οποία τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να καθορίζουν τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας, αλλά θέτει την αρχή ότι, όταν πρόκειται για πολίτες της Ένωσης, η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο με γνώμονα το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον αφορά τα δικαιώματα που απονέμει και προστατεύει η έννομη τάξη της Ένωσης.

Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια πράξη ανάκλησης πολιτογράφησης, όπως αυτή που αποτελούσε αντικείμενο της κύριας δίκης, όπου εξαιτίας της ανάκλησης ο ενδιαφερόμενος χάνει όχι μόνο την υπηκοότητα του κράτους μέλους πολιτογράφησης αλλά και την ιθαγένεια της Ένωσης, θα πρέπει να ελέγχεται από τα εθνικά δικαστήρια με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας από την άποψη του δικαίου της ΕΕ, πέρα από την ενδεχομένως αναγκαία εξέταση της αναλογικότητας της απόφασης αυτής από την άποψη του εθνικού δικαίου.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι, με δεδομένη τη σημασία που προσδίδει το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ στην ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, πρέπει, κατά την εξέταση των πράξεων ανάκλησης της πολιτογράφησης, να λαμβάνονται υπόψη από τα εθνικά δικαστήρια οι συνέπειες που έχει ενδεχομένως η οικεία πράξη για τον ενδιαφερόμενο και για τα μέλη της οικογένειάς του, όσον αφορά την απώλεια των δικαιωμάτων που απονέμονται σε κάθε πολίτη της Ένωσης. Έχει σημασία να εξακριβώνεται, μεταξύ άλλων, αν η απώλεια αυτή είναι δικαιολογημένη σε σχέση με:

- τη βαρύτητα της παράβασης που έχει τελέσει ο ενδιαφερόμενος·
- τον χρόνο που έχει παρέλθει μεταξύ της απόφασης πολιτογράφησης και της απόφασης ανάκλησής της· και
- τη δυνατότητα του ενδιαφερόμενου να ανακτήσει την αρχική του ιθαγένεια.

Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει πρωτοβουλίες και σχέδια που αποσκοπούν στην απόκτηση και ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών σχετικά με τους όρους και τις διαδικασίες αφαίρεσης της υπηκοότητας των κρατών μελών και, κατ' επέκταση, της ιθαγένειας της ΕΕ, με στόχο τη διάδοση ορθών πρακτικών και, οσάκις απαιτείται, τη διευκόλυνση του συντονισμού, χωρίς να θίγονται οι σχετικές αρμοδιότητες των κρατών μελών.

2.2.3. Προβλήματα σχετικά με την απόκτηση και απώλεια της υπηκοότητας κράτους μέλους

Σχετικά με τα ζητήματα που άπτονται της υπηκοότητας, η Επιτροπή, κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς της έκθεσης, απάντησε σε 130 περίπου μεμονωμένες αιτήσεις παροχής πληροφοριών, σε 18 ερωτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε 5 αναφορές.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, διάφορα κράτη μέλη τροποποίησαν τη νομοθεσία τους σχετικά με την απόκτηση και απώλεια της ιθαγένειας. Σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, οι προϋποθέσεις απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας των κρατών μελών ρυθμίζονται κατ' αποκλειστικότητα από την εθνική νομοθεσία εκάστου κράτους μέλους. Κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να καθορίσει τις προϋποθέσεις που διέπουν την απόκτηση και την απώλεια της ιθαγένειάς του. Πρόκειται για αρχή του διεθνούς δικαίου η οποία δεν θίγεται από τις διατάξεις της Συνθήκης και η οποία, όπως έχει εξηγηθεί παραπάνω, έχει επιβεβαιωθεί με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.

Στον βαθμό που τα δικαιώματα τα οποία απονέμονται και προστατεύονται από την έννομη τάξη της Ένωσης δεν θίγονται από την άσκηση από πλευράς κρατών μελών των αρμοδιοτήτων τους σε θέματα υπηκοότητας, τα συναφή ζητήματα που ανακύπτουν δεν υπάγονται στη σφαίρα του δικαίου της ΕΕ, και η Επιτροπή δεν έχει την εξουσία να παρεμβαίνει σε σχέση με αυτά.

Εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, η Επιτροπή στηρίζει όλες τις προσπάθειες που αποβλέπουν στη διευθέτηση των σχετικών ζητημάτων και προάγει τις φιλικές σχέσεις με βάση το πνεύμα αμοιβαίας κατανόησης και συνεργασίας που χαρακτηρίζει τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.3. Ελευθερία κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ

2.3.1. Μέτρα για τη διασφάλιση της ορθής μεταφοράς και εφαρμογής της οδηγίας 2004/38/EK

Η έκδοση της οδηγίας 2004/38/EK¹¹, της 29^{ης} Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, αύξησε σημαντικά την αποτελεσματικότητα και την προσβασιμότητα του δικαιώματος αυτού, δεδομένου ότι κωδικοποίησε προϋπάρχουσα σχετική νομοθεσία και νομολογία, κατέστησε απλούστερες και πιο σαφείς τις εφαρμοστέες διατάξεις της ΕΕ και επέτρεψε τον εξορθολογισμό των εθνικών διαδικασιών.

Η Επιτροπή παρακολούθησε επισταμένως τα μέτρα που ελήφθησαν σε εθνικό επίπεδο για τη μεταφορά της συγκεκριμένης οδηγίας, για την οποία είχε καθορισθεί ως διορία η 30ή Απριλίου 2006, και εξέδωσε, στις 10 Δεκεμβρίου 2008, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της¹², στην οποία προσδιόριζε σημαντικό αριθμό προβληματικών ζητημάτων.

Με στόχο την εξομάλυνση της κατάστασης και τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, η Επιτροπή προβαίνει στις εξής ενέργειες:

- παροχή καθοδήγησης στα κράτη μέλη όσον αφορά την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διευκόλυνση της ανταλλαγής ορθών πρακτικών·
- επιδίωξη αποφασιστικής και συνεκτικής προσέγγισης σε σχέση με την επιβολή της συμμόρφωσης· και
- βελτίωση της πρόσβασης των πολιτών σε πληροφορίες σχετικά με το πώς μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους στην πράξη.

Στις 9 Ιουλίου 2009, η Επιτροπή εξέδωσε την **ανακοίνωση «Κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/EK»**¹³. Με στόχο τη διευθέτηση των πιο προβληματικών ζητημάτων που σχετίζονται με την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας, τα οποία προσδιορίζονταν στην έκθεση, η

¹¹ Οδηγία 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών (ΕΕ L 158 της 30ής Απριλίου 2004, σ. 77).

¹² COM(2008) 840.

¹³ COM(2009)313.

εν λόγω ανακοίνωση παρείχε αναλυτική καθοδήγηση στα κράτη μέλη με στόχο να επέλθει ουσιαστική βελτίωση για το σύνολο των πολιτών της ΕΕ.

Το 2008, η Επιτροπή συνέστησε **ομάδα εμπειρογνομόνων των κρατών μελών** σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της οδηγίας 2004/38/ΕΚ. Η ομάδα αυτή επισημοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2009 και έκτοτε συνεδριάζει σε τακτική βάση με σκοπό την ανταλλαγή απόψεων, τεχνογνωσίας και ορθών πρακτικών σχετικά με ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας, περιλαμβανομένης της καταπολέμησης των καταχρήσεων και της απάτης.

Κατά τα έτη 2009 και 2010, η Επιτροπή έχει πραγματοποιήσει **δομικού τύπου διμερείς συναντήσεις** με τα κράτη μέλη για την επίλυση όλων των εξακριβωμένων αδυναμιών των εθνικών μέτρων μεταφοράς και την εξεύρεση κατάλληλων λύσεων, μη εξαιρουμένης της κίνησης διαδικασιών παράβασης στις περιπτώσεις όπου τούτο κρίνεται αναγκαίο.

Στις 19 Μαρτίου 2010, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση σχετικά με τη θέσπιση του **εγχειριδίου για την εξέταση αιτήσεων θεώρησης και την τροποποίηση χορηγηθεισών θεωρήσεων**¹⁴, το οποίο περιέχει επιχειρησιακές οδηγίες, βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις για το πώς οι αρχές πρέπει να εφαρμόζουν τους κανόνες σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων θεώρησης, όπως αυτοί καθορίζονται στον κώδικα θεωρήσεων¹⁵. Το εγχειρίδιο αυτό περιλαμβάνει ειδικό κεφάλαιο σχετικό με την εξέταση των αιτήσεων θεώρησης που υποβάλλουν μέλη της οικογένειας πολιτών της ΕΕ και αναμένεται να επιφέρει ουσιαστική βελτίωση αναφορικά με ορισμένα επίμονα προβλήματα που παρατηρούνται σε σχέση με την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας.

Στις 13 Ιουλίου 2010, η Επιτροπή εξέδωσε την **ανακοίνωση «Επιβεβαίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων: δικαιώματα και σημαντικές εξελίξεις»**¹⁶, η οποία αποσκοπεί στην παρουσίαση μιας συνολικής εικόνας σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας των μεταναστών εργαζομένων της ΕΕ, την καλύτερη ενημέρωσή τους και την προώθηση των δικαιωμάτων τους.

Εξάλλου, η **νέα δικτυακή πύλη «Η Ευρώπη σου» (Your Europe)**¹⁷ βοηθά τους πολίτες της ΕΕ να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να βρίσκουν πρακτικές συμβουλές ούτως ώστε να διευκολύνονται στις μετακινήσεις τους στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης προ ολίγου καιρού έναν **απλουστευμένο και εύχρηστο οδηγό για τους πολίτες της ΕΕ σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στην Ευρώπη**¹⁸.

2.3.2. Διεκπεραίωση αιτήσεων παροχής πληροφοριών και καταγγελιών

Κατά την περίοδο αναφοράς, η Επιτροπή απάντησε σε μεγάλο αριθμό μεμονωμένων αιτήσεων παροχής πληροφοριών σχετικά με θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής (περίπου 770 το 2007, 1070 το 2008, 1000 το 2009, και 340 την περίοδο Ιανουαρίου-Ιουλίου

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (ΕΕ L 243 της 15.9.2009, σ. 1).

¹⁶ COM(2010)373.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

2010), εκ των οποίων καταχώρησε στο κεντρικό μητρώο καταγγελιών 64 το 2007, 81 το 2008, 255 το 2009 και 128 την περίοδο Ιανουαρίου-Ιουλίου 2010. Επίσης απάντησε σε περίπου 240 ερωτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε 85 αναφορές οι οποίες σχετίζονταν με την ελεύθερη κυκλοφορία πολιτών της ΕΕ.

Ένας επιπλέον αριθμός αποριών σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ και μελών των οικογενειών τους ελήφθη και διεκπεραιώθηκε από το δίκτυο SOLVIT¹⁹. Τα στατιστικά στοιχεία που καλύπτουν την περίοδο αναφοράς δείχνουν μια σταθερή και σημαντική αύξηση του ποσοστού των προβλημάτων που υποβάλλονται στο SOLVIT και αφορούν τα θέματα της ελεύθερης κυκλοφορίας και της διαμονής, από το 15% του συνολικού όγκου υποθέσεων του SOLVIT το 2007, σε 20% το 2008 και σε 38% το 2009, έτος κατά το οποίο οι σχετικές με τη διαμονή υποθέσεις έγιναν ο τομέας με τη μεγαλύτερη αναλογία καταγγελιών (διεκπεραιώθηκαν και περατώθηκαν 549 υποθέσεις και επιλύθηκε το 92% των υποθέσεων). Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2010, το SOLVIT έλαβε (επί συνόλου σχεδόν 7000 αιτήσεων παροχής πληροφοριών) 1 314 αιτήσεις παροχής πληροφοριών για θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Επί του παρόντος, εκκρεμούν 63 διαδικασίες παράβασης κατά κρατών μελών σχετικά με θέματα που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ.

2.3.3. Παραδείγματα ζητημάτων που διευθετήθηκαν

Ένα παράδειγμα χειροπιαστού αποτελέσματος της προσέγγισης που ακολουθεί η Επιτροπή με στόχο τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και τη διαμονή έγκειται στη συνέχεια που δόθηκε στην απόφαση του Δικαστηρίου, της 25ης Ιουλίου 2008, στην υπόθεση C-127/08, Metock και λοιποί²⁰. Στην απόφασή του αυτή, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι δεν ήταν συμβατοί με το δίκαιο της ΕΕ οι εθνικοί κανόνες που έθεταν ως προϋπόθεση για το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας από τρίτες χώρες πολιτών της ΕΕ να έχουν προηγουμένως διαμείνει νομίμως σε άλλο κράτος μέλος.

Όπως επισημαινόταν στην έκθεση της Επιτροπής, της 10^{ης} Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/EK, η προαναφερθείσα δικαστική απόφαση προκάλεσε έντονη πολεμική σε ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία ανησυχούσαν ότι η απόφαση αυτή θα μπορούσε να διευκολύνει τους υπηκόους τρίτων χωρών να «νομιμοποιούν» τη θέση τους συνάπτοντας γάμο με πολίτη της ΕΕ. Στη συγκεκριμένη απόφαση, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η οδηγία 2004/38/EK δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα για την πάταξη της κατάχρησης δικαιωμάτων της ΕΕ, π.χ. με τη σύναψη εικονικών γάμων, όπως ορίζει το άρθρο 35 της οδηγίας.

Έκτοτε, η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη, τόσο διμερώς όσο και στο πλαίσιο της ομάδας εμπειρογνομόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία πολιτών της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλισθεί η δυνατότητα των εθνικών αρχών να λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα και να ανταλλάσσουν πληροφορίες για την πάταξη των καταχρήσεων και της απάτης, και συγχρόνως να εξασφαλισθεί ότι όλα τα κράτη μέλη θα τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους για να συμμορφωθούν με τη συγκεκριμένη δικαστική απόφαση.

¹⁹ Το SOLVIT είναι ένα επιγραμμικό δίκτυο επίλυσης προβλημάτων στο οποίο τα κράτη μέλη εργάζονται από κοινού για τη διευθέτηση προβλημάτων που πηγάζουν από την εσφαλμένη εφαρμογή από τα κράτη μέλη της νομοθεσίας σχετικά με την εσωτερική αγορά

²⁰ [2008] Συλλογή I-6241.

Μια από τις σημαντικότερες υποθέσεις που εξετάστηκαν κατά την περίοδο αναφοράς αφορούσε τις καθυστερήσεις κατά την από μέρους των αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου διεκπεραίωση αιτήσεων πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους για τη χορήγηση τίτλου διαμονής. Από τον Οκτώβριο του 2008, η Επιτροπή έχει καταχωρήσει πάνω από 250 μεμονωμένες καταγγελίες πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους σύμφωνα με τις οποίες οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου δεν τήρησαν τις προθεσμίες που ίσχυαν σύμφωνα με την εθνική και την ενωσιακή νομοθεσία για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης τίτλου διαμονής που είχαν υποβάλει. Έπειτα από επαφές με τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου, αυτές οι τελευταίες έθεσαν σε εφαρμογή ολοκληρωμένο σχέδιο για τη διευθέτηση του θέματος, περιλαμβανομένης της σημαντικής αύξησης (κατά 400%) του αριθμού των υπαλλήλων που εξετάζουν τις αιτήσεις ευρωπαίων πολιτών. Χάρη στα μέτρα αυτά, ο χρόνος που απαιτείται για τη διεκπεραίωση νέων αιτήσεων έχει επανέλθει σε αποδεκτά επίπεδα εξυπηρέτησης, όπως επιβάλλει η οδηγία 2004/38/ΕΚ. Το παράδειγμα αυτό καταδεικνύει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, η προώθηση διαλόγου με τα κράτη μέλη μπορεί να αποδειχθεί αποτελεσματική προς όφελος των πολιτών της ΕΕ και των συγγενών τους. Η Επιτροπή εξακολουθεί να παρακολουθεί επισταμένως την κατάσταση.

2.3.4. Μελλοντικές προτεραιότητες

Οι βασικές ενέργειες στις οποίες πρόκειται να προβεί η Επιτροπή για τα θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας αναλύονται στην έκθεση του 2010 σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ, στην οποία προσαρτάται η παρούσα έκθεση.

Θα αποδοθεί προτεραιότητα στην επιβολή της νομοθεσίας. Μετά την ανάλυση της νομοθεσίας και της πρακτικής των κρατών μελών σε σχέση με το θέμα της εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και μια σειρά διμερών επαφών με κράτη μέλη, η Επιτροπή ήδη κινεί, στις περιπτώσεις που τούτο επιβάλλεται, διαδικασίες παράβασης σχετικά με τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία της οδηγίας 2004/38/ΕΚ και θα εξακολουθήσει να εξετάζει μεγάλης σημασίας υποθέσεις παραβάσεων οι οποίες αφορούν ζητήματα που σχετίζονται με την εσφαλμένη εφαρμογή των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας, περιλαμβανομένης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων.

Η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την καταπολέμηση των καταχρήσεων και της απάτης σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία παραμένει μια προτεραιότητα, η οποία εξετάζεται στο πλαίσιο της ομάδας εμπειρογνομόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ. Η Επιτροπή σκοπεύει επίσης να προαγάγει βέλτιστες πρακτικές, με στόχο την απρόσκοπτη και αποτελεσματική διοικητική αντιμετώπιση των ζητημάτων ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς επίσης για να διασφαλισθεί ότι οι λειτουργοί που στελεχώνουν τις υπηρεσίες εξυπηρέτησης πολιτών των τοπικών/περιφερειακών/εθνικών αρχών διαθέτουν επαρκή γνώση της συναφούς νομοθεσίας της ΕΕ.

Το 2013, η Επιτροπή θα εκδώσει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ περί ελεύθερης κυκλοφορίας, η οποία θα καταλήγει σε συνολικό συμπέρασμα για τον αντίκτυπο της και θα προσδιορίζει τομείς στους οποίους απαιτείται βελτίωση.

2.4. Εκλογικά δικαιώματα

Οι πολίτες της ΕΕ οι οποίοι διαβιούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν έχουν την ιθαγένεια απολαύουν του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές εκλογές και τις

εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο εν λόγω κράτος μέλος υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού.

Για το θέμα των εκλογικών δικαιωμάτων, η Επιτροπή απάντησε κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς σε περίπου 170 ατομικές αιτήσεις παροχής πληροφοριών, 30 ερωτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και 9 αναφορές. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, κινήθηκαν διαδικασίες παράβασης κατά 18 κρατών μελών, τα οποία δεν είχαν γνωστοποιήσει εγκαίρως τις ρυθμίσεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2006/106/ΕΚ²¹ περί των λεπτομερών κανόνων συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές λόγω της προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας.

Μια σειρά επιστολών πολιτών της ΕΕ, αναφορών και ερωτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετίζονταν με το γεγονός ότι, με βάση τη νομοθεσία περισσότερων κρατών μελών, οι υπήκοοί τους χάνουν, μετά από ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, τα εκλογικά τους δικαιώματα σε περίπτωση που μετοικήσουν και εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος. Στις περιπτώσεις αυτές, πολίτες της ΕΕ στερούνται τη δυνατότητα να ασκήσουν τα εκλογικά τους δικαιώματα σε εθνικές εκλογές λόγω του ότι έχουν κάνει άσκηση του δικαιώματός τους στην ελεύθερη κυκλοφορία. Το σοβαρό αυτό ζήτημα εξετάζεται στην έκθεση του 2010 για την ιθαγένεια της ΕΕ, με στόχο την καταβολή προσπαθειών από κοινού με τα κράτη μέλη για να σταματήσουν να παρατηρούνται τέτοιες καταστάσεις.

Όπως επισημαίνεται πιο πάνω, σε έκθεση για την αξιολόγηση της μεταφοράς της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και της εφαρμογής της κατά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του 2009, η οποία εκδίδεται ταυτόχρονα με την παρούσα έκθεση, παρουσιάζονται οι συναφείς εξελίξεις κατά την περίοδο αναφοράς και τα περαιτέρω μέτρα που σχεδιάζονται.

Η Επιτροπή θα εκδώσει έκθεση για την αξιολόγηση της μεταφοράς και εφαρμογής των συναφών κανόνων της ΕΕ (οδηγία 94/80/ΕΚ²²) το 2011.

2.5. Προξενική προστασία

Κάθε πολίτης της Ένωσης ο οποίος μεταβαίνει ή κατοικεί σε χώρα εκτός της ΕΕ στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος απολαύει της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού.

Η Επιτροπή θα εκδώσει, τον Μάρτιο του 2011, ανακοίνωση με τίτλο «Προξενική προστασία σε τρίτες χώρες: η κατάσταση των πολιτών της ΕΕ – ισχύον καθεστώς και μελλοντική πορεία», στην οποία θα εξετάζεται η συμβολή της ΕΕ στην παροχή ουσιαστικής προξενικής προστασίας σε τρίτες χώρες, όπως εξαγγελλόταν στο σχετικό σχέδιο δράσης της Επιτροπής

²¹ Οδηγία 2006/106/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2006, για την προσαρμογή της οδηγίας 94/80/ΕΚ 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 υπήκοοι, λόγω της προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας (ΕΕ L 363 της 20.12.2006, σ. 409).

²² Οδηγία του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1994, 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 υπήκοοι (ΕΕ L 368 της 31.12.1994, σ. 38).

για την περίοδο 2007-2009²³, και θα διατυπώνονται κατευθύνσεις για τη μελλοντική πορεία με βάση την κτηθείσα πείρα και το αναθεωρημένο νομικό πλαίσιο.

2.6. Δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προσφυγής στον Διαμεσολαβητή

Οι πολίτες της ΕΕ, καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διαμένει ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος, έχουν το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέμα που εμπίπτει στους τομείς δραστηριότητας της Ένωσης και το οποίο αφορά άμεσα τον υποβάλλοντα την αναφορά (άρθρα 24 και 227 της ΣΛΕΕ). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε 1 506 αναφορές το 2007, 1 849 αναφορές το 2008 και 1 924 αναφορές το 2009.

Επίσης, είναι δυνατή η υποβολή καταγγελιών στον ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών (άρθρα 24 και 228 της ΣΛΕΕ). Ο αριθμός καταγγελιών που υποβλήθηκαν στον Διαμεσολαβητή και ενέπιπταν στο πεδίο της εντολής του ανήλθε σε 870 το 2007, 802 το 2008 και 727 το 2009. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, ο Διαμεσολαβητής έλαβε πολύ περισσότερες καταγγελίες για τις οποίες κρίθηκε είτε ότι δεν ενέπιπταν στο πεδίο της εντολής του είτε ότι ήταν απαράδεκτες (2 401 το 2007, 2 544 το 2008 και 2 392 το 2009).

2.7. Συνολική γνώση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ

Έρευνα του Έκτακτου Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθη τον Μάρτιο του 2010²⁴ κατέγραψε τον βαθμό στον οποίο είναι γνωστά στους πολίτες τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ, έτσι ώστε να είναι επίσης δυνατή η σύγκριση με τα πορίσματα δύο ανάλογων παλαιότερων ερευνών, που πραγματοποιήθηκαν το 2002 και το 2007.

Η εξοικείωση με τον όρο «πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» παραμένει σταθερά υψηλή: η συντριπτική πλειονότητα (79%) δήλωσε ότι είναι σε έναν βαθμό εξοικειωμένη με τον όρο. Συνολικά, η αναλογία πολιτών στα κράτη μέλη της ΕΕ-15 που δήλωσαν ότι δεν είχαν ακούσει ποτέ τον όρο μειώθηκε από το ένα τρίτο (32%) το 2002 στο ένα τέταρτο (24%).

Κατά την τελευταία τριετία, εξαλείφθηκε το χάσμα εξοικείωσης που υπήρχε μεταξύ των χωρών που ήταν ήδη μέλη προ του 2004 και των χωρών της ΕΕ-12: οι πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ-12 διακατέχονται σήμερα από μεγαλύτερη βεβαιότητα σχετικά με την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας σε σύγκριση με εκείνους που διαμένουν στα κράτη μέλη της ΕΕ-15. Οι πολίτες κρατών μελών της ΕΕ-12 οι οποίοι δήλωσαν ότι δεν είχαν ακούσει ποτέ τον όρο αποτελούσαν ποσοστό μόνο 13% έναντι 24% στις χώρες της ΕΕ-15 (24%).

Μόνο το 43% των πολιτών της ΕΕ που μετείχαν στη δημοσκόπηση δήλωσαν ότι γνωρίζουν την έννοια του όρου, και οι μισοί από αυτούς που ερωτήθηκαν (48%) ανέφεραν ότι «δεν ήταν καλά ενημερωμένοι» σχετικά με τα δικαιώματά τους ως πολιτών της ΕΕ. Ειδικότερα, λιγότεροι από το ένα τρίτο (29%) θεωρούν τους εαυτούς τους «καλά ενημερωμένους» σχετικά με τα δικαιώματά τους ως πολιτών της ΕΕ, και μόνο το 3% δηλώνει «πολύ καλά ενημερωμένο». Αυτά τα αριθμητικά στοιχεία δεν συνιστούν μεταβολή σε σύγκριση με το 2007. Η σταθερότητα αυτή οφείλεται κατά πάσα πιθανότητα στο γεγονός ότι ακόμη και το 2007 οι μεγάλες πλειονότητες γνώριζαν τα συγκεκριμένα δικαιώματα.

²³ COM(2007)767.

²⁴ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 294 «Ιθαγένεια της ΕΕ», Μάρτιος 2010.

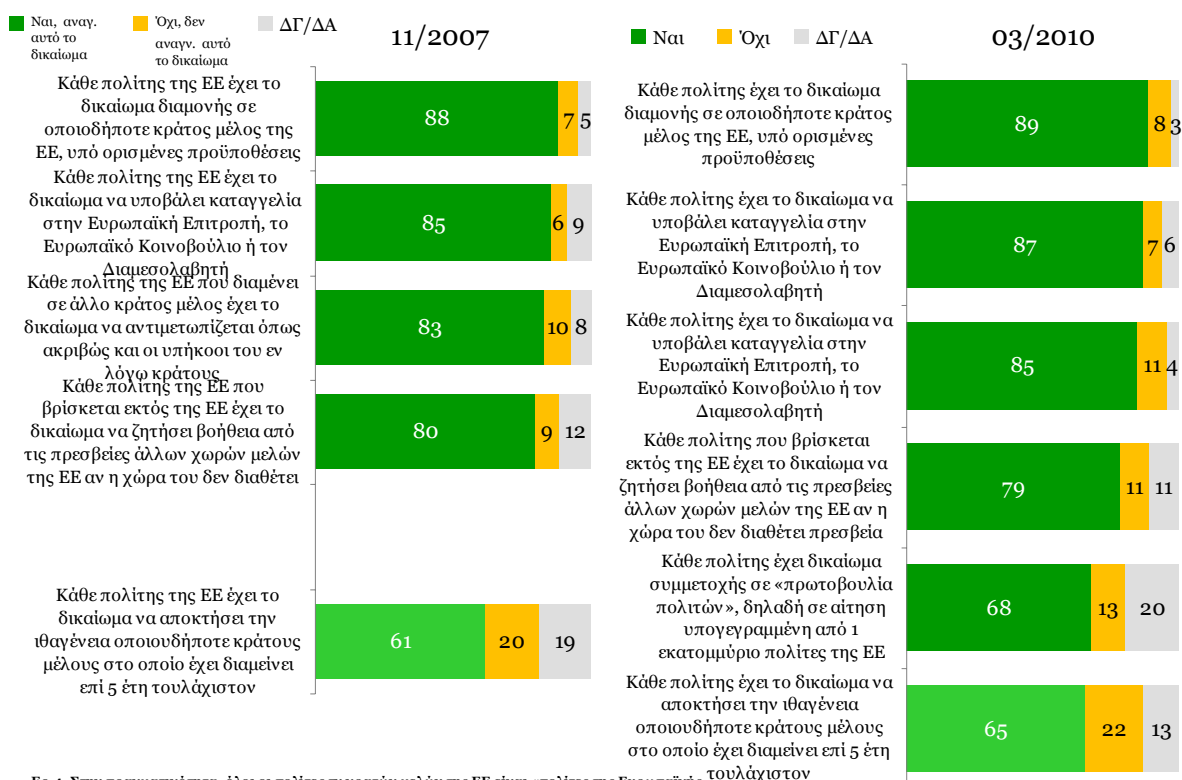
Σχεδόν δεν υπάρχει σύγχυση σε σχέση με τον «αυτόματο» χαρακτήρα της ιθαγένειας της ΕΕ. Οι 9 στους 10 ερωτηθέντες γνωρίζουν ότι «είναι συγχρόνως υπήκοοι της ΕΕ και του κράτους μέλους τους» (αμετάβλητο ποσοστό σε σύγκριση με το 2007). Ωστόσο, το ένα πέμπτο περίπου των ερωτηθέντων θεωρεί ότι «πρέπει να ζητηθεί η χορήγηση της ιθαγένειας της ΕΕ» ή ότι «υπάρχει δυνατότητα επιλογής της ιθαγένειας της ΕΕ» (20% και στις δύο περιπτώσεις).

Οι ερωτηθέντες ήταν σε πολύ μεγάλο βαθμό ενήμεροι για τα δικαιώματα διαμονής που απολαμβάνουν ως πολίτες της ΕΕ: σε ποσοστό 89%, γνώριζαν ότι έχουν το δικαίωμα διαμονής σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις (+2 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το 2007). Υψηλός βαθμός ενημέρωσης διαπιστώθηκε επίσης όσον αφορά το δικαίωμα υποβολής καταγγελίας στην Επιτροπή, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Διαμεσολαβητή (87%, +2 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το 2007) και το δικαίωμα σε ίση μεταχείριση σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εκάστοτε κράτους μέλους (85%, +2 ποσοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το 2007).

Περίπου 7 στους 10 πολίτες της ΕΕ (68%) γνώριζαν το νεοσύστατο δικαίωμα συμμετοχής τους σε «πρωτοβουλία πολιτών».

Όταν καλούνταν να σχολιάσουν την εσφαλμένη δήλωση ότι «κάθε πολίτης της ΕΕ έχει το δικαίωμα να αποκτήσει την ιθαγένεια οποιουδήποτε κράτους μέλους στο οποίο έχει διαμείνει επί τουλάχιστον 5 έτη», μόνο το 22% των ερωτηθέντων χαρακτήρισε ορθώς ως εσφαλμένη τη δήλωση αυτή, ενώ το 13% αδυνατούσε ή ήταν απρόθυμο να απαντήσει το σχετικό ερώτημα.

Γνώση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ, 2007-2010



Ερ.4. Στην πραγματικότητα, όλοι οι πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ είναι «πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ήδη από το 1992. Κατά τη γνώμη σας, ποια δικαιώματα απολαμβάνει ένας πολίτης της Ένωσης;

Βάση: σύνολο ερωτηθέντων, % ΕΕ 27

2.8. Στατιστικά δεδομένα για τους πολίτες της ΕΕ που έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής

Όπως προκύπτει από τον πίνακα που παρατίθεται στο παράρτημα της παρούσας ανακοίνωσης, την 1η Ιανουαρίου 2009 υπήρχαν περίπου 11,7 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ οι οποίοι διέμεναν σε κράτος μέλος του οποίου δεν ήταν υπήκοοι. Το στοιχείο αυτό δεν αντανakλά κατ' ανάγκη με ακρίβεια τον συνολικό αριθμό πολιτών της ΕΕ οι οποίοι όντως κάνουν χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, δεδομένου ότι ορισμένες κατηγορίες εν κινήσει πολιτών της ΕΕ δεν λαμβάνονται υπόψη στις στατιστικές αυτές.

Το κριτήριο για να συμπεριληφθεί ή όχι ένα άτομο στον «συνήθως διαμένοντα» πληθυσμό της αναφέρουσας χώρας είναι παραμονή διάρκειας τουλάχιστον 12 μηνών²⁵. Πολλοί πολίτες της ΕΕ που ταξιδεύουν για επαγγελματικούς λόγους ή για αναψυχή ή με σκοπό την παροχή ή λήψη υπηρεσιών, οι καθημερινώς μετακινούμενοι εργαζόμενοι καθώς και τα άτομα που διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη πλην του δικού τους για χρονικό διάστημα βραχύτερο των 12 μηνών (π.χ. σπουδαστές του προγράμματος Erasmus επί 9μηνο, ασκούμενοι, κ.ο.κ.) δεν συνυπολογίζονται.

Πολλοί πολίτες της ΕΕ – ιδίως εκείνοι που δεν σκοπεύουν να εγκατασταθούν σε μόνιμη βάση ή εκείνοι που επισκέπτονται τακτικά τη χώρα καταγωγής τους (π.χ. σπουδαστές, εβδομαδιαία μετακινούμενοι εργαζόμενοι, άνθρωποι που διαθέτουν κατοικίες σε δύο κράτη μέλη) ενδέχεται να μη δηλώσουν επίσημα την παρουσία τους ή να το πράξουν μόνο εφόσον υπάρχει λόγος – π.χ. όταν αρχίσουν να εργάζονται. Σημασία έχει επίσης το γεγονός ότι οι άνθρωποι αυτοί ενδέχεται να μην έχουν ικανό κίνητρο για να ενημερώσουν επίσημα τις αρχές σε περίπτωση που αναχωρήσουν.

Επίσης είναι δυνατό ορισμένα άτομα, π.χ. αυτά που διανύουν μεγάλα χρονικά διαστήματα σε δύο κράτη μέλη, να έχουν καταχωρηθεί ως μόνιμοι κάτοικοι και στα δύο. Παρομοίως, αρκετά κράτη μέλη θεωρούν ότι ένας σπουδαστής που έχει μεταβεί στο εξωτερικό για σπουδές απουσιάζει μόνο πρόσκαιρα, με αποτέλεσμα να εξακολουθούν να τον θεωρούν μόνιμο κάτοικό τους.

Στο πλαίσιο του συνεχιζόμενου προγράμματος για τη βελτίωση των στατιστικών στον τομέα της μετανάστευσης, η Eurostat σχεδιάζει να εφαρμόσει πιλοτικό σχέδιο για την εκτίμηση της σκοπιμότητας ενός συστήματος ανταλλαγής ατομικών πληροφοριών μεταξύ των μητρώων των κρατών μελών, με στόχο την επίλυση ορισμένων από τα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί.

²⁵ Τα δεδομένα που παρατίθενται στον πίνακα έχουν διατεθεί από τα κράτη μέλη στη Eurostat και στηρίζονται στις έννοιες «συνήθης διαμονή», «εισερχόμενη μετανάστευση» και «εξερχόμενη μετανάστευση», όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία α), β) και γ) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τηρήσεως στατιστικών για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους (ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σ. 23).

2.9. Προγράμματα χρηματοδότησης

2.9.1. Το πρόγραμμα «Η Ευρώπη για τους πολίτες»

Η Επιτροπή υλοποιεί το πρόγραμμα «Η Ευρώπη για τους πολίτες», που έχει θεσπισθεί για την περίοδο 2007-2013²⁶, με συνολικό προϋπολογισμό 215 εκατ. € και στόχο την προώθηση της συμμετοχής στα κοινά, τη δημιουργία αισθήματος ενστερνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τους πολίτες της, την ενδυνάμωση της ανεκτικότητας και της αμοιβαίας κατανόησης και την ανάπτυξη ευρωπαϊκής ταυτότητας. Το πρόγραμμα αποβλέπει στο να επιτρέψει στους πολίτες να συμμετάσχουν στην οικοδόμηση της Ευρώπης μέσω ανταλλαγών, συζητήσεων, προβληματισμού, μάθησης και άλλων δραστηριοτήτων, οι δε ετήσιες προτεραιότητές του καλύπτουν το μέλλον της ΕΕ και τις θεμελιώδεις αξίες της, τη συμμετοχή στο δημοκρατικό γίγνεσθαι, τον διαπολιτισμικό διάλογο και τις συνέπειες των πολιτικών της ΕΕ για τις κοινωνίες. Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει διάφορες δράσεις, π.χ. αδελφοποιήσεις πόλεων, σχέδια πολιτών, παροχή υποστήριξης σε δεξαμενές σκέψης και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, κ.λπ. Περίπου 1 εκατομμύριο πολίτες ετησίως συμμετέχουν σε σχέδια που υλοποιούνται στο πλαίσιο του συγκεκριμένου προγράμματος.

2.9.2. Το πρόγραμμα «Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια»

Η Επιτροπή προάγει τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ μέσω του προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια», το οποίο θεσπίστηκε για την περίοδο 2007-2013 στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη», συνολικού προϋπολογισμού 93,8 εκατ. €²⁷. Ένας από τους στόχους του είναι η προώθηση της ανάπτυξης μιας ευρωπαϊκής κοινωνίας βασισμένης στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης. Στις προτεραιότητες για τη χρηματοδότηση σχεδίων περιλαμβάνεται η προώθηση πρωτοβουλιών ενημέρωσης και αγωγής του πολίτη σχετικά με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών της ΕΕ στο δημοκρατικό γίγνεσθαι της Ένωσης, με έμφαση στη συμμετοχή τους στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στις δημοτικές εκλογές.

2.9.3. Το πρόγραμμα πλαίσιο για την έρευνα: θεματικό πρόγραμμα «Κοινωνικοοικονομικές και Ανθρωπιστικές Επιστήμες»

Η Επιτροπή χρηματοδοτεί έρευνα στον τομέα των κοινωνικών επιστημών και των επιστημών του ανθρώπου, με στόχο, μεταξύ άλλων, την προαγωγή της γνώσης σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ, την ευαισθητοποίηση και τη διάχυση των αποτελεσμάτων της έρευνας μεταξύ των ακαδημαϊκών κοινοτήτων, των φορέων που λαμβάνουν αποφάσεις, των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και του ευρύτερου κοινού. Ειδικότερα, ένας ολόκληρος τομέας έρευνας, με προϋπολογισμό 125 εκατ. € περίπου για την περίοδο 2007-2013, είναι αφιερωμένος στον «Πολίτη στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και διερευνά ειδικώς ζητήματα που σχετίζονται με την επίτευξη ενός είδους δημοκρατικού ενστερνισμού και την ενεργό

²⁶ Απόφαση αριθ. 1904/2006/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση του προγράμματος Ευρώπη για τους Πολίτες για την περίοδο 2007-2013 με σκοπό την προώθηση της ενεργού συμμετοχής του ευρωπαίου πολίτη στα κοινά (ΕΕ L 378 της 27.12.2006, σ. 32).

²⁷ Απόφαση 252/2007/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Απριλίου 2007, για τη θέσπιση, για την περίοδο 2007-2013, του ειδικού προγράμματος Θεμελιώδη δικαιώματα και ιθαγένεια εντός του γενικού προγράμματος Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη (ΕΕ L 110 της 27.4.2007, σ. 33).

συμμετοχή των πολιτών της Ευρώπης, στο πλαίσιο της μελλοντικής ανάπτυξης της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁸.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην παρούσα έκθεση καταγράφονται οι κύριες εξελίξεις που σχετίζονται με τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ. Η παρούσα έκθεση αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο βάσει του οποίου προσδιορίζονται περαιτέρω ενέργειες προς ανάληψη στην έκθεση του 2010 σχετικά με την ιθαγένεια της ΕΕ, ιδίως αναφορικά με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, την προξενική προστασία των μη αντιπροσωπευόμενων πολιτών της ΕΕ στο εξωτερικό και τα δικαιώματα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των πολιτών στις δημοτικές εκλογές και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που διεξάγονται στο κράτος μέλος διαμονής.

Αρχής γενομένης από του χρόνου, η Επιτροπή θα αξιολογεί σε ετήσια βάση την εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, η οποία πρόκειται να εκδοθεί για πρώτη φορά το 2011.

Τούτο αναμένεται να επιτρέψει στην Επιτροπή να υποβάλλει ανά τριετία μια πιο εμπεριστατωμένη διάγνωση της ισχύουσας κατάστασης και των εμποδίων που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν οι πολίτες, και να εξαγγέλλει διορθωτικά μέτρα για την ενίσχυση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της ΕΕ.

²⁸ Περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία και τα αποτελέσματα του θεματικού προγράμματος «Κοινωνικοοικονομικές και Ανθρωπιστικές Επιστήμες», το οποίο χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του 7ου προγράμματος πλαισίου για την έρευνα, είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

	ΑΠΟΛΥΤΟΙ ΑΡΙΘΜΟΙ					ΠΟΣΟΣΤΑ			
Έτος 2009	Σύνολο πληθυσμού	Ημεδαποί	Αλλοδαποί	Αλλοδαποί, υπήκοοι άλλων ΚΜ της ΕΕ	Υπήκοοι τρίτων χωρών	Ημεδαποί	Αλλοδαποί	Αλλοδαποί, υπήκοοι άλλων ΚΜ της ΕΕ	Υπήκοοι τρίτων χωρών
Βέλγιο*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Βουλγαρία	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Τσεχική Δημοκρατία	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Δανία	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Γερμανία	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Εσθονία	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Ιρλανδία	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Ελλάδα	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Ισπανία	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Γαλλία	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Ιταλία	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Κύπρος	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Λετονία	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Λιθουανία	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Λουξεμβούργο	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Ουγγαρία	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Μάλτα	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Κάτω Χώρες	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Αυστρία	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Πολωνία	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Πορτογαλία	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Ρουμανία	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Σλοβενία	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Σλοβακία	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Φινλανδία	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Σουηδία	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Ηνωμένο Βασίλειο*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
ΕΕ	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Τα δεδομένα για το Βέλγιο και το Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρονται στο έτος 2008

