

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών»

(2002/C 36/13)

Στις 5 Ιουνίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 63 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Οκτωβρίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Pariza Castaros.

Κατά την 385η σύνοδο ολομελείας της (συνεδρίαση της 17 Οκτωβρίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 87 ψήφους υπέρ, μία κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Με την οδηγία αυτή, που προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αρχίζει η κατάρτιση των κοινοτικών κανόνων για τη μετανάστευση, σε ό,τι αφορά την εισδοχή και τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα κριτήρια που εξαγγέλθηκαν από την Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της για την κοινοτική πολιτική σχετικά με τη μετανάστευση. Οι κοινοτικοί κανόνες μετανάστευσης θα έχουν δύο βασικά σκέλη: τον κανόνα που αναφέρεται στα δικαιώματα των κατοίκων μακράς διαρκείας και τον κανόνα που αναφέρεται στην εισδοχή και τα αρχικά δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την έγκαιρη παρουσίαση της εν λόγω οδηγίας από την Επιτροπή.

1.2. Η ΟΚΕ εγκρίνει το περιεχόμενο της οδηγίας στην οποία αναφέρεται η γνωμοδότηση αυτή, σε γενικές γραμμές, δεδομένου ότι ικανοποιεί τις προσδοκίες που δημιουργήθηκαν από την ίδια την Επιτροπή, καθώς είναι προσαρμοσμένη σε ό,τι εξαγγέλθηκε στην Ανακοίνωσή της για την κοινοτική πολιτική της μετανάστευσης, αλλά και στη συμβολή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στην εν λόγω Ανακοίνωση.

2. Τα κυριότερα σημεία της πρότασης οδηγίας

2.1. Θεσπίζεται το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας που παρέχεται ύστερα από 5 έτη νόμιμης διαμονής, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου και όταν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Οι πιο σημαντικές απαιτήσεις ή προϋποθέσεις είναι: να μην έχει υπερβεί ένα καθορισμένο όριο όσον αφορά τις περιόδους απουσίας από την επικράτεια του κράτους στο οποίο διαμένει (6 μήνες), να διαθέτει οικονομικούς πόρους και κοινωνική ασφάλιση, και η συμπεριφορά του να μην αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια.

2.2. Γίνεται διάκριση μεταξύ του καθεστώτος κατοίκου μακράς διαρκείας και της άδειας διαμονής που παρέχεται στο άτομο που επωφελείται από το καθεστώς αυτό. Επισημαίνεται ότι, ενώ η άδεια είναι ανανεώσιμη (κάθε 10 χρόνια), το καθεστώς αντιθέτως είναι

μόνιμο. Η μη ανανέωση της άδειας μπορεί να αποτελέσει διοικητική παράβαση, ωστόσο δεν επηρεάζει τον μόνιμο χαρακτήρα του καθεστώτος κατοίκου μακράς διαρκείας.

2.3. Παρά το μόνιμο χαρακτήρα του, το προαναφερθέν καθεστώς μπορεί να ανακληθεί εάν συντρέχουν ορισμένες περιστάσεις: απουσία από την επικράτεια του κράτους για περίοδο πάνω δύο συνεχή έτη· επιβεβαίωση του γεγονότος ότι το καθεστώς αποκτήθηκε με απάτη· απόκτηση του καθεστώτος σε άλλο κράτος μέλος.

2.4. Θεσπίζονται ορισμένες νομικές εγγυήσεις: εάν η χορήγηση του καθεστώτος απορριφθεί, η απόρριψη θα πρέπει να αιτιολογηθεί δεόντως και ο αιτών έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει τις διαδικασίες προσφυγής που υφίστανται στο κράτος μέλος.

2.5. Προσδιορίζονται τα δικαιώματα των κατοίκων μακράς διαρκείας σε ορισμένους τομείς με βάση το γενικότερο κριτήριο της ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους της χώρας. Στην πρόταση αναφέρονται: το δικαίωμα στην εργασία, η εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλιση, η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, η ελευθερία του συνέρχεσθαι και το δικαίωμα συμμετοχής σε συνδικαλιστική οργάνωση, η ελεύθερη διακίνηση στην επικράτεια του κράτους.

2.6. Ο κάτοικος μακράς διαρκείας προστατεύεται από την απέλαση, μολονότι αυτή εγκρίνεται σε περιπτώσεις που η συμπεριφορά του μπορεί να αποτελεί σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

2.7. Το δικαίωμα του κατοίκου μακράς διαρκείας να διαμένει σε άλλο κράτος μέλος αποτελεί σημαντική πτυχή της οδηγίας και αναπτύσσεται σε ειδικό κεφάλαιο. Θεσπίζεται το δικαίωμα αυτό σε ορισμένες περιπτώσεις όπως είναι η προσφορά εργασίας σε άλλο κράτος μέλος, η πραγματοποίηση σπουδών ή η διάθεση ιδίων οικονομικών μέσων. Στις περιπτώσεις αυτές, ο κάτοικος μακράς διαρκείας σε ένα κράτος έχει το δικαίωμα να ζητήσει προσωρινή άδεια διαμονής σε άλλο κράτος μέλος.

2.8. Τα μέλη της οικογένειας του κατοίκου μακράς διαρκείας που ασκεί το δικαίωμά του να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος, έχουν επίσης το δικαίωμα αυτό για να μπορέσουν να τον συνοδεύσουν ή να επανενωθούν με αυτόν.

2.9. Η άδεια διαμονής που παρέχεται από το δεύτερο κράτος μέλος είναι προσωρινή και ανανεώσιμη, δεδομένου ότι κάθε άτομο μπορεί να έχει το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας σε ένα μόνο κράτος μέλος. Κατά τη διάρκεια διαμονής στο δεύτερο κράτος διατηρείται το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας στο πρώτο.

2.10. Τα δικαιώματα στο δεύτερο κράτος δεν είναι ακριβώς τα ίδια με τα δικαιώματα στο πρώτο, σύμφωνα με την πρόταση οδηγίας, δεδομένου ότι αναφέρονται δύο που δεν πρόκειται να χορηγηθούν: το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και το δικαίωμα σε υποτροφίες για σπουδαστές.

2.11. Η απόκτηση του καθεστώτος κατοίκου μακράς διαρκείας στο δεύτερο κράτος μέλος μπορεί να επιτευχθεί ύστερα από 5 έτη διαμονής, ωστόσο συνεπάγεται την απώλεια του καθεστώτος αυτού στο πρώτο κράτος μέλος.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Δικαιώματα του κατοίκου μακράς διαρκείας

3.1.1. Η περιγραφή των δικαιωμάτων που γίνεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 12, μολονότι είναι αναγκαία, δεν είναι επαρκής δεδομένου ότι μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα εις βάρος άλλων δικαιωμάτων που δεν αναφέρονται. Είναι σκόπιμο να ενσωματωθεί γενική ρήτρα εξίσωσης των δικαιωμάτων με τα δικαιώματα των κοινοτικών υπηκόων, εκτός από τις πτυχές που διέπονται από διαφορετική ρύθμιση, όπως είναι η ελεύθερη διακίνηση και εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος και το δικαίωμα ψήφου.

3.1.2. Με τον τρόπο αυτό θεσπίζεται μία κλιμάκωση των δικαιωμάτων σε συνάρτηση με το χρόνο διαμονής όπως είχε προταθεί από την Ανακοίνωση της Επιτροπής· παραμένει η εξίσωση των δικαιωμάτων των κατοίκων μακράς διαρκείας με τα δικαιώματα των κοινοτικών υπηκόων εκτός από τις δύο πτυχές που αναφέρθηκαν προηγουμένα.

3.2. Δικαίωμα ψήφου

3.2.1. Στην αιτιολογική έκθεση του κειμένου της η Επιτροπή αναφέρεται στην πολιτική εξέλιξη, αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχουν για την ενσωμάτωση το δικαίωμα ψήφου και η πρόσβαση στην υπηκοότητα. Ωστόσο, αναφέρει ότι δεν διατίθεται νομική βάση για να συμπεριληφθούν τα θέματα αυτά στην οδηγία (αιτιολογική έκθεση, 5.5). Κατά την άποψή μας, τα δύο αυτά θέματα θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ξεχωριστά, και να μην συμπεριληφθούν στην ίδια δέσμη. Ενώ η πρόσβαση στην υπηκοότητα είναι σίγουρα ένα ζήτημα που εξαρτάται αποκλειστικά από τα κράτη μέλη, το δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές και ευρωπαϊκές

εκλογές μπορεί να προωθηθεί μέσω ευρωπαϊκών ρυθμίσεων. Η προσεχής ΔΔ για τη μεταρρύθμιση των Συνθηκών θα πρέπει να ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό.

3.2.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι το δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές και ευρωπαϊκές εκλογές των κατοίκων μακράς διαρκείας θα πρέπει να αντιμετωπισθεί στα πλαίσια της κοινοτικής νομοθεσίας, δεδομένου ότι αποτελεί επιπλέον πολύ σημαντικό μέσο ενσωμάτωσης.

3.3. Κινητικότητα μεταξύ της χώρας διαμονής και της χώρας προέλευσης

3.3.1. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την κοινοτική πολιτική στα θέματα της μετανάστευσης ήταν σαφώς ευνοϊκή ως προς την ανάπτυξη της κινητικότητας των μεταναστών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών διαμονής και των χωρών προέλευσης, ως τρόπου ενίσχυσης των θετικών για την ανάπτυξη τους οικονομικών πρωτοβουλιών. Η οδηγία κινείται προς την κατεύθυνση αυτή, ωστόσο, κατά την άποψη της ΟΚΕ, δεν προχωρεί πέρα από ένα σημείο δεδομένου ότι περιορίζεται στο να προβλέψει διετή μόνο απουσία του κατοίκου από την επικράτεια του κράτους (το άρθρο 10.1α αναφέρει ότι το καθεστώς ανακαλείται όταν η απουσία ξεπερνά τα δύο έτη). Τα κράτη μπορούν να επιτρέψουν μεγαλύτερες απουσίες όταν οφείλονται «σε μετακινήσεις για λόγους εργασίας», όταν δηλαδή ο εργαζόμενος μετακινείται από την επιχείρησή του, ενώ παρέχεται επίσης στα κράτη η δυνατότητα να παρατείνουν την προθεσμία των δύο ετών.

3.3.2. Για να ευνοηθεί η ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων στις χώρες προέλευσης εκ μέρους των ατόμων που διαθέτουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας, θα πρέπει να αυξηθεί το χρονικό διάστημα κατά το οποίο μπορούν να απουσιάζουν από το κράτος διαμονής.

3.3.3. Όταν οι κάτοικοι που διαθέτουν καθεστώς μακράς διαρκείας μετακινούνται στη χώρα προέλευσής τους για να εργασθούν σε προγράμματα συνεργασίας που χρηματοδοτούνται από κεφάλαια του κράτους στο οποίο διαμένουν, ή από κοινοτικά κεφάλαια, θα πρέπει να διατηρούν το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας όσο διαρκεί το πρόγραμμα και η συνακόλουθη μετακίνησή τους.

3.3.4. Τα ίδια αυτά κριτήρια πρέπει να ισχύουν και για τις συγκεκριμένες απουσίες κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών προσωρινής διαμονής πριν από την χορήγηση του καθεστώτος κατοίκου μακράς διαρκείας (το άρθρο 5.3α ορίζει ότι δεν γίνονται δεκτές απουσίες άνω των 6 μηνών). Κατά την ΟΚΕ η αποδεκτή διάρκεια απουσίας στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να παραταθεί. Επίσης, θα πρέπει να υιοθετηθεί ένας ευέλικτος μηχανισμός για τις απουσίες που πραγματοποιούνται για λόγους συμμετοχής σε κοινά αναπτυξιακά προγράμματα.

3.4. Καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας για τα μέλη των οικογενειών

3.4.1. Η πρόταση οδηγίας δεν αναφέρεται στην χορήγηση του καθεστώτος στα μέλη της οικογένειας. Θα πρέπει να καθιερωθεί μηχανισμός προκειμένου να χορηγείται στα μέλη της οικογένειας το καθεστώς μόνιμου κατοίκου από τη στιγμή που το διαθέτει ένα μέλος της.

3.4.2. Η πρόταση της Επιτροπής είναι ο σύζυγος και τα άλλα άτομα που θεωρούνται μέλη της οικογένειας στα πλαίσια του δικαιώματος συνένωσης των οικογενειών⁽¹⁾ να αποκτούν το ίδιο καθεστώς μόνιμου κατοίκου με το πρώτο μέλος της οικογένειας στο οποίο χορηγείται το καθεστώς αυτό. Αυτά τα άτομα μπορούν έτσι να υποχρεωθούν να διαμένουν νομίμως στην εν λόγω χώρα για διάρκεια τουλάχιστον δύο ετών. Συνεπώς, για τα μέλη της οικογένειας θα πρέπει να απαιτείται παραμονή δύο ετών και όχι πέντε ετών προκειμένου να αποκτήσουν το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Δύο από τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την απόκτηση του καθεστώτος κατοίκου μακράς διάρκειας είναι η διάθεση οικονομικών πόρων και ασφάλισης ασθένειας (άρθρο 6). Θα πρέπει να επανεξετασθούν οι προϋποθέσεις αυτές, στο μέτρο που η χορήγηση του καθεστώτος θα πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά στη διάρκεια της νόμιμης παραμονής (5 έτη) με συνεκτίμηση των κριτηρίων του Συμβουλίου του Τάμπερε.

4.1.1. Όταν ο αιτών είναι εργαζόμενος που έχει αποκτήσει το καθεστώς προσωρινής διαμονής βάσει της εργασίας (ως ανεξάρτητος ή μισθωτός) κατά τη διάρκεια των 5 προηγούμενων ετών, η μοναδική προϋπόθεση που θα πρέπει να πληροί είναι να είναι ενεργός, δηλαδή να διαθέτει απασχόληση ή να αναζητεί απασχόληση. Αντιθέτως, η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να απαιτείται από τα μέλη της οικογένειας.

4.1.2. Από την άλλη πλευρά, ο ορισμός που περιέχεται στην πρόταση οδηγίας σχετικά με τους αναγκαίους και σταθερούς οικονομικούς πόρους που πρέπει να διαθέτει είναι ασαφής και μπορεί να οδηγήσει στη λήψη αυθαίρετων αποφάσεων εκ μέρους των κρατών μελών.

4.1.3. Επίσης, δεν μπορεί να απαιτείται από τον αιτούντα να διαθέτει ασφάλιση ασθένειας, δεδομένου ότι οι μόνιμοι κάτοικοι θα πρέπει να έχουν, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους υπηκόους της χώρας, πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας.

4.2. Η αναφορά στη δημόσια τάξη και την δημόσια ασφάλεια στο άρθρο 7 δεν πρέπει να οδηγήσει σε αυθαίρετες αποφάσεις. Θα πρέπει να οριστεί καλύτερα το επίπεδο απειλής της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας που μπορεί να οδηγήσει στην άρνηση παροχής του καθεστώτος. Πρέπει να ληφθούν υπόψη ειδικότερα στο σύνολό τους οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για συναφή ζητήματα.

4.3. Η αρμόδια αρχή κάθε κράτους θα υποχρεούται να παρέχει σαφή απάντηση πριν από την παρέλευση έξι μηνών στον αιτούντα μόνιμο καθεστώς (άρθρο 8.2), όπως επισημαίνεται στην πρόταση οδηγίας. Ωστόσο, η ΟΚΕ συνιστά η εν λόγω προθεσμία να μην υπερβαίνει, στην πράξη, τους τρεις μήνες. Για τον αιτούντα, η διοικητική διαδικασία θα είναι δωρεάν. Στα κράτη μέλη που διαθέτουν ρυθμίσεις για τη «διοικητική σιωπή», αυτή θα είναι ευνοϊκή για τον αιτούντα. Προτείνουμε να προστεθεί νέο σχετικό σημείο στην οδηγία.

4.3.1. Η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να απαντήσει το κράτος, όταν πρόκειται για έναν κάτοικο μακράς διάρκειας που ζητεί προσωρινή διαμονή σε άλλο κράτος, δεν πρέπει να είναι μεγαλύτερη από έξι εβδομάδες (αντί για τρεις μήνες, όπως προβλέπεται στο άρθρο 21 της πρότασης οδηγίας), γιατί μία τόσο μεγάλη προθεσμία είναι αρνητική για την απασχόληση, για τις επιχειρήσεις και για την κινητικότητα των ατόμων.

4.4. Το άρθρο 13.1, που αναφέρεται στη προστασία όσων διαθέτουν το καθεστώς διαμονής μακράς διάρκειας από τον κίνδυνο απέλασης, δεν πρέπει να οδηγήσει σε αυθαίρετες αποφάσεις. Πρέπει να ληφθούν υπόψη ειδικότερα στο σύνολό τους οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για συναφή ζητήματα.

4.5. Στο άρθρο 13.5 θα πρέπει αναφερθεί ειδικότερα ότι η προσφυγή κατά της απέλασης θα πρέπει να έχει πάντοτε ανασταλτικό χαρακτήρα σε όλα τα κράτη μέλη.

4.6. Όπως ακριβώς και στο σημείο 4.3, η ΟΚΕ επισημαίνει την ανάγκη να έχει υποχρεωτικό και σαφή χαρακτήρα η σχετική απάντηση, καθώς και το θέμα της θετικής ερμηνείας της «διοικητικής σιωπής» και τέλος την ανάγκη να είναι δωρεάν για τον αιτούντα όλη αυτή η διαδικασία στην περίπτωση που ο κάτοικος μακράς διάρκειας ζητήσει να ασκήσει το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος (άρθρο 21).

(1) Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Επανεύωση των οικογενειών» ΕΕ C 204 της 18.7.2000 και γνωμοδότηση της ΟΚΕ για την «Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων» — ΕΕ C 155 της 29.5.2001.

4.7. Τόσο για τους υπηκόους των κρατών μελών όσο και για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας, τα δικαιώματα που παρέχονται στο δεύτερο κράτος (άρθρο 24) θα πρέπει να είναι ισοδύναμα με τα δικαιώματα που διαθέτει ο αιτών στο πρώτο, αλλά προσαρμοσμένα ωστόσο στη νομοθεσία και τις πρακτικές του δεύτερου κράτους. Επομένως, θα πρέπει να απαλειφθεί από την πρόταση οδηγίας η εξαίρεση σχετικά με την κοινωνική αρωγή και τις υποτροφίες σπουδών, προκειμένου να αποφευχθούν πρόσθετες επιβαρύνσεις για τα δημόσια οικονομικά του δεύτερου κράτους.

5. Συμπεράσματα

5.1. Αν και το ζήτημα της νομιμοποίησης των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρανόμως, είναι

εκτός των ορίων της παρούσας γνωμοδότησης, η ΟΚΕ επιθυμεί να υπενθυμίσει ότι η κατάσταση τους θα πρέπει να ρυθμιστεί. Η Επιτροπή θα πρέπει να υιοθετήσει πρωτοβουλίες είτε για να αναγνωρισθούν πραγματικά στα άτομα αυτά τα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε για να υιοθετηθούν τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη νομιμοποίησή τους.

5.2. Έχει σημασία να εφαρμοστεί η υπό εξέταση οδηγία στο σύνολο της επικράτειας της ΕΕ. Με την έννοια αυτή, η ΟΚΕ καλεί ρητώς τις κυβερνήσεις των Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας να λάβουν την απόφαση να εφαρμόσουν την οδηγία αυτή, δεδομένου ότι μία τέτοια απόφαση θα είναι πολύ θετική για την πραγματική άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης διακίνησης που αναγνωρίζεται στους κατοίκους μακράς διαρκείας.

Βρυξέλλες, 17 Οκτωβρίου 2001.

Ο Πρόεδρος
της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Göke FRERICHS