

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την «Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης»

(COM(2002) 225 τελικό — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

Στις 23 Μαΐου 2002, και σύμφωνα με το άρθρο 262 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, δικαιώματα του πολίτη» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 20 Ιουνίου 2002 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Mengozzi.

Κατά την 392η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 17ης Ιουλίου 2002), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 118 ψήφους υπέρ, 7 κατά και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η Επιτροπή παρουσίασε μια τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την οικογενειακή επανένωση που αποτελεί συνέχεια της πρότασης οδηγίας για το ίδιο θέμα που είχε υποβληθεί την 1η Δεκεμβρίου 1999 αλλά δεν ευοδώθηκε αφού πέρασε από το Κοινοβούλιο (6 Σεπτεμβρίου 2000), ξανά στην Επιτροπή (10 Οκτωβρίου 2000), και τέλος στο Συμβούλιο (1) (Μάιος 2000, Μάιος 2001, Σεπτέμβριος 2001).

1.2. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001, ζήτησε από την Επιτροπή να επανέλθει στο θέμα λαμβάνοντας υπόψη τις δυσκολίες που προέκυψαν ιδίως σε επίπεδο Συμβουλίου.

1.3. Η νέα πρόταση της Επιτροπής, αν και επιβεβαιώνει επίσημα το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, το εντάσσει σε μια σειρά διαδικασιών που είναι πιο περιορισμένες από εκείνες που προβλέπονται στην οδηγία του 1999. Ήδη η διατύπωση της πρότασης του άρθρου 1 είναι ενδεικτική εφόσον, στην αρχική πρόταση σκοπός ήταν «η θέσπιση δικαιώματος επανένωσης», ενώ στο υπό εξέταση έγγραφο γίνεται «προσδιορισμός των προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος επανένωσης».

1.4. Οι τροποποιήσεις αντανakλούν τον κύριο προβληματισμό που εμφανίστηκε στη συζήτηση του Συμβουλίου. Ιδιαίτερα, είναι σαφές ο προβληματισμός να αντιστοιχούν οι ισχύουσες νομοθεσίες ορισμένων κρατών μελών σε κάποια άρθρα της οδηγίας. Κατά συνέπεια ένας κανόνας που είχε θεσπιστεί ως «γενικό πλαίσιο» λαμβάνει τον χαρακτήρα του ελάχιστου κοινού παρανομαστή των νομοθεσιών που ήδη ισχύουν στα κράτη μέλη.

2. Ειδικές παρατηρήσεις

2.1. Είναι σημαντική η εισαγωγή (άρθρο 3.6) της ρήτρας «stand still», βάσει της οποίας τα άρθρα 4.1, 4.2, 4.3, 7.1γ) και 8 «δεν μπορούν να έχουν σαν αποτέλεσμα την εισαγωγή λιγότερο ευνοϊκών προϋποθέσεων από αυτές που υπάρχουν σε κάθε κράτος μέλος κατά την ημερομηνία θέσπισής της». Η ρήτρα αυτή, θέτει ένα τέρμα στη χρήση της οδηγίας για την μερική επανεξέταση ορισμένων εθνικών κανόνων, καταγγέλλει επίσης το γεγονός ότι μία σειρά άρθρων της προτεινόμενης τροποποίησης (όπως αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 3.6) είναι πιο δεσμευτικά από τους κανόνες που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη για το ίδιο θέμα.

Επιπλέον θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ρήτρα «Stand still» δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να τροποποιήσουν κατά τρόπο περιοριστικό τη σχετική νομοθεσία τους, πριν από την υιοθέτηση της παρούσας πρότασης οδηγίας. Είναι συνεπώς απαραίτητο η Επιτροπή να συμπεριλάβει στο κείμενο αίτηση προς τα κράτη μέλη, προκειμένου να μην τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους κατά την εν λόγω περίοδο.

2.2. Οι πιο σοβαρές τροποποιήσεις που προτείνονται είναι:

1) Η προϋπόθεση να έχει «εύλογη προοπτική να αποκτήσει μόνιμη διαμονή» (άρθρο 3.1) που μαζί με την προϋπόθεση να έχει άδεια παραμονής ισχύος ενός έτους ή και περισσότερο, καθιστά αδύνατη την εκμετάλλευση σειράς αδειών ισχύος μικρότερης του έτους και ακόμα συντομότερων συμβάσεων. Εξάλλου σε ένα κράτος μέλος όπου η άδεια παραμονής συνδέεται με σύμβαση εργασίας, είναι πιθανόν οι μετανάστες, στην καλύτερη των περιπτώσεων, να έχουν συμβάσεις σύντομης διάρκειας και, κατά συνέπεια, η άδεια παραμονής τους να μην φτάνει ποτέ να έχει «προοπτική μόνιμης διαμονής». Για το λόγο αυτό το «δικαίωμα επανένωσης» κινδυνεύει να μην ασκηθεί ποτέ.

(1) Βλ. γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 204 της 18.7.2000.

- 2) Η παρέκκλιση που αναφέρεται στην τελευταία παράγραφο του άρθρου 4.1 επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να εξετάσει, στην περίπτωση που ένας ανήλικος έχει συμπληρώσει το δωδέκατο έτος, « κατά πόσον πληροί ένα από τα κριτήρια ένταξης των οποίων η εξέταση προβλεπόταν από την υφιστάμενη κατά την ημερομηνία θέσπισης της παρούσας οδηγίας νομοθεσία του». Δεν είναι καθόλου σαφές ποιά μπορεί να είναι τα «κριτήρια ένταξης » αλλά φαίνεται σαφές ότι η παρέκκλιση αυτή ανταποκρίνεται στην απαίτηση των κρατών μελών που επιθυμούν να επιλέγουν ολοένα και περισσότερο με βάση τις δυνατότητες των πολύ νεαρών μεταναστών σε σχέση με τις παραγωγικές τους ανάγκες.
- 3) Οι προθεσμίες για την απάντηση στην αίτηση επανένωσης από 6 μήνες γίνονται 9 (άρθρο 5.4) αλλά, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ένα κράτος μέλος μπορεί να τις παρατείνει μέχρι ένα έτος. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ήδη οι 6 μήνες είναι παραπάνω από αρκετοί και ότι η παράταση σε 9 μήνες δημιουργεί επιφυλάξεις.
- 4) Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τον αιτούντα να έχει ήδη κατοικήσει νομίμως στο έδαφος τους επί δύο έτη (άρθρο 8, § 1) αλλά, κατά παρέκκλιση, μπορεί να φτάσει τα 3 έτη μεταξύ της υποβολής της αίτησης και της χορήγησης άδειας στα μέλη της οικογένειας, εάν το εν λόγω κράτος μέλος προβλέπει, στη νομοθεσία του, την «ικανότητα υποδοχής». Είναι σαφές ότι αυτός ο ορισμός επιδέχεται έντονων διακρίσεων και εφαρμογής κριτηρίων ελαστικής πολιτικής.
- 5) Οι «οικογενειακές σχέσεις» υποβάλλονται σε έλεγχο (άρθρο 5.2) μέσω συνεντεύξεων ή άλλων ερευνών που μπορούν να διενεργήσουν τα κράτη μέλη. Προκαλεί αμηχανία το γεγονός ότι αυτοί οι έλεγχοι μπορούν να συνοψιστούν στην υποβολή στοιχείων που αποδεικνύουν τις οικογενειακές σχέσεις. Εξάλλου οι έλεγχοι αυτοί μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την παράταση των διαδικασιών ή για να θεμελιώσουν μία αρνητική απάντηση. Μπορούν κατά συνέπεια να καταστούν πραγματική καταπίεση που καταλήγει σε προσβολή της ιδιωτικής ζωής ιδίως στην περίπτωση (άρθρο 5.2 τελευταία παράγραφος) όπου αντί για το σύντροφο με δεσμούς γάμου πρόκειται για ελεύθερη συμβίωση.

- 6) Τέλος μια παρατήρηση γενικής φύσεως: είναι πολλές οι μικρές τροποποιήσεις που ενδέχεται να προσβάλλουν την αξιοπρέπεια του ατόμου. Αναφέρουμε για παράδειγμα το κεφάλαιο VII, «Κυρώσεις και ένδικα μέσα», άρθρο 16, ιδίως εδάφιο 1 σημεία β) και γ) καθώς και εδάφιο 4, όπου θεωρείται φυσικό να απαιτείται από υπήκοο τρίτης χώρας άμεμπτη ηθική συμπεριφορά, στο πλαίσιο των οικογενειακών σχέσεων, σε αντίθεση με τα όσα κοινώς απαιτούνται από τους πολίτες της ΕΕ.

3. Συμπεράσματα

3.1. Από τις ανωτέρω ειδικές παρατηρήσεις προκύπτει ότι στο κείμενο που προτείνει η Επιτροπή είναι αισθητές οι δυσκολίες που εμφανίστηκαν κατά τη διάρκεια των συζητήσεων των προηγούμενων δύο ετών μεταξύ των κρατών μελών ή μερικών εξ αυτών στο Συμβούλιο.

3.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει συνεπώς τις επιφυλάξεις της για τις σημαντικές τροποποιήσεις που έγιναν στο κείμενο του 1999. Δεν προτίθεται ωστόσο να εκφράσει αρνητική γνώμη για την πρόταση, περισσότερο με την ελπίδα παρά με την πεποίθηση, ότι αυτή η τελευταία φάση θα καταλήξει γρήγορα στην ολοκλήρωση της διαδικασίας και στην οριστική έγκριση του εγγράφου.

3.3. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, και ακόμα νωρίτερα στο Συμβούλιο του Τάμπερε, είχε επιβεβαιωθεί ότι η θέσπιση κοινών κανόνων για την οικογενειακή επανένωση αποτελεί σημαντικό στοιχείο για μια πραγματικά κοινή πολιτική όσον αφορά την μετανάστευση.

3.4. Τέλος, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ αποτελεί σημείο αναφοράς που πρέπει να καθοδηγεί την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τις εθνικές νομοθεσίες, και, παρόλο που αναγνωρίζει τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται στην πρόταση οδηγίας αλλά και την ευαισθησία των ευρωπαίων πολιτών για τα θέματα αυτά, εύχεται να επιλυθούν τα προβλήματα της οικογενειακής επανένωσης και να συμβάλουν στη διαδικασία της κοινωνικής ενσωμάτωσης που πρέπει να συνοδεύει τα φαινόμενα μετανάστευσης που απασχολούν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βρυξέλλες, 17 Ιουλίου 2002.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS