

- Το σύστημα παρέμβασης πρέπει να διατηρηθεί με τα σημερινά χαρακτηριστικά και το επίπεδο της τιμής παρέμβασης πρέπει να είναι η προτεινόμενη πραγματική τιμή στήριξης.
- Το καθεστώς των εισαγωγών πρέπει να είναι κατάλληλο για την επιβίωση του κλάδου, είτε από οικονομική άποψη είτε από άποψη επισιτιστικής ασφάλειας του πληθυσμού.

Βρυξέλλες, 14 Μαΐου 2003.

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής  
Επιτροπής

Roger BRIESCH

### Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η απόκτηση της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

(2003/C 208/19)

Στις 21 Ιανουαρίου 2003, και σύμφωνα με το άρθρο 29, παράγραφος 2 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση για το ανωτέρω θέμα.

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΕΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 2 Απριλίου 2003, με εισηγητή τον κ. Pariza Castañος.

Κατά την 399η σύνοδο ολομέλειας της 14ης και 15ης Μαΐου 2003 (συνεδρίαση της 14ης Μαΐου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 88 ψήφους υπέρ, 40 κατά και 8 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

#### 1. Εισαγωγή

1.1. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση εργάζεται εδώ και μήνες για την επεξεργασία μιας Συνταγματικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΟΚΕ συμμετέχει στις εργασίες αυτές μέσω των παρατηρητών της, που διαβιβάζουν στις συζητήσεις της Συνέλευσης τις διάφορες προτάσεις και υποδείξεις που έχει υιοθετήσει η ΕΟΚΕ στις γνωμοδοτήσεις της και στο ψήφισμά της υπόψη της Συνέλευσης.

1.2. Σε σχέση με την ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, που προκύπτει από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, η ΕΟΚΕ έχει καταρτίσει διάφορες γνωμοδοτήσεις, μέσω των οποίων συμβάλλει στην ανάπτυξη κατάλληλης κοινής πολιτικής και διαφανούς νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βάση την ίση μεταχείριση, την ισότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων και την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων.

1.3. Στις 9 και 10 Σεπτεμβρίου 2002 η ΕΟΚΕ διοργάνωσε, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μία διάσκεψη στην οποία

συμμετείχαν εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων και σημαντικών κοινωνικών οργανώσεων των 25 ευρωπαϊκών χωρών, με στόχο την προώθηση της ενσωμάτωσης των μεταναστών και των προσφύγων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και την ανάπτυξη νέων δεσμεύσεων από πλευράς της κοινωνίας των πολιτών<sup>(1)</sup>.

1.4. Στο μέλλον, ο πληθυσμός των μεταναστών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αυξηθεί. Όλοι οι εμπειρογνώμονες συμφωνούν ότι, για δημογραφικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους, η μετανάστευση θα αυξηθεί και ότι μεγάλο μέρος αυτού του πληθυσμού των μεταναστών θα εγκατασταθεί στην Ένωση για μεγάλο χρονικό διάστημα ή για πάντα<sup>(2)</sup>. Επιπλέον, στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αυξηθεί η κινητικότητα μεταξύ των κρατών μελών, ως αποτέλεσμα της ανάπτυξης της ελεύθερης

<sup>(1)</sup> Στη διάσκεψη αναλύθηκαν και άλλα θέματα που σχετίζονται με τη μετανάστευση, όπως η κατάσταση των ατόμων «χωρίς χαρτιά». Θεωρήθηκε πως όταν θα υπάρχουν κατάλληλες νομοθεσίες που να επιτρέπουν τη νόμιμη και διαφανή διαχείριση της μετανάστευσης, θα μειωθεί η παράνομη μετανάστευση. Τα άτομα αυτά πρέπει να έχουν δικαίω μεταχείριση και, ανάλογα με τις δυνατότητες των κρατών μελών, να εξομαλύνουν την κατάστασή τους.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 127 τελικό, Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ: EE C 36 της 8.2.2002.

κυκλοφορίας. Η κινητικότητα θα αφορά και τον πληθυσμό μεταναστευτικής προέλευσης. Η πρόταση οδηγίας σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ για μεγάλο χρονικό διάστημα προτείνει να διευκολυνθεί η κινητικότητα αυτών των ατόμων <sup>(1)</sup>.

1.5. Για να γίνει η Ευρώπη ένας φιλόξενος τόπος υποδοχής και μια πλουραλιστική και πολυπολιτισμική κοινωνία για όλους, χρειάζονται δημόσιες πολιτικές και κοινωνικές στάσεις ενσωμάτωσης. Η κατάλληλη ενσωμάτωση των σημερινών και των μελλοντικών μόνιμων κατοίκων που προέρχονται από τρίτες χώρες αποτελεί για τους Ευρωπαίους στρατηγικό στόχο.

1.6. Η Συνέλευση πρέπει να εξετάσει αν οι σημερινές πολιτικές και νομικές βάσεις της κοινής πολιτικής μεταναστευσης είναι επαρκείς για την προαγωγή αυτού του στόχου της ενίσχυσης της ενσωμάτωσης. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να ενισχυθεί αυτή η εντολή στο μελλοντικό Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ώστε η Ένωση να διαθέτει κατάλληλη πολιτική μεταναστευσης και ασύλου, σύμφωνη με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε.

1.7. Ένα από τα συμπεράσματα της προαναφερθείσας διάσκεψης ήταν να προταθεί στη Συνέλευση να χορηγείται η ιθαγένεια της Ένωσης στους μόνιμους κατοίκους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, πράγμα που θα διευκολύνει την άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων και θα βελτιώσει έτσι την ενσωμάτωση, αφού η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτή αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ενσωμάτωση αυτών των ανθρώπων στις κοινωνίες υποδοχής τους.

1.8. Το ψήφισμα της ΕΟΚΕ υπόψη της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης αναφέρει ότι «οι πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών χρήζουν βελτίωσης. Η ΕΟΚΕ ζητεί από τη Συνέλευση να εξετάσει τη δυνατότητα χορήγησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαθέτουν καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας».

1.9. Με την παρούσα γνωμοδότηση πρωτοβουλίας ζητείται από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση να εξετάσει και αναλύσει με τη δέουσα προσοχή την πρόταση αυτή, λαμβάνοντας υπόψη τον συνταγματικό χαρακτήρα των εργασιών της Συνέλευσης.

1.10. Η πρόταση αυτή υποστηρίζεται επίσης από πολυάριθμα άτομα και πολιτικές και κοινωνικές οργανώσεις των διαφόρων κρατών μελών, που από χρόνια ζητούν να χορηγηθεί στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα στην Ευρωπαϊκή

Ένωση μια ιθαγένεια που θα τους επιτρέπει να ασκούν τα πολιτικά και τα κοινωνικά δικαιώματά τους.

## 2. Νομικές βάσεις

2.1. Εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση να επεξεργαστεί προτάσεις για τη θέσπιση νέων βάσεων στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η θεσμοδότηση της ιθαγένειας της Ένωσης, που δημιουργήθηκε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, βρίσκεται στον πυρήνα αυτής της ευθύνης για αναπροσαρμογή των βάσεων του κοινοτικού δικαίου. Στο πρώτο μέρος του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης (άρθρα 1-16), που δημοσιεύθηκε από τη Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης στις 6 Φεβρουαρίου 2003 (CONV 528/03), το Προεδρείο προτείνει να λειτουργεί η ιθαγένεια της Ένωσης ως τίτλος εκχώρησης δικαιωμάτων, ο οποίος προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια χωρίς να την υποκαθιστά (άρθρο 7, παράγραφος 1). Με την αρχή αυτή θεσπίζεται μια σαφής σύνδεση μεταξύ του ορισμού της ιθαγένειας της Ένωσης και της εξασφάλισης από την Ευρωπαϊκή Ένωση του δικαιώματος όλων των πολιτών της να είναι ίσοι ενώπιον του νόμου (άρθρο 7, παράγραφος 1, τέλος).

2.2. Σε συνοχή με αυτή την προτεινόμενη σύνδεση μεταξύ της ιθαγένειας και της νομικής ισότητας, η ΕΟΚΕ προτείνει στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση να υιοθετήσει έναν ευρύ ορισμό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ο οποίος να καλύπτει και τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα σε ένα από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτός ο ευρύς ορισμός αντιστοιχεί σε εκείνον που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή με την ονομασία «ιθαγένεια του πολίτη» <sup>(2)</sup>.

2.3. Η πρόταση να θεσμοθετηθεί στο ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο αυτή η ευρεία έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας επιβεβαιώνεται από τον δεδηλωμένο στόχο της Συνέλευσης να ενσωματώσει στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που υιοθετήθηκε επίσημα από το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή <sup>(3)</sup>. Αυτός ο ευρύς ορισμός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή «ιθαγένειας του πολίτη» συνιστά την ύψιστη νομική έκφραση της βούλησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καταστήσει πραγματικό και εφαρμόσιμο, με προοδευτικό και αυξανόμενο τρόπο, το καθολικό και αναφαίρετο δικαίωμα της ισότητας όλων των ατόμων ενώπιον του νόμου. Αυτή η αξία της νομικής ισότητας καθορίζεται ως θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα στο άρθρο 20 του Χάρτη των Δικαιωμάτων και Ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, επίσης, ως πρώτο στοιχείο της ιθαγένειας της Ένωσης στο άρθρο 7, παράγραφος 1 του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης που έχει συνταχθεί από το Προεδρείο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης.

<sup>(1)</sup> Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση», ΕΕ C 241 της 7.10.2002 και ΕΕ C 204 της 18.7.2000. Οδηγία του Συμβουλίου της 27-28.2.2003.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 757 τελικό.

<sup>(3)</sup> ΕΕ C 364 της 18.12.2000.

2.4. Η επίκληση του άρθρου 20 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως νομικής βάσης αυτής της πρότασης είναι πλήρως συμβατή και συνεκτική με τον πλούσιο νομικό προβληματισμό για τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή ανέπτυξε την πολιτική της μετανάστευσης της ΕΕ από το 1997 και μετά με θεμέλιο και νομική βάση το άρθρο 63 της Συνθήκης ΕΚ. Πράγματι, από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Συμβούλιο έχει αρμοδιότητα να υιοθετεί μέτρα για την πολιτική μετανάστευσης, για να εξασφαλίσει κοινή και ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών όσον αφορά τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες της εισόδου και της διαμονής τους και να προσδιορίσει τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος μπορούν να διαμείνουν και σε άλλα κράτη μέλη.

2.5. Η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων θα καταλήξει, στο εγγύς μέλλον, σε ένα πραγματικό σύνολο κοινοτικών κανόνων για τις διαφορετικές νομικές καταστάσεις των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν εισέλθει νόμιμα στην επικράτεια της Ένωσης και διακινούνται, παραμένουν προσωρινά ή κατοικούν μόνιμα στα κράτη μέλη της. Οι ανακοινώσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο για την Κοινοτική πολιτική μετανάστευσης <sup>(1)</sup> και σχετικά με μια Ανοιχτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης <sup>(2)</sup> και οι σχετικές προτάσεις οδηγίων εξαγγέλλουν ότι οι κανόνες αυτοί θα συμπεριλαμβάνουν ένα ενιαίο νομικό καθεστώς για την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών που κατοικούν νομίμως μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα στην ΕΕ <sup>(3)</sup>, είτε άμεσα, λόγω του μόνιμου χαρακτήρα της διαμονής τους, είτε μέσω της άσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης <sup>(4)</sup>.

2.6. Ο ευρύς ορισμός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή της «ιθαγένειας του πολίτη», που βασίζεται στο άρθρο 20 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, αφορά το ίδιο κοινωνικό φαινόμενο που νομιμοποιεί την απονομή στο Συμβούλιο των αρμοδιοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 63 της Συνθήκης ΕΚ, μολονότι επικεντρώνεται στους μετανάστες που διαμένουν νόμιμα για μεγάλο χρονικό διάστημα στα κράτη μέλη.

2.7. Η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών οπτικών δεν έγκειται, επομένως, στην κοινωνική κατάσταση που καλύπτουν οι ρυθμίσεις, αλλά στο πώς θα υιοθετηθεί μια έννοια της «ιθαγένειας του πολίτη» που θα παρέχει ένα συνταγματικό νομικό μέσο, το οποίο:

α) θα τοποθετήσει στο ανώτατο επίπεδο της έννομης τάξης της ΕΕ τη δέσμευση της ισότιμης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να προαχθεί και να διευκολυνθεί

η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν σταθερά και νόμιμα σε ένα από τα κράτη μέλη (ισότητα ενώπιον του νόμου),

- β) θα ενισχύσει τη διασφάλιση ότι δεν υπάρχουν αθέμιτες διακρίσεις στους κανόνες που διέπουν το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ για μεγάλο χρονικό διάστημα (ισότητα στο γράμμα του νόμου),
- γ) θα συμβάλει έμμεσα στην απτή εξασφάλιση της απαγόρευσης των διακρίσεων κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας που διέπει τις καταστάσεις των υπηκόων τρίτων χωρών (ισότητα κατά την εφαρμογή του νόμου).

2.8. Ο στενός ορισμός της ιθαγένειας της ΕΕ αφορά τη ρύθμιση μιας νομικής κατάστασης που καθορίζεται στα άρθρα 17-22 της Συνθήκης ΕΚ. Με ανάλογο τρόπο, ο ευρύς ορισμός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή της «ιθαγένειας του πολίτη» θα πρέπει να ρυθμίζει τη νομική κατάσταση που θα δημιουργηθεί από τη μελλοντική Συνταγματική Συνθήκη και θα καλύπτει τους μόνιμους κατοίκους που δεν είναι υπήκοοι κανενός από τα κράτη μέλη. Η αποδοχή από το δικαίωμα της Ένωσης αυτού του νέου κριτηρίου χορήγησης της ιθαγένειας πρέπει να βασιστεί στον καθορισμό των δικαιωμάτων, των παροχών και των συμφερόντων που θα προστατεύονται σε αυτή τη νομική κατάσταση. Το περιεχόμενο αυτής της μελλοντικής ρύθμισης θα πρέπει να διατηρήσει μια δίκαιη ισορροπία, θεσπίζοντας την υποχρέωση αυτών των ατόμων να συμμορφούνται και να τηρούν τους κανόνες και τις αρχές του δικαίου της Ένωσης που εφαρμόζονται στην περίπτωση τους. Ας ελπίσουμε, επίσης, ότι αυτή η νομική αναγνώριση της ευρείας έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή της «ιθαγένειας του πολίτη» υπόκειται στην ίδια διαδικασία αναπροσαρμογής του περιεχομένου της που προβλέπεται στο άρθρο 22 της Συνθήκης για το περιεχόμενο της ιθαγένειας της Ένωσης.

2.9. Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της ευρωπαϊκής ιθαγένειας μέσω αυτού του νέου κριτηρίου χορήγησης της δεν συνεπάγεται καμία τροποποίηση των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών που αναθέτουν οι Συνθήκες στα όργανα της Ένωσης. Αντίθετα, για τους υπηκόους τρίτων χωρών, η αποδοχή ενός ευρέος ορισμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας από τη Συνέλευση θα σημάει την προοδευτική εφαρμογή της δέσμευσης της Ένωσης να σέβεται το θεμελιώδες δικαίωμα της ισότητας ενώπιον του νόμου, στο γράμμα του νόμου και κατά την εφαρμογή του νόμου, όπως διακηρύσσεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και όπως διασφαλίζεται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών που υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950.

2.10. Η δέσμευση αυτή, όπως αναφέρεται στο άρθρο 51 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, θα πρέπει να δεσμεύει επίσης τα κράτη μέλη και όταν εφαρμόζουν το δικαίωμα της Ένωσης.

(1) COM(2000) 757 τελικό.

(2) COM(2001) 387 τελικό.

(3) COM(2001) 127 τελικό.

(4) ΕΕ C 204 της 18.7.2000.

Συγκεκριμένα, θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως προσανατολισμός κατά την εφαρμογή του άρθρου 63, παράγραφος 4 της Συνθήκης ΕΚ, όσον αφορά την υιοθέτηση από τα κράτη μέλη εθνικών μέτρων για τη ρύθμιση των προϋποθέσεων και των διαδικασιών εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών (παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου 63), έτσι ώστε να είναι συμβατά με τη Συνθήκη και με τις διεθνείς συμφωνίες.

### 3. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση

3.1. Στις 6 Φεβρουαρίου το Προεδρείο της Συνέλευσης δημοσιοποίησε την πρότασή του για τα άρθρα 1 έως 16 του Σύνταγματος. Στο άρθρο 5 ενσωματώνεται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σύνταγμα και στο άρθρο 7 ορίζεται η ιθαγένεια της Ένωσης: «Κάθε άτομο που κατέχει την εθνικότητα ενός κράτους μέλους κατέχει και την ιθαγένεια της Ένωσης, η οποία προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια χωρίς να την αντικαθιστά».

3.2. Στην πρόταση αυτή αποκλείονται από την ιθαγένεια της Ένωσης οι κάτοικοι που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, ακόμη και αν διαμένουν μόνιμα στην ΕΕ.

3.3. Η ΕΟΚΕ έχει προτείνει σε διάφορες γνωμοδοτήσεις της να χορηγεί το Σύνταγμα την ιθαγένεια της Ένωσης στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα στην ΕΕ.

3.4. Στο ψήφισμά της υπόψη της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, η ΕΟΚΕ ζήτησε από τη Συνέλευση, για να βελτιωθεί η ενσωμάτωση των μεταναστών, να χορηγείται η ιθαγένεια της Ένωσης στους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ισότητα μεταξύ όλων των κατοίκων, είτε είναι υπήκοοι των κρατών μελών είτε τρίτων χωρών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ενσωμάτωση. Μια κοινότητα δεν μπορεί να έχει στους κόλπους της ένα τμήμα των μελών της αποκλεισμένο από τα πολιτικά και τα άλλα δικαιώματα που διαθέτουν ωστόσο οι «ξένοι» που είναι υπήκοοι των κρατών μελών.

### 4. Μια πλουραλιστική και συμμετοχική ευρωπαϊκή ιθαγένεια για όλους

4.1. Βάσει της αρχής της επικουρικότητας, η νομοθεσία που χορηγεί την εθνικότητα κάθε κράτους πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί αρμοδιότητα του κάθε κράτους μέλους. Ωστόσο, απαιτείται κάποια εναρμόνιση, προκειμένου να αποφευχθούν οι ανεπιθύμητες διακρίσεις και να προαχθούν δράσεις που ευνοούν την ενσωμάτωση, όπως η χορήγηση της εθνικότητας στους μόνιμους κατοίκους που το επιθυμούν. Η επικουρικότητα δεν πρέπει να

χρησιμοποιείται από τα κράτη για τον περιορισμό των δικαιωμάτων των κατοίκων. Επίσης, όπως έχει επισημάνει η ΕΟΚΕ<sup>(1)</sup>, είναι υπερισχύοντες για την ενσωμάτωση «οι νομοθεσίες των κρατών που επιτρέπουν τη διπλή εθνικότητα».

4.2. Ωστόσο, ο ορισμός της ιθαγένειας της Ένωσης και των χαρακτηριστικών της αποτελεί αρμοδιότητα της Ένωσης. Όταν η Συνέλευση ορίζει εκ νέου την ιθαγένεια της Ένωσης, εφαρμόζει δεόντως την εντολή της, αφού είναι αρμοδιότητα της Ένωσης να προσδιορίσει στη Συνταγματική Συνθήκη τη φύση της ιθαγένειας αυτής. Η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισε να αναπτύσσεται με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και παγιώθηκε στις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Αποτελεί, ως εκ τούτου, έναν αρκετά παγιωμένο νομικό και πολιτικό θεσμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σήμερα, η Συνθήκη ορίζει ότι πολίτες της Ένωσης είναι τα άτομα που διαθέτουν την ιθαγένεια οποιουδήποτε από τα κράτη μέλη· επομένως, στην πράξη είναι τα κράτη μέλη αυτά που αποφασίζουν έμμεσα ποιοι είναι πολίτες της Ένωσης και ποιοι δεν είναι.

4.3. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να αποτελεί το κέντρο του ευρωπαϊκού σχεδίου. Η Συνέλευση αναπτύσσει ένα μεγάλο πολιτικό σχέδιο, για να αισθάνονται όλοι οι πολίτες ότι μετέχουν σε μια δημοκρατική πολιτική κοινότητα υπερεθνικού χαρακτήρα. Τώρα είναι η στιγμή να εμπλουτιστεί η έννοια της ιθαγένειας με ένα νέο κριτήριο χορήγησης: μια ιθαγένεια της Ένωσης που δεν θα συνδέεται μόνο με την εθνικότητα, αλλά και με τη μόνιμη διαμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στις εθνικές νομοθεσίες, στις Συνθήκες και στο δίκαιο της Ένωσης, η διαμονή αποτελεί ήδη κριτήριο χορήγησης διάφορων οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και ατομικών δικαιωμάτων. Σήμερα, όμως, αποκλείονται ορισμένα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα ψήφου. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, η νόμιμη μόνιμη διαμονή θα πρέπει να αποτελεί επίσης διαδικασία πρόσβασης στην ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.4. Η ΕΟΚΕ είναι υπέρ της ενσωμάτωσης του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σύνταγμα και της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, η οποία προϋποθέτει την αναγνώριση μιας «ιθαγένειας του πολίτη», πρώτο βήμα προς την ανάπτυξη μιας συμμετοχικής ιθαγένειας για όλα τα άτομα που κατοικούν μόνιμα στην επικράτεια της Ένωσης.

4.5. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τη φύση της ιθαγένειας της Ένωσης, η οποία συμπληρώνει και δεν υποκαθιστά την εθνική. Το νέο κριτήριο χορήγησης της ιθαγένειας της Ένωσης, που προτείνει η ΕΟΚΕ, μπορεί να ανοίξει νέες προοπτικές για τους μόνιμους κατοίκους που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών.

(1) ΕΕ C 125 της 27.5.2002.

4.6. Σήμερα η ιθαγένεια της Ένωσης και τα πολιτικά δικαιώματα που συνεπάγεται χορηγούνται σε συνάρτηση με την εθνικότητα. Αναγνωρίζεται η ευρωπαϊκή ιθαγένεια σε πέντε εκατομμύρια άτομα που κατοικούν στα κράτη μέλη και είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους. Υπάρχει, όμως, διάκριση εις βάρος 15-20 εκατομμυρίων ατόμων που κατοικούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν διαθέτουν την εθνικότητα κανενός από τα κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη μέλη και ορισμένες υποψήφιες χώρες αναγνωρίζουν στα άτομα αυτά το δικαίωμα της συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές, αλλά τα περισσότερα κράτη τους αρνούνται τα πολιτικά δικαιώματα. Βάσει της αρχής της ισότητας, είναι απαραίτητο να εξαλειφθούν αυτές οι διακρίσεις που βασίζονται στην εθνικότητα.

4.7. Πολλά από τα άτομα αυτά, επιπλέον, αποτελούν τμήμα μειονοτήτων, που υφίστανται διακρίσεις πολύ διαφορετικού τύπου εκ μέρους της κοινωνίας στην οποία ζουν και υπόκεινται σε νομική διάκριση επιπλέον της κοινωνικής. Για τα άτομα αυτά, η νομική διάκριση λόγω της εθνικότητάς τους συμβάλλει στην αύξηση της περιθωριοποίησής τους.

4.8. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν μπορεί να οικοδομηθεί αγνώστως όλα αυτά τα άτομα. Σε μια στιγμή κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση διευρύνεται προς το μεγαλύτερο τμήμα των κρατών και των πολιτών της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης, δεν μπορεί να συνεχίσει να αποκλείει εκατομμύρια άτομα που ζουν στο εσωτερικό της. Το άνοιγμα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προς τα έξω θα πρέπει να συμπληρωθεί με την ενσωμάτωση προς τα μέσα. Εάν δεν το κάνουμε αυτό, εκατομμύρια άτομα που αναπτύσσουν σήμερα στάσεις και διαδικασίες ενσωμάτωσης θα βιώσουν αναμφίβολα ένα αρνητικό και πολύ σκληρό αίσθημα αποκλεισμού. Δεδομένου ότι από τα άτομα αυτά απαιτούμε να συμμορφώνονται με τους νόμους, είναι δίκαιο να μπορούν επίσης να απολαύουν των ίδιων δικαιωμάτων με τα υπόλοιπα μέλη της κοινότητας.

4.9. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να πραγματοποιηθεί η διεύρυνση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και προς τα μέσα, προς τους πληθυσμούς που κατοικούν μόνιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και είναι υπήκοοι τρίτων χωρών ή απάτριδες. Αυτοί οι πληθυσμοί αποτελούν σήμερα την έβδομη μεγαλύτερη δημογραφική δύναμη της ΕΕ. Δεν είναι σωστό η Ευρώπη των πολιτών να είναι μια Ευρώπη-φρούριο, που διαχωρίζει τα άτομα ανάλογα με την εθνικότητά τους — και όλο και περισσότερο ανάλογα με την ορατότητά τους.

4.10. Η ΕΟΚΕ ερωτά την Ευρωπαϊκή Συνέλευση αν αυτή η κατάσταση πολιτικού και κοινωνικού αποκλεισμού εκατομμυρίων ανθρώπων είναι συμβατή με τις αξίες που προτείνει η Ένωση στο άρθρο 2 του μελλοντικού Συντάγματος: την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα

δικαιώματα, την ανεξίτηρησκία, τη δικαιοσύνη και την αλληλεγγύη, και αν είναι συνεκτική με τη μακρά πορεία των ευρωπαϊκών δημοκρατιών για την καταπολέμηση κάθε μορφής νομικής ή κοινωνικής διάκρισης.

4.11. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Συνέλευση μπορεί να θέσει τέλος στη διάκριση αυτή στο μελλοντικό Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η απόκτηση της ιθαγένειας της Ένωσης από τους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν μόνιμα στην ΕΕ προϋποθέτει την εξάλειψη ορισμένων διακρίσεων που υφίστανται πολλοί άνθρωποι, για παράδειγμα σε σχέση με τα δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής, με την ελεύθερη κυκλοφορία, με τη χρήση των δημόσιων υπηρεσιών ή με το δικαίωμα συμμετοχής στις συνδικαλιστικές εκλογές.

4.12. Οι Ευρωπαίοι πολίτες μιλούν διαφορετικές γλώσσες, έχουν διαφορετικά ήθη και έθιμα, ασπάζονται διαφορετικές θρησκείες ή καμία, έχουν διαφορετικό χρώμα μαλλιών και δέρματος, ανήκουν σε διαφορετικά φύλα και έχουν επίσης διαφορετικές σεξουαλικές προτιμήσεις, διαφέρουν ως προς την εθνοτική, κοινωνική, γεωγραφική και εθνική προέλευση και τις πολιτιστικές τους ρίζες, καθώς και ως προς τις ηθικές και ιδεολογικές τους πεποιθήσεις. Οι ευρωπαϊκές δημοκρατίες στάθηκαν ικανές να ενσωματώσουν αυτές τις διαφορές, αποφεύγοντας στους νόμους οποιοδήποτε τύπο αθέμιτων διακρίσεων. Ωστόσο, διατηρούμε ακόμη στην Ευρώπη νομοθεσίες που ασκούν αρνητικές διακρίσεις και αποκλείουν ανθρώπους από τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα εξαιτίας της εθνικής καταγωγής τους.

4.13. Στο πρώτο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, στις αρχές του 21ου αιώνα, είναι αναγκαίο το δικαίωμα στην ιθαγένεια να υπερβεί τα όρια της εθνικότητας και να ανοίξει προς την έννοια της μόνιμης διαμονής. Εάν η βάση των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των ατόμων είναι το ότι ανήκουν σε μια κοινότητα εθνικού χαρακτήρα ή σε μία εθνοτική-πολιτιστική ομάδα, δεν είναι δυνατόν να διαμορφωθεί μια ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Η Ευρώπη είναι πλουραλιστική από κάθε άποψη, είναι κατ' ουσίαν πολυπολιτισμική. Η βάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι «το ευρωπαϊκό έθνος». Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά στην εθνικότητα. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να υπερβεί το απλό άθροισμα των υπηκόων των κρατών μελών και να αποτελέσει μια πολιτική ιθαγένεια πλουραλιστικού και συμμετοχικού χαρακτήρα. Αυτή η συμμετοχική ιθαγένεια, που αποτελεί τμήμα της κοινής ταυτότητας των Ευρωπαίων πολιτών, δεν συνεπάγεται μόνο μια δημοκρατική σχέση μεταξύ των πολιτών και του «κράτους», αλλά προχωρά και πιο πέρα και σημαίνει επίσης ένα σύστημα συμμετοχικών σχέσεων μεταξύ των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

## 5. Το δικαίωμα ψήφου

5.1. Στην αρχαία Ελλάδα και Ρώμη, οι γυναίκες, οι δούλοι και οι «ξένοι» δεν είχαν το δικαίωμα του πολίτη (με την έννοια που το αντιλαμβανόμαστε σήμερα). Κατά τη διάρκεια των επαναστάσεων του 18ου και του 19ου αιώνα, οι μισθωτοί και οι ακτήμονες

επίσης σε πολλές περιπτώσεις δεν διέθεταν το δικαίωμα ψήφου και τα υπόλοιπα πολιτικά δικαιώματα. Στην Ευρώπη είχε ήδη προχωρήσει ο 20ός αιώνας όταν οι γυναίκες απέκτησαν δικαίωμα ψήφου και αναγνωρίστηκαν ως ισότιμοι πολίτες με τους άνδρες. Επίσης κατά την διάρκεια του περασμένου αιώνα, διάφορα κράτη αρνούσαν την ιδιότητα του πολίτη στα άτομα που ανήκαν σε μειονοτικές εθνοτικές ομάδες. Η κατάκτηση της δημοκρατίας και των πολιτικών δικαιωμάτων ήταν μια συνεχής διαδικασία, που οι πολίτες της γενιάς μας οφείλουν να υποστηρίξουν και αναπτύξουν.

5.2. Χωρίς αμφιβολία, όταν σε ένα άτομο ή σε μια ομάδα ατόμων η κοινωνία στην οποία ζουν αρνείται το δικαίωμα ψήφου και την πολιτική συμμετοχή, με τον τρόπο αυτό εκδηλώνει μία βούληση αποκλεισμού τους: τους αρνείται το δικαίωμα να ανήκουν στην κοινότητα. Στα άτομα αυτά επιτρέπεται μόνο να κατοικούν, να εργάζονται, να πληρώνουν τους φόρους και τις κοινωνικές εισφορές, να δέχονται και να τηρούν τους νόμους κ.λπ., αλλά δεν τους παρέχεται, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα της πολιτικής συμμετοχής. Δεν είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διότι, ακόμη και όταν το ζητούν, δεν αποτελούν τμήμα της πολιτικής κοινότητας στην οποία διαμένουν.

5.3. Η ΕΟΚΕ, σε μία άλλη γνωμοδότηση<sup>(1)</sup>, έχει τονίσει ότι χρειάζονται πολιτικές και δράσεις ενσωμάτωσης, από πλευράς τόσο της νομοθεσίας όσο και των πολιτικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών. Η βάση της ενσωμάτωσης είναι η «ένταξη των πολιτών», «η προοδευτική εξίσωση των μεταναστών με τον υπόλοιπο πληθυσμό όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, όπως, επίσης, την πρόσβασή τους στα αγαθά, τις υπηρεσίες και τους διαύλους συμμετοχής των πολιτών υπό συνθήκες ισότητας ευκαιριών και μεταχείρισης». Πρόκειται, λοιπόν, για μία έννοια της ενσωμάτωσης που έχει πολιτικό χαρακτήρα και περιλαμβάνει το δικαίωμα ψήφου και τα υπόλοιπα πολιτικά δικαιώματα που προκύπτουν από την ιθαγένεια.

5.4. Τα πλεονεκτήματα για τα άτομα στα οποία χορηγούνται τα πολιτικά δικαιώματα είναι προφανή: έχουν τις ίδιες υποχρεώσεις και τα ίδια δικαιώματα με τον υπόλοιπο πληθυσμό. Για την κοινωνία υποδοχής, ποια είναι τα πλεονεκτήματα; Ορισμένα κράτη μέλη που έχουν αναγνωρίσει το δικαίωμα ψήφου των «ξένων» κατοίκων στις δημοτικές εκλογές έχουν καταλήξει σε θετικό απολογισμό από τη σκοπιά της ενσωμάτωσης. Παρότι σε όλες τις κοινωνίες αναπόφευκτα υπάρχει κάποιος βαθμός σύγκρουσης, ο βαθμός αυτός είναι πάντα μικρότερος στην περίπτωση πραγματικής άσκησης της πολιτικής συμμετοχής, δεδομένου ότι η συμμετοχή στην κατάρτιση των κανόνων συμβάλλει στην καλύτερη έμπρακτη εφαρμογή τους. Ήδη το 1992 το Συμβούλιο της Ευρώπης

κατήρτισε τη Σύμβαση 144, η οποία αφορά το δικαίωμα των αλλοδαπών κατοίκων να ψηφίζουν στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.5. Το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι που απορρέει από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, την οποία ζητάμε για τους υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα στην ΕΕ, θα πρέπει να αφορά τόσο τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα διαμονής όσο και τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που είναι το αντιπροσωπευτικό πολιτικό όργανο όλων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## 6. Συμπεράσματα

6.1. Η αναγνώριση της ιθαγένειας της Ένωσης στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα στην ΕΕ είναι ένα θετικό βήμα, που καταδεικνύει τη βούληση της ΕΕ να ενσωματώσει όλα τα άτομα που διαμένουν σ' αυτή, όποια και αν είναι η εθνικότητά τους.

6.2. Στο μέλλον, ο πληθυσμός των μεταναστών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αυξηθεί. Πολλοί από αυτούς τους μετανάστες θα εγκατασταθούν στην Ένωση μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα. Με την ανάπτυξη της ελεύθερης κυκλοφορίας, θα αυξηθεί επίσης η κινητικότητα όλων των ατόμων. Η Συνέλευση πρέπει να εξετάσει αν οι σημερινές πολιτικές και νομικές βάσεις της κοινής πολιτικής μετανάστευσης είναι ή όχι επαρκείς για την ενίσχυση της ενσωμάτωσης.

6.3. Η ΕΟΚΕ ζητά από τη Συνέλευση, κατά τη επεξεργασία του πρώτου Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να εφαρμοστεί η αρχή της ισότητας σε όλους όσους διαμένουν μόνιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε είναι υπήκοοι των κρατών μελών είτε τρίτων χωρών.

6.4. Η ΕΟΚΕ ζητά από τη Συνέλευση να καθιερώσει ένα νέο κριτήριο χορήγησης της ιθαγένειας της Ένωσης: να μην συνδέεται η ιθαγένεια μόνο με την εθνικότητα ενός κράτους μέλους, αλλά και με τη μόνιμη διαμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

6.5. Προτείνει, επομένως, στη Συνέλευση να χορηγεί το άρθρο 7 (Ιθαγένεια της Ένωσης) την ιθαγένεια της Ένωσης όχι μόνο στους υπηκόους των κρατών μελών, αλλά και σε όλα τα άτομα που κατοικούν μόνιμα ή για μεγάλο χρονικό διάστημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ιθαγένεια της Ένωσης θα προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια χωρίς να την αντικαθιστά. Κατ' αυτόν τον τρόπο, τα άτομα αυτά θα είναι Ευρωπαίοι πολίτες και, ως εκ τούτου, ίσοι ενώπιον του νόμου.

(1) ΕΕ C 125 της 27.5.2002.

Βρυξέλλες, 14 Μαΐου 2003.

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής  
Επιτροπής

Roger BRIESCH