

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πράσινο Βιβλίο σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (οδηγία 2003/86/ΕΚ)»

[COM(2011) 735 τελικό]

(2012/C 229/14)

Εισηγητής: ο κ. Cristian PÎRVULESCU

Στις 15 Νοεμβρίου 2011 και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με το:

«Πράσινο Βιβλίο σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (οδηγία 2003/86/ΕΚ)».

COM(2011) 735 final.

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 18 Απριλίου 2012.

Κατά την 481η σύνοδο ολομέλειας, της 23ης και 24ης Μαΐου 2012 (συνεδρίαση της 23ης Μαΐου 2012), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 131 ψήφους υπέρ, 5 κατά και 8 αποχές.

1. Εισαγωγή

1.1 Τόσο στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης όσο και στο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, η οικογενειακή επανένωση εντοπίζεται ως θέμα που θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω στις πολιτικές της ΕΕ, ενώ τονίζεται ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα μέτρα ενσωμάτωσης. Το 2003 εγκρίθηκαν κοινοί ευρωπαϊκοί κανόνες στον τομέα της μετανάστευσης, οι οποίοι ρυθμίζουν τους όρους άσκησης του δικαιώματος σε οικογενειακή επανένωση των υπηκόων τρίτων χωρών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.2 Η οδηγία ορίζει τους όρους εισόδου και διαμονής μελών της οικογένειας που δεν έχουν την ιθαγένεια της ΕΕ και επανενώνονται με πρόσωπο που δεν έχει την ιθαγένεια της ΕΕ και διαμένει ήδη νόμιμα σε ένα κράτος μέλος. Η οδηγία αυτή δεν αφορά τους πολίτες της ΕΕ.

1.3 Στην πρώτη της έκθεση για την εφαρμογή της οδηγίας [COM(2008) 610 final], η Επιτροπή επισήμανε τις αδυναμίες της οδηγίας και τα προβλήματα που θέτει η εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο.

1.4 Η Επιτροπή θεώρησε αναγκαίο να δρομολογήσει δημόσια συζήτηση σχετικά με την οικογενειακή επανένωση, τονίζοντας ορισμένα θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της οδηγίας. Αυτός είναι ο σκοπός του υπό εξέταση Πράσινου Βιβλίου. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη κλήθηκαν να απαντήσουν σε διάφορες ερωτήσεις σχετικά με τον τρόπο θέσπισης αποτελεσματικότερων κανόνων για την οικογενειακή επανένωση σε επίπεδο ΕΕ.

1.5 Ανάλογα με την έκβαση της εν λόγω διαβούλευσης, η Επιτροπή θα αποφασίσει κατά πόσον είναι αναγκαία η παρακολούθηση της πολιτικής (για παράδειγμα τροποποίηση της οδηγίας, ερμηνευτικές οδηγίες ή διατήρηση της παρούσας κατάστασης).

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επιδοκιμάζει την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να διοργανώσει ευρεία πολιτική διαβούλευση για την οδηγία σχετικά με την οικογενειακή επανένωση. Ως εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, η ΕΟΚΕ θα προσφέρει τη συνδρομή της για τη διοργάνωση αυτών των διαβουλεύσεων και θα εκδώσει γνωμοδότηση με βάση τις εμπειρίες που θα έχει αποκομίσει.

2.2 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σημειώνει με ανησυχία ότι στο ισχύον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο, θέματα όπως αυτό της μετανάστευσης είναι εξαιρετικά ευαίσθητα. Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση διέρρηξε τους δεσμούς αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών και οδήγησε σε ριζοσπαστικοποίηση του πολιτικού λόγου και της πολιτικής δράσης. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι ευρωπαϊκές δημογραφικές και οικονομικές προοπτικές καθιστούν αναγκαίο το άνοιγμα προς τους πολίτες τρίτων χωρών που επιθυμούν να ζήσουν στην ΕΕ. Η ευρωπαϊκή κοινωνία πρέπει να παραμείνει ανοιχτή, ακόμα και αν παρατηρούνται διακυμάνσεις στην αγορά εργασίας. Αν και είναι αναγκαία, η συζήτηση για την οικογενειακή επανένωση στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να τεθούν υπό αμφισβήτηση ισχύοντες κανόνες και πρακτικές, πολλοί εκ των οποίων αποτελούν σημαντικά στάδια στην επίτευξη των στόχων αυτής της πολιτικής.

2.3 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διάκειται ευνοϊκά προς αυτή τη συζήτηση· επιπλέον, θα κινητοποιηθεί για να αποτελέσει η γνώμη της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών εποικοδομητικό παράγοντα επίτευξης προόδου σε αυτόν τον τομέα. Ανεξάρτητα από τις πολιτικές ή οικονομικές προκλήσεις που τίθενται στην ευρωπαϊκή κοινωνία, κρίνεται σκόπιμο να διατηρηθούν και να ενισχυθούν τα θεμέλια της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, ιδίως δε ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

2.4 Η ΕΟΚΕ εκτιμά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προθυμοποιείται να ακούσει την κοινωνία των πολιτών και τον ακαδημαϊκό χώρο, που έχουν επανειλημμένα επικρίνει το περιεχόμενο και

την εφαρμογή της οδηγίας. Υπογραμμίζει σχετικά τον θετικό ρόλο του ευρωπαϊκού φόρου για την ένταξη, το οποίο διευκολύνει τον διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ των ευρωπαϊκών Οργάνων και διαφόρων φορέων που εμπλέκονται στο ζήτημα της μετανάστευσης και της ένταξης .

2.5 Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η συζήτηση σχετικά με την οδηγία και τον αντίκτυπο της πρέπει να προσανατολιστεί στις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής και ότι πρέπει - σε ένα μεταγενέστερο στάδιο - να καθοριστούν μέσω νέας διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς ο τρόπος παρέμβασης και τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν.

2.6 Η συζήτηση σχετικά με την οδηγία πρέπει να διεξαχθεί λαμβάνοντας υπόψη τις διάφορες διεθνείς Συνθήκες και συμβάσεις για την προστασία της ιδιωτικής ζωής, καθώς και της οικογένειας και των μελών της, ιδίως των παιδιών. Το δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής αποτελεί - και πρέπει να αναγνωρίζεται ως - θεμελιώδες δικαίωμα, ανεξάρτητα από την εθνικότητα του αιτούντα. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται άμεσα ή έμμεσα σε διάφορες νομικές πηγές: την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρα 12, 16 και 25), τη Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού, την ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (άρθρο 7), τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 8, 9, 24 και 25) και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (άρθρο 16).

2.7 Η ΕΟΚΕ κρίνει αναγκαία και σκόπιμη τη διεξαγωγή διαλόγου σχετικά με την οδηγία, δεδομένης της συσσώρευσης εμπειρικών δεδομένων που αφορούν την οικογενειακή επανένωση, αλλά και για να εξασφαλιστεί ότι η οδηγία παρακολουθεί τα τεχνολογικά μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις διαδικασίες χορήγησης τίτλων παραμονής (για παράδειγμα οι έλεγχοι DNA). Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.8 Αν και πολλά συναφή στοιχεία για τη μετανάστευση είναι ήδη διαθέσιμα, η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι για πολύ ευαίσθητα θέματα (όπως οι απάτες ή ο εξαναγκασμός σε γάμο) δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία για να προσανατολίσουν τον σχεδιασμό των πολιτικών. Ως εκ τούτου, συνιστά να συνεχιστούν οι προσπάθειες συλλογής δεδομένων, ιδίως ποιοτικών, σε τέτοιους ευαίσθητους και σημαντικούς τομείς.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1 Πεδίο εφαρμογής. Ποιοι πληρούν τις προϋποθέσεις ως «συντηρούντες» για τον σκοπό της οδηγίας;

Ερώτημα 1 :

— Είναι αυτά τα κριτήρια (εύλογη προοπτική απόκτησης του δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, όπως ορίζεται στο άρθρο 3, και περίοδος αναμονής μέχρι την πραγματική επανένωση, όπως ορίζεται στο άρθρο 8) η ορθή προσέγγιση και ο καλύτερος τρόπος χαρακτηρισμού των συντηρούντων;

3.1.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι το κριτήριο της «εύλογης προοπτικής» δεν είναι αρκετά σαφές από νομικής πλευράς και μπορεί να οδηγήσει σε περιοριστική ερμηνεία. Ως εκ τούτου, συνιστά να διατηρηθεί η προϋπόθεση κατοχής ισχύουσας άδειας διαμονής διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, αλλά να διαγραφεί η άλλη προϋπόθεση επιλεξιμότητας η οποία σχετίζεται με την εύλογη προοπτική απόκτησης του δικαιώματος.

3.1.2 Παρομοίως, η ελάχιστη περίοδος αναμονής ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα. Το δικαίωμα ιδιωτικής ζωής και το δικαίωμα οικογενειακής ζωής είναι θεμελιώδη δικαιώματα. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η υλοποίηση αυτού του δικαιώματος πρέπει να επιτρέπει στον συντηρούντα - κατά την έννοια της οδηγίας - να κινεί τη διαδικασία οικογενειακής επανένωσης μετά τη λήψη της άδειας διαμονής, καθώς και ότι πρέπει να διαγραφεί το κριτήριο ελάχιστης περιόδου νόμιμης διαμονής.

3.1.3 Η ΕΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι γίνεται διάκριση μεταξύ των υψηλά ειδικευμένων και των λιγότερο ειδικευμένων μεταναστών, σε ό,τι αφορά το καθεστώς και την προστασία που απολαμβάνουν. Ωστόσο, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι η ευρωπαϊκή οικονομία χρειάζεται τόσο τη μία κατηγορία όσο και την άλλη, και ότι δεν πρέπει να γίνεται καμία διαφοροποίηση στα δικαιώματα ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής των ατόμων στη βάση των προσόντων.

3.2 *Επιλέξιμα μέλη της οικογένειας. Υποχρεωτικές διατάξεις – πυρήνας της οικογένειας*

Ερώτημα 2 :

— Είναι θεμιτό να υπάρχει ελάχιστο όριο ηλικίας για τον/την σύζυγο διαφορετικό από την ηλικία ενηλικίωσης σε ένα κράτος μέλος;

— Υπάρχουν άλλοι τρόποι πρόληψης των εξαναγκαστικών γάμων στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης, και αν ναι, ποιοι είναι αυτοί;

— Έχετε σαφή στοιχεία ως προς το πρόβλημα των εξαναγκαστικών γάμων; Αν ναι, πόσο μεγάλο είναι το πρόβλημα (στατιστικά στοιχεία); Έχει σχέση με τους κανόνες οικογενειακής επανένωσης (ο καθορισμός διαφορετικού ελάχιστου ορίου ηλικίας από την ηλικία ενηλικίωσης);

3.2.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η νομοθεσία σχετικά με το ελάχιστο όριο ηλικίας για τον/την σύζυγο είναι αναποτελεσματική για την καταπολέμηση των εξαναγκαστικών γάμων και ταυτόχρονα μπορεί να παραβιάζει το θεμελιώδες δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Μια δυνατότητα σε αυτή την περίπτωση θα ήταν να αξιολογηθεί η φύση του γάμου μέσω ερευνών ή/και συζητήσεων. Για να αυξηθούν οι πιθανότητες αποκάλυψης εξαναγκαστικών γάμων, οι οποίοι πλήττουν σχεδόν αποκλειστικά τις γυναίκες, η ΕΟΚΕ συνιστά τον σχεδιασμό ενός συστήματος κινήτρων για τα άτομα που αναγνωρίζουν ότι εξαναγκάστηκαν να έλθουν σε γάμο. Μια δυνατή - αλλά σε καμία περίπτωση η μοναδική - λύση θα ήταν η χορήγηση τίτλου παραμονής τουλάχιστον ενός έτους σε αυτά τα άτομα. Η ΕΟΚΕ δεν έχει στη διάθεσή της σαφή αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τους εξαναγκαστικούς γάμους και συνιστά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συνεργαστεί με άλλους ειδικευμένους οργανισμούς για να αποκτήσει σχετικά στοιχεία.

Ερώτημα 3 :

— Θεωρείτε σκόπιμο να διατηρηθούν ρήτρες αναστολής που δεν χρησιμοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη, όπως εκείνη που αφορά παιδιά άνω των 15 ετών;

3.2.2 Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι δεν είναι αναγκαίο να διατηρηθούν οι δύο ρήτρες στις οποίες γίνεται αναφορά. Η πρώτη ρήτρα, η οποία αφορά τις προϋποθέσεις ενσωμάτωσης για τα τέκνα ηλικίας άνω των 12 ετών, χρησιμοποιήθηκε μόνο από ένα κράτος μέλος. Επιπλέον, ελλοχεύει ο κίνδυνος οι αναγκαίες προϋποθέσεις ενσωμάτωσης να μην θεσπιστούν με ομοιόμορφο, αλλά με αυθαίρετο τρόπο, πράγμα που μπορεί να έχει επιπτώσεις στα δικαιώματα εκείνων που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση - για παράδειγμα των ανηλίκων. Η δεύτερη ρήτρα, μπορεί και αυτή να δημιουργήσει προβλήματα. Εξάλλου, δεν την έχει χρησιμοποιήσει κανένα κράτος μέλος μέχρι στιγμής. Το να ζητηθεί από έναν ανήλικα να προβάλει άλλους λόγους από την οικογενειακή επανένωση θέτει ένα ηθικό πρόβλημα, αν θεωρήσουμε ότι η επανένωση γίνεται βάσει δικαιώματος που κατοχυρώνεται από όλες οι διεθνείς συμβάσεις για την προστασία των παιδιών.

3.3 Προαιρετική ρήτρα – άλλα μέλη της οικογένειας

Ερώτημα 4:

— Είναι οι κανόνες για τα επιλέξιμα μέλη της οικογένειας επαρκείς και αρκετά ευρείς ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους διάφορους υφιστάμενους ορισμούς της οικογένειας εκτός από τον ορισμό που αφορά την πυρηνική οικογένεια;

3.3.1 Αυτές οι διατάξεις είναι ανεπαρκείς, καθότι δεν υφίσταται ενιαίος ορισμός της οικογένειας που να ισχύει τόσο σε τρίτες χώρες όσο και στα κράτη μέλη της ΕΕ. Ωστόσο, παρότι η ΕΕ δεν διαθέτει νομική βάση για τον ορισμό της οικογένειας, διαθέτει μέσα για τη πρόληψη των διακρίσεων. Οι κανόνες σχετικά με την οικογενειακή επανένωση πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτοι ώστε να καλύπτουν τα διαφορετικά είδη οικογενειακής δομής που αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο (μεταξύ άλλων ενώσεις ομοφύλων, μονογονεϊκές οικογένειες, σύμφωνα συμβίωσης κλπ.) και να λαμβάνουν υπόψη άλλους δεσμούς συγγένειας.

3.3.2 Καθότι η πλειονότητα των κρατών μελών έκαναν χρήση της προαιρετικής διάταξης και συμπεριέλαβαν τους γονείς του συντηρούντος και/ή του/της συζύγου του στα μέλη της οικογένειας που καλύπτει η επανένωση, η ΕΟΚΕ κρίνει χρήσιμη τη διατήρηση της προαιρετικής αυτής ρήτρας. Με τον τρόπο αυτόν θα δίδεται η δυνατότητα διεύρυνσης του κύκλου προσώπων της οικογενειακής επανένωσης στα κράτη μέλη που το επιθυμούν. Για παράδειγμα μπορούν να συμπεριληφθούν οι γονείς του συντηρούντος και/ή του/της συζύγου του, οι οποίοι μπορούν να συμβάλουν επωφελώς τη συναισθηματική και πνευματική διαπαιδαγώγηση των εγγονιών τους.

3.4 Απαιτήσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης - Μέτρα ενσωμάτωσης

Ερώτηση 5:

— Εξυπηρετούν αποτελεσματικά τον σκοπό της ενσωμάτωσης αυτά τα μέτρα; Πώς μπορεί να αξιολογηθεί αυτό στην πράξη;

— Ποιά μέτρα ενσωμάτωσης είναι αποτελεσματικά από αυτή την άποψη;

— Θα θεωρούσατε χρήσιμο να προσδιοριστούν περαιτέρω αυτά τα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ;

— Θα συνιστούσατε μέτρα προ της εισόδου;

— Αν ναι, πώς θα μπορούσαν να θεσπιστούν διασφαλίσεις ώστε αυτά να μη συνιστούν εκ των πραγμάτων φραγμό στην οικογενειακή επανένωση (όπως δυσανάλογα τέλη ή απαιτήσεις) αλλά να λαμβάνουν υπόψη τα ατομικά χαρακτηριστικά των μεταναστών, όπως η ηλικία, ο αναλφαριθμητισμός, οι αναπηρίες, το επίπεδο εκπαίδευσης;

3.4.1 Η ΕΟΚΕ φρονεί πως τα μέτρα ενσωμάτωσης είναι ευπρόσδεκτα εφόσον σχεδιάζονται και εφαρμόζονται όχι για την παρεμπόδιση της οικογενειακής επανένωσης αλλά προς όφελος των συντηρούντων των μελών της οικογένειας με την οποία ζουν. Η ΕΟΚΕ θεωρεί πως τα μέτρα ενσωμάτωσης πρέπει να λαμβάνονται στην επικράτεια της χώρας υποδοχής μέλους της ΕΕ και όχι στο έδαφος τρίτων χωρών.

3.4.2 Το θεματολόγιο για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών προτείνει μια «εργαλειοθήκη» (*Integration Toolbox*) που μπορεί να χρησιμοποιηθεί. Η ΕΟΚΕ κρίνει αναγκαίο, σε αυτό το πλαίσιο, να δοθεί έμφαση στη μάθηση γλωσσών καθώς και στην τυπική και άτυπη εκπαίδευση. Η ΕΟΚΕ έχει τονίσει επανειλημμένα πως η εκπαίδευση αποτελεί βασική πτυχή της ενσωμάτωσης. Η χρήση αυτών των εργαλείων πρέπει να προσαρμόζεται στις δημογραφικές και κοινωνικοοικονομικές ιδιαιτερότητες των μελών της οικογένειας. Συνιστάται η συμμετοχή των ανήλικων παιδιών σε προγράμματα τυπικής και άτυπης εκπαίδευσης καθώς και η συμμετοχή των ενηλίκων και των ηλικιωμένων σε προγράμματα μάθησης γλωσσών και απόκτησης επαγγελματικών τίτλων καθώς και σε προγράμματα ηλεκτρονικής ένταξης («e-inclusion»). Αυτά τα μέτρα θα μπορούσαν να βοηθήσουν τα μέλη της οικογένειας να συνεισφέρουν στην οικονομία και την κοινωνία της χώρας υποδοχής και της χώρας προέλευσής τους.

3.4.3 Η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμη την αποφυγή μέτρων πριν την είσοδο. Τα μέλη της οικογένειας που επανενώνεται στην επικράτεια της ΕΕ ενδέχεται ιδανικά να έχουν ίδιες γλωσσικές γνώσεις και πολιτιστικές ή εκπαιδευτικές βάσεις που θα διευκολύνουν την ένταξή τους, όμως αυτό δεν πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση για την επανένωση εάν αυτή δεν έχει ακόμα υλοποιηθεί. Πέραν του ζητήματος των υπερβολικών φραγμών (π.χ. το κόστος), ενδέχεται τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι τρίτες χώρες να μην διαθέτουν επαρκείς θεσμικές υποδομές για την εφαρμογή αυτών των μέτρων. Η οργάνωση των μέτρων ενσωμάτωσης στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μπορεί να διασφαλίσει υψηλότερο επίπεδο προστασίας των μελών της οικογένειας, σημαντικότερη στήριξη των συντηρούντων και μεγαλύτερη πιθανότητα ενσωμάτωσης. Παρά τον σημαντικό ρόλο που ενδέχεται να διαδραματίζουν οι ΜΚΟ στη διαδικασία ενσωμάτωσης, οι κύριες αρμοδιότητες πρέπει να βαρύνουν τις δημόσιες αρχές, οι οποίες διαθέτουν τη νομική ευθύνη και τους αναγκαίους πόρους για τη διασφάλιση της ενσωμάτωσης.

3.5 Περίοδος αναμονής σχετικά με την ικανότητα υποδοχής

Ερώτηση 6:

— Ενόψει της εφαρμογής της, είναι αναγκαία και αιτιολογημένη η διατήρηση στην οδηγία μιας παρέκκλισης που προβλέπει περίοδο αναμονής τριών ετών από την υποβολή της αίτησης;

3.5.1 Καθότι μόνο ένα κράτος μέλος κατέφυγε σε αυτήν την παρέκκλιση, η ΕΟΚΕ εκτιμά πως δεν υφίσταται λόγος διατήρησής της. Επιπλέον, η απόφαση χορήγησης άδειας διαμονής πρέπει να εξετάζει τις επιμέρους περιπτώσεις και όχι την ικανότητα υποδοχής. Η ικανότητα υποδοχής ποικίλει και είναι αποτέλεσμα πολιτικής που επιδέχεται αλλαγών εφόσον αυτό χρειαστεί.

3.6 Είσοδος και διαμονή των μελών της οικογένειας

Ερώτηση 7:

— Θα πρέπει ειδικοί κανόνες να προβλέπουν την περίπτωση που το εναπομένον διάστημα ισχύος της άδειας διαμονής του συντηρούντος είναι μικρότερο του έτους αλλά πρόκειται να ανανεωθεί;

3.6.1 Οι άδειες διαμονής των συντηρούντων και των μελών της οικογένειάς τους πρέπει να έχουν την ίδια περίοδο ισχύος. Πριν τη λήξη του συνόλου των αδειών διαμονής και προκειμένου να αποφευχθούν οι χρονικές αποκλίσεις μεταξύ τους, θα μπορούσε να προβλεφθεί η κατάθεση κοινής αίτησης από τα μέλη της οικογένειας.

3.7 Θέματα σχετικά με το άσυλο – Εξαίρεση από την επικουρική προστασία

Ερώτηση 8:

— Θα πρέπει η οικογενειακή επανένωση των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας να υπόκειται στους κανόνες της οδηγίας περί οικογενειακής επανένωσης;

— Θα πρέπει οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας να αντλούν οφέλη από τους ευνοϊκότερους κανόνες της οδηγίας περί οικογενειακής επανένωσης που εξαιρεί τους πρόσφυγες από την εκπλήρωση ορισμένων απαιτήσεων (κατάλυμα, ασφάλιση ασθένειας, σταθεροί και τακτικοί πόροι);

3.7.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά πως θα πρέπει οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας να ωφεληθούν από τους ευνοϊκότερους κανόνες της οδηγίας περί οικογενειακής επανένωσης και κατά συνέπεια να ενταχθούν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας προέρχονται από χώρες και περιοχές του κόσμου που έχουν αναγνωρισθεί ως επικίνδυνες για την ασφάλεια και την ευημερία τους. Αυτό καθιστά επιτακτικότερη την πρόοδο στην κατεύθυνση της ενοποίησης των δύο καθεστώτων.

3.8 Άλλα θέματα σχετικά με το άσυλο

Ερώτηση 9:

— Θα πρέπει τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να έχουν τη δυνατότητα να περιορίζουν την εφαρμογή των ευνοϊκότερων διατάξεων της οδηγίας σε πρόσφυγες των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της εισόδου τους στο έδαφος ενός κράτους μέλους;

— Θα πρέπει να εξασφαλίζεται η οικογενειακή επανένωση για ευρύτερες κατηγορίες μελών της οικογένειας που εξαρτώνται από τους πρόσφυγες, και αν ναι, μέχρι ποίου βαθμού;

— Θα πρέπει να εξακολουθήσει η απαίτηση να παρέχουν οι πρόσφυγες αποδείξεις ότι πληρούν τις απαιτήσεις καταλύματος, ασφάλισης ασθένειας και πόρων αν η αίτηση για οικογενειακή επανένωση δεν υποβληθεί εντός περιόδου τριών μηνών από τη χορήγηση σε αυτούς του καθεστώτος πρόσφυγα;

3.8.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά πως ο ορισμός της οικογένειας δεν πρέπει να περιλαμβάνει το κριτήριο της διάρκειας. Ορισμένες οικογένειες δημιουργούνται στο κράτος μέλος υποδοχής και όχι στην τρίτη χώρα προέλευσης. Η οικογένεια πρέπει να μπορεί να επανενωθεί ανεξάρτητα από το χρόνο και τον τόπο σύστασής της. Η οικογενειακή επανένωση πρέπει να επεκταθεί προκειμένου να περιλαμβάνει ευρύτερες κατηγορίες ατόμων, ιδίως δε τα παιδιά που έκλεισαν τα 18 χρόνια ή τα αδέρφια, λαμβανομένων υπόψη των παραγόντων κινδύνου που συνδέονται με τη χώρα προέλευσης και των πολιτισμικών παραγόντων. Επίσης, πρέπει να καταργηθεί η προθεσμία υποβολής αίτησης οικογενειακής επανένωσης ή να παραταθεί αυτή προκειμένου να μπορούν οι δυνητικοί συντηρούντες να επικοινωνούν με τα μέλη της οικογένειάς τους που ενδεχομένως βρίσκονται σε απομακρυσμένες περιοχές και να προετοιμάζουν το σύνολο των αναγκαιών για την αίτησή τους εγγράφων. Θα μπορούσε να προβλεφθεί ο ορισμός προθεσμίας σε σχέση με την ημερομηνία λήξης της προσωρινής άδειας διαμονής (π.χ. 6 μήνες).

3.9 Απάτη, κατάχρηση, διαδικαστικά θέματα - Συνεντεύξεις και έρευνες

Ερώτηση 10:

— Έχετε σαφείς αποδείξεις για προβλήματα απάτης; Πόσο μεγάλο είναι το πρόβλημα (στατιστικά στοιχεία); Κρίνετε ότι οι συνεντεύξεις και οι έρευνες, μεταξύ άλλων και τα τεστ DNA, θα μπορούσαν να συμβάλλουν καθοριστικά στην επίλυση των προβλημάτων αυτών;

— Θεωρείτε χρήσιμο να υπάρξει ειδικότερη ρύθμιση σε επίπεδο ΕΕ για τις συνεντεύξεις ή τις έρευνες; Αν ναι, τι τύπου κανόνες θα προτείνατε;

3.9.1 Η ΕΟΚΕ δεν διαθέτει σαφείς αποδείξεις για προβλήματα απάτης. Κρίνει δε πως οι συνεντεύξεις και οι έρευνες είναι σκόπιμες εφόσον δεν καθιστούν ανεφάρμοστο το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

— Όσον αφορά τις εξετάσεις DNA, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη διαφωνία της. Παρότι πρόκειται για επιστημονικά έγκυρο μέσο απόδειξης βιολογικών δεσμών μεταξύ ατόμων, δεν λαμβάνει υπόψη το σύνολο των συναισθηματικών, κοινωνικών και πολιτιστικών σχέσεων που μπορούν να δημιουργηθούν μεταξύ των μελών της ίδιας οικογένειας χωρίς απαραίτητα να υφίσταται βιολογικός δεσμός. Σε περιπτώσεις υιοθέτησης, οι εξετάσεις DNA είναι ακατάλληλες. Επιπλέον, οι εξετάσεις DNA μπορούν να αποκάλυψουν ιδιαίτερα ευαίσθητα οικογενειακά ζητήματα (αποκρύψεις υιοθεσίας, απιστίες). Συνεπώς οι εξετάσεις DNA είναι εμφανώς αντίθετες με το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και ενδέχεται να δημιουργήσουν οικογενειακά δράματα με ευθύνη μιας δημόσιας αρχής. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ κρίνει αναγκαία τη θέσπιση κανόνων για τη διαχείριση των συνεντεύξεων και των ερευνών με την αξιοποίηση του συνόλου των υφιστάμενων μέσων, τόσο νομικών όσο και τεχνολογικών. Προς τούτο, θα ήταν ενδεχομένως συνετή η συμμετοχή του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η ΕΟΚΕ δηλώνει έτοιμη να συνεργαστεί

με τα ευρωπαϊκά όργανα καθώς και με τις λοιπές υπηρεσίες και οργανισμούς για τον καθορισμό αυτών των κανόνων. Εφιστά επίσης την προσοχή στην αρχή της αναλογικότητας. Η οικογενειακή επανένωση δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο του ποινικού δικαίου .

3.10 Εικονικοί γάμοι

Ερώτηση 11:

- Έχετε σαφείς αποδείξεις για προβλήματα εικονικών γάμων; Διαθέτετε στατιστικά στοιχεία σχετικά με τους εικονικούς γάμους (αν έχουν επισημανθεί);
- Έχουν αυτοί σχέση με τους κανόνες της οδηγίας;
- Θα μπορούσαν να εφαρμοστούν αποτελεσματικότερα οι διατάξεις της οδηγίας για ελέγχους και επιθεωρήσεις, και αν ναι, με ποιον τρόπο;

3.10.1 Η ΕΟΚΕ δεν διαθέτει σαφείς αποδείξεις για προβλήματα εικονικών γάμων. Οι μελλοντικές ρυθμίσεις ως προς τους ελέγχους, τις επιθεωρήσεις και τις συνεντεύξεις μπορούν να συμβάλουν στον περιορισμό του φαινομένου. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει πως αυτοί οι κανόνες πρέπει να καθοριστούν σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προκειμένου να διασφαλιστεί πως δεν θα υπονομεύσουν τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων.

3.11 Τέλη

Ερώτηση 12:

- Θα πρέπει να υπαχθούν σε ρύθμιση τα τέλη που καταβάλλονται για τη διαδικασία;
- Αν ναι, θα πρέπει η ρύθμιση να έχει τη μορφή διασφαλίσεων ή θα πρέπει να δοθούν πιο συγκεκριμένες ενδείξεις;

3.11.1 Η ΕΟΚΕ κρίνει αδικαιολόγητες τις αποκλίσεις μεταξύ των καταβαλλόμενων τελών. Κρίνεται κατά συνέπεια αναγκαία η θέσπιση

ανώτατου ορίου για αυτά τα τέλη, προκειμένου να μη θιγεί η ουσία της οδηγίας. Η ΕΟΚΕ εκτιμά πως θα μπορούσε να προβλεφθεί είτε η επιβολή ενιαίων και χαμηλών τελών είτε ο καθορισμός των συνολικών τελών αναλόγως του κατά κεφαλήν εισοδήματος – ή άλλου κριτηρίου - της τρίτης χώρας. Καθώς η αίτηση επανένωσης αποτελεί ατομική διαδικασία, θα μπορούσε να προβλεφθεί ο ορισμός των τελών αναλόγως των εισοδημάτων κάθε αιτούντος (π.χ. ως ποσοστό του μέσου ετήσιου εισοδήματός του) Όσον αφορά τους ανήλικους, θα πρέπει να καταβάλουν μειωμένα τέλη ή να εξαιρούνται από αυτά.

3.12 Διάρκεια της διαδικασίας – προθεσμία για τη λήξη διοικητικής απόφασης

Ερώτηση 13:

- Αιτιολογείται η διοικητική προθεσμία που ορίζεται από την οδηγία για την εξέταση της αίτησης;

3.12.1 Η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμη την τροποποίηση της οδηγίας προκειμένου να εναρμονιστούν οι πρακτικές και να καταστούν κοινές για όλα τα κράτη μέλη. Συνιστά προς τούτο τη μείωση της προθεσμίας από 9 σε 6 μήνες.

3.13 Οριζόντιες ρήτρες

Ερώτηση 14:

- Πώς θα μπορούσαν να διευκολυνθούν και να εξασφαλιστούν στην πράξη αυτές οι οριζόντιες ρήτρες;

3.13.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά πως το καταλληλότερο μέσο εφαρμογής των οριζόντιων ρητρών όσον αφορά τόσο το μείζον συμφέρον του ανήλικου παιδιού όσο και την υποχρέωση εξέτασης κάθε αίτησης κατά περίπτωση ώστε να επιτραπεί η επίλυση των υπολοίπων προβληματικών πτυχών της οικογενειακής επανένωσης, είναι η θέσπιση συγκεκριμένων και ενιαίων κανόνων που θα αφορούν όλα τα δυνατά είδη εξετάσεων, ελέγχων και ερευνών. Αυτοί οι κανόνες πρέπει διέπονται από αναλογικότητα και να σέβονται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.

Βρυξέλλες, 23 Μαΐου 2012.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON