

Βρυξέλλες, 29.3.2019
COM(2019) 161 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/109 ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων
χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες**

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρώτη έκθεση της Επιτροπής («η έκθεση του 2011»)¹ σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2003/109/ΕΚ² («η οδηγία») δημοσιεύτηκε στις 28 Σεπτεμβρίου 2011, σε συμμόρφωση με την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων που προβλέπεται στο άρθρο 24 της οδηγίας. Η έκθεση αυτή αποκάλυψε μια γενική έλλειψη ενημέρωσης των υπηκόων τρίτων χωρών όσον αφορά το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος (ΕΜΔ) και τα δικαιώματα που το συνοδεύουν, καθώς και διάφορες ατέλειες στη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (για παράδειγμα, περιοριστική ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, πρόσθετοι όροι εισδοχής, υψηλά διοικητικά τέλη, παράνομοι φραγμοί στην κινητικότητα εντός της ΕΕ, υποβιβασμός του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης και προστασίας κατά της απέλασης).

Η παρούσα δεύτερη έκθεση παρέχει επικαιροποιημένη επισκόπηση του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη³ έχουν μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο και εφαρμόσει την οδηγία, και περιλαμβάνει για πρώτη φορά πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2011/51/ΕΕ⁴, η οποία τροποποίησε την οδηγία 2003/109/ΕΚ επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Τα κράτη μέλη είχαν προθεσμία έως τις 20 Μαΐου 2013 για να μεταφέρουν την οδηγία 2011/51/ΕΕ στην εθνική τους νομοθεσία. Η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 11 κρατών μελών λόγω μη έγκαιρης μεταφοράς της οδηγίας ή μη δέουσας ενημέρωσης της Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση εθνικής νομοθεσίας. Οκτώ από τις υποθέσεις αυτές έχουν περατωθεί.

Η παρούσα έκθεση καταρτίστηκε βάσει μελέτης που διενεργήθηκε από εξωτερικό ανάδοχο καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2014-2016 και βάσει άλλων πηγών, συμπεριλαμβανομένων καταγγελιών⁵, αναφορών, ανταλλαγών πληροφοριών με κράτη μέλη και διαδικασιών επί παραβάσει.

Στατιστική επισκόπηση

Στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ο περιορισμένος αντίκτυπος που είχε η οδηγία σε πολλά κράτη μέλη, καθώς εκδόθηκε μικρός αριθμός αδειών ΕΜΔ της ΕΕ, ενώ το 80 % των αδειών αυτών εκδόθηκε από τέσσερα μόνο κράτη μέλη⁶. Το 2017, παρότι παρατηρείται υψηλότερη γενική χρήση (3 055 411 άδειες ΕΜΔ της ΕΕ έναντι 1 208 557 το 2008), στις ίδιες τέσσερις χώρες αντιστοιχεί ακόμη υψηλότερο ποσοστό των αδειών ΕΜΔ της ΕΕ που εκδόθηκαν (90 %), μεταξύ των οποίων μόνο η Ιταλία εξέδωσε περίπου το 73 % των εν λόγω αδειών⁷. Η περιορισμένη αυτή χρήση μπορεί να αποδοθεί στην έλλειψη ενημέρωσης σχετικά με το καθεστώς ΕΜΔ μεταξύ όχι μόνο των υπηκόων τρίτων χωρών αλλά και των εθνικών διοικητικών αρχών που είναι αρμόδιες για θέματα μετανάστευσης, καθώς και στον «ανταγωνισμό» με εδραιωμένα εθνικά καθεστώτα, των οποίων η εφαρμογή επιτρέπεται

¹ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, COM(2011) 585 τελικό.

² Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, ΕΕ L 16 της 23.1.2004, σ. 44.

³ Η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν δεσμεύονται από την οδηγία.

⁴ Οδηγία 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2011, που τροποποιεί την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, ΕΕ L 132 της 19.5.2011, σ. 1.

⁵ Οι περισσότερες καταγγελίες που έλαβε η Επιτροπή αφορούν τα εξής: απορριφθείσες αιτήσεις για διάφορους λόγους (π.χ. εκπλήρωση των προϋποθέσεων χορήγησης του καθεστώτος ΕΜΔ, ιδίως σταθεροί και τακτικοί πόροι και περίοδοι απουσίας)· δυσανάλογες διοικητικές επιβαρύνσεις· ίση μεταχείριση· τύπος της άδειας· αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων· και κινητικότητα εντός της ΕΕ.

⁶ AT, CZ, EE, IT.

⁷ Στοιχεία της Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

δυνάμει του άρθρου 13 της οδηγίας (21 κράτη μέλη από τα 25 έχουν διατηρήσει τα εθνικά τους καθεστώτα).

II. ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ

Προσωπικό πεδίο εφαρμογής - άρθρο 3

Το άρθρο 3 καθορίζει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και διάφορες εξαιρέσεις (δηλαδή περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται η οδηγία). Στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ένα ιδιαίτερο πρόβλημα εφαρμογής σε αρκετά κράτη μέλη, το οποίο συνδέεται με την εξαίρεση υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν γίνει δεκτοί αποκλειστικά για λόγους προσωρινού χαρακτήρα [άρθρο 3 παράγραφος 2 στοιχείο ε)], καθώς ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν μια πολύ ευρεία ερμηνεία της εξαίρεσης αυτής. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) διευκρίνισε την έννοια αυτής της διάταξης αναφέροντας ότι η οδηγία εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της «τις διαμονές υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίες, καίτοι είναι νόμιμες και ενδεχομένως αδιάλειπτες, δεν αντανakλούν εκ των προτέρων τη βούλησή τους να διαμείνουν επί μακρόν στο έδαφος των κρατών μελών» και ότι «το γεγονός ότι η άδεια διαμονής έχει επίσημα περιορισθεί δεν μπορεί αυτό καθαυτό να ληφθεί υπόψη προκειμένου να καθορισθεί αν ο υπήκοος αυτός μπορεί να διαμείνει επί μακρόν στο κράτος μέλος ανεξαρτήτως του ανωτέρω περιορισμού»⁸. Παρότι το ΔΕΕ αποφάνθηκε εντέλει ότι παραμένει αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να αξιολογούν κατά περίπτωση τη νομιμότητα των εξαιρέσεων αυτών, η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με εικαζόμενη κατάχρηση της εξαίρεσης αυτής από τα κράτη μέλη.

Η αρχική εξαίρεση των προσφύγων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας καταργήθηκε το 2011⁹. ωστόσο, η οδηγία εξακολουθεί να μην εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι χαιρούν μιας μορφής προστασίας εκτός αυτής που προβλέπεται στην οδηγία για την αναγνώριση ασύλου¹⁰ [άρθρο 3 παράγραφος 2 στοιχείο γ)]. Το ζήτημα του τρόπου με τον οποίο τα καθεστώτα εθνικής προστασίας θα πρέπει να διακρίνονται από άλλα εθνικά καθεστώτα νόμιμης διαμονής δεν έχει μέχρι στιγμής διευκρινιστεί πλήρως από τη νομολογία του ΔΕΕ ή των εθνικών δικαστηρίων.

Διάρκεια παραμονής - άρθρο 4

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να έχουν διαμείνει στην επικράτεια του κράτους μέλους νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα πέντε τελευταία έτη πριν από την υποβολή της αίτησης για τη χορήγηση του καθεστώτος ΕΜΔ. Στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ότι ορισμένα κράτη μέλη μπορεί να εφάρμοζαν την έννοια της «νόμιμης» παραμονής με περιοριστικό τρόπο, ειδικότερα εξαιρώντας τους κατόχους συγκεκριμένων θεωρήσεων ή αδειών παραμονής. Η Επιτροπή διερεύνησε μία από τις περιπτώσεις αυτές, έναν εθνικό νόμο που απαιτούσε οι αιτούντες καθεστώς ΕΜΔ να είναι κάτοχοι της εθνικής άδειας μόνιμης διαμονής. Κατόπιν ανταλλαγών πληροφοριών με την Επιτροπή, το κράτος μέλος τροποποίησε τον οικείο εθνικό νόμο προκειμένου να συνάδει με την οδηγία.

Όσον αφορά τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, η οδηγία προβλέπει ότι λαμβάνεται υπόψη τουλάχιστον το ήμισυ της περιόδου μεταξύ της ημερομηνίας υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας και της ημερομηνίας έκδοσης της άδειας παραμονής ως δικαιούχου

⁸ Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2012 στην υπόθεση C-502/10 (Singh).

⁹ Με την οδηγία 2011/51/ΕΕ.

¹⁰ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση).

διεθνούς προστασίας, εφόσον η περίοδος αυτή δεν υπερβαίνει τους 18 μήνες (άρθρο 4 παράγραφος 2). Τα περισσότερα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη το ήμισυ της περιόδου αυτής, ενώ άλλα¹¹ προβλέπουν τον συνυπολογισμό ολόκληρης της περιόδου.

Μέχρι στιγμής η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 4 παράγραφος 1α, το οποίο ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν χορηγούν καθεστώς ΕΜΔ σε ορισμένες περιπτώσεις ανάκλησης της διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την οδηγία για την αναγνώριση ασύλου.

Προϋποθέσεις απόκτησης του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος - άρθρο 5

Το άρθρο 5 καθορίζει τις προϋποθέσεις απόκτησης του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος, συγκεκριμένα ότι ο αιτών πρέπει να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, ασφάλιση ασθένειας και (προαιρετικά) ότι πληροί τους όρους ενσωμάτωσης.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν ορίσει τον εθνικό κατώτατο μισθό ή τα ελάχιστα μέσα διαβίωσης ως το κατώτατο όριο βάσει του οποίου αξιολογείται η εκπλήρωση της προϋπόθεσης των σταθερών και τακτικών πόρων. Ορισμένα κράτη μέλη καθορίζουν επίσης το ποσό των οικονομικών πόρων που απαιτείται για τα μέλη της οικογένειας επί μακρόν διαμενόντων. Όπως έχει διευκρινίσει το ΔΕΕ σε σχέση με την οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση¹², τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος ή μη επίτευξη του οποίου να έχει ως συνέπεια την απόρριψη οποιασδήποτε αιτήσεως, χωρίς να εξετάζεται συγκεκριμένα η εκάστοτε περίπτωση. Η ερμηνεία αυτή μπορεί επίσης να εφαρμοστεί στην οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.

Η Επιτροπή έχει ελέγξει, όσον αφορά αρκετά κράτη μέλη, αν διενεργείται εκτίμηση της αναλογικότητας κατά την αξιολόγηση των προϋποθέσεων σχετικά με τους πόρους. Σε μία από αυτές τις περιπτώσεις, το οικείο κράτος μέλος (ΜΤ) τροποποίησε, κατόπιν διαδικασίας επί παραβάσει, τη νομοθεσία του θεσπίζοντας ρήτρα ευελιξίας βάσει της οποίας απαιτείται από τις εθνικές αρμόδιες αρχές να εξετάζουν *όλες τις σχετικές περιστάσεις* της εκάστοτε περίπτωσης πριν από τη λήψη απόφασης για απόρριψη ή αποδοχή της αίτησης.

Τα περισσότερα κράτη μέλη απαιτούν από τους αιτούντες τη χορήγηση καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος να πληρούν όρους ενσωμάτωσης¹³, και η σχετική απαίτηση αφορά κατά κανόνα τη γνώση της επίσημης γλώσσας τους. Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν επίσης την παρακολούθηση μαθημάτων αγωγής του πολίτη¹⁴. Στην υπόθεση P&S¹⁵, το ΔΕΕ εξέτασε τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν απαιτήσεις ενσωμάτωσης *μετά* την απόκτηση του καθεστώτος ΕΜΔ και αποφάνθηκε ότι η οδηγία δεν εμποδίζει τη θέσπιση αυτών των απαιτήσεων εφόσον δεν οδηγούν σε ανάκληση του καθεστώτος.

Δημόσια τάξη και δημόσια ασφάλεια - άρθρο 6

Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο τον προαιρετικό αυτό λόγο άρνησης, παρότι συχνά χρησιμοποιείται διαφορετική ορολογία και θεσπίζονται διαφορετικά κατώτατα όρια όσον αφορά τις προηγούμενες ποινικές καταδίκες. Ωστόσο, δεν έχουν μεταφέρει όλα τα κράτη μέλη¹⁶ ρητά στο εθνικό τους δίκαιο τα κριτήρια εξισορρόπησης που προβλέπονται στο άρθρο 6 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο, βάσει των οποίων απαιτείται να

¹¹ DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

¹² Απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010 στην υπόθεση C-578/08 (*Chakroun*).

¹³ AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.

¹⁴ BE – Φλάνδρα, FR, HR, LT, LU, RO.

¹⁵ Απόφαση της 4ης Ιουνίου 2015 στην υπόθεση C-579/13 (*P&S*).

¹⁶ ES, FR, HU, PL, RO, SI.

λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση του αιτούντος κατά τη λήψη της σχετικής απόφασης. Αυτό θα μπορούσε να προκαλέσει προβλήματα συμμόρφωσης κατά την πρακτική εφαρμογή των απορριπτικών αποφάσεων από τις αρμόδιες αρχές. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν έχει λάβει μέχρι στιγμής καταγγελίες σχετικά με το ζήτημα αυτό.

Επίσημα δικαιολογητικά - άρθρο 7 παράγραφος 1

Στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ως προβληματικό ζήτημα σε ορισμένες εθνικές νομοθεσίες το γεγονός ότι η μη προσκόμιση επίσημων δικαιολογητικών που να αποδεικνύουν την ύπαρξη καταλύματος προσήκοντος επιπέδου θεωρείται λόγος για την απόρριψη αίτησης. Από τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης αυτής στα κράτη μέλη που έχουν επιλέξει να θεσπίσουν την απαίτηση προσκόμισης των συγκεκριμένων δικαιολογητικών προκύπτει ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, η απόδειξη της ύπαρξης προσήκοντος καταλύματος θεωρείται προϋπόθεση για την απόκτηση του καθεστώτος. Απουσία διευκρινίσεων από το ΔΕΕ επ' αυτού, στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία οι απόψεις δίστανται ως προς το αν η εφαρμογή αυτή συνάδει με την οδηγία¹⁷.

Κατόπιν διαδικασίας επί παραβάσει κατά της Μάλτας, της οποίας η νομοθεσία προέβλεπε ότι στο κατάλυμα δεν έπρεπε να διαμένουν άλλα άτομα που δεν είναι μέλη της οικογένειας του αιτούντος, η Μάλτα τροποποίησε τη νομοθεσία της προκειμένου να συνάδει με την οδηγία.

Προθεσμία για τη διεκπεραίωση της αίτησης - άρθρο 7 παράγραφος 2

Παρότι όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά στο εθνικό τους δίκαιο την εξάμηνη προθεσμία για τη διεκπεραίωση αιτήσεων που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2, πολλά από αυτά δεν συμμορφώνονται με την προθεσμία αυτή στην πράξη. Ειδικότερα, έχουν αναφερθεί μεγαλύτερες καθυστερήσεις κατόπιν της προσφυγικής κρίσης, που ξεκίνησε το 2015, στα κράτη μέλη στα οποία οι αρμόδιες εθνικές αρχές που είναι υπεύθυνες για τη διεκπεραίωση αιτήσεων χορήγησης καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος είναι επίσης υπεύθυνες για τη διεκπεραίωση αιτήσεων ασύλου (π.χ. στη Σουηδία).

Βάσει του άρθρου 7 παράγραφος 2 τέταρτο εδάφιο της οδηγίας, ενδεχόμενες συνέπειες από το γεγονός ότι δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός της εξάμηνης προθεσμίας πρέπει να καθορίζονται από την εθνική νομοθεσία. Η διάταξη αυτή έχει μεταφερθεί ορθά από την πλειονότητα των κρατών μελών: στις περισσότερες περιπτώσεις μέσω παραπομπής στο γενικό διοικητικό δίκαιο· σε άλλες περιπτώσεις¹⁸ μέσω ειδικών διατάξεων. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην έκθεση σχετικά την εφαρμογή της οδηγίας για την ενιαία άδεια 2011/98/ΕΕ¹⁹, στην πράξη τα επανορθωτικά μέτρα που εφαρμόζονται σε ορισμένα κράτη μέλη δεν φαίνεται να επαρκούν και μπορεί να οδηγήσουν σε ανασφάλεια δικαίου και υπερβολικούς χρόνους διεκπεραίωσης.

Τέλη αίτησης

Σε αντίθεση με πιο πρόσφατες οδηγίες σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση, η οδηγία ΕΜΔ δεν περιέχει διατάξεις σχετικά με τέλη αίτησης. Ωστόσο, στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ότι τα υπερβολικά υψηλά τέλη θα πρέπει να θεωρηθεί ότι παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας και ότι ισοδυναμούν με πρόσθετο παράνομο όρο εισδοχής που θέτει σε κίνδυνο την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

¹⁷ Βλ. Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2η έκδοση, σ. 468.

¹⁸ BE, CY, FR, MT, PT.

¹⁹ Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2011/98/ΕΕ, COM(2019) 160.

Αυτό επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ σε δύο αποφάσεις²⁰, στις οποίες έκρινε ότι «το ύψος στο οποίο καθορίζονται τα τέλη αυτά δεν μπορεί να έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εμποδίου στην απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος που προβλέπει η οδηγία αυτή, διότι, στην αντίθετη περίπτωση, καταστρατηγείται ο σκοπός και το πνεύμα της οδηγίας αυτής»²¹. Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι για την αξιολόγηση της αναλογικότητας αυτών των τελών θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη διάφορα στοιχεία, μεταξύ των οποίων: 1) η οικονομική επιβάρυνση που συνεπάγονται τα τέλη για τον αιτούντα· και 2) το πραγματικό διοικητικό κόστος διεκπεραίωσης των αιτήσεων και έκδοσης των αδειών, επίσης σε σύγκριση με τα τέλη για την έκδοση παρόμοιων εγγράφων σε υπηκόους της χώρας και πολίτες της ΕΕ.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει για δυσανάλογα τέλη (οι οποίες, κατά περίπτωση, κάλυπταν επίσης άλλες οδηγίες για τη νόμιμη μετανάστευση)²² κατά διαφόρων κρατών μελών: των Κάτω Χωρών, της Ιταλίας, της Βουλγαρίας και της Ελλάδας – οι υποθέσεις περατώθηκαν κατόπιν τροποποίησης της εθνικής νομοθεσίας με την οποία τα τέλη μειώθηκαν σε αναλογικό επίπεδο· και της Πορτογαλίας – η υπόθεση εκκρεμεί ακόμη.

Άδεια παραμονής επί μακρόν διαμένοντος ΕΕ - άρθρο 8

Όλα τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά στο εθνικό τους δίκαιο τις διατάξεις του άρθρου 8 σχετικά με τη μορφή και τη διάρκεια ισχύος της άδειας παραμονής επί μακρόν διαμένοντος ΕΕ. Όσον αφορά τη διάρκεια ισχύος της άδειας, τα περισσότερα κράτη μέλη²³ επέλεξαν πενταετή διάρκεια ισχύος, ενώ άλλα επέλεξαν δεκαετή ή απεριόριστη διάρκεια ισχύος²⁴.

Παρότι το άρθρο 8 προβλέπει ότι η διάρκεια ισχύος της άδειας πρέπει να είναι τουλάχιστον πέντε έτη, το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος είναι, μετά την απόκτησή του, μόνιμο, με την επιφύλαξη των όρων ανάκλησης που προβλέπονται στο άρθρο 9.

Παρατηρήσεις προς αναγραφή στις άδειες παραμονής επί μακρόν διαμένοντος ΕΕ για δικαιούχους διεθνούς προστασίας - άρθρο 8 παράγραφοι 4-6 και άρθρο 19α

Όταν το καθεστώς ΕΜΔ χορηγείται σε δικαιούχο διεθνούς προστασίας, στην άδεια θα πρέπει να αναγράφεται παρατήρηση η οποία θα περιλαμβάνει το όνομα του κράτους μέλους που χορήγησε την προστασία (ή στο οποίο μεταφέρθηκε η προστασία, σε περιπτώσεις κινητικότητας εντός της ΕΕ). Κατόπιν διαδικασιών επί παραβάσει λόγω μη κοινοποίησης των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας 2011/51/ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, διάφορα κράτη μέλη τροποποίησαν τη νομοθεσία τους ώστε να εξασφαλιστεί η πλήρης μεταφορά των σχετικών διατάξεων. Μέχρι στιγμής η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με την ορθή εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

Ανάκληση ή απώλεια του καθεστώτος - άρθρο 9

Συνολικά, το άρθρο 9 έχει μεταφερθεί ορθά από τα κράτη μέλη στο εθνικό δίκαιο, με ορισμένα ήσσονος σημασίας προβλήματα συμμόρφωσης.

Βάσει του άρθρου 9 παράγραφος 2 τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν ότι απουσίες από το έδαφός τους που υπερβαίνουν τους 12 διαδοχικούς μήνες ή που οφείλονται σε ειδικούς ή εξαιρετικούς λόγους δεν συνεπάγονται την ανάκληση ή την απώλεια του καθεστώτος ΕΜΔ.

²⁰ Απόφαση της 26ης Απριλίου 2012, C-508/10 (Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών)· και απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2015, C-309/14 (CGIL & INCA).

²¹ C-508/10, σκέψη 69.

²² Κυρίως, την οδηγία 2004/114/ΕΚ για τους σπουδαστές, την οδηγία 2005/71/ΕΚ για τους ερευνητές, την οδηγία 2009/50/ΕΚ για την μπλε κάρτα της ΕΕ, την οδηγία 2011/98/ΕΕ για την ενιαία άδεια, την οδηγία 2014/36/ΕΕ για τους εποχιακούς εργαζόμενους και την οδηγία 2014/66/ΕΕ για τους ενδοεταίρικά μετατιθέμενους.

²³ AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

²⁴ CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

Ορισμένα κράτη μέλη²⁵ αξιοποίησαν αυτή τη δυνατότητα προβλέποντας ότι η απουσία για 12 διαδοχικούς μήνες από το έδαφος της ΕΕ συνεπάγεται, κατά κανόνα, την απώλεια του καθεστώτος, αλλά προβλέποντας παράλληλα τη δυνατότητα μεγαλύτερης περιόδου απουσίας λόγω εξαιρετικών περιστάσεων. Ωστόσο, άλλα κράτη μέλη επέλεξαν ως κανόνα μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (π.χ. η Φινλανδία επέλεξε περίοδο δύο ετών, η οποία μπορεί να παραταθεί περαιτέρω λόγω ειδικών και εξαιρετικών περιστάσεων, και η Γαλλία περίοδο τριών ετών).

Το άρθρο 9 παράγραφος 3 επιτρέπει στα κράτη μέλη να ανακαλέσουν το καθεστώς ΕΜΔ σε περιπτώσεις στις οποίες ο επί μακρόν διαμένων συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, αλλά η απειλή αυτή δεν αποτελεί λόγο απέλασης βάσει του άρθρου 12. Λιγότερα από τα μισά κράτη μέλη αποφάσισαν να υιοθετήσουν αυτή την επιλογή²⁶.

Το άρθρο 9 παράγραφος 3α παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να άρουν το καθεστώς ΕΜΔ εάν το καθεστώς αυτό έχει αποκτηθεί βάσει της διεθνούς προστασίας και αυτή η προστασία έχει ανακληθεί βάσει ορισμένων διατάξεων της οδηγίας για την αναγνώριση ασύλου (διότι ο δικαιούχος θα έπρεπε να έχει αποκλειστεί από αυτήν, ή διαστρέβλωσε ή παρέλειψε γεγονότα που υπήρξαν αποφασιστικά για τη χορήγηση του καθεστώτος). Η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με εσφαλμένη εφαρμογή της διάταξης αυτής από τα κράτη μέλη.

Το άρθρο 9 παράγραφος 5 προβλέπει «απλουστευμένη διαδικασία» για την επανάκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή της διάταξης αυτής, καθώς οι όροι και η διαδικασία πρέπει να καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις οι όροι αυτοί συνίστανται σε υπερβολικές απαιτήσεις οι οποίες δεν φαίνεται να συνάδουν με τον στόχο μιας απλουστευμένης διαδικασίας (π.χ. το ΒΕ απαιτεί δεκαπενταετή διαμονή πριν από την αναχώρηση).

Διαδικαστικές εγγυήσεις - άρθρο 10

Όσον αφορά τις διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 10, παρότι ορισμένα κράτη μέλη²⁷ προβλέπουν διοικητικές ρυθμίσεις για τους επί μακρόν διαμένοντες στο μεταναστευτικό τους δίκαιο, άλλα²⁸ απλώς παραπέμπουν στο γενικό διοικητικό δίκαιο. Η Επιτροπή κίνησε πρόσφατα διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ρουμανίας για εικαζόμενη παραβίαση της υποχρέωσης αιτιολόγησης σε περιπτώσεις απορριπτικών αποφάσεων που βασίζονται σε λόγους δημόσιας τάξης, υποστηρίζοντας ότι, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες οι σχετικές πληροφορίες καλύπτονται από κρατικό απόρρητο, ο αιτών έχει το δικαίωμα να γνωρίζει την ουσία αυτών των πληροφοριών προκειμένου να είναι σε θέση να ασκήσει το δικαίωμα προσβολής της απόφασης.

Ίση μεταχείριση - άρθρο 11

Όπως επισημάνθηκε ήδη στην έκθεση του 2011, αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν θεσπίσει ειδικά μέτρα για τη μεταφορά της αρχής της ίσης μεταχείρισης στη μεταναστευτική τους νομοθεσία, αλλά βασίζονται σε γενικές διατάξεις που ρυθμίζουν την απασχόληση, την εκπαίδευση ή την κοινωνική ασφάλιση, συχνά σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η απουσία ρητών μέτρων μεταφοράς μπορεί να δυσχεράνει την ορθή εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε εθνικό επίπεδο, όπως επιβεβαιώνεται από το πλήθος καταγγελιών που έχει λάβει η Επιτροπή στον τομέα αυτόν.

²⁵ AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

²⁶ AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

²⁷ CY, EL, IT, MT, RO.

²⁸ AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

Όσον αφορά τη μισθωτή απασχόληση και την ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, τα περισσότερα κράτη μέλη²⁹ έχουν θεσπίσει διατάξεις που περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητες που αφορούν, έστω και ευκαιριακά, την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η Επιτροπή έχει λάβει μέτρα κατά ορισμένων κρατών μελών σε περιπτώσεις στις οποίες έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές έβαιναν πέραν του πεδίου εφαρμογής της παρέκκλισης. Κατόπιν ανταλλαγών που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών το 2014, ένα κράτος μέλος τροποποίησε τη νομοθεσία του, η οποία δεν παρείχε σε υπηκόους τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των επί μακρόν διαμενόντων, πρόσβαση στον τομέα των δημόσιων μεταφορών και στην εθνική πολιτική υπηρεσία. Το 2018 η Επιτροπή κίνησε διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ουγγαρίας σχετικά με έναν εθνικό νόμο που απαγόρευε την πρόσβαση των επί μακρόν διαμενόντων στο κτηνιατρικό επάγγελμα.

Όσον αφορά την πρόσβαση σε κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική αρωγή και κοινωνική προστασία, το ΔΕΕ έχει αποφανθεί³⁰ το πεδίο εφαρμογής της παρέκκλισης των «βασικών πλεονεκτημάτων» που προβλέπεται στο άρθρο 11 παράγραφος 4, κρίνοντας ότι έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης, εκτός αν πρόκειται για παροχές κοινωνικής αρωγής ή κοινωνικής προστασίας οι οποίες βοηθούν το άτομο να καλύψει τις βασικές ανάγκες του, όπως είναι η τροφή, η κατοικία και η υγεία.

Δεν ήταν απαραίτητη η επιβολή ειδικής απαίτησης μεταφοράς για τη διάταξη που θεσπίστηκε με την παράγραφο 4α, σύμφωνα με την οποία οι περιορισμοί στην ίση μεταχείριση εφαρμόζονται με την επιφύλαξη των διατάξεων της οδηγίας για την αναγνώριση ασύλου. Η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με εσφαλμένη εφαρμογή της διάταξης αυτής.

Προστασία από την απέλαση - άρθρο 12

Το άρθρο 12 της οδηγίας έχει μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο από τα περισσότερα κράτη μέλη. Ωστόσο, ορισμένα³¹ δεν έχουν μεταφέρει ρητά ότι η απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια θα πρέπει να είναι ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη³² δεν έχουν μεταφέρει πλήρως όλους τους παράγοντες εξισορρόπησης που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Σε πρόσφατη υπόθεση³³, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η ισπανική νομοθεσία δεν συμμορφώνεται με την οδηγία, καθόσον δεν προβλέπει την αξιολόγηση των παραγόντων που ορίζονται στο άρθρο 12 παράγραφος 3 στο πλαίσιο αποφάσεων απέλασης κατόπιν καταδίκης για ποινικό αδίκημα τιμωρούμενο με στερητική της ελευθερίας ποινή ανώτερη του ενός έτους.

Στο άρθρο 12 παράγραφοι 3α, 3β, 3γ και 6 προβλέπονται ειδικοί κανόνες για τις αποφάσεις απέλασης που αφορούν κατόχους άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος σε ένα κράτος μέλος οι οποίοι απέκτησαν το καθεστώς διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος μέλος. Η Επιτροπή δεν έχει λάβει καταγγελίες σχετικά με εσφαλμένη εφαρμογή των διατάξεων αυτών.

Ευνοϊκότερες διατάξεις/σχέση με εθνικές άδειες μόνιμης διαμονής - άρθρο 13

Στην έκθεση του 2011 επισημάνθηκε ο κίνδυνος ανταγωνισμού μεταξύ εθνικών αδειών και αδειών ΕΕ, ο οποίος δεν οδηγεί αναγκαστικά στην εφαρμογή ευνοϊκότερων διατάξεων για τους υπηκόους τρίτων χωρών, δεδομένης της δυσκολίας σύγκρισης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων που χορηγούνται αντίστοιχα από τα δύο είδη αδειών. Το πρόβλημα αυτό επιβεβαιώθηκε από τα αποτελέσματα ad-hoc έρευνας του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (ΕΔΜ) που διεξήχθη το 2016³⁴, στην οποία επισημάνθηκε ότι σε ορισμένες

²⁹ BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

³⁰ Απόφαση της 24ης Απριλίου 2012 στην υπόθεση C-571/10 (*Kamberaj*).

³¹ BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

³² AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

³³ Απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2017 στην υπόθεση C-636/16 (*Wilber López Pastuzano*).

³⁴ Ad-hoc έρευνα αριθ. 2016.1000 του ΕΔΜ σχετικά με τις εθνικές άδειες μόνιμης διαμονής ή απεριόριστης ισχύος.

περιπτώσεις οι εθνικές άδειες διαμονής μακράς διαρκείας, παρότι χορηγούνται υπό ευνοϊκότερους όρους (π.χ. διάστημα διαμονής μικρότερο των πέντε ετών ή μη απαίτηση εισοδήματος), παρέχουν λιγότερα δικαιώματα ίσης μεταχείρισης ή μικρότερη προστασία έναντι της απέλασης.

Εν προκειμένω, το ΔΕΕ αποσαφήνισε³⁵ στο μεταξύ την ερμηνεία του άρθρου 13 το οποίο, παρά τον τίτλο του, δεν παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να χορηγούν το καθεστώς ΕΜΔ υπό ευνοϊκότερους όρους, αλλά μάλλον επιτρέπει τη συνύπαρξη χωριστών εθνικών καθεστώτων διαμονής μακράς διάρκειας ή μόνιμης διαμονής. Όλα τα κράτη μέλη εκτός από τέσσερα (Αυστρία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Ρουμανία) έχουν διατηρήσει παράλληλα εθνικά καθεστάτα.

Όροι διαμονής και εργασίας σε άλλο κράτος μέλος - άρθρα 14, 15, 16, 18

Στην έκθεση του 2011, η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και η εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας που αφορούν την κινητικότητα εντός της ΕΕ επισημάνθηκαν ως ένα από τα πλέον προβληματικά ζητήματα. Τονίστηκε επίσης ο πολύ χαμηλός αριθμός επί μακρόν διαμενόντων που είχαν ασκήσει το δικαίωμα διαμονής τους σε άλλο κράτος μέλος (λιγότεροι από 50 ανά κράτος μέλος). Από (επιμέρους) στοιχεία που διατέθηκαν από το ΕΔΜ³⁶ προκύπτει ότι τα δικαιώματα κινητικότητας εντός της ΕΕ που παρέχονται βάσει της οδηγίας παραμένουν αναξιοποίητα. Αυτό μπορεί να οφείλεται εν μέρει στο ότι το δικαίωμα δεν είναι αυτόματο αλλά εξαρτάται από διάφορους λεπτομερείς όρους (βλέπε κατωτέρω). Όπως έχει επιβεβαιωθεί από πλήθος καταγγελιών που έχει λάβει η Επιτροπή, οι όροι αυτοί και η αυστηρή εφαρμογή τους από τα περισσότερα κράτη μέλη συχνά καθιστούν την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων κινητικότητας εντός της ΕΕ ιδιαίτερα δυσχερή στην πράξη.

Το άρθρο 14 παράγραφος 2 ορίζει ότι οι επί μακρόν διαμένοντες σε ένα πρώτο κράτος μέλος έχουν το δικαίωμα να διαμείνουν σε δεύτερο κράτος μέλος για τρεις βασικούς λόγους: άσκηση οικονομικής δραστηριότητας· σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση· άλλοι σκοποί. Ενώ ορισμένα κράτη μέλη³⁷ δεν αναφέρονται σε «άλλους σκοπούς», άλλα παρέχουν εξαντλητικό κατάλογο των σκοπών αυτών³⁸, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε περιοριστική εφαρμογή της διάταξης.

Διάφορα κράτη μέλη³⁹ έχουν επιλέξει βάσει του άρθρου 14 παράγραφος 3 να υποβάλλουν σε δοκιμασίες σε σχέση με την αγορά εργασίας τους επί μακρόν διαμένοντες από άλλα κράτη μέλη οι οποίοι υποβάλλουν αίτηση διαμονής για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.

Το άρθρο 14 παράγραφος 4 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν τον συνολικό αριθμό των προσώπων που δικαιούνται να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής, εφόσον τέτοιου είδους περιορισμοί προβλέπονταν ήδη στην υφιστάμενη νομοθεσία κατά τη στιγμή της υιοθέτησης της οδηγίας. Μόνο τρία κράτη μέλη⁴⁰ έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής.

Το άρθρο 14 παράγραφος 5 δεύτερο εδάφιο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιτρέπουν σε επί μακρόν διαμένοντες από άλλα κράτη μέλη να διαμείνουν ως εποχιακοί εργαζόμενοι, κατηγορία που δεν καλύπτεται από την οδηγία 2014/36/ΕΕ για τους εποχιακούς

³⁵ Απόφαση της 17ης Ιουλίου 2014 στην υπόθεση C-469/13 (*Tahir*).

³⁶ Κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της ΕΕ, μελέτη του ΕΔΜ του 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, σελίδες 48-49.

³⁷ ΕΕ, ΕΛ.

³⁸ ΗΡ, ΡΟ.

³⁹ ΑΤ, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

⁴⁰ ΑΤ, IT, ΡΟ.

εργαζόμενους, η οποία εφαρμόζεται μόνο σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν εκτός ΕΕ. Τέσσερα κράτη μέλη έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής⁴¹.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν επιλέξει να κάνουν χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 15 παράγραφος 2 στοιχείο α) της οδηγίας σχετικά με τον όρο που επιβάλλεται στους αιτούντες να αποδείξουν ότι διαθέτουν σταθερούς και τακτικούς πόρους. Ορισμένα κράτη μέλη⁴² έχουν καθορίσει πάγια ποσά (που αντιστοιχούν στο εθνικό ελάχιστο εισόδημα), τα οποία, προκειμένου να είναι συμβατά με την αρχή της αναλογικότητας που επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ στην υπόθεση *Chakroun*⁴³, πρέπει να εφαρμόζονται λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων της εκάστοτε περίπτωσης.

Το άρθρο 15 παράγραφος 3 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους επί μακρόν διαμένοντες που υποβάλλουν αίτηση για άδεια διαμονής να συμμορφωθούν με μέτρα ενσωμάτωσης, εφόσον ο επί μακρόν διαμένων δεν έχει υποχρεωθεί να συμμορφωθεί με όρους ενσωμάτωσης στο πρώτο κράτος μέλος. Πέντε κράτη μέλη⁴⁴ έχουν αποφασίσει να κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής.

Σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 1 της οδηγίας, οι σύζυγοι και τα ανήλικα τέκνα έχουν το δικαίωμα να συνοδεύσουν ή να συνενωθούν με τον επί μακρόν διαμένοντα, όταν η οικογένεια είχε ήδη συσταθεί στο πρώτο κράτος μέλος. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει πρόσθετες απαιτήσεις οι οποίες ενδέχεται να παρεμποδίζουν την άσκηση της κινητικότητας. Για παράδειγμα, η Τσεχία υποχρεώνει τα μέλη της οικογένειας να υποβάλλουν αίτηση συνοδευόμενη από πρόσθετα έγγραφα, και συγκεκριμένα ποινικό μητρώο και λεπτομερή ιατρική έκθεση. Στη Γερμανία, τα μέλη της οικογένειας μπορούν να συνενωθούν με τον επί μακρόν διαμένοντα μόνο εάν αυτός διαθέτει επαρκή χώρο διαβίωσης· στην Εσθονία, ο/η σύζυγος έχει δικαίωμα συνένωσης μόνον εάν διέμενε ήδη στο πρώτο κράτος μέλος.

Το άρθρο 16 παράγραφος 2 της οδηγίας παρέχει τη δυνατότητα επέκτασης του δικαιώματος συνοδείας ή συνένωσης με τους επί μακρόν διαμένοντες σε μέλη της οικογένειας πέραν των συζύγων και των ανήλικων τέκνων. Ορισμένα κράτη μέλη⁴⁵ έχουν μεταφέρει τη δυνατότητα αυτή στο εθνικό τους δίκαιο.

Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 2 της οδηγίας, το δεύτερο κράτος μέλος πρέπει να χορηγήσει στον επί μακρόν διαμένοντα ανανεώσιμη άδεια διαμονής εφόσον πληρούνται οι όροι και πρέπει να ενημερώσει το πρώτο κράτος μέλος για την απόφασή του. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη⁴⁶ δεν έχουν μεταφέρει αυτή την υποχρέωση ενημέρωσης στη νομοθεσία τους.

Ίση μεταχείριση στο δεύτερο κράτος μέλος - άρθρο 21

Βάσει του άρθρου 21 της οδηγίας, μόλις αποκτήσουν την άδεια διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος, οι κάτοχοι αδειών και τα μέλη της οικογένειάς τους δικαιούνται ίσης μεταχείρισης στους τομείς και υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 11, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν να περιορίσουν την ίση μεταχείριση σε ορισμένες μισθωτές και ανεξάρτητες επαγγελματικές δραστηριότητες για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες. Κατόπιν ανταλλαγών μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών, ένα κράτος μέλος τροποποίησε τη νομοθεσία του, βάσει της οποίας τα μέλη της οικογένειας επί μακρόν διαμενόντων από άλλα κράτη μέλη έπρεπε να διαθέτουν

⁴¹ DE, EE, ES, HR.

⁴² BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

⁴³ Απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010 στην υπόθεση C-578/08, (*Chakroun*).

⁴⁴ AT, DE, FR, MT, NL.

⁴⁵ AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.

⁴⁶ AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.

άδεια εργασίας μόνο για μια συγκεκριμένη θέση εργασίας ή τομέα, ακόμη και μετά τους πρώτους 12 μήνες διαμονής.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 παράγραφος 2, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την πρόσβαση σε μισθωτή και ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα όσων διαθέτουν άδεια διαμονής για τον σκοπό της παρακολούθησης σπουδών ή επαγγελματικής κατάρτισης, ή για άλλους σκοπούς. Ορισμένα κράτη μέλη⁴⁷ κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής.

III. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από το 2011, η κατάσταση έχει βελτιωθεί όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες ανά την ΕΕ, μεταξύ άλλων και χάρη στις πολυάριθμες διαδικασίες επί παραβάσει τις οποίες κίνησε η Επιτροπή και στις αποφάσεις που εξέδωσε το ΔΕΕ. Ωστόσο, ορισμένα εκκρεμή ζητήματα εξακολουθούν να υπονομεύουν την πλήρη επίτευξη των βασικών στόχων της οδηγίας, οι οποίοι συνίσταται στα εξής: στη σύσταση ενός πραγματικού μέσου για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν στο κράτος μέλος⁴⁸, στη συμβολή στην πραγματική υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς⁴⁹.

Όσον αφορά τον πρώτο στόχο, επισημάνθηκε ανωτέρω ότι τα περισσότερα κράτη μέλη δεν έχουν προωθήσει ενεργά τη χρήση του καθεστώτος ΕΜΔ της ΕΕ και συνεχίζουν να εκδίδουν σχεδόν αποκλειστικά εθνικές άδειες διαμονής μακράς διάρκειας εκτός εάν οι υπήκοοι τρίτων χωρών ζητήσουν ρητά τη χορήγηση της άδειας της ΕΕ. Το 2017, στα 25 κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία, περίπου 3,1 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών διέθεταν άδεια ΕΜΔ της ΕΕ, σε σύγκριση με περίπου 7,1 εκατομμύρια που διέθεταν εθνική άδεια διαμονής μακράς διάρκειας⁵⁰. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, εάν διαπιστωνόταν ότι οι εθνικές μεταναστευτικές αρχές προωθούν ενεργά την εθνική άδεια αντί της άδειας της ΕΕ, αυτό θα υπονόμει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας⁵¹.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί αυτήν την πτυχή της εφαρμογής της οδηγίας και θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν την άδεια ΕΜΔ της ΕΕ ως μέσο που συμβάλλει στην ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών.

Όσον αφορά τον δεύτερο στόχο, ο τρόπος με τον οποίο τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει τις διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την κινητικότητα εντός της ΕΕ δεν έχει συμβάλει πραγματικά στην επίτευξη της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Μόνο ένας μικρός αριθμός επί μακρόν διαμενόντων έχουν ασκήσει το δικαίωμα μετακίνησης σε άλλα κράτη μέλη. Αυτό οφείλεται επίσης στο ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την άσκηση του δικαιώματος αυτού απαιτείται η εκπλήρωση ισάριθμων όρων με αυτούς που απαιτούνται για την υποβολή νέας αίτησης για άδεια διαμονής ή στο ότι οι αρμόδιες εθνικές διοικήσεις δεν διαθέτουν επαρκείς γνώσεις σχετικά με τις διαδικασίες ή δυσκολεύονται να συνεργαστούν με τους ομολόγους τους σε άλλα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την εφαρμογή των διατάξεων για την κινητικότητα εντός της ΕΕ, μεταξύ άλλων προωθώντας τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών.

⁴⁷ AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.

⁴⁸ Αιτιολογική σκέψη 12, όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ στην απόφαση του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-508/10, σκέψη 66.

⁴⁹ Αιτιολογική σκέψη 18, όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ στην απόφαση του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-508/10, σκέψη 66.

⁵⁰ Στοιχεία της Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en

⁵¹ Βλ. Hailbronner/Thym, σ. 497.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί την εφαρμογή της οδηγίας από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των εξουσιών της δυνάμει των Συνθηκών και ενδέχεται να λάβει κατάλληλα μέτρα, συμπεριλαμβανομένης, κατά περίπτωση, της κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει.