



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ**

ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΚΡΑΤΟΣ & ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

*«Εξευρωπαϊσμός του ελληνικού πολιτικό – διοικητικού συστήματος;  
Η προώθηση των ελληνικών θέσεων κατά τη φάση διαμόρφωσης πέντε  
Οδηγιών της Ε.Ε. για τη μεταναστευτική πολιτική»*

**Βιτσεντζάτος Φιλίππου Αθανάσιος**  
(Α.Μ.599)

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή: Ν. Χλέπας (επιβλέπων)  
Χ. Κουταλάκης  
Α. Κόντης

Μέλη Επιτροπής Αξιολόγησης: Π. Ιωακειμίδης  
Α. Μακρυδημήτρης  
Δ. Χριστόπουλος  
Α. Πασσάς

*Αθήνα, Ιούνιος 2015*

*Στη μητέρα μου, Ζωή*

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Εκείνο το οποίο σκεφτόμουν πριν ξεκινήσω να γράφω τον πρόλογο της παρούσας διατριβής ήταν το πώς έφτασα έως εδώ. Από τις πρώτες ερευνητικές αναζητήσεις τις οποίες είχα όταν συνέτασσα την πρόταση της διατριβής έως σήμερα. Τι ήθελα να αποδείξω και τι τελικώς αποδείχτηκε. Η αρχική ιδέα ήταν να εξωτερικεύσω την προσωπική εμπειρία, αξιοποιώντας την ιδιότητα μου ως υπαλλήλου της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, συνδυάζοντας την όμως με μια ερευνητική πρόταση στη μετανάστευση. Ο στόχος ήταν να μελετηθεί η δημόσια πολιτικής μετανάστευσης στην Ελλάδα από «μέσα». Το εγχείρημα δεν ήταν εύκολο. Διότι συνέκρουε η επαγγελματική ιδιότητα και ο αρχικός στόχος, με την ακαδημαϊκή ιδιότητα και την αμεροληψία την οποία οφείλει να διαθέτει ένας μελετητής. Έπρεπε να καταγραφούν τα γεγονότα και να οδηγηθούμε στην υπόθεση εργασίας, με όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικό τρόπο, πολλές φορές ενάντια στην υποκειμενική αντίληψη η οποία προέκυπτε από την επαγγελματική ιδιότητα.

Ήταν ακριβώς αυτό το σημείο, κατά το οποίο ήταν καθοριστικός ο ρόλος της επιβλέπουσάς μου, ως προς την προσπάθεια ορθολογικής καταγραφής και θα ήθελα εδώ να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες, τόσο προς εκείνη, όσο και προς όλους όσους βοήθησαν με διαφορετικό τρόπο ο καθένας, να ολοκληρωθεί η παρούσα διατριβή.

Καταρχάς θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου οι οποίοι ανταποκρίθηκαν στο αίτημα διενέργειας συνέντευξης και παροχής σχετικού βιβλιογραφικού υλικού από το προσωπικό τους αρχείο: τον Παναγιώτη Ζαρίφη, τον Μιχάλη Κοσμίδη, την Παναγιώτα Τσίπα και την Κορνηλία Ράντικ. Επίσης την υπάλληλο του Υπουργείου Εξωτερικών η οποία συνέβαλε τα μέγιστα κατά τις διαπραγματεύσεις των Οδηγιών το υπό μελέτη χρονικό διάστημα και η οποία επιθυμεί να διατηρηθεί η ανωνυμία της.

Ευχαριστώ, την Δ/ση Μεταναστευτικής Πολιτικής, για την αποδοχή του έγγραφου αιτήματός μου και την παραχώρηση άδειας επίκλησης συγκεκριμένων εγγράφων της αρμόδιας υπηρεσίας τα οποία αφορούν την περίοδο στην οποία αναφέρεται η διατριβή. Ευχαριστώ επίσης, τους πρώην Γενικούς Γραμματείς κ. Αθανάσιο Ξηρό και Ανδρέα Τάκη, οι οποίοι βοήθησαν ως προς τη χορήγηση εκπαιδευτικής άδειας και την απουσία μου για ενάμιση έτος από τα καθήκοντά μου, ώστε να προωθηθεί η έρευνα. Ένα ευχαριστώ στους καθηγητές και τα μέλη του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική» του Τμήματος ΝΟΠΕ του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, από το οποίο ξεκίνησε η πορεία αυτής της έρευνας ως επέκταση της διπλωματικής διατριβής. Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα πρέπει να αποδοθούν στη Μάγια Στογιάνοβα για τη βοήθειά της σε υπηρεσιακό επίπεδο επί των διαδικαστικών θεμάτων και όχι μόνον.

Ευχαριστώ επίσης τους καθηγητές κ.κ. Νίκο Χλέπα και Χαράλαμπο Κουταλάκη, για τις παρατηρήσεις τους και τις συμβουλές τους επί της διατριβής. Ιδιαίτερα

τον κ. Χλέπα ο οποίος δέχτηκε να ασκήσει καθήκοντα επιβλέποντα καθηγητή, λόγω αναστολής καθηκόντων της κας Σπανού, καθώς και τον κ. Αντώνιο Κόντη ο οποίος εκτέλεσε χρέη συνεπιβλέποντος καθηγητή και ανταποκρίθηκε με τις παρατηρήσεις και τα σχόλια του μέσα σε ιδιαίτερα σύντομο χρονικό διάστημα ώστε να προωθηθεί η διαδικασία. Ευχαριστίες επίσης και στους καθηγητές κ.κ. Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Αντώνη Μακρυδημήτρη, Δημήτρη Χριστόπουλο και Ανάργυρο Πασσά, οι οποίοι αποδέχτηκαν την πρόταση να βρίσκονται στην Επιτροπή αλλά και να αφιερώσουν χρόνο να διαβάσουν την διατριβή και να συμμετέχουν με τις παρατηρήσεις τους.

Οι θερμότερες όμως ευχαριστίες ανήκουν στην ασκούσα έως πριν από λίγο καιρό ως επιβλέπουσα, έστω και με αναστολή καθηκόντων, κα Καλλιόπη Σπανού, η οποία παρότι οι επαγγελματικές της υποχρεώσεις ως Συνήγορος του Πολίτη δεν της επέτρεπαν να διαθέσει αρκετό χρόνο, δεν αρνήθηκε ποτέ να συναντηθεί μαζί μου, να με συμβουλέψει και να συζητήσουμε όλες τις δυσκολίες τις οποίες αντιμετώπιζα κατά τη συγγραφή της διατριβής. Η εμπειρία της και οι συμβουλές της ακόμη και σε προσωπικό επίπεδο, θα με συνοδεύουν σε όλη την μετέπειτα πορεία έρευνας.

Σε προσωπικό επίπεδο, δεν μπορώ παρά να ευχαριστήσω ιδιαίτερα, την οικογένεια και τους φίλους μου οι οποίοι υπέμειναν αγόγγυστα όλη αυτή την εξαιρετικά επίπονη και χρονοβόρα διαδικασία συγγραφής και την «μετάλλαξη» μου όλα αυτά τα τέσσερα χρόνια. Την μητέρα μου Ζωή, στην οποία αφιερώνεται αυτή η διατριβή ως ελάχιστος φόρος τιμής για τον προσωπικό αγώνα που δίνει, τις αδελφές μου Άννα και Ελένη και την υπόλοιπη μου οικογένεια αλλά και τους Χρήστο Τσάκαλο και Βάσω Νασίου για την υπομονή τους. Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να αποδώσω στη φίλη – συνάδελφο και συνεργάτιδα Μαντώ Λαμπροπούλου για την βοήθειά της σε ακαδημαϊκό και προσωπικό επίπεδο.

Εύχομαι, η παρούσα διατριβή να αποτελέσει το έναυσμα για την ενασχόληση περισσότερων μελετητών στο μέλλον με τη διαδικασία του “bottom up” εξευρωπαϊσμού στο ιδιαίτερα ενδιαφέρον πεδίο δημόσιας πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση.

*N. B.*

*Αθήνα, Ιούνιος 2015*

<b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ</b>
<b>Ε.Ε.:</b> Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>Ο.Ε.:</b> Ομάδα Εργασίας
<b>ΥΠ.ΕΣ.:</b> Υπουργείο Εσωτερικών
<b>ΑΜΣ:</b> Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
<b>Ε.Μ.Α.:</b> Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
<b>ΔΕΥ:</b> Δικαιοσύνης & Εσωτερικών Υποθέσεων
<b>ΣΓΕΣ:</b> Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων & Εξωτερικών Σχέσεων
<b>Ε.Κ.:</b> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
<b>Σ.Λ.Ε.Ε.:</b> Συνθήκη Λειτουργίας Ε.Ε.
<b>Π.Δ.:</b> Προεδρικό Διάταγμα
<b>ΥΠ.ΕΞ.:</b> Υπουργείο Εξωτερικών
<b>Υ.Τ.Χ.:</b> Υπήκοος Τρίτης Χώρας
<b>Ε.Ε.Π.:</b> Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
<b>Η.Β.:</b> Ηνωμένο Βασίλειο
<b>Ο.Π.Δ.:</b> Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης
<b>ΑΣΕΠ:</b> Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
<b>ΜΕΑ Ε.Ε.:</b> Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση
<b>LIBE:</b> Πολιτικές Ελευθερίες, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις
<b>ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ:</b> Ινστιτούτο Εργασίας Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος / Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
<b>CION:</b> Commission
<b>CIA:</b> Committee of Immigration & Asylum
<b>HLWG:</b> High Level Working Group
<b>JHA:</b> Justice Home Affairs
<b>COREPER:</b> Committee of Permanent Representatives
<b>LIBE:</b> Committee of Civil Liberties, Justice & Home Affairs
<b>SCIFA:</b> Strategic Committee Immigration, Frontiers & Asylum
<b>FREEMO:</b> Free Movement of Persons (Commission)
<b>FREMP:</b> Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons (Council of EU)

Η παρούσα διατριβή κινείται ανάμεσα σε τρία βασικά πεδία: τη διαδικασία του «εξευρωπαϊσμού», τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής και τη μεταναστευτική πολιτική όπως διαμορφώνεται στο πεδίο συνάντησης του εθνικού με το ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξειδικεύοντας την εισαγωγική αυτή παρατήρηση, αντικείμενο της διατριβής αποτελεί ο βαθμός και τρόπος επιρροής του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Αποτελεί επομένως, μία περίπτωση “bottom up” προσέγγισης της διαμόρφωσης πολιτικής σ’ ένα πλαίσιο («κάθετου») εξευρωπαϊσμού της λειτουργίας του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος.

Η προσπάθεια ανάλυσης της διαδικασίας προώθησης των ελληνικών θέσεων και δι’ αυτής, της προσπάθειας να ασκηθεί επιρροή κατά τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, περνάει από την ανάδειξη της εκπροσώπησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της συμμετοχής της στις διαδικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης οι οποίες έλαβαν χώρα στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. για τη διαμόρφωση των σχετικών ενωσιακών κανόνων. Είναι αυτό το σημείο ακριβώς, στο οποίο εντοπίζεται η “bottom up” προσέγγιση της διαδικασίας «εξευρωπαϊσμού» της λειτουργίας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος αλλά και της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής.

Ως βασικό μεθοδολογικό εργαλείο για την εμπειρική έρευνα, η παρούσα διατριβή χρησιμοποίησε τη μελέτη περιπτώσεων πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση, οι οποίες συζητήθηκαν κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, στην Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» του Συμβουλίου της Ε.Ε..

Η βασική υπόθεση εργασίας της διατριβής συνοψίζεται ως εξής: η Ελλάδα (την περίοδο 2001-2005) πέτυχε την προώθηση των θέσεων της, αξιοποιώντας την φάση της διαμόρφωσης των πέντε υπό μελέτη Οδηγιών κατά τη διαπραγμάτευσή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η υπόθεση αυτή εμπεριέχει βεβαίως σειρά ειδικότερων ερωτημάτων τα οποία επιχειρείται να απαντηθούν, με κυριότερα τα εξής:  
*Κατάφερε η Ελλάδα και σε ποιο βαθμό, παρά τις πάγιες αδυναμίες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος της, να επηρεάσει τα τελικά κείμενα των Οδηγιών κατά τη διαπραγμάτευση τους; Πως λειτούργησαν οι δομές σε εθνικό επίπεδο κατά την περίοδο της διαπραγμάτευσης; Σε ποιο βαθμό αξιοποιήθηκαν η δυνατότητες σύναψης συμμαχιών με άλλα κράτη μέλη για την επιδίωξη των εθνικών στόχων;*

Η επιβεβαίωση της υπόθεσης εργασίας καταλήγει σε σχετικοποίηση. Η επιτυχής συμμετοχή στη διαπραγμάτευση έφερε εν πολλοίς τα επιθυμητά αποτελέσματα. Ωστόσο, με αφετηρία την εμπειρία της παράτυπης μετανάστευσης, υιοθετήθηκε μια «αμυντική» στάση απέναντι στα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης, αντιμετωπίζοντας τις ρυθμίσεις των οδηγιών ως απειλή για την εγχώρια αγορά εργασίας. Το διοικητικό σύστημα λειτούργησε με επάρκεια ως προς αυτή την διαδικασία, συγκυριακά, χωρίς να σημαίνει ότι οι προδιαγραφές του αναβαθμίστηκαν μακροπρόθεσμα. Η αμυντική αυτή στάση, παρά την επιτυχία στην προώθηση των θέσεων, αν και ενεργοποίησε την ελληνική διοίκηση, βρίσκεται μακριά από μια «προενεργητική» λειτουργία στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

**λέξεις - κλειδιά:** “bottom up” εξευρωπαϊσμός, νόμιμη μετανάστευση, διαμόρφωση ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, Ε.Ε., δημόσια πολιτική, Ελλάδα.

<b>Πίνακας Περιεχομένων</b>	
	Σελίδα
<b>Πρόλογος – Ευχαριστίες</b>	3
<b>Συντομογραφίες</b>	5
<b>Περίληψη – Abstract</b>	6
<b>Περιεχόμενα - Διάγραμμα Πινάκων</b>	7
<b>Εισαγωγικά – Προσδιορισμός έρευνας</b>	9
Εισαγωγή - Αντικείμενο Μελέτης	9
Ερευνητικά ερωτήματα – Υποθέσεις Εργασίας	14
Μεθοδολογία και τεχνικές έρευνας	26
Σύνοψη	29
<b>Κεφάλαιο 1: Διαμόρφωση Μεταναστευτικής Πολιτικής – Θεσμικό πλαίσιο</b>	30
1.1 Εισαγωγή	30
1.2 Η δημόσια πολιτική μετανάστευσης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο	31
1.3 Η δημόσια πολιτική μετανάστευσης στην Ελλάδα	50
1.3.1. Διϋπουργικό επίπεδο διαμόρφωσης	54
1.3.2. Υπουργικό επίπεδο διαμόρφωσης	67
1.4 Σύνοψη Κεφαλαίου	72
<b>Κεφάλαιο 2: Η επιρροή της διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την Ελλάδα – Μια “bottom up” προσέγγιση μέσω της μελέτης περιπτώσεων 5 Οδηγιών Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση</b>	73
2.1. Εισαγωγή	73
2.1.1. Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης	76
2.1.2. Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες	87
2.1.3. Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών	99

τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών	
2.1.4. Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία	113
2.1.5. Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας	121
2.2. Σύνοψη Κεφαλαίου	133
<b>Κεφάλαιο 3: Οριζόντια Συγκριτική Ανάλυση περιπτώσεων Οδηγιών</b>	135
3.1. Εισαγωγή	135
3.2. Συγκριτική Ανάλυση Οδηγιών – Κριτήρια και προϋποθέσεις που οδήγησαν στην επιτυχή προώθηση των ελληνικών θέσεων	137
(Α) Το κριτήριο «συμμαχία»	137
(Β) Το κριτήριο «τεκμηρίωση»	151
(Γ) Το κριτήριο «διακύβευμα»	162
(Δ) Το κριτήριο «θεσμική ανταπόκριση» των πολιτικό-διοικητικών δομών του εθνικού κράτους	168
3.3. Σύνοψη και Συμπεράσματα Συγκριτικής Ανάλυσης	171
<b>Συμπεράσματα – Συνολική Αποτίμηση</b>	184
<b>Βιβλιογραφία – Έγγραφα – Άρθρα – Ιστοσελίδες</b>	192
<b>Παράρτημα</b>	228

<b>Διάγραμμα Πινάκων</b>	
	Σελίδα
Πίνακας 1 και 6: Οδηγία 2003/86	85 & 139
Πίνακας 2 και 7: Οδηγία 2003/109	98 & 140
Πίνακας 3 και 8: Οδηγία 2004/38	110 & 143
Πίνακας 4 και 9: Οδηγία 2004/114	119 & 146
Πίνακας 5 και 10: Οδηγία 2005/71	131 & 149
Πίνακας 11: Σχέση Διακυβεύματος και Χρόνου Υιοθέτησης Οδηγιών	162



### **Εισαγωγή - Αντικείμενο μελέτης**

Η ενασχόληση ενός ερευνητή με το ζήτημα της μετανάστευσης πάντοτε αποτελούσε πρόκληση. Η μετανάστευση είναι σύνθετο φαινόμενο και συνδέεται τόσο με γεωγραφικά όσο και με πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά δεδομένα. Ως αντικείμενο πολιτικής συζήτησης, προκαλεί έντονες τοποθετήσεις ή αντιπαραθέσεις, μη αποκλειόμενης και της συναισθηματικής φόρτισης, οι οποίες άλλοτε αναδεικνύουν τις ανθρωπιστικές διαστάσεις του φαινομένου και άλλοτε τα όρια της ανεκτικότητας της κοινωνίας στην παρουσία του «άλλου» ή «διαφορετικού».

Επιχειρώντας να διευκρινιστεί η έννοια «μετανάστης» θα λέγαμε ότι σε διεθνές επίπεδο, δεν υφίσταται ένας οικουμενικά αποδεκτός ορισμός. Παρόλα αυτά, είναι ευρέως αναγνωρισμένο το γεγονός ότι η έννοια σχετίζεται με τις περιπτώσεις όπου η *«απόφαση για μετανάστευση λαμβάνεται ελεύθερα από το άτομο, δίχως την μεσολάβηση εξωγενών παραγόντων. Συνεπώς, αυτός ο όρος αναφέρεται στα άτομα και τα μέλη της οικογένειας που μετακινούνται σε μια άλλη χώρα ή περιοχή για να αναζητήσουν καλύτερες υλικές και κοινωνικές συνθήκες καθώς και για να βελτιώσουν τους όρους διαβίωσης των ίδιων και των μελών των οικογενειών τους»*.<sup>1</sup>

Εξειδικεύοντας τον παραπάνω «ορισμό», οι Sasse & Thielemann (2005: 656) θεωρούν ως μετανάστη το πρόσωπο το οποίο μετακινείται εκτός της επικράτειας της χώρας γέννησής του (ή ιθαγένειάς του) με σκοπό την εγκατάσταση σε μια άλλη χώρα, επιδιώκοντας την επαγγελματική, εργασιακή<sup>2</sup> ή την εν γένει βιοτική αποκατάσταση, του ίδιου καθώς και

<sup>1</sup> Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (2009) International Organization for Migration (IOM): Γλωσσάριο για τη Μετανάστευση. Διεθνής Μεταναστευτική Νομοθεσία. Έκδοση 20<sup>η</sup>. Ελληνική Μετάφραση. <http://www.iom.int>

<sup>2</sup> Με βάση το κριτήριο της εργασίας οι μετανάστες διαχωρίζονται επίσης σε «προσωρινούς μετανάστες εργάτες» (*“temporary migrant workers”*) και «προσωρινά μετακινούμενους επαγγελματίες» (*“temporary professional transients”*): Everett S. Lee “A Theory of Migration”, Demography, Vol. 3,

της οικογένειάς του (Lee 1966:47). Επομένως, το εξειδικευτικό στοιχείο της μετακίνησης ενός ατόμου από την χώρα καταγωγής του σε μίαν άλλη συνδέει αυτομάτως την έννοια του μετανάστη με γεωγραφικά κριτήρια (προς τα πού μετακινείται), αλλά και με κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά κριτήρια τα οποία καθορίζουν τόσο την απόφαση του να εγκαταλείψει την χώρα καταγωγής, δηλαδή για ποιο λόγο έφυγε (Geddes 2003: 17), όσο και την επιλογή της χώρας υποδοχής.

Οι γενικότερες κατηγορίες μεταναστών διαχωρίζονται βάσει διαφορετικών κριτηρίων. Κρίσιμο σημείο για τη δημόσια πολιτική μετανάστευσης είναι το κριτήριο της νομιμότητας (εάν βρίσκεται νόμιμα στο κράτος υποδοχής ή όχι). Έτσι διαχωρίζονται οι νόμιμοι (κυρίως για εργασία) από τους παράνομους μετανάστες. Ανάλογη διαφοροποίηση προκύπτει και για το είδος πολιτικής το οποίο αντιστοιχεί σε κάθε κατηγορία μεταναστών. Δηλαδή πολιτική εισδοχής (νόμιμη μετανάστευση), πολιτική ασύλου και προσφύγων, πολιτική παράνομης μετανάστευσης κ.α.

Αντικείμενο μελέτης της παρούσας διατριβής, αποτελεί η πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση η οποία συνδέεται με την νόμιμη εισδοχή<sup>3</sup> (“*admission*”) και διαμονή (“*residence*”) ενός υπηκόου τρίτης χώρας. Ως εκ τούτου, δεν αποτελεί αντικείμενο ανάλυσης η πολιτική ασύλου, προσφύγων ή παράτυπης<sup>4</sup> (“*irregular*”) μετανάστευσης. Η είσοδος ενός υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. διέπεται από την εθνική νομοθεσία του κράτους αυτού (εθνική αρμοδιότητα) και ως εκ τούτου παρατηρούνται διαφορετικές πολιτικές εισδοχής από χώρα σε χώρα, μια και αναπτύχθηκαν για να

---

No. 1 (1966), pp. 47-57 Published by: Population Association of America Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2060063> Accessed: 09/11/2009.

<sup>3</sup> Συμπεριλαμβανομένης κάθε μορφής εισδοχής ενός υπηκόου τρίτης χώρας, δηλαδή είτε εισδοχή του ίδιου ως οικονομικού μετανάστη, είτε εισδοχή ως μέλος οικογένειας (πολίτη Ε.Ε. ή άλλου υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος έχει ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε ένα κ/μ της Ε.Ε.).

<sup>4</sup> Ο όρος παράτυπη μετανάστευση (“*irregular migration*”) χρησιμοποιήθηκε και καθιερώθηκε αντί του όρου παράνομη μετανάστευση (“*illegal migration*”) από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών. Η Άννα Τριανταφυλλίδου (ΕΛΙΑΜΕΠ 2005:10) εξηγεί: «...χρησιμοποιείται ο όρος “παράτυποι” και όχι “παράνομοι” μετανάστες για να τονιστεί ότι η μόνη παρανομία που διέπραξαν οι τελευταίοι είναι το ότι παραβιάζουν την νομοθεσία περί μετανάστευσης μη έχοντας τα κατάλληλα χαρτιά για την είσοδο και παραμονή τους στη χώρα. Οι άνθρωποι αυτοί δεν εμπλέκονται σε άλλες παράνομες πράξεις και είναι γι’ αυτό, πιστεύουμε, χρήσιμο και θεμιτό να χρησιμοποιείται γενικά ο όρος παράτυποι σε αντιστοιχία με τους αγγλικούς όρους “*undocumented*” ή “*irregular*” και όχι παράνομοι...».

ανταποκριθούν σε διαφορετικές μεταναστευτικές πιέσεις, σε διαφορετικό χρόνο και ενίοτε για διαφορετικά εθνικά συμφέροντα. Στη μεταπολεμική Ευρώπη, η μετανάστευση ενθαρρύνθηκε ευρέως για να καλύψει βασικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, μετά την οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1970 και τις αυξανόμενες ροές παράνομης μετανάστευσης στις δεκαετίες του 1980 και του 1990, οι έλεγχοι εισδοχής στα κράτη μέλη της Ε.Ε. έγιναν αυστηρότεροι για να προστατευθεί η εγχώρια αγορά εργασίας και, σε ορισμένα από αυτά τα κράτη μέλη, οι προσλήψεις ξένων εργαζομένων «πάγωσαν».

Η Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, μετατράπηκε από παραδοσιακή χώρα αποστολής ενεργού εργατικού δυναμικού στο εξωτερικό (αποδημία), σε χώρα υποδοχής μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών, αποτέλεσμα κυρίως της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων (κράτη του λεγόμενου «υπαρκτού σοσιαλισμού») στα Βαλκάνια και την πρώην ΕΣΣΔ, αλλά και των γενικότερων συνθηκών παγκοσμιοποίησης. Το γεγονός αυτό, καθώς και το ότι η Ελλάδα αποτελεί το ακροτελεύτιο ανατολικό σύνορο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οδήγησαν στην σταδιακή επαναξιολόγηση, από μέρους του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, της σημαντικότητας των αντίστοιχων πολιτικών. Η άσκηση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης στην Ελλάδα, ήρθε στο προσκήνιο εξαιτίας των πιέσεων από τους όγκους εισδοχής μη καταγεγραμμένων μεταναστών.

Για τους Muller & Surel (2002:31) ο όρος δημόσια πολιτική αφορά στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής προγραμμάτων δημόσιας δράσης, δηλαδή πολιτικό-διοικητικούς μηχανισμούς οι οποίοι συντονίζονται γύρω από δεδηλωμένους στόχους. Όταν επιχειρούμε να μελετήσουμε μια δημόσια πολιτική, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη το σύνολο των ατόμων ή οργανισμών που εμπλέκονται σε αυτήν, τους δρώντες που αποτελούν το «κοινό» αυτής της πολιτικής (Muller & Surel 2002:45, Cobb & Elder 1983). Επομένως, ανάλυση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης σημαίνει ανάλυση των συνθηκών διαμόρφωσης αυτής, καθώς και ανάλυση των

εμπλεκόμενων δρώντων. Ο Δεκλερής δίνει έμφαση σε μια πιο τεχνική αντίληψη της «δημόσιας πολιτικής»: «ο όρος δημόσια πολιτική στην αυστηρά τεχνική του σημασία, αναφέρεται στο σύνολο των πράξεων και αποφάσεων για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος» (Δεκλερής 1986: 42). Ωστόσο, το εκάστοτε «πρόβλημα» δεν έχει απλά τεχνικό χαρακτήρα. Ο Radioleau (1982) όρισε το «πρόβλημα» ως έννοια που καλύπτει μια σύνθετη πραγματικότητα, στενά προσδιορισμένη και σχετιζόμενη με κανονιστικές αντιλήψεις που συνδέονται με μια κατάσταση (Muller & Sured 2002:91), ενώ ο Edelman (1999:69) προχωρά βαθύτερα στην ερμηνεία του συνδέοντάς το «πρόβλημα» με μια κατάσταση που δεν επιδέχεται εύκολα επίλυση γιατί πηγάζει από βαθύτερα θεσμικά αίτια ή εδραιωμένα χαρακτηριστικά στοιχεία.

Ως κοινωνικό φαινόμενο, η μετανάστευση εμφανίζεται κατά τρόπο περισσότερο ή λιγότερο τυχαίο (εμφάνιση συγκυριακού γεγονότος) χωρίς κάποιος να προσδιορίζει τις συνθήκες και όρους ανάδυσής του (Muller & Sured 2002:96). Η θεώρηση της όμως ως κοινωνικού «προβλήματος» εξαρτάται από τους ίδιους τους δρώντες ή εάν ένα μεγάλο μέρος του συνόλου το αποδέχεται ως «πρόβλημα», ανάλογα με τη σοβαρότητα της κατάστασης (Edelman 1989:517). Τη σημασία της αντίληψης των δρώντων για τη δημόσια πολιτική εμπεριέχει και ο παραπάνω ορισμός του Δεκλερή. Ο όρος «δημόσιο» στην έννοια του προβλήματος αφορά στους δρώντες και τους μηχανισμούς οι οποίοι εμπλέκονται στη διαδικασία εγγραφής του ζητήματος αυτού στην «δημόσια πολιτική αιζέντα». Άρα, η ανάλυση της δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης περιλαμβάνει τόσο τις ενέργειες και δράσεις ενόψει στόχων όσο και τους μηχανισμούς και τους δρώντες οι οποίοι εμπλέκονται στη διαμόρφωσή (και υλοποίησή) της.

Η μετανάστευση, ως δημόσια πολιτική, τοποθετείται στο επίκεντρο των σχέσεων αλληλεπίδρασης κράτους και κοινωνίας. Πρώτα απ' όλα, ο μετανάστης ορίζεται σε σχέση με τη χωρική αρμοδιότητα του κράτους υποδοχής αλλά και της αντιμετώπισής του από αυτό (αν έχει προσκληθεί

και είναι ευπρόσδεκτος, αν γίνεται ανεκτός ή και αν αντίθετα εισέρχεται παράτυπα στη χώρα και άρα στο χώρο κυριαρχίας του συγκεκριμένου κράτους). Πέραν του στοιχείου της δημόσιας εξουσίας όμως, διαθέτει κάποια από τα ευρύτερα χαρακτηριστικά τα οποία περιέχει μία δημόσια πολιτική: έχει αξιακό προσανατολισμό (π.χ. μετανάστευσης ενέχει την αξία της κοινωνικής ευαισθησίας), αλλά και διάρκεια στο χρόνο (διατηρησιμότητα). Δεν μπορεί ως εκ τούτου να αντιμετωπίζεται βραχυπρόθεσμα με οποιεσδήποτε τεχνοκρατικές «ασκήσεις επί χάρτου».

Οι λόγοι για τους οποίους επιλέχθηκε στην παρούσα διατριβή να μελετηθεί το ζήτημα της μετανάστευσης δεν είναι μόνον γενικοί αλλά και ειδικοί. Η μετανάστευση προκαλεί ενδιαφέρον, πέραν της πολυπλοκότητάς της ως φαινομένου και του ανθρωποκεντρικού της χαρακτήρα, και ως *δημόσια* πολιτική, δεδομένου ότι αγγίζει τον πυρήνα άσκησης της κρατικής κυριαρχίας. Ταυτόχρονα, οι αποφάσεις της, σε αντίθεση με άλλες πολιτικές, ελέγχονται περισσότερο από ελίτ που βρίσκονται εντός του κρατικού μηχανισμού (*“elite dominated”*) και πολύ λιγότερο από ευρύτερες ομάδες συμφερόντων. Ο Hammar (1985:1-319) χαρακτηριστικά αναφέρει ότι η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί έναν τομέα πολιτικής χωρίς εξαιρετικές ή έντονες παρεμβάσεις από νομοθετικά σώματα, κόμματα ή ομάδες πίεσης.

Το χαρακτηριστικό της αλληλεπίδρασης κράτους και κοινωνίας αφορά τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό επίπεδο διαμόρφωσής της μεταναστευτικής πολιτικής. Διευκολύνει μάλιστα τη διαδικασία μετασχηματισμού της από αποκλειστικά εθνικού επιπέδου πολιτική σε μια πολιτική που *«εξευρωπαϊάζεται»*, κινούμενη πλέον όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο αλλά στις παρυφές της εθνικής με την ενωσιακή αρμοδιότητα. Αυτό αποτελεί μια επιπλέον κρίσιμη διάσταση για την παρούσα έρευνα, αφού θέτει στο επίκεντρο τις σχέσεις κράτους-μέλους και Ε.Ε.. Η μετανάστευση ως δημόσια πολιτική αποτελεί εξάλλου σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά καινούργιο αντικείμενο, κυρίως από το 1990 και έπειτα. Η μεταφορά της μεταναστευτικής πολιτικής από τον τρίτο στον πρώτο

πυλώνα το 1997, καθώς και η εισαγωγή του συστήματος της «*συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*» (πρώην διαδικασία συναπόφασης) ως τρόπου λήψης αποφάσεων, διόγκωσε ωστόσο τον κύκλο εργασιών των ζητημάτων της νόμιμης μετανάστευσης και της παραγωγής πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου (Lavenex & Wallace 2005:463).

Είναι ίσως προφανές ότι η μελέτη της θέσης της Ελλάδας σε αυτό το σύστημα ενωσιακού κεκτημένου έχει επίσης ενδιαφέρον. Ο τρόπος συμμετοχής της Ελλάδας στη διαδικασία ή και επιρροής επί της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, φαίνεται ότι υφίσταται, μετεξελίσσεται και διαφοροποιείται ανάλογα με τις συνθήκες (εσωτερικές ή διεθνείς) στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Γενικά αλλά και στην Ελλάδα, η μετανάστευση αποτελεί τομέα δημόσιας πολιτικής για τον οποίο δεν υφίσταται πλήθος μελετών (Faist & Ette 2007: 5). Ακόμη λιγότερες βέβαια, αυτές οι οποίες συσχετίζουν την πολιτική εισδοχής, δηλαδή τη νόμιμη μετανάστευση, με τη διαδικασία (και τη θεωρία «*εξευρωπαϊσμού*»). Το προσωπικό ενδιαφέρον δεν είναι άσχετο βέβαια με την επαγγελματική εμπειρία του συγγραφέα.<sup>5</sup>

### **Ερευνητικά Ερωτήματα – Υποθέσεις Εργασίας**

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να διερευνήσει τη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ιδιαίτερα ενδιαφέρει να αναδειχθεί ο τρόπος συμμετοχής και ο βαθμός επιρροής της ελληνικής διοίκησης, μέσω της επιτυχούς προώθησης των ελληνικών θέσεων, επί των Οδηγιών που τελικά παρήχθησαν. Πρόκειται δηλαδή για μια μελέτη που υιοθετεί την «*bottom-up*» προσέγγιση της διαδικασίας του λεγόμενου «εξευρωπαϊσμού» των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων και της παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Με διαφορετική διατύπωση, πρόκειται για «*κάθετο*» εξευρωπαϊσμό με φορά «*εκ των κάτω προς τα πάνω*» (Φερώνας 2007:111).

---

<sup>5</sup> Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης ΙΓ' Εκπαιδευτική Σειρά. εργάζεται από το 2002 έως σήμερα, στη Γενική Γραμματεία Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, συγκεκριμένα στο Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής (Γενική Δ/ση Ιθαγένειας & Μεταναστευτικής Πολιτικής – Δ/ση Μεταναστευτικής Πολιτικής).

Τι αφορά όμως η έννοια του εξευρωπαϊσμού; Στην ευρωπαϊκή ερευνητική κοινότητα δεν υφίσταται κοινός ορισμός (Flockhart 2006:89, Sittermann 2006:1-23). Δεν είναι εύκολο να αποτυπωθεί τι περιλαμβάνει επακριβώς (Mair 2004: 338) δεδομένου ότι υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες του εξευρωπαϊσμού ανάλογα με το κριτήριο<sup>6</sup> που χρησιμοποιείται (Olsen 2001, Olsen 2003: 334). Ο Kassim (2000:38) αναφέρεται στο παράδοξο ότι ενώ υπάρχει πλήθος ορισμών του όρου εξευρωπαϊσμός, η έννοια του εξακολουθεί να παραμένει απροσδιόριστη, ενώ η Σπανού Κ. (2001:33) κάνει λόγο για ένα «πολυδιάστατο φαινόμενο».

Η σχέση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού με αυτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και γενικότερων θεωριών διεθνών σχέσεων είναι στενή. Ο «εξευρωπαϊσμός» εμφανίστηκε από το 1990 κ.ε., όταν ουσιαστικά διαφοροποιείται από τις δύο παραδοσιακές προσεγγίσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την μεν «διακυβερνητική» (*“intergovernmentalism”*) η οποία έδινε έμφαση στα κράτη μέλη και τις κυβερνήσεις ως κύριους παράγοντες παραγωγής πολιτικής και την «νεολειτουργική» (*“new-functionalism”*) με έμφαση στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η διαφοροποίηση των δύο αυτών επιπέδων (κράτη μέλη και Ε.Ε.) οδήγησε στην σταδιακή εμφάνιση της θεωρίας της πολυεπίπεδης (*“multi-level governance”*) διακυβέρνησης (Jorgensen 1997:2) κατά την οποία, πρώτη φορά γίνεται λόγος για αλληλεξάρτηση των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και συνεργασίας μεταξύ τους (Kohler – Koch, 1999:153). Η εν λόγω θεωρία, καθώς και η σταδιακή εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατέστησε φανερή την αδυναμία των δύο παραδοσιακών προσεγγίσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Feronas 2011) να ερμηνεύσουν τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Caropaso

---

<sup>6</sup> Για παράδειγμα ο M. Vink (2002) διαχώρισε την διαδικασία του εξευρωπαϊσμού με κριτήριο την ρύθμιση και απορύθμιση (ή επαναρύθμιση) της αγοράς (*“market making”* & *“market correcting”*) σε θετική και αρνητική ενσωμάτωση ενώ με κριτήριο την υποχρεωτικότητα ή όχι ενός ενωσιακού κανόνα εισήγαγε τη διάκριση σε δυνατή ή αδύναμη ενσωμάτωση και ακολούθως κατηγοριοποίησε τις πολιτικές της Ε.Ε. Vink Maarten (Leiden University): *“What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda”*, 2002, σελ. 2.

2007) και έδωσε τη δυνατότητα στην εμφάνιση ενδιάμεσων θεωριών που περιγράφονται με τον όρο εξευρωπαϊσμός. Η πρώτη προσπάθεια οριοθέτησης μιας διαδικασίας η οποία διαφέρει από τις έως τότε κλασικές θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στοιχείο που πρέσβευε ο εξευρωπαϊσμός, έγινε από τον Ladrech (1994:69), προσδιορίζοντας την έννοια αυτού, ως «*μια σταδιακή διαδικασία επαναπροσανατολισμού της πολιτικής στο βαθμό που η οικονομική και πολιτική δυναμική της E.E. επιδρούν στην οργανωσιακή λογική της εθνικής πολιτικής και της παραγωγής πολιτικών*».

Από τον πρώτο αυτό ορισμό γίνεται αμέσως αντιληπτή η «από πάνω προς τα κάτω» κάθετη προσέγγιση (*“top-down approach”*) της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού. Θα λέγαμε ότι αυτή αφορά στις αλλαγές στο εσωτερικό ενός συστήματος, οι οποίες προκαλούνται από την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση, όταν κάτι «εθνικό»<sup>7</sup> έρχεται σε επαφή με κάτι «ευρωπαϊκό» (Börzel 1999: 574). Στην ίδια προσέγγιση (top-down) και οι ορισμοί των Risse, Cowles and Caporaso<sup>8</sup> (2001) αλλά και του Héritier<sup>9</sup> (2001).

Μια πρώτη στροφή πέραν αυτής της «εκ των άνω» κάθετης προσέγγισης παρατηρείται με τον ορισμό του Radaelli (2000:4), ο οποίος παρότι υπήρξε ιδιαίτερα διευκρινιστικός, ουσιαστικά υπογραμμίζει τη σημασία των αλλαγών που επέρχονται από τον εξευρωπαϊσμό, όχι μόνον στις πολιτικές αλλά και στις δομές ενός συστήματος, ακόμη και στην εθνική ταυτότητα των πολιτών. Γι αυτόν, ο εξευρωπαϊσμός, αφορά στις διαδικασίες (α) κατασκευής, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοποίησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών υποδειγμάτων πολιτικής και δράσης, πεποιθήσεων και αξιών, που

---

<sup>7</sup> Börzel T.A. (1999: 574): “*a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making*”. <http://europeanization.wordpress.com/>

<sup>8</sup> Risse, Cowles and Caporaso (2001: 3): “the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem solving that formalizes interactions among the actors and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules”. <http://europeanization.wordpress.com/>

<sup>9</sup> Héritier (2001): “the process of influence deriving from European decisions and impacting member states’ policies and political and administrative structures. It comprises the following elements: the European decisions, the processes triggered by these decisions as well as the impacts of these processes on national policies, decision processes and institutional structures”. <http://europeanization.wordpress.com/>



αρχικά καθορίζονται και εμπεδώνονται στο ενωσιακό επίπεδο δημόσιας πολιτικής και εν συνεχεία ενσωματώνονται στη λογική της εγχώριας ρητορικής, ταυτότητας και πολιτικής δομής.

Άρχισε επομένως να εμφανίζεται μια τάση επικέντρωσης στο εσωτερικό των κρατών μελών και να γίνεται λόγος για τον ρόλο των εκπροσώπων των κρατών στην Ε.Ε. οι οποίοι μεταφέρουν εσωτερικά θέματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Putnam 1988:430) ενώ λίγο αργότερα ο Vink Maarten (2000) αναφέρει πως για να μελετήσουμε τον εξευρωπαϊσμό θα πρέπει να εστιάσουμε στις αλλαγές στο εσωτερικό (αλλαγές δομών) ενός κράτους. Όμως για να καταλάβουμε πως προέκυψαν αυτές οι αλλαγές θα πρέπει να διερευνήσουμε, ποιοι δρώντες έπαιξαν το «ευρωπαϊκό χαρτί» μεταφέροντας ζητήματα από το εθνικό με κατεύθυνση το ευρωπαϊκό επίπεδο (Vink 2002:3). Ουσιαστικά πρόκειται για μια εναλλακτική μέθοδο<sup>10</sup> διερεύνησης του εξευρωπαϊσμού ενός κράτους μέλους, πέραν της κλασικής μεθόδου της “*top-down*” προσέγγισης, όπου χρησιμοποιείται διαφορετική εναρκτήρια διαδικασία παραγωγής αποτελεσμάτων, ξεκινώντας από το εθνικό κράτος, όχι από το ευρωπαϊκό επίπεδο και καταλήγει πάλι στο εθνικό κράτος.

Το δρόμο της σταδιακής μεταστροφής από το επίκεντρο της «εκ των άνω» προσέγγισης σε αυτό της κάθετης «εκ των κάτω» διάστασης του εξευρωπαϊσμού κινήθηκαν και οι Hix and Goetz (2000: 27) που ομιλούν για τις αλλαγές στους εθνικούς θεσμούς και στις πολιτικές πρακτικές εξαιτίας της ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης. Γίνεται ίσως για πρώτη φορά εισαγωγή και της προσέγγισης του “*bottom-up*” εξευρωπαϊσμού ταυτόχρονα με την “*top-down*” – την κοινώς διαδεδομένη για την εποχή-εκδοχή<sup>11</sup> (Howell 2002:7). Την ίδια σχεδόν περίοδο οι Buller and

---

<sup>10</sup> Graziano Paolo and Vink P. Maarten: “*Europeanization New Research Agendas*”. Palgrave Macmillan. May 2008

<sup>11</sup> Οι Hix and Goetz ασχολήθηκαν και με την σχέση ανάμεσα στον εξευρωπαϊσμό και την ευρωπαϊκή ενσωμάτωση λέγοντας ότι αυτή η σχέση είναι διαδραστική (“*interactive*”). Στην “*top-down*” προσέγγιση η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση (“*European integration*”) είναι ανεξάρτητη μεταβλητή και η αλλαγή στο εθνικό επίπεδο (δηλαδή ο εξευρωπαϊσμός) είναι εξαρτημένη μεταβλητή. Στην “*bottom-up*” προσέγγιση ισχύει ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση είναι εξαρτημένη μεταβλητή και ο εξευρωπαϊσμός είναι ανεξάρτητη μεταβλητή (Howell 2002:6). Η κριτική σε αυτόν

Gamble (2002:26) ισχυρίζονται ότι έως σήμερα ο εξευρωπαϊσμός μελετάται μόνον από την μία διάσταση (από πάνω προς τα κάτω)<sup>12</sup> και ότι δεν είναι μόνον αυτό, προχωρώντας σε έναν ορισμό κατά τον οποίο ο εξευρωπαϊσμός «αποτελεί μια κατάσταση, όπου διαφορετικοί τρόποι σε διαφορετικά επίπεδα Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης έχουν μετασχηματίσει οπτικές των εθνικών πολιτικών» (Buller and Gamble 2002:26). Αυτός ο ορισμός διαφέρει από όλους τους υπόλοιπους γιατί δεν αντιμετωπίζει τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία αλλά σαν μια κατάσταση με αλληλεπιδράσεις και έντονο το φαινόμενο της «διάχυσης» πολιτικής από και προς αντίθετες κατευθύνσεις.

Ο Radaelli (2002:131) αναφέρεται στη σημασία της «εκ των κάτω προς τα πάνω» (*“bottom-up”*) προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού: «..Ερευνώντας του εξευρωπαϊσμό από το εθνικό επίπεδο και ξεκινώντας από εκεί υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες να αποφύγουμε προβλήματα όπως η πρόωγη υπόθεση κάποιας αλλαγής να είναι αποτέλεσμα εξευρωπαϊσμού (μπορεί να είναι προϊόν παγκοσμιοποίησης) ή να προδικάσουν κάποια επιρροή της E.E. Στην *top down* διάσταση ο μόνος στόχος είναι η επικέντρωση στις εσωτερικές αλλαγές, που επιφέρουν ανεξάρτητες μεταβλητές οι οποίες ορίζονται σε επίπεδο E.E. Σε αυτή τη διάσταση το μόνο πρόβλημα που έχουν να επιλύσουν οι εθνικοί διαμορφωτές πολιτικής είναι να θέσουν σε λειτουργία τις διαδικασίες μεταφοράς της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αυτό είναι απλά διαχειριστικό, μια αλληλουχία εντολών....».

Ο ίδιος μετέπειτα (Radaelli 2004:4) εμφανιζόταν ξεκάθαρα υπέρ της «εκ των κάτω προς τα πάνω» προσέγγισης, λέγοντας ότι «...οι μελέτες *“bottom up”* είναι σε καλύτερη θέση να κρίνουν μια σειρά αιτιακών αλληλεξαρτήσεων (*“causal sequence”*) καθώς και από τι προέρχονται». Τόνισε πως ο καλύτερος τρόπος για να μελετήσεις τον εξευρωπαϊσμό είναι «από κάτω προς τα πάνω» (Sittermann 2006:10).

---

τον ορισμό λέει ότι είναι δύσκολο να κατανοήσουμε την σχέση ανάμεσα σε εξευρωπαϊσμό και ευρωπαϊκή ενσωμάτωση με όρους μεθοδολογίας μεταβλητών (Bulmer and Burch 2001: 78).

<sup>12</sup> Αυτός ο ορισμός διαφέρει από όλους τους υπόλοιπους γιατί δεν αντιμετωπίζει εκ πρώτοισ τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία αλλά σαν μια κατάσταση με αλληλεπιδράσεις. Buller, J. and Gamble, A. (2002) *‘Conceptualising Europeanization’*, Public Policy and Administration, 17 (2): 4-24.

Αυτές οι δύο προσεγγίσεις (“*top down*”, “*bottom up*”) είναι όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Chelloti (2006: 6) οι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, του εξευρωπαϊσμού. Πλέον είναι ομόφωνη η άποψη ότι η έννοια του εξευρωπαϊσμού περιλαμβάνει και τις δύο (George 2001: 1). Στην «εκ των κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση (“*bottom up approach*”)<sup>13</sup> το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στην επιρροή που ασκούν οι εθνικές προτιμήσεις και ενδιαφέροντα στους θεσμούς και στη διαμόρφωση πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Είναι δηλαδή η διερεύνηση της έκτασης στην οποία ένα κράτος έχει μεταφέρει τις προτιμήσεις του στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Borzel (2001:4) μία εκ των κυριότερων εκπροσώπων της “*bottom-up*” προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού, αναφέρει ότι εκείνο το οποίο έχει σημασία είναι η «μεταφόρτωση» (“*uploading*”) όσο το δυνατόν περισσότερων εθνικών επιδιώξεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Αν δεν γίνει επιτυχές “*uploading*” τότε αντίστοιχα μη επιτυχές θα είναι και το “*downloading*” με αποτέλεσμα να παρατηρείται αναντιστοιχία της ευρωπαϊκής με την εθνική πολιτική στον τομέα αυτόν. Η Van Keulen (2003: 2) αναφέρει, πως μόλις πρόσφατα συνειδητοποίησαν οι μελετητές ότι το κλειδί για μια επιτυχή προσαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων στο εσωτερικό επίπεδο, είναι η εθνική «απόδοση» (“*performance*”) κατά το στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής και τον τρόπο με τον οποίο το εθνικό κράτος επηρεάζει αυτή τη διαμόρφωση. Αυτή η αντίστροφα κάθετη προσέγγιση (“*bottom up*”) δεν έχει έως σήμερα ερευνηθεί σε βάθος. Σε αυτή την προσέγγιση συγκρατούμε τον παράγοντα «απόδοση» (“*performance*”) του κράτους μέλους στη φάση της διαμόρφωσης πολιτικής. Όσο καλύτερη η απόδοση,

---

<sup>13</sup> Χαρακτηριστικά οι Caporaso, Green Cowles and Risse (2001:3) αναφέρουν: Εξευρωπαϊσμός είναι η εμφάνιση και ανάπτυξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διαφορετικών δομών διακυβέρνησης, από πολιτικές, νομικές και κοινωνικές δομές που συνεργάζονται μεταξύ τους για την επίλυση ενός πολιτικού προβλήματος το οποίο διαμορφώνει αλληλοεπιδράσεις μεταξύ των δρώντων και των δικτύων πολιτικής τα οποία εξειδικεύονται στη δημιουργία επίσημων Ευρωπαϊκών κανόνων (Chelloti 2006: 6).

Χαρακτηριστικός ορισμός για την “*top down*” προσέγγιση είναι του Ladrech (1994: 69) που αναφέρει: Εξευρωπαϊσμός είναι μια οριακή διαδικασία η οποία επαναπροσδιορίζει την κατεύθυνση και την μορφή της πολιτικής σε βαθμό τέτοιο ώστε οι Ευρωπαϊκές πολιτικές και οικονομικές δυναμικές να αποτελούν πλέον μέρος της οργανωσιακής λογικής των εθνικών πολιτικών και της διαμόρφωσης αυτών. Ladrech, R. (1994), ‘Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France’, *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 69-88.

με την έννοια των επιτυχών αποτελεσμάτων, του κράτους στη φάση διαμόρφωσης των ενωσιακών κανόνων, τόσο ομαλότερη και η προσαρμογή (Bursens 2008: 2-3) στην αμέσως επόμενη φάση δημόσιας πολιτικής (υλοποίηση / εφαρμογή). Επομένως, η “*bottom up*” προσέγγιση διερευνά την εθνική επιρροή πάνω στις διαδικασίες των Βρυξελλών διαμέσου της εκπροσώπησης, του “*lobbying*” και των συμμαχιών, της διαπραγμάτευσης (Van Keulen 2003: 4) ή του «παζαρέματος» (“*bargaining*”).

Αντίθετα στην «εκ των άνω» προσέγγιση (“*top down approach*”) ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται στην μεταφορά (“*transposition*”) των ευρωπαϊκών διαστάσεων στο εθνικό δίκαιο (“*downloading*”), προκειμένου να εκτιμηθεί σε ποια έκταση η πολιτική ενσωμάτωση (“*political integration*”) οδηγεί σε θεσμικές και πολιτικές αλλαγές σε εθνικό επίπεδο και άρα σε αυξανόμενη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών. Αυτές οι δύο όψεις της μεταφόρτωσης κατά τη διαμόρφωση πολιτικής και της λήψης στη φάση της υλοποίησης, δεν είναι εύκολα διακριτές μεταξύ τους. Ο τρόπος με τον οποίο οι εθνικές πολιτικές επηρεάζονται από το ευρωπαϊκό επίπεδο εξαρτάται από το πόσο επιτυχημένα το εθνικό κράτος προώθησε τις επιδιώξεις του και τα δομικά του μοντέλα στις ευρωπαϊκές<sup>14</sup> διαστάσεις (Major 2005: 176).

Η παρούσα διατριβή υιοθετεί τον ορισμό των Buller & Gamble. Μίλησαν πρώτοι για μια κατάσταση μετασχηματισμού διαφόρων οπτικών των εθνικών πολιτικών στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη μελέτη αναζητείται ο βαθμός πραγματικής συμμετοχής και επιρροής της Ελλάδας στη διαδικασία διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ως μέσο διερεύνησης αυτής της επιρροής, χρησιμοποιείται η διαδικασία διαπραγμάτευσης για την υιοθέτηση Οδηγιών της Ε.Ε. στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης και ειδικότερα η (επιτυχής;) προώθηση των ελληνικών θέσεων κατά τη διαδικασία αυτή. Είναι το επίπεδο κατά το οποίο η θεωρία της «εκ των κάτω προς τα πάνω» προσέγγισης του

---

<sup>14</sup> Major Claudia: Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State? University of Birmingham POLITICS: 2005 VOL 25(3), 175–190

εξευρωπαϊσμού, συναντά διαπλέκεται και συσχετίζεται με ευρύτερες θεωρητικές προσεγγίσεις των διεθνών σχέσεων. Όπως αυτές των θεωριών πολυμερών διαπραγματεύσεων και λήψης αποφάσεων ή της διεθνούς ισχύος ενός κράτους μέλους της Ε.Ε.<sup>15</sup> Η δημόσια πολιτική μετανάστευσης, διαθέτοντας εξωστρεφή χαρακτηριστικά αποτελεί (μεταξύ άλλων) πτυχή της εξωτερικής πολιτικής μιας χώρας. Τούτο διότι πληροί και τα δύο συστατικά στοιχεία τα οποία εμπεριέχει η έννοια της εξωτερικής πολιτικής όπως την προσδιόρισαν οι Couloumbis & Wolfe (1981:167), δηλαδή τους εθνικούς αντικειμενικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν και τα μέσα για την επίτευξή τους.

Η προσπάθεια διερεύνησης του τρόπου με, και βαθμού στον οποίο η ελληνική δημόσια διοίκηση επηρέασε την διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, ουσιαστικά αφορά σε μια διαδικασία αλληλεπίδρασης θεσμών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Η «εκ των κάτω» προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού ως θεωρητικό υπόβαθρο της έρευνας συνδέεται πρωτίστως με την νεοθεσμική (*“new-institutionalism”*) θεωρία. Συνδέεται αυτόματα όταν απαντάται το ερώτημα: «*πώς ο εξευρωπαϊσμός επηρεάζει τις εθνικές πολιτικές, το εθνικό πολιτικό σύστημα καθώς και τη δημόσια διοίκηση;*», δηλαδή συγκεκριμένους θεσμούς (Vink M. 2002:10-11). Οι March & Olsen (1984, 1989) ανέφεραν πως οι θεσμοί έχουν σημασία και επηρεάζουν την συμπεριφορά των ατόμων – φορέων ... [που υπάγονται σ’ αυτούς]. Στην ίδια λογική, ο εξευρωπαϊσμός περιγράφει την επίδραση επί των πολιτικών και διοικητικών δρώντων που συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Συμπληρωματικά, ο Sabatier (1986:21-48) απλοποίησε το συσχετισμό της *“bottom-up”* προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού με τη νεοθεσμική θεωρία, λέγοντας ότι η εμφάνισή τους συμπίπτει και χρονικά (τέλη ’70 – αρχές ’80).

---

<sup>15</sup> Για γενικότερα θέματα πολιτικού συστήματος της Ε.Ε., θεωρίας διαπραγματεύσεων και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα οποία βρίσκονται εκτός πεδίου μελέτης της παρούσας διατριβής, βλ. Wallace W (1983), “Less than a federation, more than a regime: the Community as a political system”. In “Policy Making in the European Community”, ed. H Wallace, W Wallace, C Webb, pp. 403-436. New York: Wiley & Sons καθώς και Wallace W (1992) “The dynamics of European integration” Royal Institute of International Affairs.

Στο πλαίσιο αυτό η διατριβή καλείται να παράσχει απαντήσεις σε συγκεκριμένα ερωτήματα: Σε τι βάθος εκτείνεται η επιρροή που μπορεί να ασκήσει το εθνικό επίπεδο στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, στη λογική μιας «από κάτω προς τα πάνω» προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού; Τι σημαίνει για τους εθνικούς δρώντες (Tholen 2004: 2) η συμμετοχή στη διαδικασία<sup>16</sup> διαμόρφωσης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο; Οι επιπτώσεις αυτές, σύμφωνα με την Κ. Σπανού (2001: 12) διαφέρουν σε βάθος (κάθετα), σε είδος και πεδίο δημόσιας πολιτικής, αλλά και μεταξύ κρατών μελών (οριζόντια). Η «αμυντική» στάση που κράτησε η Ελλάδα στις διαπραγματεύσεις απέδωσε αποτελέσματα σε σχέση με τις επιδιώξεις της; Σε ποιο βαθμό αυτά τα αποτελέσματα συνιστούν ενδείξεις μιας προ-ενεργητικής (“proactive”) δημόσιας πολιτικής; Υπό ποιες προϋποθέσεις δύναται μια χώρα με «χαμηλή» (ή περιορισμένη) διεθνή ισχύ όπως η Ελλάδα, να προωθεί τις θέσεις της με επιτυχία αντί να γίνεται απλώς αποδέκτης πολιτικών (“policy taker”) και ήδη διαμορφωμένων αποφάσεων σε επίπεδο Ε.Ε –όπως φαίνεται να δείχνει η κοινή εμπειρία; Τα ερωτήματα αυτά οδηγούν στη βασική ερευνητική υπόθεση της διατριβής:

**Βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. κατά τη χρονική περίοδο που μελετάται (2001 – 2005) πέτυχε να προωθήσει θέματα που την ενδιέφεραν, αξιοποιώντας τη φάση διαμόρφωσης πολιτικής<sup>17</sup> για την νόμιμη μετανάστευση, και ειδικότερα συγκεκριμένων Οδηγιών της Ε.Ε..**

Αυτή η βασική υπόθεση εργασίας αναλύεται, με τη σειρά της, σε μία επιμέρους (δευτερεύουσα, πλην όμως εξίσου σημαντική) υπόθεση εργασίας η οποία σχετίζεται με το διακύβευμα των ρυθμίσεων που

<sup>16</sup> Ακριβώς ίδιο ερώτημα συναντάται: Tholen dr Berry: “The Europeanisation of migration policy – the normative issues”. ECPR Uppsala 2004, joint sessions workshop 16, pages 1-20.

<sup>17</sup> Αφορά στο στάδιο διαμόρφωσης και υιοθέτησης μιας δημόσιας πολιτικής (“formulation and adoption”) σύμφωνα με τον Easton David (1965) “A framework for political analysis” Prentice Hall Incorporated, pages 1-173. Επίσης, Geoff Edwards (2000) “Clarifying the status of policy” - Australian Journal of Public Administration, pages 109-114.

περιείχαν τα αρχικά σχέδια των υπό μελέτη Οδηγιών της Ε.Ε. για την Ελλάδα. Ο όρος «διακύβευμα» συνδέεται με την αντίληψη μιας ρύθμισης του υπό διαπραγμάτευση κανόνα δικαίου, ως απειλή για τα ελληνικά συμφέροντα. Τέτοια παραδείγματα είναι το κατά πόσον η υιοθέτηση της συγκεκριμένης ρύθμισης επιφέρει αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις (δημοσιονομικό κόστος), κοινωνικές επιπτώσεις (στον πληθυσμό ή στην αγορά εργασίας) ή έχει πολιτικές προεκτάσεις σε σχέση με εγχώριες αντιπαραθέσεις. Υπό αυτή την οπτική, ως επιμέρους υπόθεση εργασίας μελετάται αν η Ελλάδα αξιοποίησε την ευκαιρία της συμμετοχής στην διαδικασία διαπραγματεύσεων για την υιοθέτηση των συγκεκριμένων Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση, ώστε να προωθήσει τις ελληνικές θέσεις, οι οποίες εν προκειμένω αντιμετώπιζαν τις επερχόμενες ρυθμίσεις ως απειλή. Η συμμετοχή ενός κράτους στο διεθνές σύστημα συχνά αντιμετωπίζεται σε όρους (αποφυγής) απειλής ή (αξιοποίησης) ευκαιρίας. Στην παρούσα διατριβή επιχειρείται να δείχτει αν η Ελλάδα κατάφερε να υπερασπιστεί και να προωθήσει τις θέσεις της, τηρώντας μια αμυντική εν πολλοίς στάση, κατά την συμμετοχή της στη διαπραγμάτευση των πέντε Οδηγιών. Επιμέρους ζήτημα, είναι κατά πόσον συνδέεται (η αντίληψη για) το διακύβευμα αυτό με τον λιγότερο ή περισσότερο χρόνο που χρειάστηκε ή με την λιγότερο ή περισσότερο ενεργό συμμετοχή του κράτους μέλους στις διαπραγματεύσεις για τη διαμόρφωση του εν λόγω κανόνα δικαίου.

**Επιμέρους Υπόθεση Εργασίας: Διασύνδεση διακυβεύματος διατάξεων Οδηγιών και χρόνου υιοθέτησης. Χαμηλή ένταση διακυβεύματος για ένα κράτος μέλος της Ε.Ε. → ταχύτερη διαπραγμάτευση του κανόνα δικαίου και το αντίστροφο.**

Θα ελεγχθεί η υπόθεση ότι όταν στις αρχικές τους διατάξεις οι Οδηγίες χαρακτηρίζονταν από χαμηλό δείκτη διακυβεύματος για ένα κράτος μέλος (επομένως και την Ελλάδα), τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις του, τότε η πολυμερής διαπραγμάτευση σε επίπεδο Ε.Ε., για την υιοθέτησή τους ολοκληρώθηκε πιο γρήγορα. Η καθυστέρηση στην υιοθέτηση

Οδηγιών για την νόμιμη μετανάστευση πολλές φορές δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την αντίληψη των ρυθμίσεων που εισάγουν ως απειλής (διακυβευμα) για τα κράτη μέλη.<sup>18</sup> Οφείλεται και σε άλλους παράγοντες (διεθνείς συγκυρίες, έλλειψη προηγούμενης εμπειρίας, επιφυλακτικότητα έναντι των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. κ.α.). Το σίγουρο όμως είναι ότι το διακυβευμα των διατάξεων μιας Οδηγίας, προτρέπει άλλοτε σε μεμονωμένες ενέργειες ενός κράτους, δηλαδή σε μια σθεναρή αντίδραση μέσω σοβαρών επιφυλάξεων, άλλοτε σε αναζήτηση ευρύτερων συμμαχιών με κράτη μέλη της Ε.Ε. τα οποία έχουν τις ίδιες ή συναφείς αντιρρήσεις. Το διακυβευμα στην προκειμένη περίπτωση συνδέεται με την αντίληψη της απειλής, του κινδύνου των πιθανών επιπτώσεων πολιτικού<sup>19</sup> (*enjeux politiques*), οικονομικού ή κοινωνικού χαρακτήρα, τις οποίες θα επιφέρουν σε εγχώριο επίπεδο. Η ένταση και το είδος του διακυβεύματος δεν αποτελούν αντικείμενο μελέτης της παρούσας διατριβής, ούτε δύναται να τεκμηριωθούν με έναν συστηματικό τρόπο οι επιπτώσεις του διακυβεύματος, π.χ. με αριθμητικά δεδομένα.

Οι υποθέσεις εργασίας αυτές, βασικές ή επιμέρους, εμπεριέχουν με τη σειρά τους **ειδικότερα ερευνητικά ερωτήματα**, πέραν των προαναφερθέντων στα οποία εξίσου αναζητούνται απαντήσεις στην εν λόγω διατριβή: Πως γίνεται η Ελλάδα, δεδομένων των πάγιων αδυναμιών του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματός της, να κατάφερε (εφόσον πράγματι το πέτυχε) να επηρεάσει τις διατάξεις των τελικών κειμένων των Οδηγιών, ικανοποιώντας πάγιες θέσεις της; Με ποιον τρόπο και ειδικότερα πώς λειτούργησαν οι διοικητικές της υπηρεσίες στο πλαίσιο αυτής της διαπραγμάτευσης; Έπαιξαν ρόλο η σύναψη συμμαχιών της Ελλάδας με άλλα κράτη μέλη ή η ποιότητα και η

---

<sup>18</sup> Δηλαδή, το γεγονός ότι μια διάταξη αποτελεί «διακυβευμα», δεν ισχύει για όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Βλ. Τυπολογία Wilson περί *“high – low stakes”*. James Q. Wilson, ed. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

<sup>19</sup> Περί πολιτικών διακυβευμάτων *«enjeux politiques»* γίνεται παραπομπή στη γαλλική βιβλιογραφία:  
- Duran, P. (1996), *L'Analyse des Politiques Publiques en Perspective, de la Crise du Politique à sa Reconstruction*, *Revue Française de Science Politique*, 46 (1), σ.108-118, καθώς και  
- Jacob, S. & Ch. Rothmayr (2009), *L'Analyse des Politiques Publiques*, σε: Ridde, V. & Ch. Dagenais (επ.), *Approches et Pratiques en Evaluation de Programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, σ.69-86.



σταθερότητα των επιχειρημάτων της κατά τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης; Πόσο επηρεάζει την επιτυχή έκβαση και την αποδοχή των ελληνικών θέσεων στα κείμενα των Οδηγιών, η κατά τον Thielemann (2001:11) λεγόμενη διαδικασία “*social learning*” ανάμεσα στους εκπροσώπους που συμμετέχουν στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης; Με άλλα λόγια, ποιος ο ρόλος της λεγόμενης «κοινωνικοποίησης δια μέσου της συμμετοχής» (Σπανού 2001: 27), στις Ομάδες Εργασίας της Ε.Ε., των στελεχών των αρμόδιων μονάδων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης; Υπήρξε αλλαγή στη λειτουργία των αρμόδιων διοικητικών δομών ενόψει αυτής της συμμετοχής και σε ποιο βαθμό (ως έκφραση του «εξευρωπαϊσμού του πολιτικό-διοικητικού συστήματος»);

Η επιλογή του χρονικού διαστήματος 2001 έως 2005 στη συγκεκριμένη έρευνα, πραγματοποιήθηκε με κριτήριο τη σημασία της για τη μεταναστευτική πολιτική τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Είναι η περίοδος κατά την οποία ουσιαστικά αναλαμβάνεται μια προσπάθεια προώθησης της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ορόσημο για την περίοδο αυτή θεωρείται η έκτακτη Σύνοδος Κορυφής στο Τάμπερε το 1999. Στη συνέχεια υιοθετούνται οι περισσότερες Οδηγίες για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στην επικράτεια της Ένωσης (πολιτική εισδοχής - νόμιμη μετανάστευση). Είναι όμως σημαντική χρονική περίοδος και για την Ελλάδα διότι συμπίπτει με την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια συνολικής διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου στη χώρα μας (έκδοση Ν.2910/2001), υιοθετώντας ψήγματα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το πνεύμα του νομοθέτη σε αυτή τη νομοθετική πρωτοβουλία (Ν.2910/2001) ακόμη και με τις όποιες ελλείψεις της, καταδεικνύει ίσως, σε πρώιμο είναι η αλήθεια στάδιο, την μεταστροφή της νοοτροπίας από τη λογική της μηδενικής μετανάστευσης (μηδενική επιλογή)<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup> Οι πρώτες αναφορές για τον περιορισμό των «μηδενικών» πολιτικών μετανάστευσης εμφανίζονται σε Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο: «Για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης», COM(2000) 757 τελικό, Βρυξέλλες, 22.11.2000, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά: «...είναι σαφές από την ανάλυση του οικονομικού και δημογραφικού πλαισίου της Ένωσης και των χωρών καταγωγής πως αρχίζει και συνειδητοποιείται ότι οι “μηδενικές” πολιτικές μετανάστευσης των τελευταίων τριάντα ετών δεν είναι πλέον ενδεδειγμένες...». Ενώ περί αναφοράς του όρου μηδενική επιλογή βλ. άρθρο Παπαδοπούλου Τατιάνας: Θεσμικές καινοτομίες στην αντιμετώπιση της

δηλαδή τον απόλυτο περιορισμό της μετανάστευσης, σε μια περισσότερο ψυχραιμη και λογική στάση, αυτή της ενσωμάτωσης των ήδη (τότε) υπάρχόντων νομίμων μεταναστών στην Ελλάδα.

Η επιρροή του ενωσιακού κεκτημένου επί του ελληνικού δικαίου της μετανάστευσης ήταν αδιαμφισβήτητη, ενισχύοντας τη μεταστροφή αλλά και δίνοντας ώθηση στην πορεία σύγκλισης του ελληνικού προς το ευρωπαϊκό δίκαιο μετανάστευσης<sup>21</sup>. Αυτή διαφαίνεται κυρίως στις νομοθετικές πρωτοβουλίες οι οποίες ακολούθησαν (π.χ. Ν.3386/2005). Εκείνο το οποίο όμως ενδιαφέρει στην παρούσα ανάλυση είναι όχι τόσο η επιρροή που η Ευρώπη, μέσω του εξευρωπαϊσμού του ελληνικού δικαίου μετανάστευσης, άσκησε στην Ελλάδα, αλλά το αν και κατά πόσο συνέβη το αντίστροφο, δηλαδή εάν η Ελλάδα στη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής πέτυχε να προωθήσει τις επιδιώξεις της ασκώντας κάποιο βαθμό επιρροής (*“bottom up europeanization”*).<sup>22</sup> Με αφετηρία λοιπόν το εθνικό επίπεδο, ερευνούμε πώς οι εγχώριοι δρώντες (*“domestic actors”*) συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές διαδικασίες και σε ποιο βαθμό «κοινωνικοποιούνται» (Radaelli 2004:5) ώστε να λειτουργήσουν αποτελεσματικά για την προώθηση των ελληνικών θέσεων.

## **Μεθοδολογία και τεχνικές έρευνας**

---

μετανάστευσης. Το Σύνταγμα: Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης. Εκδόσεις Σάκκουλα. Τεύχος 4/2002: <http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/print.php?id=669>

<sup>21</sup> Περί της έννοιας του εξευρωπαϊσμού ως προς τους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τα ζητήματα της μετανάστευσης: Α. Γέροντας: Ο «εξευρωπαϊσμός» του Εθνικού Διοικητικού και Δικονομικού Δικαίου. Εκδόσεις Σάκκουλα 2009.

<sup>22</sup> Με κριτήριο τους *“political actors”* και τις *“various elites”* σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο ο Π.Κ. Ιωακειμίδης διαχωρίζει σε δύο τύπους εννοιολόγησης τον εξευρωπαϊσμό: (α) στον *“responsive europeanization”* και (β) στον *“intended europeanization”*. «...*Responsive Europeanization refers to cases where no or little conscious effort is being made by the political actors to introduce into the political system the logic, norms and dynamics of the EU... [...] The case of intended Europeanization is clearly different. As already said, intended Europeanization stands for modernization. That is, there is a strong intention and thus a purposefully framed scheme by the political actors to transfer into their political systems the logic, dynamics, organizational traits, behavioural and regulatory patterns associated with European integration (governance patterns)... [...]. The cases of Greece, Spain and Portugal, as well as those of eastern European countries seeking EU membership, seem to conform to the model of intended Europeanization.....*». Ioakimidis PC, (2000), “The Europeanization of Greece: an overall assessment”. South European Society and Politics - Taylor & Francis p.1-2.

Αυτή η διπλή όψη του ίδιου νομίσματος όπως χαρακτήρισε ο Chelotti (2006:6) τον εξευρωπαϊσμό, θέλοντας να τονίσει το αναπόσπαστο στοιχείο και των δύο προσεγγίσεων που στοιχειοθετούν την έννοια του ως δρόμο «διπλής κατευθύνσεως» (Falkner 2001, Borzel 2002), επηρεάζει τις αντίστοιχες μελέτες οι οποίες ασχολούνται με το ζήτημα καθώς και τη μεθοδολογία τους. Οι Schmidt & Radaelli (2004:25) αναφέρουν ότι η μεθοδολογία των διατριβών για τον εξευρωπαϊσμό συνήθως συνεπικουρείται «...από εργαλεία όπως η ανάλυση του περιεχομένου (*“content analysis”*), μέσω τύπου – ομιλιών ή συνεδρίων. Ακόμη από ημιδομημένες συνεντεύξεις (*“semi-structured interviews”*) με πολιτικούς ή με εξειδικευμένους *policy experts*. Χρησιμοποιείται επίσης ως εργαλείο και η εξέταση των χρονικά αιτιακών αλληλεξαρτήσεων (*“temporal causal sequences”*). Υπάρχουν βέβαια και οι περιπτώσεις οι οποίες χρησιμοποιούνται εργαλεία ανάλυσης όπως η πολιτική αφηγήσεων (Roe 1994:1-216)».

Σε αυτό το πλαίσιο κινείται και η παρούσα μελέτη της *“bottom-up”* προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού.<sup>23</sup> Στηρίζεται τόσο σε πρωτογενείς πηγές, στη συλλογή στοιχείων από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, σε άρθρα και επιστημονικές δημοσιεύσεις, όσο και σε ανάλυση περιεχομένου μέσω του Τύπου ή πηγών του διαδικτύου, ομιλιών και συνεδρίων. Παράλληλα, αξιοποιήθηκαν πηγές και στοιχεία τα οποία προέρχονταν τόσο από την αρμόδια διοικητική υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης (*Γενική Δ/υση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης*) όσο και από την ΜΕΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ειδικότερα στον τομέα Δικαιοσύνης και

---

<sup>23</sup> Περί εξευρωπαϊσμού ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής: Mavrodí, Georgia: *“Europeanising national immigration policy: the case of Greece”*. Bielefeld: COMCAD, 2005 (Working Papers – Center on Migration, Citizenship and Development; 8). Ιστοχώρος άρθρου: [http://www.uni-bielefeld.de/tidrc/ag\\_comcad/downloads/workingpaper\\_8.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/tidrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_8.pdf)

Επιχειρώντας να συσχετίσουμε την ανωτέρω μελέτη με την υπό παρουσίαση διατριβή, θα λέγαμε ότι εμφανίζονται δύο σημαντικότερες διαφορές. Η πρώτη σχετίζεται με το γεγονός ότι η έρευνα της G. Mavrodí εστιάζεται στην «εκ των άνω» (*“top down”*) επιρροή του εξευρωπαϊσμού, ενώ η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται στην αντίστροφη πορεία, δηλαδή στον «εκ των κάτω» (*“bottom up”*) εξευρωπαϊσμό. Η δεύτερη διαφορά αφορά στο αντικείμενο έρευνας, όπου η μελέτη της κ. Mavrodí επικεντρώνεται κυρίως στα ζητήματα της παράνομης μετανάστευσης ενώ η υπό παρουσίαση μελέτη εστιάζεται στα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης.

Εσωτερικών Υποθέσεων (“JHA”). Στοιχεία προέκυψαν και από τις ημιδομημένες συνεντεύξεις (“*semi – structural interviews*”) με στελέχη της αρμόδιας Δ/σης του Υπουργείου Εσωτερικών, αλλά και με *policy experts* για τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής τόσο του Υπουργείου Εξωτερικών όσο και της ΜΕΑ Ε.Ε.

Το βασικό εμπειρικό μεθοδολογικό εργαλείο στήριξης των υποθέσεων εργασίας της παρούσας διατριβής, αποτελεί η μελέτη περιπτώσεων πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση, οι οποίες συζητήθηκαν κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, στην Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» του Συμβουλίου της Ε.Ε. μεταξύ 2001 -2005 και στις οποίες η ελληνική δημόσια διοίκηση φαίνεται να είχε ουσιαστική συμμετοχή:

- (α) Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης,
- (β) Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες,
- (γ) Οδηγία 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους (όταν είναι πολίτες τρίτων χωρών),
- (δ) Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία,
- (ε) Οδηγία 2005/71/ΕΚ, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας

Η επιλογή του σταδίου της «διαμόρφωσης πολιτικής», η οποία περιλαμβάνει τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των ανωτέρω ενωσιακών κανόνων δικαίου, αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό μελέτης της “*bottom-up*” προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού. Η φάση της διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής περιλαμβάνει δύο διαδικασίες: την δημιουργία της πολιτικής ατζέντας της εν λόγω πολιτικής στην οποία συμμετέχουν

ενεργά οι πολιτικοί δρώντες και οι ομάδες πίεσης καθώς και τη διαδικασία λήψης απόφασης (Zahariadis 2007:2) και επομένως επιχειρείται στην παρούσα μελέτη η διερεύνηση και των δύο διαδικασιών δεδομένου ότι αφήνει περιθώρια κινήσεων στα κράτη μέλη όπως προαναφέρθηκε. Εξειδικεύοντας, πέρα από την επιλογή του σταδίου διαμόρφωσης, η επιλογή των συγκεκριμένων Οδηγιών, πραγματοποιήθηκε τόσο για πρακτικούς λόγους ως προς την ανάλυσή τους, διότι αφορούν σε ενωσιακούς κανόνες οι οποίοι έχουν ήδη ενσωματωθεί και τυπικά<sup>24</sup> στο ελληνικό δίκαιο, όσο και για μεθοδολογικούς λόγους ως προς το διακύβευμα των διατάξεων που κάθε μία Οδηγία ξεχωριστά (λιγότερο ή περισσότερο) ενέχει για το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα.

---

<sup>24</sup> Για την ενσωμάτωση των εν λόγω Οδηγιών περί νόμιμης μετανάστευσης υφίστανται αντίστοιχα Προεδρικά Διατάγματα: <http://www.ypes.gr/el/MigrationSocialIntegration/PresidentDecretal/>

## **Κεφάλαιο 1: Η Διαμόρφωση Μεταναστευτικής Πολιτικής – Θεσμικό πλαίσιο**

### **1.1 Εισαγωγή**

Το στάδιο της «διαμόρφωσης» μιας δημόσιας πολιτικής (policy formulation) περιλαμβάνει δύο διαδικασίες, τη δημιουργία της ατζέντας πολιτικής και τη διαδικασία λήψης απόφασης (Zahariadis 2007:2). Η πρώτη διαδικασία αφορά σε πολιτικούς δρώντες ή σε ομάδες πίεσης οι οποίες προωθούν τις πολιτικές τους επιδιώξεις. Εν προκειμένω, τα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης έχουν ήδη εγγραφεί στην ατζέντα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τα κράτη μέλη καλούνται να συνδιαμορφώσουν τις τελικές αποφάσεις. Στη διατριβή μελετάται λοιπόν η δεύτερη. Στις θεωρίες διεθνών σχέσεων, η δεύτερη διαδικασία, της λήψης απόφασης, έχει ιδιαίτερα ευρύ περιεχόμενο (Dougherty and Pfaltzgraff 1992:207) πράγμα το οποίο ισχύει και όσον αφορά τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Μάλιστα, όπως ενδεικτικά έχει επισημάνει ο Jorgensen (1997:3) οι αρμοδιότητες για τη λήψη μιας απόφασης δεν μονοπωλούνται αποκλειστικά από το κράτος, ούτε περιορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Είναι μοιρασμένες σε δρώντες διαφορετικών επιπέδων. Κατ'αυτόν τον τρόπο, συνδέεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση (multi-level governance) με τον εξευρωπαϊσμό.

Στο παρόν Κεφάλαιο, επιχειρείται να αναλυθούν οι πολιτικοί δρώντες οι οποίοι εμπλέκονται («ποιος κάνει τι;») κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο. Μέσα από αυτή την ανάλυση των συστημάτων διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής και στα δύο αυτά επίπεδα διακυβέρνησης προκύπτουν τα περιθώρια επιρροής τα οποία διαθέτουν οι δρώντες.

## **1.2 Δημόσια Πολιτική Μετανάστευσης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο**

Η V. Schmidt (2003:6) χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση «ως μια σύνθετη οντότητα με υψηλό βαθμό διασποράς εξουσίας και αρμοδιοτήτων και ημί-ομοσπονδιακές δομές διακυβέρνησης. Επιτρέπει παράλληλα την πρόσβαση των ομάδων συμφερόντων, μέσω του ημί-πλουραλιστικού μοντέλου λήψης αποφάσεων που διαθέτει, ενώ τέλος διαθέτει και ένα ημί-αναλογικό σύστημα αντιπροσώπευσης». Ο ορισμός αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία. Συνδέει ταυτόχρονα έννοιες όπως η «κοινοτικοποίηση» (“*communitarization*”) και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Mitraný 1965:119), ο εξευρωπαϊσμός και η πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση στην Ε.Ε. (Marks, Scharpf, Schmitter, Streeck 1996:1-192). Παράλληλα αποκαλύπτει και την ύπαρξη δυνατότητας από πλευράς των δρώντων να επηρεάσουν τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μέσω ενός συστήματος αντιπροσώπευσης. Η συμμετοχή ενός κράτους μέλους στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στα θεσμικά όργανα παραγωγής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύναται να αλλάξει τον ρόλο τον οποίο μέχρι σήμερα είχε ως απλού “policy taker” χωρίς ουσιαστική επιρροή. Εφεξής, κανένας τομέας δημόσιας πολιτικής δεν είναι δυνατόν να απομονωθεί από την ευρωπαϊκή διαδικασία η οποία συνιστά πλέον υποχρεωτική πορεία (Muller and Surel 2002:149). Η διαδικασία ορισμού των προβλημάτων, μεταβιβάζεται και ολοκληρώνεται από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο (Richardson 1996, Wallace 2005).

Ο Π.Κ. Ιωακειμίδης καθορίζει την έννοια του εξευρωπαϊσμού, ως μια διαδικασία η οποία συνίσταται στην εισαγωγή θεσμικών, οργανωτικών καινοτομιών και ρυθμίσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε αυτή αφορά στο στάδιο της εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε., είτε στη διαμόρφωση, τον συντονισμό και τη

διαπραγμάτευση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ioakimidis 1998:134). Ο Hanf εξειδικεύοντας ως προς τον εξευρωπαϊσμό, αναφέρεται σε μια διττή διαδικασία με τη μορφή πλέγματος (“nested games”) όπου οι εκροές σε εθνικό επίπεδο έχουν επηρεαστεί από τις αποφάσεις των Βρυξελλών, ενώ ταυτόχρονα ό,τι αποφασίζεται στις Βρυξέλλες εξαρτάται και επηρεάζεται από τις εκροές του κάθε κράτους μέλους (Hanf 1997:2). Είναι μια ταυτόχρονη διαδικασία η οποία πραγματοποιείται μέσω δομών και διαδικασιών των εθνικών και υπερεθνικών δρώντων τόσο στη φάση της διαμόρφωσης, όσο και στη φάση υλοποίησης μιας πολιτικής της Ε.Ε..

Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση έχει τη δική της ιστορική διαδρομή. Ως προς την εμφάνιση της έννοιας της μετανάστευσης σε νομοθετικά κείμενα, ψήγματα τέτοιων αναφορών και μάλιστα όχι σε εμφανή σημεία (π.χ. στα ζητήματα περί ελεύθερης κυκλοφορίας), συναντούμε (Tholen 2004:5) στη Συνθήκη της Ρώμης (1957). Περισσότερες διακρίνουμε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) αλλά και στις Συνθήκες Σένγκεν (1985 και 1990) και Μάαστριχτ (1992), ενώ ο όρος μετανάστευση (immigration) εμφανίζεται σε νομικά κείμενα μόλις το 1991 (Paragianni G. 2006: 3). Ο Tholen (2004:13) θεωρεί ως απαρχή της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, τη Συμφωνία Σένγκεν (1985). Ως προς τα ζητήματα όμως που αφορούν αμιγώς αυτά της νόμιμης μετανάστευσης και πολιτικής εισδοχής, σημείο σταθμός (Geddes and Lazarou 2008:3) θεωρείται το Συμβούλιο του Τάμπερε (1999). Τα συμπεράσματα του, αποτελούν εφιαλτήριο της προσπάθειας υιοθέτησης μιας κοινής<sup>25</sup> (Μούσης 2011) ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης. Η προσπάθεια αυτή εξαρχής διαφαινόταν ως δύσκολη υπόθεση δεδομένων των χαρακτηριστικών αυτής της δημόσιας πολιτικής:

---

<sup>25</sup> «Κοινή πολιτική, όσον αφορά στη διαδικασία πολυεθνικής ολοκλήρωσης, είναι ένα σύνολο κανόνων, αποφάσεων, ενεργειών και συμπεριφορών που προτείνονται ή θεσπίζονται από τα κοινά θεσμικά όργανα, τα οποία έχει ιδρύσει μια ομάδα κρατών και που εφαρμόζονται από τα κοινά όργανα και τα κράτη μέλη. Μια «πραγματική» κοινή πολιτική (που πρέπει να διακρίνεται από μια απλώς κατ' όνομα τέτοια) πρέπει να εφαρμόζεται από όλους τους συμμετέχοντες και, γι' αυτό, πρέπει να ελέγχεται από υπερεθνικές εκτελεστικές και δικαστικές εξουσίες. Επομένως, όταν θεσπίζουν μια κοινή πολιτική, οι συμμετέχοντες συμφωνούν να εκχωρήσουν ορισμένα κυριαρχικά δικαιώματα σε κοινούς υπερεθνικούς θεσμούς». Μούσης Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική». 13<sup>η</sup> ενημερωμένη έκδοση. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011.



α) Κινείται ουσιαστικά στα όρια εθνικής και ενωσιακής αρμοδιότητας, έχοντας έντονο βαθμό κοινοτικοποίησης δηλαδή ανάγκη μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο. β) Διαθέτει επίσης το στοιχείο της διάχυσης προς άλλες δημόσιες πολιτικές ενώ ως προς την άσκησή της απαιτεί συντονισμό διακρατικών δράσεων.<sup>26</sup>

Ως προς τις αιτίες για την ανάγκη οριοθέτησης της πολιτικής αυτής, ανατρέχουμε στο 1990 και έπειτα, όπου σε περιβάλλον παγκοσμιοποίησης, οι μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη αρχίζουν να αυξάνονται επηρεάζοντας την καθημερινή ζωή των ανθρώπων και την ίδια στιγμή οι εθνικές πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης δημιουργούν αντίκτυπο και στα γειτονικά κράτη, οι φωνές για την ανάγκη λήψης μέτρων από πλευράς της Ε.Ε. πολλαπλασιάζονται. Άρχισαν δειλά να εμφανίζονται απόψεις περί εγκατάλειψης της νομοθεσίας για «μηδενική μετανάστευση» (Παπαδοπούλου Τ. 2002:4) και σταδιακής υιοθέτησης της αποδοχής νόμιμων μεταναστών για εργασία στο έδαφος της Ε.Ε. ή περί ανάγκης προσέλκυσης οικονομικών μεταναστών ενάντια στην πληθυσμιακή γήρανση της Ευρώπης που προκαλεί ασφυξία στα ασφαλιστικά ταμεία των κρατών μελών και στην πρωτοφανή (επικείμενη) μείωση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού της Ευρώπης τα επόμενα 50 χρόνια.<sup>27</sup>

Τα επιχειρήματα αυτά, αν και αληθινά, αποτελούσαν απλά το προκάλυμμα της ανάγκης υιοθέτησης κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ο πραγματικός λόγος για την ενασχόληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα ζητήματα της μετανάστευσης ήταν ότι συνδέονται ουσιαστικά με την καθιέρωση της ενιαίας αγοράς και της

---

<sup>26</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «.....Η μεταναστευτική πολιτική κοινοτικοποιήθηκε από την αρχή κατά ένα μέρος. Στην συνθήκη της Νίκαιας (2004) η οποία προηγήθηκε της Λισσαβόνας, αν ανατρέξει κανείς στο άρθρο 63 παρ. 3 που αφορούσε στη νόμιμη μετανάστευση, θα διαπιστώσει ότι η αρμοδιότητα ήταν πολύ συγκεκριμένη, πολύ περιορισμένη (νομοθετική αρμοδιότητα μόνον για είσοδο και διαμονή και τίποτε άλλο). Επομένως, εξ αρχής έδινε πολλά περιθώρια άσκησης πολιτικής από πλευράς των κ/μ. Δηλαδή κάθε κράτος μέλος ασκούσε τη δική του μεταναστευτική πολιτική κατά ένα μέρος και το υπόλοιπο μέρος προσπαθούσε να εφαρμόσει όσα συμφώνησαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τα της μετανάστευσης. Αυτό έγινε σκοπίμως γιατί δεν θέλανε να παραχωρήσουν ουσιαστικά τα κ/μ μεγάλο μέρος της αρμοδιότητάς τους στα ζητήματα μετανάστευσης στην Ε.Ε. ....».

<sup>27</sup> COM(2000) 757 τελικό. Ανακοίνωση Ε.Ε. για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης.

ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.<sup>28</sup> Δεν θα μπορούσε να υφίσταται, μετά την καθιέρωση της Συνθήκης Σένγκεν, ένας ελεύθερος χώρος κυκλοφορίας αγαθών υπηρεσιών και προσώπων (πολιτών της Ε.Ε.) εντός του χώρου Σένγκεν, χωρίς την ταυτόχρονη απόληψη αυτού του δικαιώματος και από τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν στο έδαφος της, δικαιώματος δηλαδή αντίστοιχου με τους πολίτες της Ε.Ε.. Επομένως έπρεπε να θεσπιστούν κανόνες για τους νόμιμους μετανάστες και την οριοθέτηση του τρόπου εισόδου και διαμονής τους εντός της Ε.Ε.

Η θέσπιση ενωσιακού κεκτημένου για τη μετανάστευση δεν ήταν εύκολη υπόθεση. Προέκυψαν δυσκολίες οι οποίες συνδέονταν τόσο με το πεδίο αυτής της δημόσιας πολιτικής<sup>29</sup> όπως προαναφέραμε όσο και με την ίδια τη δομή και λειτουργία της Ε.Ε.. Το σύστημα διακυβέρνησης της Ε.Ε. χαρακτηρίζεται από πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και δεν διαθέτει μόνο ένα κέντρο εξουσίας. Η ίδια πολυπλοκότητα συνοδεύει και τον τρόπο λήψης αποφάσεων εντός της Ε.Ε., με τα στάδια της προνομοθετικής και νομοθετικής διαδικασίας υιοθέτησης των κανόνων. Τέλος, ο τρόπος λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της ο οποίος βασίζεται σε πολιτικούς συσχετισμούς για τη λήψη μιας απόφασης, καθώς και η τυπική αλλά και η «άτυπη» πολλές φορές αλληλεπίδραση με τις εθνικές διοικήσεις και η συμμετοχή / εκπροσώπησή τους σε αυτή τη διαδικασία ενίοτε αποτελούν παράγοντες δυσχέρειας στην προώθηση του ενωσιακού κεκτημένου.

Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής περιλαμβάνει τόσο την ανάπτυξη κανόνων ή κανονισμών (ενωσιακό κεκτημένο) όσο και τη δημιουργία θεσμών ή πρωτοβουλιών για την προώθηση και

---

<sup>28</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Β): «...Ο κύριος λόγος για την προσπάθεια προώθησης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, κατά τη γνώμη μου έχει να κάνει με την υιοθέτηση του ενιαίου χώρου Σένγκεν. Από τη στιγμή που έχεις υιοθετήσει έναν εσωτερικά κοινό χώρο δεν γίνεται να μην συνδυαστεί το γεγονός αυτό με την ρύθμιση της εισόδου και της ενδο-κινητικότητας σε αυτόν τον χώρο, των υπηκόων τρίτων χωρών. Επομένως θα έπρεπε σταδιακά να “κοινοτικοποιηθεί” και το κομμάτι της εισδοχής σε αυτόν τον χώρο. Επομένως ήταν το Σένγκεν II (1990) το οποίο ουσιαστικά έδωσε την ώθηση για την προσπάθεια υιοθέτησης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής...»

<sup>29</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ): «...Σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ η διαμόρφωση κοινής μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί στόχο της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά τα κ-μ διατηρούν την αρμοδιότητα του καθορισμού των όγκων εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά τους και οι πρόσφατες συζητήσεις στο Συμβούλιο έδειξαν ότι αποφεύγουν να προχωρήσουν σε μια ερμηνεία αυτής της αναφοράς...».

εγκαθίδρυση αυτών των κανόνων (Tholen 2004:3). Η πρώτη κατηγορία αφορά κυρίως στη νομοθετική διαδικασία και στην έκδοση κανόνων δικαίου, ενώ η δεύτερη αφορά κυρίως σε μη-νομοθετικές δράσεις. Σε πρωτοβουλίες δηλαδή οι οποίες δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα αλλά αποτελούν εξίσου σημαντικό μέρος της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα μετανάστευσης (νόμιμης ή μη) και ασύλου. Τέτοιες δράσεις μη νομοθετικού χαρακτήρα αποτελούν τα διάφορα έγγραφα πολιτικού προσανατολισμού τα οποία εκδίδει η Ε.Ε. για τον τομέα της μετανάστευσης (π.χ. Πράσινη Βίβλος, Ανακοινώσεις, Οδικοί Χάρτες κ.α.). Στο μη νομοθετικό πλαίσιο εντάσσονται επίσης φορείς και πρωτοβουλίες που σχετίζονται με την προώθηση της πολιτικής και ειδικότερα με την εξωτερική διάσταση της πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Την επίδραση δηλαδή της εξωτερικής διακυβέρνησης της Ευρώπης στις τρίτες χώρες<sup>30</sup> (Schimmelfennig 2009:21). Τα μεθοδολογικά εργαλεία και μέσα τα οποία διαθέτει η Ε.Ε. συμπληρώνονται και με διαδικασίες χαρακτήρα “*soft law*” όπως για παράδειγμα η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (Caviedes 2004:295) που πλέον εφαρμόζεται και στον τομέα της μετανάστευσης<sup>31</sup> (Radaelli and Pasquier 2007:35).

Όπως προαναφέρθηκε, ο βασικός πυλώνας του πλαισίου διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, είναι η παραγωγή πρωτογενούς δικαίου. Το ενωσιακό κεκτημένο μετανάστευσης υιοθετείται από το 1999 όταν και τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) η οποία προέβλεπε τη μεταφορά των ζητημάτων της μετανάστευσης από τον 3<sup>ο</sup> πυλώνα στον 1<sup>ο</sup>.

---

<sup>30</sup> Όπως η Πολιτική Γειτνίασης Ε.Ε., οι συμφωνίες επανεισδοχής της Ε.Ε. με τρίτες χώρες, ή δράσεις στο πλαίσιο της Global Approach of Migration καθώς και της Μετανάστευσης και Ανάπτυξης. Σχετικά φόρα είναι η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία (EUROMED), το GFMD, η δράση Ε.Ε. – Ρωσία και Ε.Ε. – Η.Π.Α. κ.α.

<sup>31</sup> «Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού είναι μορφή αλληλεπίδρασης διαφόρων ελίτ όπου δεν αφορά απαραίτητα υιοθέτηση πολιτικών ή νομοθεσίας αλλά μπορεί να δημιουργήσει αλλαγή σε πολιτικές». Radaelli, C. and Pasquier, R. (2007) 'Conceptual Issues'. In Vink, M.P. and Graziano, P. (eds.) *Europeanisation: New research agendas* (Basingstoke: Palgrave/Macmillan).

Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), η πολιτική μετανάστευσης εντασσόταν, ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος στον 3<sup>ο</sup> πυλώνα, όπου εκεί η συνεργασία των κ/μ δεν ακολουθεί τις θεσμοθετημένες διαδικασίες λήψης απόφασης, αλλά έχει μάλλον τη μορφή διακρατικής συνεργασίας<sup>32</sup>. Ως εκ τούτου τα παραγόμενα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας δεν είχαν καμία νομική επίπτωση. Ο 3<sup>ος</sup> πυλώνας, όπως είχε σχεδιαστεί από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, προέβλεπε για τα κοινοτικά όργανα περιορισμένο ρόλο, χωρίς πραγματική δυνατότητα άσκησης ελέγχου επί των αποφάσεων των κρατών-μελών. Οι δυσχέρειες αυτές, κυρίως στον τομέα της λήψης αποφάσεων οδήγησαν στην τροποποίηση της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων με τη συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) η οποία περιλαμβάνει ουσιαστικές προτάσεις για τις «θεσμικές» βάσεις των πολιτικών της Ε.Ε., καθώς και της διαδικασίας εκδημοκρατισμού. Συγκεκριμένα, αλλάζει τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Edwards 1997:505), όπου ο ρόλος των κοινοτικών οργάνων θα είναι πιο ισόρροπος. Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση και τα δικαιώματα υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και η δικαστική συνεργασία σε αστικά θέματα, εφεξής εντάσσονται στον 1<sup>ο</sup> πυλώνα ακολουθώντας την «κοινοτική μέθοδο».<sup>33</sup> Μόνον η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις παραμένει στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα (διακυβερνητικής συνεργασίας), στον οποίο η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσθέτει την πρόληψη και την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

<sup>32</sup> Όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο Κ3 του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συνεργασία αυτή βασίζεται σε εννέα θέματα κοινού ενδιαφέροντος: το άσυλο, τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τη μετανάστευση, την καταπολέμηση των ναρκωτικών και της τοξικομανίας, την καταπολέμηση της απάτης σε διεθνές επίπεδο, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, την τελωνειακή συνεργασία και την αστυνομική συνεργασία

<sup>33</sup> Η κοινοτικοποίηση ("*communitisation*") σημαίνει ότι ένας τομέας ο οποίος, στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης υπάγεται στη διακυβερνητική μέθοδο (δεύτερος και τρίτος πυλώνας), μεταφέρεται στην κοινοτική μέθοδο (πρώτος πυλώνας). Η κοινοτική μέθοδος βασίζεται στην ιδέα ότι η υπεράσπιση του γενικού συμφέροντος των πολιτών της Ένωσης διασφαλίζεται καλύτερα όταν τα κοινοτικά όργανα διαδραματίζουν πλήρως το ρόλο τους στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, τηρώντας την αρχή της επικουρικότητας. Μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ (Μάιος 1999), οι πτυχές που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων και οι οποίες υπάγονταν προηγουμένως στη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις (τρίτος πυλώνας) «κοινοτικοποιήθηκαν» και μετά από μεταβατική περίοδο πέντε ετών θα διέπονται από την κοινοτική μέθοδο. Βλ. σχετικό ιστοχώρο της Ε.Ε.: [http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation_el.htm)

Η νομοθετική πρωτοβουλία για την εκπόνηση κανόνων ενωσιακού κεκτημένου<sup>34</sup> ανήκει, σύμφωνα και με τη Συνθήκη Ε.Ε.<sup>35</sup>, στην **Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission / CION)**<sup>36</sup>. Από αυτήν προέρχεται σε ποσοστό 85% οι κανόνες δικαίου της Ένωσης (Van Schendelen and Roger Scully 2003:1-132). Η προ-νομοθετική διαδικασία για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης, το στάδιο δηλαδή πριν την έκδοση του σχεδίου κανόνα δικαίου (π.χ. Οδηγία ή Κανονισμός) περιλαμβάνει την έκδοση από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής (κατόπιν εντολής του Συμβουλίου της Ε.Ε.) της λεγόμενης Πράσινης Βίβλου (“Green Paper”) ή μιας Ανακοίνωσης με την οποία η Επιτροπή αναλύει τις σκέψεις της γύρω από την ανάγκη θέσπισης ενωσιακής ρύθμισης και έκδοσης νομοθετικού κειμένου για τη συγκεκριμένη πτυχή μεταναστευτικής πολιτικής (συνήθως επικαλείται το γεγονός της ανάγκης σύγκλισης των εθνικών νομοθεσιών στο θέμα αυτό).

---

<sup>34</sup> «...Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής, το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερισχύει των εθνικών δικαίων των κρατών μελών. Η αρχή της υπεροχής ισχύει για όλες τις ευρωπαϊκές πράξεις οι οποίες διαθέτουν δεσμευτική ισχύ. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν, συνεπώς, να εφαρμόσουν εθνικό κανόνα που αντιβαίνει στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Το ΔΕΕ καθιέρωσε την αρχή της υπεροχής με την απόφαση **Costa κατά Enel** της 15<sup>ης</sup> Ιουλίου 1964. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αναφέρει ότι, δίκαιο που απορρέει από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ενσωματώνεται στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, τα οποία υποχρεούνται να το σέβονται. Επομένως, το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερέχει των εθνικών δικαίων. Έτσι, εάν ένας εθνικός κανόνας αντιβαίνει σε μία ευρωπαϊκή διάταξη, οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να εφαρμόσουν την ευρωπαϊκή διάταξη. Το εθνικό δίκαιο δεν ακυρώνεται ούτε καταργείται, αλλά αναστέλλεται η υποχρεωτική ισχύς του. Η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των εθνικών δικαιωμάτων είναι απόλυτη. Έτσι, ισχύει για όλες οι ευρωπαϊκές πράξεις που έχουν υποχρεωτική ισχύ, ανεξαρτήτως εάν απορρέουν από το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο. Επίσης, όλες οι εθνικές πράξεις υπόκεινται στην εν λόγω αρχή, οποία και αν είναι η φύση τους: νόμος, κανονισμός, διάταγμα, διάταξη, εγκύκλιος, κλπ., ανεξάρτητα από το εάν τα κείμενα αυτά έχουν εκδοθεί από την εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία του κράτους μέλους. Η δικαστική εξουσία υπόκειται επίσης στην αρχή της υπεροχής. Πράγματι, το δίκαιο που παράγεται από τη δικαστική εξουσία, δηλαδή η νομολογία, πρέπει να είναι σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει εκτιμήσει ότι τα εθνικά συντάγματα υπόκεινται επίσης στην αρχή της υπεροχής. Επομένως, εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να μην εφαρμόζει τις διατάξεις συντάγματος που είναι αντίθετες προς το ευρωπαϊκό δίκαιο....». Για την αντιγραφή από URL της Ε.Ε.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114548\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_el.htm)

<sup>35</sup> Άρθρα 211 & 212 Συνθήκης ΕΚ όπως ισχύει, όπου το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο της Ε.Ε. αποφασίζουν από κοινού.

<sup>36</sup> Τα ζητήματα μετανάστευσης τίθενται υπό την αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων (με Γεν. Δ/τη τον *Ruete Matthias*) της Commission και συγκεκριμένα της Διεύθυνσης Β' Μετανάστευσης και Ασύλου (η οποία ασχολείται με θέματα νόμιμης μετανάστευσης και ασύλου). Επικεφαλής της Διεύθυνσης Β' είναι ο Laurent Muschel και αποτελείται από τρία Τμήματα, το Τμήμα Β1 (Μετανάστευσης και Ένταξης), το Τμήμα Β2 (Ασύλου και σχέση με ΕΑΣΟ) και το Τμήμα Β3 (Ταμείο Μετανάστευσης και Ασύλου). Βλ. ενδεικτικό Οργανόγραμμα: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/who-we-are/dg-home-affairs-chart/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/who-we-are/dg-home-affairs-chart/index_en.htm)

Ακολουθώς συντάσσεται σχετικό ερωτηματολόγιο για το εν λόγω θέμα, στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης (γραπτής και προφορικής εθνικών διοικήσεων / κοινωνικών εταιρών και φορέων) που απορρέει από την εκδοθείσα, για το εν λόγω θέμα, Πράσινη Βίβλο ή Ανακοίνωση, και το οποίο αποστέλλεται στα κράτη μέλη για σχόλια. Η διαδικασία αυτή υιοθετείται από το 2004 και έπειτα, επί θητείας Επιτρόπου Franco Frattini και όπως αναφέρει ο Bertozzi (2007:7) είναι η πρώτη φορά κατά την οποία εγκαινιάζεται διαβούλευση κατά την οποία δεν λαμβάνουν μέρος μόνον οι διοικήσεις των κρατών μελών αλλά και οι ιδιώτες “*stake holders*”. Η πραγματικότητα βέβαια αυτής της υιοθέτησης μιας «εκ των κάτω προς τα πάνω» (“*bottom-up*”) διαδικασίας επιρροής απέχει κατά πολύ από τα λεγόμενα του Bertozzi. Υιοθετήθηκε ως πρακτική ασφάλειας δικαίου (μεγαλύτερη δυνατή αποδοχή) ώστε να αποφεύγονται περιπτώσεις απόρριψης νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Παρά ταύτα, αποτελεί το πρώιμο στάδιο κατά το οποίο ένα κράτος μέλος δύναται να θέσει τις επιδιώξεις του και τα διαπραγματευτικά του όρια.

Παράλληλα, εκτός του ερωτηματολογίου, ετοιμάζεται και ένα σχέδιο μελέτης επιπτώσεων (“*impact assessment*”) στο πλαίσιο της βέλτιστης νομοθέτησης (“*better regulation*”), το οποίο ανατίθεται σε εξωτερικό συνεργάτη. Κατόπιν, συγκεντρώνονται τόσο οι απαντήσεις κρατών μελών, εταιρών και φορέων επί του ερωτηματολογίου όσο και η μελέτη επιπτώσεων του εξωτερικού συνεργάτη (εξωτερικό επίπεδο διαδικασίας) και συντάσσεται από την Επιτροπή ξεχωριστή μελέτη, μικρότερης έκτασης, στην οποία ενσωματώνονται και τα σχόλια όλων των εμπλεκομένων (εσωτερικό επίπεδο διαδικασίας) με το σχετικό θέμα, Γενικών Δ/νσεων της (Hooghe and Nugent 2006:147). Στη συνέχεια συντάσσεται το σχέδιο του υπό έκδοση κανόνα δικαίου και προωθείται όλο το πακέτο (σχέδιο και μελέτες) στο Κολλέγιο Επιτρόπων<sup>37</sup> το οποίο

---

<sup>37</sup> Το Κολλέγιο των Επιτρόπων αντιπροσωπεύει την κορυφή του συνολικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που περιλαμβάνει περί τις 40 διαφορετικές υπηρεσίες. Το Κολλέγιο των Επιτρόπων φέρει την πολιτική ευθύνη των δράσεων που αναλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ η υλοποίησή τους ανατίθεται στους Γενικούς Διευθυντές και Προϊσταμένους Υπηρεσιών που έχουν διοικητικές αρμοδιότητες. Πηγή: Ιστοχώρος Κυπριακής Προεδρίας Συμβουλίου Ε.Ε. (Ιούνιος – Δεκέμβριος 2012) <http://www.cy2012.eu/el/page/home> Επίσης, Προσωπική Συνέντευξη (B).

εγκρίνει το σχέδιο. Ακολούθως, υποβάλλεται και στο Συμβούλιο ΔΕΥ για έγκριση ως τελικό σχέδιο του υπό εκπόνηση νομικού κανόνα. Έκτοτε ξεκινά η συζήτηση στην αντίστοιχη Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε.. Στη διαδικασία αυτή εντάσσεται ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις καθώς και η συμμετοχή των εθνικών διοικήσεων.

Η έναρξη διαπραγματεύσεων επί του σχεδίου Οδηγίας ή Κανονισμού<sup>38</sup> πραγματοποιείται στο κατώτατο στάδιο διοικητικής πυραμίδας των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων<sup>39</sup> (Δ.Ε.Υ.). Είναι οι **Ομάδες Εργασίας**<sup>40</sup> (**Working Groups**) του Συμβουλίου<sup>41</sup> της Ε.Ε. (Παπαγιάννης 1999:50) ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στις οποίες μετέχουν οι εκπρόσωποι των διοικητικών υπηρεσιών των κρατών μελών και της Επιτροπής. Τα θέματα τα οποία αφορούν αποκλειστικά στη νόμιμη μετανάστευση (δηλ. είσοδος

---

<sup>38</sup> «...Οι στόχοι που ορίζονται στις συνθήκες της ΕΕ επιτυγχάνονται μέσω διαφόρων νομοθετικών πράξεων. Μερικές έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, άλλες όχι. Ορισμένες ισχύουν για όλες τις χώρες της ΕΕ, άλλες για μερικές μόνον από αυτές: Οι κανονισμοί είναι δεσμευτικές νομοθετικές πράξεις. Η εφαρμογή τους σε όλες τις χώρες μέλη της ΕΕ είναι υποχρεωτική. Οι οδηγίες είναι νομοθετικές πράξεις που ορίζουν έναν στόχο τον οποίο πρέπει να επιτύχουν όλες οι χώρες μέλη της ΕΕ. Ωστόσο, η κάθε χώρα αποφασίζει η ίδια τον τρόπο με τον οποίο θα επιτύχει τον επιδιωκόμενο στόχο. Οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές μόνον για αυτούς στους οποίους απευθύνονται (π.χ. μια χώρα της ΕΕ ή μια μεμονωμένη εταιρεία) και ισχύουν άμεσα. Αντίθετα, οι συστάσεις δεν είναι δεσμευτικές. Τέλος, οι γνώμες είναι ένα εργαλείο που επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να εκφράζουν μια άποψη με μη δεσμευτικό τρόπο, δηλαδή χωρίς να επιβάλλουν νομικές υποχρεώσεις στους αποδέκτες. Οι γνώμες δεν είναι δεσμευτικές. Εκδίδονται από τα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ (την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο), την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Κατά την κατάρτιση των νόμων, οι επιτροπές διατυπώνουν τη γνώμη τους με βάση τη συγκεκριμένη οπτική γωνία περιφερειακών, οικονομικών ή κοινωνικών παραγόντων...». Για την αντιγραφή: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index\\_el.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_el.htm)

<sup>39</sup> Θέματα μετανάστευσης και ασύλου υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.), η δε σύνθεσή του αφορά σε Υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών των κ/μ. Συνέρχεται κάθε δυο μήνες περίπου για να συζητεί την ανάπτυξη και υλοποίηση συνεργασίας και κοινών πολιτικών στον εν λόγω τομέα. Το Συμβούλιο δεν έχει μόνον νομοθετικές αρμοδιότητες αλλά και εκτελεστικές, ελεγκτικές, συντονιστικές και την εκπόνηση προϋπολογισμού της Ένωσης.

<sup>40</sup> Βλ. σχετικά, σημείωμα της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου της Ε.Ε. προς τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κρατών μελών υπ. αριθμ. 11926/15.7.2014 (POLGEN 117) και θέμα: «Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου». Παρατίθεται στο Παράρτημα καθώς και εδώ: <http://www.consilium.europa.eu/council/committees-and-working-parties?lang=el>

<sup>41</sup> Το Συμβούλιο της Ε.Ε. (“Council of the European Union”) είναι το θεσμικό όργανο εκείνο, το οποίο όχι μόνον θα εγκρίνει την πρόταση Οδηγίας ή Κανονισμού και την Ομάδα Εργασίας στην οποία θα συζητηθεί το εν λόγω σχέδιο κοινοτικού κεκτημένου για τη μετανάστευση, αλλά τελικώς και θα ψηφίσει το τελικό κείμενο αυτού. Το Συμβούλιο αποτελείται από τους υπουργούς των κ/μ της Ε.Ε. και συνεδριάζει υπό εννέα διαφορετικές συνθέσεις ανάλογα με τα υπό εξέταση θέματα. Λόγου χάρη, η σύνθεση «Γενικές Υποθέσεις και Εξωτερικές Σχέσεις» απαρτίζεται από Υπουργούς Εξωτερικών, η σύνθεση «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» από Υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών, κλπ., βλ.: <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=el>

και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών),<sup>42</sup> συζητούνται κυρίως στην **Ομάδα Εργασίας Ένταξη - Μετανάστευση - Απομάκρυνση (ή Μετανάστευση - Εισδοχή)**<sup>43</sup> του Συμβουλίου της Ε.Ε. καθώς και στην **Επιτροπή Μετανάστευσης και Ασύλου (C.I.A.)**<sup>44</sup> της **Commission (CION)**. Σε αυτές τις Ομάδες διενεργούνται όλες οι τυπικές και άτυπες μορφές ζυμώσεων, εμφανίζονται αντιδικίες ή συμμαχίες των κρατών μελών για την υπεράσπιση των εθνικών τους επιδιώξεων. Είναι πεδίο προώθησης επιρροών των κρατών μελών επί της διαδικασίας αποφάσεων της Ε.Ε. (*“bottom up” προσέγγιση*). Παράλληλα είναι και πεδία κοινωνικοποίησης (Trondal 2002:3) των εκπροσώπων των εθνικών διοικήσεων. Οι εθνικοί αντιπρόσωποι που μετέχουν σε αυτές τις Ομάδες Εργασίας είναι μπροστά στις διαδικασίες που διαμορφώνουν μια ευρωπαϊκή πολιτική (Hanf 1982:159). Οι επιρροές τις οποίες δέχονται από τις Βρυξέλλες, λειτουργούν συμπληρωματικά με αυτές τις οποίες δέχονται από τους εθνικούς θεσμούς για ενσωμάτωση του ενωσιακού κεκτημένου. Εξαρτώνται από τη διάρκεια (για πόσο διάστημα) και από την ένταση (πόσο τακτικά) της συμμετοχής των εκπροσώπων. Ο Van Keulen (2003:13) συσχετίζει την επιτυχή συμμετοχή ενός κράτους μέλους με την ποιότητα των εθνικών του εκπροσώπων, δηλαδή τις δεξιότητες, την εμπειρία και τη γνώση που διαθέτουν επί των διαδικασιών της Ε.Ε.. Οι εκπρόσωποι θα πρέπει να διαθέτουν μεταξύ άλλων (τυπικών ή μη) προσόντων και την διορατικότητα προκειμένου να προκαταλάβουν δυσάρεστες επιπτώσεις που μπορεί να έχει η υιοθέτηση μιας διάταξης Οδηγίας για τη χώρα του. Επομένως απαιτείται τόσο διαπραγματευτική ικανότητα (Πασσάς – Τσέκος 2009:55), όσο και επίγνωση του αντικειμένου σε βάθος. Η έλλειψη κάποιων εξ αυτών των χαρακτηριστικών αντισταθμίζεται από την εμπειρία λόγω συμμετοχής στις διαδικασίες.

---

<sup>42</sup> Υπάρχουν και άλλες Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου για τα θέματα παράνομης μετανάστευσης, ασύλου κ.α. όπως η Ο.Ε. Σύνορα, η Ο.Ε. Schengen κ.α. (βλ. ανωτέρω υποσημείωση υπ. αριθμ. 37)

<sup>43</sup> Ως βασική της αρμοδιότητα έχει την επεξεργασία, σε τεχνικό και διοικητικό επίπεδο, όλων των νομοθετικών πρωτοβουλιών που υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο για τα ζητήματα της μετανάστευσης και ασύλου και αποτελείται από εκπροσώπους των διοικήσεων των κρατών μελών της Ε.Ε. Εκεί λαμβάνει χώρα η κατ' άρθρο συζήτηση και η προσπάθεια επίτευξης συμφωνίας.

<sup>44</sup> Είναι όργανο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όχι του Συμβουλίου, με κύρια αρμοδιότητα την επεξεργασία, σε προπαρασκευαστικό στάδιο, όλων των νομοθετημάτων που αφορούν στα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου, πριν αυτά υποβληθούν στο Συμβούλιο Ε.Ε



Το αμέσως επόμενο επίπεδο διαπραγμάτευσης, από αυτό των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., αφορά σε συγκεκριμένες επιτροπές, οι οποίες τυπικά δεν βρίσκονται εντός «ιεραρχικού σχήματος» των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., αλλά σε επίπεδο παράλληλο με αυτό της λεγόμενης Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA / COREPER) και ουσιαστικά υποβοηθούν το έργο της. Αυτές οι επιτροπές αποτελούνται στη σύνθεσή τους από διπλωμάτες και ανώτερους εθνικούς αξιωματούχους των κ/μ και διαθέτουν συμβουλευτικές, όχι αποφασιστικές αρμοδιότητες (Πασσάς – Τσέκος 2009:51). Αναφερόμαστε στην **Ομάδα**<sup>45</sup> **Υψηλού Επιπέδου «Άσυλο και Μετανάστευση» (HLWG)** η οποία έχει ως στόχο μεταξύ άλλων, την αντιμετώπιση της κατάστασης στις σημαντικότερες χώρες προέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών (Τσίπα 2002: 100) και στη **Στρατηγική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA)**<sup>46</sup> που έχει ως πρωταρχικό ρόλο την προετοιμασία των εργασιών της Ε.Μ.Α.. Σε αυτό το δεύτερο επίπεδο, ένα κράτος μέλος έχει τα περιθώρια, αν και λιγότερα σε σχέση με το επίπεδο των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου, να βελτιώσει τη «χαμηλή» επίδοση του ως προς την προώθηση των συμφερόντων του. Μπορεί ακόμη και εδώ, με τις κατάλληλες ενέργειες (παρεμβάσεις, επιδίωξη συμμαχιών, έγγραφη δημοσιοποίηση των θέσεων του) να επηρεάσει τη διαδικασία υιοθέτησης του κανόνα δικαίου.

---

<sup>45</sup> Η HLWG συγκροτήθηκε το 1998 από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της Ε.Ε. το οποίο και ενέκρινε την εντολή της λειτουργίας της, στις 25-26.01.1999. Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων ενέκρινε την εντολή της στις 4.6.2002. Στόχος της παραπάνω ομάδας είναι η αντιμετώπιση της κατάστασης στις σημαντικότερες χώρες προέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, με συγκεκριμένα καθήκοντα, την κατάρτιση καταλόγου και την επισκόπηση των υπαρχουσών πρωτοβουλιών, την κατάρτιση καταλόγου με τις κυριότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης αιτούντων άσυλο και μεταναστών, την περαιτέρω ανάλυση της κατάστασης σε κάποιες από τις παραπάνω χώρες όσον αφορά στα αίτια, στα αποτελέσματα ενδεχόμενου περιορισμού της οικονομικής μετανάστευσης, στις ανάγκες σε ανθρωπιστική βοήθεια, στην εξεύρεση των δυνατοτήτων διαφόρων τύπων συνεργασιών, όπως αστυνομική κ.α., την ένδειξη των τρόπων ανάπτυξης της συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία των Προσφύγων (UNHCR) και με άλλους κυβερνητικούς, διακυβερνητικούς και μη-κυβερνητικούς οργανισμούς. Βλ. στο Παράρτημα ενδεικτικό παράδειγμα από Σημείωμα της Προεδρίας του Συμβουλίου προς την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA) και το Συμβούλιο, με θέμα: "Εντολή της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση: Κατάρτιση σχεδίων δράσης για ορισμένες από τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών", 5264/2/99 **LIMITE**, JAI 1, AG 1, 22.01.1999.

<sup>46</sup> Η σύνθεσή της περιέχει τόσο διπλωμάτες, όσο και ανώτατους δημοσίους υπαλλήλους των κρατών μελών της Ε.Ε. ανάλογα με την ημερήσια διάταξη του υπό συζήτηση θέματος και τη βούληση του κάθε κράτους μέλους. Περί αρμοδιοτήτων και μέλλον SCIFA βλ. Σημείωμα Γ.Γ. Συμβουλίου Ε.Ε. 12996/9.9.2014 **LIMITE** (JAI 660/ASIM 72).

Το τρίτο επίπεδο διαπραγμάτευσης και ουσιαστικά ένα στάδιο πριν το Συμβούλιο της Ε.Ε. στο οποίο και θα οριστικοποιηθεί το κείμενο του κανόνα δικαίου, είναι αυτό της **Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (E.M.A. – COREPER)**<sup>47</sup> η οποία έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου της Ε.Ε. Αποτελείται από πρέσβεις των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (μόνιμους αντιπρόσωπους). Ως προς τα ζητήματα μετανάστευσης η Ε.Μ.Α. ουσιαστικά αποτελεί τον συνδετικό κρίκο ανάμεσα στο Συμβούλιο Δ.Ε.Υ. και τις Ομάδες Εργασίας (είτε του Συμβουλίου είτε της Επιτροπής). Είναι το πεδίο εκείνο στο οποίο αν επιτευχθεί πολιτική συμφωνία του υπό συζήτηση κανόνα δικαίου για τη μετανάστευση, προωθείται ως «σημείο Α»<sup>48</sup> στο Συμβούλιο Δ.Ε.Υ. για απλή επικύρωση. Αν δεν επιτευχθεί

---

<sup>47</sup> Η Ε.Μ.Α. (“Coreper”) αντλεί τη νομική της βάση από το άρθρο 207 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Η COREPER κατέχει κεντρική θέση στο κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων όπου είναι ταυτόχρονα αρχή διαλόγου (μεταξύ των μόνιμων αντιπροσώπων και καθενός από αυτούς με την κυβέρνηση του) και πολιτικού ελέγχου (προσανατολισμού και εποπτείας των εργασιών των ομάδων εμπειρογνομόνων). Είναι επιφορτισμένη να εξετάζει προηγουμένως τους φακέλους που περιέχονται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου (προτάσεις και σχέδια πράξεων που υποβάλλονται από την Επιτροπή). Στο επίπεδο των εργασιών της, καταβάλλει προσπάθειες για την επίτευξη συμφωνίας σε κάθε φάκελο, σε αντίθετη περίπτωση, μπορεί να υποβάλει κατευθύνσεις στο Συμβούλιο. Επιπλέον, η ημερήσια διάταξη των συνεδριάσεων του Συμβουλίου καταρτίζεται σύμφωνα με την πρόοδο των εργασιών της Coreper. Η ημερήσια διάταξη χωρίζεται σε σημεία Α που προορίζονται για έγκριση χωρίς συζήτηση κατόπιν συμφωνίας σε επίπεδο Coreper και σε σημεία Β που υπόκεινται σε συζήτηση. Η Coreper ενεργεί με βάση δύο σχηματισμούς:

\*την Coreper I, που αποτελείται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους και καλύπτει θέματα τεχνικού χαρακτήρα, και

\*την Coreper II, που αποτελείται από τους πρέσβεις και ασχολείται με θέματα πολιτικού, εμπορικού, οικονομικού ή θεσμικού χαρακτήρα.

Οι αρμοδιότητες της Coreper εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων του Συμβουλίου εκτός από τα γεωργικά ζητήματα για τα οποία η ειδική επιτροπή γεωργίας προετοιμάζει τους φακέλους του Συμβουλίου Γεωργίας. Όταν το Συμβούλιο προβλέπει την ύπαρξη ειδικής επιτροπής όπως στην περίπτωση της ΚΕΠΠΑ με την επιτροπή πολιτικής και ασφάλειας ή στην περίπτωση της απασχόλησης με την επιτροπή απασχόλησης, οι επιτροπές αυτές λειτουργούν τηρώντας τις αρμοδιότητες της Coreper. Βλ.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/coreper\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_el.htm)

<sup>48</sup> Ως «σημεία Β» αποκαλούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ε.Ε., για τα οποία δεν έχει καταστεί δυνατό να επιτευχθεί συμφωνία των κ/μ κατά τα προηγούμενα στάδια της διαδικασίας συζήτησης, στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., στις συνεπικουρούμενες Ομάδες Εργασίας του Coreper (HLWG, SCIFA) ή στο ίδιο το Coreper. Είναι εξαιρετικά σπάνιες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο Δ.Ε.Υ. για τα μεταναστευτικά ζητήματα, έχει βρεθεί στη δύσκολη θέση, να πρέπει να επιτύχει πολιτική συμφωνία σε έναν κανόνα ο οποίος εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη της συνεδριάσής του, ως σημείο Β. Συνήθως αποφεύγεται η προώθηση από το Coreper στο Συμβούλιο ΔΕΥ, τέτοιου είδους σχεδίων νομοθετικών πράξεων και προτιμάται η επαναδιαπραγμάτευση στις Ομάδες Εργασίας για εκ νέου συμφωνία.

συμφωνία, τότε επιστρέφει πίσω στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. για νέο κύκλο συζητήσεων<sup>49</sup> με στόχο την επίτευξη συμφωνίας.

Συνήθως, κατά μεγάλο ποσοστό (άνω του 85%) οι αποφάσεις<sup>50</sup> σε θέματα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Δ.Ε.Υ., έχουν ληφθεί προηγουμένως από το COREPER πριν φτάσουν στο Συμβούλιο. Σε αυτό το επίπεδο τα περιθώρια ελιγμών τα οποία διαθέτει ένα κράτος μέλος για να επηρεάσει τις διατάξεις ενός κανόνα δικαίου αρχίζουν και περιορίζονται. Η νέα διαδικασία λήψης απόφασης μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας<sup>51</sup> αλλά και πολιτικές σκοπιμότητες δεν ευνοούν σε αυτό το υψηλό επίπεδο την σύναψη συμμαχιών από ένα κράτος χαμηλής διεθνούς ισχύος. Εάν ένα κράτος μέλος δεν έχει συγκροτήσει νωρίτερα συμμαχίες μη έχοντας τα κατάλληλα επιχειρήματα τα οποία θα οδηγήσουν σε αλλαγή των διατάξεων που αντίκεινται στα συμφέροντά του, τότε υπάρχει ο κίνδυνος της απομόνωσης έναντι των λοιπών κ/μ.

Το πέρας της διαδικασίας διαπραγμάτευσης από το COREPER ακολουθεί η πολιτική έγκριση του ενωσιακού κανόνα από το αμέσως επόμενο χρονικά, Συμβούλιο Ε.Ε., είτε αυτό είναι Συμβούλιο ΣΓΕΣ, είτε ΔΕΥ (Lavenex and Wallace 2005:463), ή ακόμη και Συμβούλιο για την Ανταγωνιστικότητα της Ε.Ε.. Για να ολοκληρωθεί και τυπικά η έκδοση του κανόνα δικαίου, δηλαδή να ακολουθήσει ο λεκτικός έλεγχος (linguistic) από γλωσσομαθείς νομικούς και να δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., θα πρέπει το κείμενο πρώτα να εγκριθεί και από την Ολομέλεια του Κοινοβουλίου της Ε.Ε. στο πλαίσιο του νέου τρόπου λήψης απόφασης.<sup>52</sup> Το κείμενο προωθείται στις αντίστοιχες

---

<sup>49</sup> Αν έχει εξαντληθεί το θέμα στις Ο.Ε., τότε προωθείται σε κάθε περίπτωση, ως έχει, στο Συμβούλιο και καλείται εκείνο να επιτύχει πολιτική συμφωνία επί του κανόνα δικαίου.

<sup>50</sup> Γενικά για τις αρμοδιότητες της EMA / Coreper: Πασσάς Αργ. – Τσέκος Θεοδ.: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία. Εκδόσεις Παπαζήση, 2009, σελ. 52 κ.ε.

<sup>51</sup> Άρθρο ευρωβουλευτών Corbett Richard - Inigo de Vigo: «Μια συνθήκη για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των θεσμών». Μάρτιος 2008. Δικτυακός τόπος προβληματισμού «Ευρωπαϊκή Πρόκληση»: <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&lang=1>

<sup>52</sup> Η διαδικασία συναπόφασης καθιερώθηκε με η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992), ενώ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) διευρύνθηκε και έγινε πιο αποτελεσματική. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, μετονομάστηκε σε «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και έγινε η βασική νομοθετική διαδικασία στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία θέτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ίδιο επίπεδο με το

προπαρασκευαστικές ομάδες εργασίας (π.χ. Αρμόδια Επιτροπή LIBE)<sup>53</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οι οποίες και θα το προωθήσουν στην Ολομέλεια προς ψήφιση. Εάν εγκριθεί<sup>54</sup> από την Ολομέλεια του Κοινοβουλίου τότε σε επόμενο Συμβούλιο Ε.Ε. εκδίδεται η κοινή θέση Συμβουλίου και Κοινοβουλίου της Ε.Ε. και ακολουθούνται οι τυπικές διαδικασίες δημοσίευσης. Τα περιθώρια επιρροών του νομοθετικού κανόνα ή δυνατότητας προώθησης των εθνικών επιδιώξεων ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. σε αυτό το επίπεδο διαπραγμάτευσης, έχουν σχεδόν εξαντληθεί.

Η διαδικασία λήψης απόφασης για τα ζητήματα διαμόρφωσης ενωσιακού κεκτημένου για τη νόμιμη μετανάστευση μετεξελισσεται<sup>55</sup> με το δικό της

---

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ευρύ φάσμα τομέων (για παράδειγμα οικονομική διακυβέρνηση, μετανάστευση, ενέργεια, μεταφορές, περιβάλλον, προστασία των καταναλωτών, κ.λπ.). Η μεγάλη πλειονότητα των ευρωπαϊκών νόμων θεσπίζονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Βλ. σχετικό ιστοχώρο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/0080a6d3d8/Ordinary-legislative-procedure.html>

<sup>53</sup> Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή αλλιώς «Πολιτικές Ελευθερίες Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» συμμετέχει, εκπροσωπώντας το Κοινοβούλιο στη συνήθη νομοθετική διαδικασία υιοθέτησης ενός ενωσιακού κανόνα δικαίου που αφορά στα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου. Οι διαπραγματεύσεις και ο διάλογος επί ενός συγκεκριμένου νομικού κανόνα είναι τριμερές: (α) της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. του κράτους μέλους δηλαδή που ασκεί την Προεδρία εκείνη τη χρονική στιγμή και εκπροσωπεί το Συμβούλιο, (β) του Εισηγητή της αντίστοιχης ομάδας εργασίας από πλευράς Κοινοβουλίου το οποίο και εκπροσωπεί και (γ) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πηγή: Κοσμίδης Μιχαήλ: Εργαστήριο προετοιμασίας για την Κυπριακή Προεδρία (Ιούλιος 2012 – Δεκέμβριος 2012). Λευκωσία 21-23 Μαρτίου 2011. Περαιτέρω ενημερωτικό υλικό περί Κοινοβουλευτικής Επιτροπής LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu/committees/el/libe/home.html>

<sup>54</sup> Διότι εάν δεν συμφωνήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δεν εγκρίνει δηλαδή το κείμενο του κανόνα δικαίου το οποίο έχει συμφωνήσει το Συμβούλιο, ενεργοποιείται ο μηχανισμός που προβλέπει το άρθρο 294 της ΣυνθΛΕΕ (διαδικασία των τριών αναγνώσεων). Όπως αναφέρεται στην Προσωπική Συνέντευξη (B): «...αποτελεί μια εξαιρετικά σπάνια περίπτωση για την οποία καταβάλλονται προσπάθειες από τα εμπλεκόμενα μέρη να μην οδηγηθούν εκεί...».

<sup>55</sup> Αναφερθήκαμε πρωτύτερα για τις θεσμικές αλλαγές επί των ζητημάτων μετανάστευσης έως και την υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997, σε ισχύ 1999). Οι αποφάσεις για τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου λαμβάνονται ομόφωνα. Στη Συνθήκη της Νίκαιας (2001) οι σημαντικότερες αλλαγές οι οποίες αφορούσαν στα ζητήματα μετανάστευσης σχετίζονταν με την επέκταση (σε ορισμένους τομείς μεταναστευτικών πολιτικών) της διαδικασίας της ειδικής πλειοψηφίας (και όχι της ομοφωνίας όπως ίσχυε έως τότε) στη βάση της διαδικασίας συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με ετεροχρονισμένη εφαρμογή (μετά τη 1η Μαΐου 2004). Όμως, για τα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης (είσοδος, διαμονή, εγκατάσταση και ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη της Ε.Ε.) τα οποία περιλαμβάνονται στον Τίτλο IV και στο άρθρο 63 § 3 της Συνθήκης Ε.Κ., εξακολουθεί να ισχύει η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία. Δηλαδή η διαδικασία της συναπόφασης (μετά την 1η Μαΐου 2004) ισχύει για τις υπόλοιπες θεματικές των πολιτικών μετανάστευσης (πολιτικές ασύλου, παράνομης μετανάστευσης, θεωρήσεων κλπ) οι οποίες εμπεριέχονται στα άρθρα 62 και στις υπόλοιπες παραγράφους του άρθρου 63 Συνθήκης ΕΚ εκτός αυτής για τη νόμιμη μετανάστευση. Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007), τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης περιέχονται πλέον στο άρθρο 79, αντί του άρθρου 63 § 3 της Συνθήκης των Ε.Κ.. Μεταξύ άλλων αλλαγών, εισάγονται περαιτέρω δυνατότητες στην Ένωση περί της σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής με στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν

τρόπο. Ξεκινώντας από τη «διαδικασία συναπόφασης», ακολούθως στην ομοφωνία και έπειτα στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία»<sup>56</sup> με βάση τη Συνθήκη Λειτουργίας της Ε.Ε.<sup>57</sup> (ΣΛΕΕ) με την αποφασιστική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία. Το ουσιαστικό περιεχόμενο των αποφάσεων (της Ε.Ε.) διαμορφώνεται από τις προϋποθέσεις που θέτουν οι κανόνες της διαδικασίας (Luhmann, Heiko, et al 1998:92). Η συζήτηση μεταξύ των αναλυτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη ξεκινήσει και αφορά στα οφέλη ή μη από την εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>58</sup> στην αποφασιστική

---

πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους, ενώ ως προς τα ζητήματα λήψης αποφάσεων, η συνήθης νομοθετική διαδικασία επεκτείνεται σε όλες τις τομεακές πολιτικές της Ε.Ε. μεταξύ των οποίων και σε αυτήν της νόμιμης μετανάστευσης. Βιτσεντζάτος Αθανάσιος: Η Μετανάστευση ως Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εργασία Β' εξαμήνου. Ακαδημαϊκό έτος 2008-2009. Μάθημα Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Διδάσκων Χ. Κουταλάκης. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική» Σχολή Ν.Ο.Π.Ε., Τμήμα Π.Ε.Δ.Δ., Τομέας Διοικητικής Επιστήμης. Πανεπιστήμιο Αθηνών.

<sup>56</sup> «Η διαδικασία συναπόφασης όπως προβλέπεται στο άρθρο 251 της συνθήκης ΕΚ διατηρείται χωρίς καμία τροποποίηση. Αποτελεί την «συνήθη νομοθετική διαδικασία», οι όροι της οποίας αναλύονται λεπτομερώς στα άρθρα I-34 και III-396 του Συντάγματος.

Οι ευρωπαϊκοί νόμοι και οι νόμοι-πλαίσια θα θεσπίζονται, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών, σύμφωνα με την συνήθη νομοθετική διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο III-396. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την απλοποίηση των διατάξεων, οι οποίες στην ισχύουσα συνθήκη προβλέπουν τη συναπόφαση: οι αναφορές στην πρόταση της Επιτροπής και στη διαδικασία συναπόφασης εντάσσονται στην αναφορά απλώς και μόνον του νόμου ή του νόμου-πλαισίου. Έτσι, όταν ένα άρθρο αναφέρεται σε έναν νόμο ή έναν νόμο-πλαίσιο, αυτό συνεπάγεται αυτόματα ότι εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Εάν πρόκειται για νόμο ή για νόμο-πλαίσιο του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου, εφαρμόζεται ειδική νομοθετική διαδικασία.

Το Σύνταγμα επεκτείνει ουσιαστικά την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας δίνοντας έτσι περισσότερη εξουσία στο Κοινοβούλιο όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων. Εξάλλου, αυτή η γενίκευση της διαδικασίας συναπόφασης συμβαδίζει, αφενός, με την επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε άλλες είκοσι διατάξεις, οι οποίες σήμερα απαιτούν την ομόφωνη γνώμη, και, αφετέρου, με την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας σε έναν σχεδόν τόσο υψηλό αριθμό νέων νομικών βάσεων. Η γενίκευση της διαδικασίας συναπόφασης και η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία αναμένεται ότι θα διευκολύνουν τη λήψη αποφάσεων». [http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_el.htm) Επίσης Βλ. Οδηγό Συνήθους Νομοθετικής Διαδικασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., Νοέμβριος 2011: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3109179EL-2011.pdf#page=37](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3109179EL-2011.pdf#page=37)

<sup>57</sup> Με τη νέα συνθήκη Λισαβόνας, ο όρος «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» ο οποίος αφορούσε στις θεμελιώδεις διατάξεις και τις διατάξεις για την ΚΕΠΠΑ διατηρείται. Ο όρος «Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ο οποίος εμπεριέχει τις διατάξεις για τις διαδικασίες λειτουργίας και αρμοδιότητας της Ένωσης μετονομάζεται σε «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε.».

<sup>58</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Αναφορικά με όσους ισχυρίζονται ότι η εμπλοκή του Κοινοβουλίου είναι προς την κατεύθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, συμφωνώ μεν, αλλά διαδικαστικά δεν θα χρειαζόσαι εφεξής το Συμβούλιο σαν όργανο. Να γίνονται όλα από το Κοινοβούλιο το οποίο και θα λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις αφού απαιτείται δημοκρατική νομιμοποίηση, το Κοινοβούλιο να επιτελεί τη διαπραγμάτευση με την Επιτροπή για τα νομοθετήματα και εκείνο τελικώς να αποφασίζει. Στην πραγματικότητα το Κοινοβούλιο ήταν, τρόπον τινά, το “δημοκρατικό άλλοθι” της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια και αποφασιστικό ρόλο ακόμη διαδραματίζουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Αν θέλεις να κάνεις πιο δημοκρατικό το σύστημα, κατά τη γνώμη μου, βγάλε εκτός το Συμβούλιο από την διαδικασία, το οποίο είναι περισσότερο υπέρ των κρατών μελών (εκπροσωπεί την κυβερνητική πολιτική του κάθε κράτους μέλους) και ενεργοποίησε εξ ολοκλήρου το Κοινοβούλιο το οποίο και θα λαμβάνει τις αποφάσεις και θα έρχεται σε συνδιαλλαγή με την Επιτροπή αλλά και με τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών και εκεί στο Κοινοβούλιο να γίνονται όλες οι ζυμώσεις (μεταξύ των Ευρωπαϊκών κομμάτων). Βέβαια για να



διαδικασία.<sup>59</sup> Από τη μία πλευρά, ακούγονται φωνές διαμαρτυρίας για ακόμη πιο γραφειοκρατική διαδικασία<sup>60</sup> που καθυστερεί την έκδοση ενός κανόνα δικαίου<sup>61</sup> ενώ η άλλη πλευρά, υπερασπίζεται την συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην διαδικασία υιοθέτησης των νομικών κειμένων, λέγοντας ότι είναι το μόνο όργανο του οποίου η σύνθεση προέρχεται απ' ευθείας από τους λαούς της Ευρώπης, επισημαίνοντας αυτή την αμεσότητα.

Ανάμεσα στους δρώντες, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίοι εμπλέκονται στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι και η εκάστοτε Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε.. «Είναι υπεύθυνη για την προώθηση των εργασιών του Συμβουλίου όσον αφορά στη νομοθεσία της ΕΕ, τη διασφάλιση της συνέχειας της ημερήσιας διάταξης της ΕΕ, της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών. Για το σκοπό αυτόν, η Προεδρία πρέπει να ενεργεί ως έντιμος και αμερόληπτος διαμεσολαβητής».<sup>62</sup> Ως βασικά της καθήκοντα είναι ο προγραμματισμός και η προεδρία<sup>63</sup> των συνεδριάσεων

---

πραγματοποιηθεί αυτή η αλλαγή, θα πρέπει να αλλάξει όλο το σύστημα κατανομής ψήφων των κομμάτων, προς το δικαιότερο, για να μην υπάρχει ουσιαστικά μια μορφή “δικτατορία της πλειοψηφίας”.....».

<sup>59</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ): «...Η διαδικασία είναι πιο δημοκρατική αλλά εμπεριέχει πολύ γραφειοκρατία. Οι διαπραγματεύσεις με ΕΚ λένε ότι είναι πολύ δύσκολες. Στο Συμβούλιο επίσης διαμορφώνονται ομάδες κοινών συμφερόντων, η στήριξη εθνικής θέσης, αν μάλιστα είναι μεμονωμένη, είναι δύσκολη εάν δεν είναι αιτιολογημένη, διατυπωμένη κατά τρόπο κατανοητό για τα άλλα κ-μ ώστε να μπορεί να γίνει αποδεκτή....».

<sup>60</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α): «...Υπάρχει ζήτημα σοβαρό στην Ε.Ε., ζήτημα διακυβέρνησης, το ξέρουμε καιρό τώρα αυτό. Από την ιστορία της επιτροπής Mandelkern και το πόρισμα της επιτροπής αυτής που κατακεραυνώνει το σύστημα διακυβέρνησης της Ε.Ε. και το πρόβλημα αυτό (αργή). Ήδη το σύστημα ήταν αργό πριν από την επιτροπολογία και τη συναπόφαση: ζήτημα δημοκρατικού ελλείμματος της Ε.Ε.....». Λεπτομέρειες για το πόρισμα της εν λόγω επιτροπής (Mandelkern Group on Better Regulation», Final Report, 13-11-2001) ή γενικότερα για better regulation βλ.: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115\\_SCOPE2008-2\\_1\\_AlanHardacre.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115_SCOPE2008-2_1_AlanHardacre.pdf)

<sup>61</sup> Περί κριτικής του νέου συστήματος λήψης αποφάσεων, Προσωπική Συνέντευξη (Β): «...Είναι δεδομένο ότι είναι πιο γραφειοκρατικό το σύστημα και καμιά φορά αυτό οδηγεί και σε μείωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Γραφειοκρατικό γιατί προστέθηκε άλλο ένα όργανο (Ε.Κ.) στη διαδικασία λήψης απόφασης (πρώην διαδικασία συναπόφασης). Από την άλλη βέβαια, η εμπλοκή του Ε.Κ. αυξάνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διαδικασίας της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης. Άρα καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι είναι εξαιρετικά νωρίς για να κρίνουμε τον αντίκτυπο της εμπλοκής του Κοινοβουλίου στη διαδικασία αποφάσεων....».

<sup>62</sup> <http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=el> Επίσης βλ. Απόφαση του Συμβουλίου 1<sup>75</sup> Ιανουαρίου 2007 της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον καθορισμό της σειράς κατά την οποία ασκείται η προεδρία του Συμβουλίου:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:el:PDF>

<sup>63</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 9 της ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 236 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ, η Προεδρία των συνθέσεων του Συμβουλίου, εξαιρουμένης αυτής των Εξωτερικών Υποθέσεων, ασκείται από τους αντιπρόσωπους των κρατών μελών στο Συμβούλιο σύμφωνα με ένα

του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών του Ομάδων Εργασίας αλλά και η τήρηση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου.<sup>64</sup> Επίσης εκπροσωπεί το Συμβούλιο στις σχέσεις του με άλλα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. (π.χ. με Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης).

Η Ελληνική Προεδρία<sup>65</sup> του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους 2014, είναι η πέμπτη που άσκησε η Ελλάδα από την ένταξή της στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), το 1981. Ανέλαβε την πρώτη Προεδρία της ΕΟΚ το δεύτερο εξάμηνο του 1983, μόλις δύο χρόνια μετά την ένταξή της, ενώ η δεύτερη Προεδρία της στην ΕΟΚ έλαβε χώρα στο δεύτερο εξάμηνο του 1988. Η τρίτη Ελληνική Προεδρία, ήταν το πρώτο εξάμηνο του 1994, όπου η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχε μόλις τεθεί σε ισχύ.

Η τέταρτη Ελληνική Προεδρία του α' εξαμήνου 2003, χαρακτηρίζεται από την προσχώρηση 10 νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Σταμπογλής 2014:1-128). Υιοθετήθηκε επίσης η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης, κείμενο δέσμης μέτρων που αφορά στην ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Ως προς τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας επήλθε πολιτική συμφωνία επί των σχεδίων Οδηγιών για την οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων, εντός χρονικού στόχου που είχε τεθεί στην Σεβίλλη για υιοθέτηση και των δύο Οδηγιών μέχρι τον Ιούνιο του 2003. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Βρυξέλλες, 27-28 Φεβρουαρίου 2003) κατέληξε σε πολιτική συμφωνία κατ' άρθρο και στο σύνολο επί του Σχεδίου Οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα στην

---

σύστημα ισότιμης εναλλαγής, υπό τους όρους που αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία. Συνθέσεις: <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=el>

<sup>64</sup> Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου ΕΕ. Δεκέμβριος 2009. (Ε L 315 της 2.12.2009, σ. 52 και ΕΕ L 325 της 11.12.2009, σ. 36). Λουξεμβούργο Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QCRU09001ELC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QCRU09001ELC.pdf)

<sup>65</sup> <http://www.gr2014.eu/el>

Οικογενειακή Επανένωση. Επί του Σχεδίου Οδηγίας για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμέμοντες κατέληξε σε πολιτική συμφωνία κατ' άρθρο και στο σύνολο, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Λουξεμβούργο, 5 & 6 Ιουνίου 2003). Επίσης προωθήθηκαν οι συζητήσεις στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και για την τρίτη πρόταση Οδηγίας η οποία αφορούσε στην ελεύθερη κυκλοφορία πολιτών Ε.Ε. και μελών των οικογενειών τους εντός επικράτειας Ε.Ε., για την οποία επήλθε πολιτική συμφωνία επί της επόμενης – ιταλικής- Προεδρίας.

Από πλευράς Ελλάδας κατά τη διάρκεια της 4<sup>ης</sup> Προεδρίας του Συμβουλίου, τίθενται τα διαπραγματευτικά όρια των ελληνικών επιδιώξεων στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης. Η δημόσια πολιτική μετανάστευσης με την έννοια της πολιτικής εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών και όχι της αποδημίας ημεδαπού πληθυσμού αποτελεί σχετικά καινούργια πολιτική για το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Οι υπηρεσίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης πρώτη φορά λειτουργούν στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης ως πραγματικές «*οιουεί εξωτερικές υπηρεσίες της Ε.Ε.*» (Σπανού 2001:35). Σε εσωτερικό επίπεδο καθιερώνεται ουσιαστικά η άσκηση ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής με ευρωπαϊκό προσανατολισμό και ένας πρώιμος συντονισμός του πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Η «κοινωνικοποίηση των εγχώριων δρώντων» (Radaelli 2003:28) προϊόν της συμμετοχής στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης, βοήθησαν στην εδραίωση των θεμάτων μετανάστευσης ψηλά στην ατζέντα της πολιτικής ηγεσίας σε εθνικό επίπεδο. Τα αποτελέσματα αυτής της επιρροής διαφαίνονται στο πνεύμα του νομοθέτη δύο χρόνια αργότερα, στον Ν.3386/2005.

Επομένως, η άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. από ένα κράτος με «μικρή» ουσιαστικά διεθνή ισχύ, είναι μια πρώτης τάξεως ευκαιρία να διαμορφώσει τους όρους και τις προϋποθέσεις για την καλύτερη προώθηση των επιδιώξεων του (στο πλαίσιο φυσικά των δυνατοτήτων του). Μπορεί επομένως, είτε μέσω σύναψης συμμαχιών είτε



όχι, να επηρεάσει την διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ένα «μικρό» κράτος της Ε.Ε. μπορεί να ασκήσει καλύτερα τον ρόλο του δίκαιου διαμεσολαβητή τον οποίο προτάσσει ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεδομένου ότι δεν έχει τεράστια εθνικά συμφέροντα.<sup>66</sup>

Το γεγονός ότι οποιοδήποτε κράτος μέλος της Ε.Ε. μπορεί να αυξήσει τη διαπραγματευτική του ισχύ ανεξάρτητα από τη διεθνή του ισχύ, σημαίνει ότι το θεσμικό σύστημα της Ένωσης, το οποίο αναλύσαμε, του δίδει αυτό το περιθώριο ελιγμών. Τούτο όμως προϋποθέτει την τήρηση μιας πολύ βασικής αρχής, αυτή της αλληλεγγύης<sup>67</sup> μεταξύ των κρατών μελών (η οποία υιοθετήθηκε και στο κείμενο της νέας Συνθήκης). Η παραδοχή αυτή από μόνη της προκαλεί ερωτήματα: Ποια περιθώρια δίδονται σε αυτή την αρχή να αναπτυχθεί, όταν η μετανάστευση ως δημόσια πολιτική αποτελεί αντικείμενο διαμάχης ανάμεσα στις εθνικές και ενωσιακές αρμοδιότητες; Υπάρχει τελικώς η βούληση από τα κράτη μέλη να παραχωρήσουν περαιτέρω αρμοδιότητες στο επίπεδο της Ε.Ε. εν προκειμένω για μια πολιτική την οποία θεωρούν πολύ κοντά στον πυρήνα των εθνικών τους αρμοδιοτήτων; Από τις συνεντεύξεις στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης προκύπτει η, ολοένα και αυξανόμενη με την πάροδο των ετών, οπισθοχώρηση των εθνικών κρατών έναντι της ιδέας της ευρωπαϊκής ενοποίησης και οχύρωση στις δικές τους εθνικές επιδιώξεις, λόγω της έλλειψης βούλησης για την θέσπιση ενός κοινού ενωσιακού δικαίου για τους μετανάστες. Αυτό έχει επιπτώσεις και στον κανόνα δικαίου που εκδίδεται. Όσο πιο πρόσφατο είναι το νομικό κείμενο για τη μετανάστευση, τόσο περισσότερες δυνητικές διατάξεις περιέχει, δίδοντας μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη ως προς την υλοποίηση τους. Αν αυτό ευνοεί κατά μία άποψη τα ίδια τα κράτη μέλη, σε καμία περίπτωση δεν ευνοεί την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με

---

<sup>66</sup> Ατταλίδης Μ.: «Οι μικρές χώρες της ΕΕ ασκούν πιο πετυχημένες Προεδρίες». Άρθρο Πρύτανη του Πανεπιστημίου Λευκωσίας. 5 Απριλίου 2012. Περισσότερες πληροφορίες σχετικός ιστότοπος: <http://www.sigmalive.com/news/local/479156#sthash.8svvUFu7.dpuf>

<sup>67</sup> Παναγιωτόπουλος Πάνος (Δρ. Ν. Εμπειρογνώμων – Πρεσβευτής Υπ. Εξωτερικών): «Οι ρήτρες αλληλεγγύης και αμοιβαίας συνδρομής στην Ε.Ε.». Δελτίο Ανάλυσης. Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών. Τεύχος 69 - Φεβρουάριος 2011.

απλά λόγια η έλλειψη πολιτικής ενοποίησης της Ε.Ε. διαφαίνεται και σε αυτή την τομεακή πολιτική. Αυτό δεν πρέπει να προκαλεί εντύπωση αν ληφθεί υπόψη το βάθος και η έκταση της σημερινής δημοσιονομικής κρίσης την οποία βιώνει η Ευρώπη και η οποία είναι πρωτίστως θεσμική και λιγότερο οικονομική.<sup>68</sup> Η αναζήτηση της εμβάθυνσης και διεύρυνσης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνεχίζεται.<sup>69</sup>

### **1.3 Η δημόσια πολιτική μετανάστευσης στην Ελλάδα**

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1957 έως σήμερα έχουν επέλθει πάρα πολλές αλλαγές σε θεσμικό επίπεδο και τα κράτη μέλη άλλα λιγότερο άλλα περισσότερο προσπαθούν να ανταποκριθούν σε αυτές τις αλλαγές προσαρμόζοντας και τις δικές τους δομές. Άλλωστε το είδος των επιρροών του εξευρωπαϊσμού ποικίλλει (Feronas 2011:11) από χώρα σε χώρα και από ένα πεδίο πολιτικής σε ένα άλλο (Schmidt 2002:1). Παιζουν ρόλο οι υπάρχουσες δομές σε ένα εθνικό σύστημα και η δεκτικότητα στις εξωτερικές επιδράσεις. Η επιρροή αυτή η οποία μεταξύ άλλων προέρχεται και από την ανάπτυξη διαφόρων ενωσιακών μορφών εκπροσώπησης πιο ανταγωνιστικών και ευρύτερων, όπως αναφέρουν και οι Muller και Surel (2002:152), αλλάζουν τους κανόνες του παιχνιδιού και στο διάλογο ανάμεσα στο κράτος και τις ομάδες οι οποίες εμπλέκονται στην άσκηση αυτής της πολιτικής.

Ως εκ τούτου, η ανάλυση του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής, οδηγεί αυτομάτως την έρευνα στον τρόπο λειτουργίας των εθνικών δομών διαμόρφωσης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Διερωτάται κανείς για τον τρόπο με τον οποίο ανταποκρίθηκε η ελληνική δημόσια διοίκηση στο θεσμικό

---

<sup>68</sup> Άρθρο Ζ. Ντελόρ, Αντόνιο Βιτορίνο και συμμετέχοντες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Προσανατολισμού (CEO) του Ινστιτούτου “*Notre Europe*”: «Η κρίση έδειξε ότι πρέπει να παλέψουμε για πολιτική ένωση», ΕΘΝΟΣ της Κυριακής, 2 Δεκεμβρίου 2012.

<sup>69</sup> Με το κλασικό δίλημμα της τελευταίας 25ετίας για την Ε.Ε. και το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, δηλαδή εμβάθυνση ή διεύρυνση; Βλ. Άρθρο Κωνσταντίνου Καπόπουλου και Δημήτρη Μαζιώτη «Προς την επιστροφή της πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση». 01 Αυγούστου 2008. Ιστοχώρος «En – Thesis». [http://www.enthesis.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78:enthesis5408&catid=7:internationalpolitic&Itemid=5](http://www.enthesis.net/index.php?option=com_content&view=article&id=78:enthesis5408&catid=7:internationalpolitic&Itemid=5)

μοντέλο διοίκησης της Ε.Ε. το οποίο δοκιμάζει τα όρια ανταπόκρισης και λειτουργίας των κρατών μελών καθημερινά. Το ερώτημα είναι εύλογο αν επιχειρήσει να σταχυολογήσει τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, όπως αναφέρει η Κ. Σπανού (2001:172) χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτική δομή<sup>70</sup> τόσο γεωγραφική (κέντρο – περιφέρεια) όσο και πολιτική (πολιτική ηγεσία – διοίκηση), από έλλειψη συντονισμού, από στεγανά και δυσκαμψίες και από ποσοτική και ποιοτική ανεπάρκεια προσωπικού. Έχουν αναχθεί ως συστημικά της χαρακτηριστικά, ο χαμηλός βαθμός νομιμοποίησης, ο κατακερματισμός των υπηρεσιών, η κυριαρχία ανεπίσημων πρακτικών έναντι επίσημων κανόνων λειτουργίας στοιχειοθετώντας μια «ημί-βεμπεριανού τύπου» γραφειοκρατία (Σπανού 1998:474). Τα στοιχεία αυτά οδηγούν σε αδιαφάνεια, με αποτέλεσμα την αδυναμία εκπλήρωσης σύγχρονων επιτελικών λειτουργιών (Καζάκος κ.α. 2005:45). Οι δημόσιες πολιτικές ως προϊόν αυτού του πολιτικό-διοικητικού συστήματος εμφανίζουν αντίστοιχα χαρακτηριστικά. Είναι περισσότερο “*re-active*” και με καθυστερημένη αντίδραση παρά “*pro-active*” (Σπανού 2001:206). Η δημόσια πολιτική γίνεται αντιληπτή μόνον ως μια “*top-down*” διαδικασία, με εμφανή τα στοιχεία του κομματισμού (“*spoils system*”). Ως προς την άσκηση πολιτικής παρατηρείται ασυνέχεια ενώ ως προς τις αποφάσεις παρατηρείται αδράνεια και περιπτώσιολογία με βραχυχρόνιο ορίζοντα, όπως φαίνεται στην γνωστή ελληνική πολυνομία.

Η άσκηση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης στην Ελλάδα, κυρίως στο αρχικό στάδιο διαμόρφωσής της (1990 κ.ε.) εμφανίζει αρκετά εκ των προαναφερθέντων χαρακτηριστικών του πολιτικό-διοικητικού

---

<sup>70</sup> Οι αιτίες της συγκεντρωτικής δομής είναι α) Παράδοση, β) απλούστερο εργαλείο ελέγχου, γ) ομογενοποίηση της δημόσιας δράσης. Η συγκεντρωτική δομή αποδυναμώνει τις υποκείμενες διοικητικές μονάδες έναντι των υπερκείμενων. Οι αποδυναμωμένες υποκείμενες μονάδες νομιμοποιούν τη συγκεντρωτική δομή, η οποία ισχυροποιείται και έτσι εδραιώνεται. Η συγκεντρωτική δομή που οφείλεται στον πολιτικό συγκεντρωτισμό (κυριαρχία της πολιτικής ηγεσίας επί της Διοίκησης) ενισχύει την «αδύναμη θεσμική μνήμη». Η τελευταία προκαλεί: α) ασυνέχεια στις πολιτικές επιλογές, β) ανεπαρκή διοικητική τεχνογνωσία, γ) αποσπασματικές αποφάσεις βραχυχρόνιου ορίζοντα. Σπανού Καλλιόπη, «Ελληνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2001, σελ. 173-204.

συστήματος. Τα προβλήματα οφείλονταν πρωτίστως στην απειρία χειρισμού του φαινομένου εισερχόμενης μετανάστευσης. Η Ελλάδα από χώρα αποδημίας ημεδαπού πληθυσμού μετατρέπεται σε χώρα υποδοχής υπηκόων τρίτων χωρών. Το τελευταίο ρυθμιστικό πλαίσιο για εισερχόμενες μεταναστευτικές ροές χρονολογούνταν το 1929. Οι σπασμωδικές «αστυνομικού» χαρακτήρα κανονιστικές ρυθμίσεις του 1991, κάθε άλλο παρά προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου ήταν. Η πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για σύγκλιση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο μετά και τις εξελίξεις του Συμβουλίου Τάμπερε εμφανίζονται το 2001, ουσιαστικά δέκα έτη μετά τις πιέσεις μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα.

Η αρμοδιότητα άσκησης πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση στην Ελλάδα, μετά τον Ν.2910/2001, ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών. Εμφανίζει και αυτή η δημόσια πολιτική συγκεντρωτική δομή υπέρ του πολιτικού επιπέδου <sup>71</sup> (δίπολο «διοίκηση – πολιτική ηγεσία»). Η ευθύνη σύνταξης των θέσεων ανήκει ουσιαστικά στην αρμόδια διοικητική μονάδα ενώ το γραφείο Υπουργού εγκρίνει και υπογράφει τις θέσεις αυτές, μετατρέποντάς τες σε εθνικές απόψεις επί των μεταναστευτικών ζητημάτων. Η επιτυχία ανταπόκρισης της ελληνικής διοίκησης στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαρτάται άμεσα από τη σχέση εμπιστοσύνης η οποία αναπτύσσεται ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και την αρμόδια διοικητική μονάδα. Η «κοινωνική ενσωμάτωση» των στελεχών της διοίκησης μέσω της συμμετοχής τους στις διαδικασίες της Ένωσης και η απόκτηση εμπειρίας βοήθησε στη σταδιακή παγίωση της διοικητικής εξειδίκευσης και στη μείωση εγγενών προβλημάτων τα οποία εμφανίζονταν κατά καιρούς. Αυτά αφορούσαν σε καθυστερήσεις στην

---

<sup>71</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Εκείνο που μπορώ να πω πλέον με σιγουριά είναι ότι η προώθηση της διαδικασίας από την ελληνική διοίκηση εξαρτάται αποκλειστικά από τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζει ο ίδιος ο Υπουργός το ζήτημα των ευρωπαϊκών θεμάτων. Αν είναι ας πούμε “ευρωπαϊστής” και αποδώσει στα ζητήματα Ε.Ε. βαρύνουσα σημασία τότε και θα προωθηθούν καλύτερα και ο συντονισμός θα είναι επαρκής τόσο με την ΜΕΑ όσο και με την ίδια την Ένωση. Έχει να κάνει με το πόσο καταλαβαίνει, αντιλαμβάνεται τον αντίκτυπο τον οποίο έχουν τα ζητήματα της Ε.Ε. στην Ελλάδα και άρα προσδίδει και την δέουσα προσοχή, δηλαδή να έχει ο Υπουργός ευρωπαϊκή αντίληψη, ότι αν δεν προσέξουμε στην διαπραγμάτευση θα έχουμε πρόβλημα στην εφαρμογή. Τα όποια προβλήματα εμφανίστηκαν στα ζητήματα της μετανάστευσης ήταν αποτέλεσμα αυτού του συσχετισμού μεταξύ διοίκησης-πολιτικής ηγεσίας και Ε.Ε. και τι σημασία δόθηκε σε αυτά τα ζητήματα....»

έκδοση επίσημων θέσεων έναντι συμβιβαστικών κειμένων Οδηγιών, στην έλλειψη ενημέρωσης της διοίκησης εξαιτίας λανθασμένου συντονισμού. Ενίοτε παρατηρείται και προσπάθεια επιβολής ή αυτονόμησης των επιστημονικών συμβούλων των Υπουργών έναντι του διοικητικού επιπέδου. Τα χαρακτηριστικά αυτά επέτειναν τη δυσκολία ανταπόκρισης του πολιτικό-διοικητικού μηχανισμού.

Το εκάστοτε πολιτικό-διοικητικό σύστημα δεν είναι αποκομμένο από την υπόλοιπη κοινωνία και την επικρατούσα νοοτροπία. Η μεταναστευτική πολιτική, τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και (ακόμη περισσότερο) στην Ελλάδα ασκείται σε ένα πιεστικό πλαίσιο, λόγω της εξαιρετικής ενίσχυσης των μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ε.Ε. Αυτό παραπέμπει σε μια διαδικασία ‘reactive policy making’ στην οποία πλέον έχουν διαμορφωθεί ισχυρές αντικρουόμενες αντιλήψεις και συμφέροντα. Στην Ελλάδα παρατηρείται, από τη μια οι κοινωνικές αντιλήψεις οι οποίες επικρατούσαν αντιδρώντας στην εισροή μεταναστών και από την άλλη η Ε.Ε., πιο φιλελεύθερη, η οποία προσπαθούσε να προωθήσει την εναρμόνιση, τη σύγκλιση, την κοινή μεταναστευτική πολιτική των κ/μ. Όμως η κατασκευή δημόσιων πολιτικών είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη δράση εμπλεκόμενων ατόμων ή ομάδων (Muller and Surel 2002:123). Η δημόσια δράση συνολικά καθορίζεται μέσα από την ανάπτυξη συγκεκριμένων δικτύων τα οποία οριοθετούν εν τέλει την έννοια της διακυβέρνησης - “governance” (Mayntz 1993, Jessop 1995, Le Gale 1998). Τα δίκτυα (policy networks) δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης στην Ελλάδα (π.χ. επιχειρηματίες, ενώσεις εργαζομένων, Μ.Κ.Ο. κ.α.) πίεζαν για την εγγραφή των θεμάτων της μετανάστευσης, σε καλύτερη θέση στην πολιτική ημερήσια διάταξη για τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης. Οι αντίστοιχοι επιχειρηματίες κάθε μεταναστευτικής κατηγορίας (π.χ. εποχικής δραστηριότητας) ζητούσαν φτηνά εργατικά χέρια για την τόνωση της παραγωγής. Οι εργατικές ενώσεις μιλούσαν για αύξηση της ανεργίας και κατάληψη θέσεων εργασίας από τους μετανάστες. Μέσα σε αυτό το ανταγωνιστικό περιβάλλον (Apostolatos 2007:4), το ελληνικό πολιτικό – διοικητικό

σύστημα κλήθηκε την εποχή εκείνη (2001-2005) να διαμορφώσει τους όρους και τις προϋποθέσεις άσκησης δημόσιας μεταναστευτικής πολιτικής. Επιχείρησε να προωθήσει τις εθνικές του επιδιώξεις ισορροπώντας ουσιαστικά στη διελκυστίνδα ανάμεσα στις εσωτερικές παραμέτρους και στην ευρωπαϊκή προσέγγιση του θέματος. Ανάμεσα στις υπάρχουσες θεσμικές δομές συντονισμού και λήψης απόφασης και στις απαιτήσεις εξευρωπαϊσμού από την Ε.Ε.

### **1.3.1. Διϋπουργικό επίπεδο διαμόρφωσης**

Στη διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής συμμετέχει αφενός του το «οριζόντιο» (διϋπουργικό) επίπεδο που αφορά τη συνεργασία των υπηρεσιών των συναρμόδιων Υπουργείων, και αφετέρου το «κάθετο» επίπεδο, όπου γίνεται η ενδοϋπουργική επεξεργασία και προετοιμασία των αποφάσεων, η οποία εμπεριέχει τη συνεργασία του πολιτικού στοιχείου με το διοικητικό στοιχείο. Η διϋπουργική διάσταση οριοθετείται από νομοθετικές πρωτοβουλίες που καθόρισαν την κατανομή αρμοδιοτήτων για τα ζητήματα της μετανάστευσης από το 1991 και μετά.

Η μετατροπή της Ελλάδας, στις αρχές της δεκαετίας του '90, από χώρα αποστολής μεταναστών (ευρωπαϊκή και υπερπόντια αποδημία) σε χώρα υποδοχής μεταναστών ως αποτέλεσμα της πτώσης του καθεστώτος του «υπαρκτού σοσιαλισμού», πέρα από τα πρακτικά προβλήματα που προκάλεσε η μαζική εισροή μεταναστευτικών ρευμάτων από γειτονικές και μη χώρες, ανέδειξε και ένα εξίσου ουσιαστικό γεγονός: την εμφανή απουσία νομοθετικού πλαισίου για την εισδοχή μεταναστών και την έλλειψη (κατ' επέκταση) αντίστοιχων δομών στο εσωτερικό της διοίκησης για να διαχειριστούν την νέα αυτή τάξη πραγμάτων (VPRC Study 2006).

Οι πρώτοι νόμοι για τη μετανάστευση χρονολογούνται μεταξύ 1925 και 1929 (N. 3275/1925 & N .4320/1929) και αφορούσαν κυρίως στην κάλυψη του νομοθετικού κενού που δημιούργησε η μαζική άφιξη των

προσφύγων<sup>72</sup> της Μικρασιατικής Καταστροφής (Μαυράκης 2001). Οι νόμοι αυτοί ίσχυαν ουσιαστικά και μετά την είσοδο της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ ενώ η πρώτη ουσιαστικά απόπειρα νομοθέτησης για τη μεταναστευτική πολιτική, υπήρξε ο Νόμος 1975/1991, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 1992 (Χλέπας Ν. & Σπυράκος Δ. 1992). Κύριο χαρακτηριστικό του εν λόγω νομοθετήματος ήταν ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων. Υπερβολικά μεγάλος αριθμός υπηρεσιών (υπουργεία, αστυνομικές υπηρεσίες, ΟΑΕΔ κ.α.), τα οποία εμπλέκονταν στην άσκηση πολιτικής κατέστησαν τον έλεγχο για τη διαχείριση της εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα, μια πραγματικά δαιδαλώδη κατάσταση (Zigoura 2007:12). Η πρόβλεψη περίπλοκων και χρονοβόρων διαδικασιών για την απόκτηση της άδειας παραμονής, ενέπλεκαν πληθώρα δικαιολογητικών με διαφορετικές υπηρεσίες. Με το νόμο αυτόν η διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής παραχωρείται πλήρως στο τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Αυτό μαρτυρεί άλλωστε και την αντίληψη για τη σχετική πολιτική (Τριανταφυλλίδου 2005:22).

Η αστυνομικού χαρακτήρα προσέγγιση που υιοθετούσε αυτός ο πρώτος νόμος (Λαμπριανίδης κ.α. 2012:126) στόχευε να εμποδίσει και να αποθαρρύνει την εγκατάσταση αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια. Αντιστοιχεί στην κυρίαρχη τότε αντίληψη, τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα, της «μηδενικής μετανάστευσης» και της «Ευρώπης φρούριο». Η συνήθης “*re-active*” και καθυστερημένη αντίδραση στην άσκηση πολιτικής στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται εδώ. Χρειάστηκε να περάσουν πέντε έτη ώστε να συνειδητοποιήσει το ελληνικό πολιτικό σύστημα ότι η έξαρση των μεταναστευτικών ροών, δεν ήταν ένα παροδικό φαινόμενο, ότι η πολύπλοκη φύση αυτής της εισροής απαιτούσε την υιοθέτηση μιας βραχυπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης πολιτικής μετανάστευσης. Σε αυτό συνηγορούσε και το γεγονός ότι απέτυχαν οι μηχανισμοί τους οποίους προέβλεπε ο Ν. 1975/1991. Δεν προέτρεψε ούτε την αναχώρηση του μεταναστευτικού πληθυσμού από την Ελλάδα,

---

<sup>72</sup> «...η έννοια λαθρομετανάστης ήταν σχεδόν ανύπαρκτη μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80 ενώ ο αριθμός των αλλοδαπών, έως τότε, ήταν ασήμαντος και το κράτος δεν ανησυχούσε για την νομιμότητα ή μη της παραμονής τους στο ελληνικό έδαφος ενώ το ίδιο ίσχυε και για την κοινή γνώμη...». Μαυράκης Α., Παράνογλου Δ. & Παύλου Μ. (επιμ.), Μετανάστες στην Ελλάδα, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001.

αλλά ούτε και την εμπόδιση της συνεχόμενης ροής εισόδου προς την Ελλάδα. Ακολούθησαν διαδικασίες νομιμοποίησης<sup>73</sup> (Baldwin Edwards 2004:4) παρανόμων διαμενόντων αλλοδαπών και περίοδοι μαζικών απελάσεων<sup>74</sup> (1999 – 2001) για να φτάσουμε στο Νόμο<sup>75</sup> 2910/2001 με τον οποίο επήλθαν ουσιαστικές αλλαγές ως προς τη διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής.

Με το **Νόμο 2910/2001**, η κύρια αρμοδιότητα για την άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής μεταφέρεται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (σημερινό Υπουργείο Εσωτερικών), το οποίο είναι πλέον υπεύθυνο για τους νόμιμους μετανάστες υπηκόους τρίτων χωρών (εκτός Ε.Ε. δηλαδή). Στο τότε ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α (νυν Υπ. Εσωτερικών) συνιστάται<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Προεδρικά Διατάγματα 358 και 359 του 1997 (έναρξη 1998) με τα οποία εν αρχή επιχειρήθηκε η απογραφή των παρανόμων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα (Π.Δ. 358/1997) και ακολούθως η μερική νομιμοποίησή τους (Π.Δ. 359/1997). Κατά το Πρώτο αυτό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης, 370.000 παράνομοι αλλοδαποί καταθέτουν αίτηση για προσωρινή άδεια παραμονής (λευκή κάρτα, ισχύος τριών μηνών), από τους οποίους οι 213.000 λαμβάνουν την προσωρινή άδεια παραμονής και συνεχίζουν τη διαδικασία νομιμοποίησής τους, περνώντας στη δεύτερη φάση. Σε αυτήν, είχαν την δυνατότητα, με τη συμπλήρωση των απαιτούμενων ημερών εργασίας (συνήθως με τον προαπαιτούμενο αριθμό ενσήμων) να αποκτήσουν την πολυπόθητη «πράσινη κάρτα», η ισχύ της οποίας ανάλογα με την περίπτωση κυμαίνονταν από ένα έως τρία χρόνια. Με αυτήν τη διαδικασία, μόνον το 40% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στο Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης νομιμοποιούνται (με την απόκτηση μόνο λευκής, ή λευκής και στη συνέχεια πράσινης κάρτας). Επομένως, το 60% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στη διαδικασία παρέμειναν σε καθεστώς παρανομίας. Παρουσίαση Baldwin Edwards.M.: «Immigration into Greece 1990 – 2003. A Southern European Paradigm?». UNECE European Population Forum, Geneva Switzerland 12-14 January 2004

<sup>74</sup> Η περίοδος μεταξύ 1999 – 2001 χαρακτηρίζεται ως περίοδος μαζικών απελάσεων παρανόμων διαμενόντων αλλοδαπών στην Ελλάδα. Πιθανολογείται ότι την περίοδο αυτή, τουλάχιστον δύο εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι διέμεναν παράνομα στην ελληνική επικράτεια, απελάθηκαν. Κατά την ημερομηνία σταθμός της Ε.Ε. ως προς την προσπάθεια υιοθέτησης κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου (Τάμπερε 1999), η Ελλάδα κατείχε την πρώτη θέση στην Ένωση (με ποσοστό 46%) σε αναλογία φυλακίσεων ημεδαπών σε σχέση με αλλοδαπούς. European Parliament, «Report on the situation as regards fundamental rights in the EU», (21.06.2001), Doc A5-0223/2001 rev, final. Βλ. επίσης: Baldwin Edwards. M.: *Semi-Reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration*, 2002. Για τις αιτίες του υψηλού ποσοστού αλλοδαπών φυλακισμένων, βλ. σχετικά: Baldwin Edwards, M, «Εγκληματικότητα και μετανάστευση: Μύθοι και πραγματικότητες», Αστυνομική Επιθεώρηση, Ιούλιος/Αύγουστος 2001, 440-441.

<sup>75</sup> Ο Νόμος 2910/2001 αποτελεί ίσως την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. Κριτική επί του Ν.2910/2001 βλ. άρθρο Τατιάνας Παπαδοπούλου Δρ.Ν., Αν.Νομικού Συμβούλου ΥΠΕΞ: «Θεσμικές καινοτομίες στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης». Το Σύνταγμα, Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης [Τεύχος 4/2002]: <http://tosyntagma.antsakkoulas.gr/theoria/print.php?id=669>

<sup>76</sup> Εκτός αυτής της σημαντικής αλλαγής από πλευράς διοικητικής διαχείρισης, επιμέρους αλλαγές οι οποίες εισήχθησαν με τον Ν. 2910/2001 ήταν: (α) Οι άδειες παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών εκδίδονται, ανανεώνονται και ανακαλούνται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, εξαιρουμένων των αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες εκδίδονται με Κ.Υ.Α. (Υπουργού Εσωτερικών & Απασχόλησης), (β) Προβλέπεται η δημιουργία Γραφείων ευρέσεως εργασίας στις χώρες προέλευσης για τη διαχείριση και



Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ενώ στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης παρέμεινε η αρμοδιότητα επί θεμάτων παράνομης μετανάστευσης, ασύλου, προσφύγων αλλά και υπηκόων Ευρωπαϊκής Ένωσης (Μπάγκαβος, Παπαδοπούλου ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2003:97).

Ο Ν.2910/2001 προχωρά σε διαρθρωτικές αλλαγές και σε επίπεδο περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης δηλαδή με την εμπλοκή των Νομαρχιών (έκδοση άδειας εργασίας) και των Δήμων (πρώτο επίπεδο: κατάθεση αίτησης άδειας παραμονής από τους αλλοδαπούς στο Δήμο τόπου κατοικίας τους) στη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής. Επίσης, σε κάθε Περιφέρεια (σήμερα: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) συγκροτούνται Επιτροπές Μετανάστευσης, οι οποίες καλούν τους μετανάστες προς συνέντευξη και γνωμοδοτούν σχετικά με την έκδοση της άδειας παραμονής. Επίσης, συστήνονται οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης σε κάθε μία από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις των 13 Περιφερειών της Χώρας. Με τον νόμο αυτόν, οι άδειες παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών εκδίδονται, ανανεώνονται ή ανακαλούνται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, εξαιρουμένων των αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, διετούς ή αόριστης διάρκειας νόμιμης διαμονής, οι οποίες εκδίδονται κεντρικά (Υπ. Εσωτερικών) και με Κ.Υ.Α.

Οι νεοσύστατες οργανωτικές δομές του Ν. 2910/2001, ενώ προσδίδουν δυναμικό χαρακτήρα στη νομοθετική αυτή πρωτοβουλία, ταυτόχρονα

---

έλεγχο των μεταναστευτικών ροών με σκοπό την εργασία, (γ) Όσον αφορά στην είσοδο και παραμονή αλλοδαπών με σκοπό την εργασία, ο νόμος προβλέπει αντίστοιχους τύπους αδειών παραμονής με το είδος της απασχόλησης (άδεια παραμονής για μισθωτή εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητη υπηρεσία ή έργο, για διευθυντές, διοικητικά στελέχη και προσωπικό εταιρειών, για πνευματικούς δημιουργούς, μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων, για λόγους δημοσίου συμφέροντος κ.λπ.), (δ) Σε κάθε Περιφέρεια συγκροτούνται Επιτροπές Μετανάστευσης, οι οποίες καλούν τους μετανάστες προς συνέντευξη και γνωμοδοτούν σχετικά με την έκδοση της άδειας παραμονής.

Επίσης, θεσπίζει μια σειρά από δικαιώματα, όπως η πρόσβαση όλων των αλλοδαπών παιδιών στην εκπαίδευση, τα ίσα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών τρίτων χωρών, η διευκόλυνση στις διαδικασίες οικογενειακής επανένωσης κλπ. Τέλος, ξενοφοβικές, ή ρατσιστικές συμπεριφορές/πράξεις θεωρούνται για πρώτη φορά ποινικά αδικήματα. Από μελέτη Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ Χρήστος Μπάγκαβος, Δέσποινα Παπαδοπούλου: «Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», Σειρά Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2003, σελ. 97. Βλ. σχετικό ιστοχώρο με δυνατότητα λήψης: <http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteytikhes-taseis-kai-Eyrowpaikh-metanasteytikh-politikh/>

αποτελούν και το σημείο τριβής του. Τα γραφειοκρατικά προβλήματα οδήγησαν ουσιαστικά σε 60 τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του νόμου αυτού (Μελέτη 29 ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2008:78). Η κριτική επί του Νόμου αυτού έγκειται κυρίως στην σύγκυση αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών φορέων (Υπ. Εσωτερικών, Υπ. Δημόσιας Τάξης, Υπ. Εργασίας, Περιφέρεια, Νομαρχία, Δήμος ως προς τις άδειες παραμονής - εργασίας των αλλοδαπών) και στα γραφειοκρατικά προβλήματα<sup>77</sup> τα οποία επέφερε η διάσπαση των αρμοδιοτήτων αυτών (όχι σε έναν φορέα ή υπουργείο, εξ αρχής, όπως ενδεχομένως θα έπρεπε). Ο διοικητικός μηχανισμός (τόσο σε επίπεδο περιφερειακής διοίκησης όσο και σε επίπεδο α' και β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης) δεν ήταν έτοιμος να επωμιστεί το βάρος της υλοποίησης των διατάξεων του εν λόγω νόμου (Μελέτη 22 ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2005: 58).

Με τον Ν.2910/2001, πραγματοποιείται μια πρώτη προσπάθεια σύγκλισης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο μετανάστευσης δύο χρόνια μετά το Τάμπερε (1999). Η πρόβλεψη διατάξεων οι οποίες αφορούσαν σε ζητήματα κοινωνικής ένταξης μεταναστών δεν υπήρχε στον προηγούμενο νόμο. Καταδεικνύει έστω και σε πρώιμα στάδια, την προσαρμογή στην αντίληψη της μετανάστευσης όχι ως παροδικό φαινόμενο το οποίο πρέπει να αποτραπεί αλλά ως πληθυσμό ο οποίος ήρθε για να μείνει. Τον Ν. 2910/2001, ακολουθεί νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης (Tzivilivakis 2005:12) παρατύπως διαμενόντων στην ελληνική επικράτεια και το οποίο ουσιαστικά, λόγω γραφειοκρατικών δυσχερειών, διαρκεί έως και τον Απρίλιο του 2004.

Η δεύτερη σημαντική νομοθετική πρωτοβουλία από πλευράς ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, εμφανίζεται τέσσερα χρόνια αργότερα, με τον

---

<sup>77</sup> «Ένα από αυτά αφορά στην έκδοση άδειας παραμονής σε κοινοτικούς υπηκόους και στα μέλη της οικογένειάς τους. Σύμφωνα με το άρθρο 33 του ν. 2910/2001, η έκδοση αδειών παραμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που είναι σύζυγοι πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάγεται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών. Εντούτοις, η χορήγηση τίτλων διαμονής στους ίδιους τους κοινοτικούς υπηκόους καθώς και στα τέκνα τους (υπηκοότητα χώρας μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης) παραμένει στη δικαιοδοσία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης». Αυτούσια μεταφορά από άρθρο Παπαδοπούλου Τ.: Θεσμικές καινοτομίες στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Το Σύνταγμα: Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης. Εκδόσεις Σάκκουλα. Τεύχος 4/2002 και ιστοχώρος άρθρου: <http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/print.php?id=669>

**N.3386/2005.** Επιχειρείται ουσιαστικά η κάλυψη των αδυναμιών και των κενών της εφαρμογής του Ν.2910/2001, αλλά παράλληλα ο νόμος αυτός διαπνέεται και από έναν αέρα εξευρωπαϊσμού, αφού γίνεται «προσπάθεια» ενσωμάτωσης στις διατάξεις του, δύο κοινοτικών Οδηγιών: αυτών της οικογενειακής επανένωσης και της χορήγησης του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντα αλλοδαπού. Στις κύριες, μεταξύ άλλων, αλλαγές περιλαμβάνονται (Zigoura 2007:9) η δημιουργία διυπουργικού Οργάνου για τον συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής, που όμως δεν λειτούργησε ποτέ, καθώς και η ενοποίηση (ενόψει της μείωσης των γραφειοκρατικών διαδικασιών) της άδειας διαμονής και εργασίας σε ένα διοικητικό έγγραφο (εφεξής «άδεια διαμονής για εργασία»), η οποία εκδίδεται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας. Αυτό ουσιαστικά σημαίνει στην πράξη, την απεμπλοκή από την διαδικασία έκδοσης των αδειών διαμονής, των υπηρεσιών -σε επίπεδο Νομού- οι οποίες υπάγονταν στο Υπουργείο Εργασίας και ήταν υπεύθυνες για την έκδοση του εντύπου της άδειας εργασίας ενός υπηκόου τρίτης χώρας.

Ο Ν.3386/2005 καταδεικνύει την απαρχή του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Έχουν παρέλθει έξι χρόνια από το Τάμπερε (1999) και μόλις δύο χρόνια από την ανάληψη της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. από την Ελλάδα (2003) όπου μεταξύ άλλων προωθήθηκαν και τα θέματα της μετανάστευσης. Το ελληνικό πολιτικό – διοικητικό σύστημα έχει πλέον συνειδητοποιήσει την ύπαρξη και εδραίωση του μεταναστευτικού ζητήματος στην ημερησία διάταξη των πολιτικών της Ε.Ε. και επιχειρεί να συγκλίνει με αυτές. Τούτο διαφαίνεται και από την προσπάθεια ενσωμάτωσης δύο κοινοτικών Οδηγιών,<sup>78</sup> την συμπερίληψη αρχών που υιοθετήθηκαν πρόσφατα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αφορούσαν στην κοινωνική ένταξη μεταναστών<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, άρθρα 53-60 Ν.3386/2005 και Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, άρθρα 67-69 Ν.3386/2005

<sup>79</sup> Άρθρο 66 Ν.3386/2005 «Βασικές αρχές κοινωνικής ένταξης. Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης» οι οποίες αρχές είναι σύμφωνες με τις αρχές οι οποίες υιοθετήθηκαν από πλευράς Ε.Ε. στην άτυπη υπουργική συνάντηση στο Groningen στις 9 Νοεμβρίου 2004 επί Ολλανδικής Προεδρίας Συμβουλίου.

και το Ο.Π.Δ. στα πρότυπα ευρωπαϊκών προγραμμάτων ενσωμάτωσης<sup>80</sup> (Κοντιάδης, Παπαθεοδώρου 2007:45) υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής. Παρά ταύτα η προσπάθεια αυτή ενσωμάτωσης των δύο Οδηγιών μάλλον ήταν ελλιπής διότι ακολούθησαν αντίστοιχα Π.Δ.<sup>81</sup> για τη συνολική ενσωμάτωση των διατάξεων τους στην ελληνική έννομη τάξη.

Η κριτική στο νέο αυτό νομοθετικό πλαίσιο, επικεντρώνεται κυρίως στις πολύπλοκες διαδικασίες που προβλέπονται για συγκεκριμένες διαδικασίες έκδοσης αδειών διαμονής, όπως η «διαδικασία μετάκλησης» αλλοδαπών (άρθρο 14 Ν.3386/2005), οι οποίες πιθανόν να λειτουργήσουν εις βάρος της αποτελεσματικότητας της αγοράς εργασίας (Κοντιάδης, Παπαθεοδώρου 2007:44), κάτι το οποίο δεν έχει αποδειχτεί μέχρι σήμερα στην πράξη. Επίσης χαρακτηρίστηκαν υπερβολικές (Μελέτη 29 ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2008:82) οι προσαυξήσεις κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο, ως προϋποθέσεις απόδειξης ετήσιου εισοδήματος από πλευράς του υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα προκειμένου να προχωρήσει η οικογενειακή συνένωση με τα μέλη οικογένειάς του.

Παρά τον φαινομενικά κατακερματισμό αρμοδιοτήτων στο πεδίο της μετανάστευσης ο οποίος προκύπτει από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες αυτές, σε διοικητικό επίπεδο την υπό μελέτη χρονική περίοδο (2001-2005) και αποκλειστικά για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης, επικρατεί σχετική σταθερότητα. Μοναδική αλλαγή έως το 2010 ήταν η έκδοση του ΠΔ<sup>82</sup> 234/2007, με το οποίο η Δ/ση Μετανάστευσης του

---

<sup>80</sup> Παρά ταύτα, οι διατάξεις του Ν.3386/2005 ως προς τα ζητήματα κοινωνικής ένταξης, έχουν αποτελέσει πεδίο κριτικής. Βλ. Παπαθεοδώρου Θ: Το νέο νομικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου. ΠοινΔικ 10/2005, σελ. 185: «...στο νέο μεταναστευτικό νόμο, οι ρυθμίσεις για τις πολιτικές ένταξης των μεταναστών αποπνέουν μια τάση σύνδεσης των επιμέρους δράσεων με συγκεκριμένες επιδιωκτές συμπεριφορές από την πλευρά τους, τείνοντας να προσομοιάζουν, έως ένα βαθμό, με διαδικασίες κοινωνικής πειθάρχησης». Κοντιάδης Ξ. – Παπαθεοδώρου Θ. «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής». Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007

<sup>81</sup> Π.Δ. 131 (ΦΕΚ 143/Α/2006) και Π.Δ. 150 (ΦΕΚ 160/Α/2006).

<sup>82</sup> ΦΕΚ 272/Α/5.12.2007 σύσταση Γενικής Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής με δύο Δ/σεις: την Δ/ση Μεταναστευτικής Πολιτικής και την Δ/ση Κοινωνικής Ένταξης

Υπουργείου Εσωτερικών μετασχηματίζεται σε Γενική Δ/νση Μεταναστευτικής Πολιτικής, στο ίδιο όμως Υπουργείο.

Το ίδιο δεν ισχύει για τη διετία 2010-2011, κατά την οποία έγιναν πολλαπλές αλλαγές σε σύντομο χρονικό διάστημα επιτείνοντας τη σύγχυση αρμοδιοτήτων σε διϋπουργικό επίπεδο (ανάμεσα στο Υπ. Εσωτερικών και στο Υπ. Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων) για την άσκηση πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Το Φεβρουάριο του 2010 αναβαθμίζεται<sup>83</sup> σε Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής. Το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής<sup>84</sup> και μεταφέρεται<sup>85</sup> (όπως ρητά δηλώνει ο νομοθέτης, αν και, όπως αποδείχτηκε, όχι κατηγορηματικά) το σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η επικάλυψη αρμοδιοτήτων προκύπτει από το γεγονός ότι εξακολουθεί να γίνεται αναφορά στο ίδιο σημείο του ΠΔ για την Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εσωτερικών η οποία απλά μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής ενώ έχει ήδη περιγράψει προηγουμένως την μετάθεση των αρμοδιοτήτων στο Υπ. Εργασίας. Παράγεται σύγχυση τόσο σε διοικητικό επίπεδο όσο και σε πρακτικό επίπεδο. Ο Γενικός Γραμματέας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής λογοδοτεί σε δύο υπουργούς και σε δύο υφυπουργούς αντίστοιχα (Εσωτερικών και Εργασίας) με ό,τι αυτό συνεπαγόταν για τις

<sup>83</sup> ΠΔ 11/2010 (ΦΕΚ 15/Α/16.2.2010): Σύσταση Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής στην οποία εντάσσεται η Γενική Δ/νση Μεταναστευτικής Πολιτικής (του ΠΔ 234/2007) και η Δ/νση Ιθαγένειας του Υπ. Εσωτερικών. Με τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου Εσωτερικών (ΠΔ 105/2014) ΦΕΚ Α (172/28.8.2014) συστήνεται Γενική Δ/νση Ιθαγένειας και Μεταναστευτικής Πολιτικής, βλ. <http://www.nomotelia.gr/photos/File/172a-14.pdf>

<sup>84</sup> ΠΔ 96/2010 (ΦΕΚ 170/Α/28.9.2010)

<sup>85</sup> Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο (γ) ΠΔ 96/2010: «γ) 1. Στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μεταφέρονται ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού: αα) από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η χάραξη και ο σχεδιασμός πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, καθώς και ο συντονισμός της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής στα πιο πάνω θέματα (άρθρο 3 παρ.1 και 2 π.δ. 11/2010, Α' 15). Στο πλαίσιο αυτό το Υπουργείο συντονίζει τη λειτουργία της διϋπουργικής επιτροπής παρακολούθησης της μεταναστευτικής πολιτικής (άρθρο 3 ν. 3386/2005, Α' 212) και ασκεί την εποπτεία και συντονίζει τη λειτουργία της Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών (άρθρο 1 ν. 3536/2007, Α' 42), επιτροπών που προεδρεύονται εφεξής από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής».

τρέχουσες διοικητικές διαδικασίες. Η κατάσταση ομαλοποιείται<sup>86</sup> με το ΠΔ 65/2011, το οποίο μεταφέρει στο Υπουργείο Εσωτερικών, τη Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής.<sup>87</sup>

Ένα εκ των χαρακτηριστικών στοιχείων παθογένειας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης το οποίο αναφέρθηκε παραπάνω ήταν και η ύπαρξη στεγανών καθώς και δυσκαμψίες στη διοικητική πρακτική. Τούτο ισχύει και στην περίπτωση της δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης για το υπό μελέτη χρονικό διάστημα (2001-2005) σε διϋπουργικό επίπεδο. Υπήρξαν διχογνωμίες και αντιρρήσεις κυρίως από πλευράς Υπ. Εξωτερικών<sup>88</sup> μέχρι την ουσιαστική εδραίωση του Υπ. Εσωτερικών στον διοικητικό χάρτη αρμοδιοτήτων των ζητημάτων της νόμιμης μετανάστευσης και στην εκπροσώπηση στην Ε.Ε.. Από την συμφωνία σύνδεσης της Ελλάδας με την τότε ΕΟΚ, η εκπροσώπηση στα κοινοτικά όργανα γινόταν από την Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία υπαγόταν στο τότε Υπουργείο Συντονισμού, μετέπειτα Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (Μακρυδημήτρης, Πασσάς 1994:55) και όχι στο Υπουργείο Εξωτερικών.

---

<sup>86</sup> ΦΕΚ 147/Α/27.6.2011, το οποίο αφορά στη διάσπαση του ως τότε Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε δύο Υπουργεία, στο Εσωτερικών και στο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και στο άρθρο 2 παρ. 1 αναφέρει: «1. Στο Υπουργείο Εσωτερικών μεταφέρονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το σύνολο των αρμοδιοτήτων, οργάνων, υπηρεσιών, θέσεων και προσωπικού που είχε το Υπουργείο Εσωτερικών όταν συγχωνεύτηκε, όπως οι αρμοδιότητες, υπηρεσίες, όργανα, θέσεις και προσωπικό έχουν διαμορφωθεί κατά την έκδοση του παρόντος. Μεταφέρονται επίσης α) ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού οι Γενικές Γραμματείες Ισότητας των Φύλων (αρθρ. 2 παρ. 1 περίπτ. α υποπερίπτ. Ββ π.δ. 96/2010, Α' 170) και Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής (αρθρ. 2 παρ. 1 περίπτ. γ) 1 υποπερίπτ. αα π.δ. 96/2010)». Είναι επομένως σαφές ότι ανήκε η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής στο Υπουργείο Εσωτερικών και δεν γίνεται καμία αναφορά στην μεταφορά της στο Υπ. Εργασίας.

<sup>87</sup> Ακολούθησε και η απόφαση (Αριθμ. Υ 17: ΦΕΚ 2748/Β/2.12.2011) «Ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών Φωτεινή Γεννηματά» στην οποία αποδίδονται και οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής. Η κατάσταση σύγχυσης η οποία χαρακτηρίζει τα εν λόγω νομοθετήματα (από το 2010 κ.ε.) περί ανακατανομής αρμοδιοτήτων της αρμόδιας διοικητικής μονάδας για την νόμιμη μετανάστευση μπορεί να αποδοθεί είτε στην προχειρότητα με την οποία γράφονταν τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων τα οποία προωθούνταν, υπό την πίεση για διοικητικές αλλαγές από την Τρόικα.

<sup>88</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Β): «...Έως το 2004 το ΥΠΕΞ έπαιξε αποφασιστική σημασία, μέχρι η δική μας Υπηρεσία να σταθεί στα δικά της πόδια και να συμμετάσχει ενεργά σε όλη τη διαδικασία. Η Προεδρία του 2003 επομένως, έγινε σχεδόν εξ ολοκλήρου από το ΥΠΕΞ, δυστυχώς. Σήμερα, το ΥΠΕΞ λόγω έλλειψης στελεχιακού δυναμικού δεν μπορεί να διαδραματίσει τον ρόλο του συντονισμού της μεταναστευτικής πολιτικής, στα πρότυπα του Ισπανικού συντονιστικού (με επικεφαλής εκπρόσωπο Υπ. Εξωτερικών Ισπανίας) γραφείου ως όργανο στο cabinet του Πρωθυπουργού της Ισπανίας. Έτσι κάθε Υπουργείο στην Ελλάδα συντονίζει το ίδιο τα θέματα αρμοδιότητάς του και δεν θα μπορούσε να ισχύει διαφορετικά, λόγω του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων των θεμάτων μετανάστευσης (νόμιμη, παράνομη, άσυλο, θεωρήσεις κλπ).....»

Αργότερα, και μετά τη δημοσίευση της έκθεσης Spierenberg (1979) περί αναμόρφωσης των Κοινοτικών Οργάνων<sup>89</sup>, αποφασίστηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση να δοθεί η δυνατότητα ενεργότερης συμμετοχής και εκπροσώπησης των εθνικών διοικήσεων στα κοινοτικά όργανα (Stevens A. and Stevens H. 2001:20). Αποτέλεσμα η αύξηση αποσπάσεων εμπειρογνομόνων από τις εθνικές διοικήσεις στις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κρατών μελών της Ε.Ε. (Πασσάς, Τσέκος 2009:271). Παράλληλα αναπτύσσεται και ο ρόλος του Υπουργείου Εξωτερικών αναπτύσσεται έως και το 1987 (Hanf 1997:96). Σε αυτό βοήθησαν και νομοθετήματα όπως ο Ν.1104/80 που παρείχαν στο ΥΠΕΞ *«τη γενική αρμοδιότητα της εκπροσώπησης και παρουσίασης των ελληνικών θέσεων στα κοινοτικά όργανα»* (Πασσάς, Τσέκος 2009:168. Σπανού 2001). Πλέον, οι Μόνιμες Αντιπροσωπείες της Ελλάδας στους διεθνείς οργανισμούς ανήκουν στο Υπουργείο Εξωτερικών. Στην ουσία όμως τα νομοθετήματα αυτά αφορούσαν διοικητικές πρακτικές άλλων δεκαετιών, αναπαράγοντας στεγανά στη διοίκηση τα οποία ξεπεράστηκαν στην πράξη, χωρίς ωστόσο τυπικώς να καταργηθούν. Βέβαια υπήρχαν και προφανείς λόγοι για την ενίσχυση του ρόλου του Υπουργείου Εξωτερικών, που άπτονταν στην μακρόχρονη εμπειρία του, λόγοι για τους οποίους το Υπουργείο Εξωτερικών διεκδικούσε την αποκλειστικότητα στην εκπροσώπηση της χώρας στην Ε.Ε. και για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης.

Η αρμοδιότητα επί των ζητημάτων μετανάστευσης, όπως προαναφέρθηκε, έως το 2001 ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης<sup>90</sup>. Πρακτικά όμως, η συμμετοχή στα όργανα αποφάσεων και διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ανήκε στο Υπουργείο Εξωτερικών. Ο ρόλος αυτός είχε παραχωρηθεί από το Υπ. Δημόσιας Τάξης, που προφανώς υιοθέτησε τη λογική του Ν.1104/80. Το Υπουργείο Εξωτερικών

---

<sup>89</sup> Spierenburg, Dirk. (1979). Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its services. Report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr. Dirk Spierenburg (commonly called the Spierenburg Report), 24 September 1979. [EU Commission - Working Document]. [http://aei.pitt.edu/993/1/Spierenberg\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/993/1/Spierenberg_report.pdf)

<sup>90</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α).

επομένως δεν είχε μόνον την ευθύνη του συντονισμού της μεταναστευτικής πολιτικής στο εσωτερικό αλλά και την εκπροσώπηση στα ενωσιακά όργανα έως τότε. Με τον Ν.2910/2001 η αρμοδιότητα άσκησης πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση τυπικά μεταφέρεται από το τότε Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών.<sup>91</sup> Η παγίωση όμως, στην πράξη, αυτής της μεταφοράς δεν ήταν εύκολη υπόθεση. Ο ενεργός ρόλος του Υπ. Εξωτερικών για τα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης συνεχίστηκε άτυπα και μετά την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων<sup>92</sup> στο Υπ. Εσωτερικών (με τον Ν.2910/2001) έως το 2002. Την ίδια περίοδο στο Υπουργείο Εσωτερικών και ενόψει της επικείμενης ανάληψης της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. από την Ελλάδα (α' εξάμηνο 2003), γινόταν σταδιακά η στελέχωση της αρμόδιας υπηρεσίας από κατηρτισμένο προσωπικό (απόφοιτοι Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και επιτυγχόντες σε διαγωνισμό του ΑΣΕΠ). Η συμμετοχή του προσωπικού στις ενωσιακές διαδικασίες και η παράλληλη με το Υπουργείο Εξωτερικών εμπλοκή στην Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου Ε.Ε. αναφορικά με τα ζητήματα μετανάστευσης, οδήγησαν στην άρση της ανασφάλειας, της διστακτικότητας του Υπουργείου Εξωτερικών<sup>93</sup> έναντι του Υπουργείου Εσωτερικών. Η αρμονική συνύπαρξη και συνεργασία αλλά και η υιοθέτηση ενός «κώδικα» διοικητικής εμπιστοσύνης διατηρείται έως σήμερα. Το Υπ. Εξωτερικών

---

<sup>91</sup> Βιτσεντζάτος Φ. Αθανάσιος, 2010: «Η συμμετοχή της Ελλάδας στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής 2001 – 2009». Διπλωματική Εργασία. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική» Σχολή ΝΟΠΕ Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ακαδημαϊκό έτος 2009 – 2010, σελ. 36.

<sup>92</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Το ΥΠΕΞ είχε αναλάβει την διαχείριση της μετανάστευσης στο πλαίσιο της γενικότερης αρμοδιότητας εξωτερικής πολιτικής. Πάλι ήταν θέμα συγκυριών, την ίδια περίοδο αναπτύχθηκαν τα μεταναστευτικά (1999 κ.ε.), επίσης την ίδια περίοδο συζητείται το σχέδιο νόμου και υιοθετείται ο Ν. 2910/2001 με τον οποίο μεταφέρθηκε η αρμοδιότητα της νόμιμης μετανάστευσης από το Υπ. Δημόσιας Τάξης στο Υπ. Εσωτερικών. Οι δομές στο Εσωτερικών δεν ήταν έτοιμες να υποδεχτούν αυτήν την μεταβίβαση οπότε εξακολούθησε το ΥΠΕΞ να διαδραματίζει ενεργό ρόλο, ουσιαστικά μέχρι και την ολοκλήρωση της Ελληνικής Προεδρίας το 2003. Από και μετά το ΥΠΕΞ άρχισε σταδιακά να συνειδητοποιεί (και με την σταδιακή απομάκρυνση στελεχών της Γ4/ΥΠΕΞ) ότι πρέπει και επισήμως να παραδώσει την αρμοδιότητα, ως όφειλε, και τυπικά στο ΥΠΕΣ. Εμείς ως ΥΠΕΣ στις δυο πρώτες Οδηγίες δεν συμμετείχαμε ουσιαστικά καθόλου. Μετά την Ελληνική Προεδρία, επιβάλλαμε ουσιαστικά την θέση μας, όταν μέχρι τότε στέλνονταν απόψεις για τις Οδηγίες και από εμάς και από το ΥΠΕΞ και έτσι αντελήφθη το ΥΠΕΞ ότι πρέπει να ασχολείται μόνον το ΥΠΕΣ εφεξής με τις θέσεις, ως συντονιστικό όργανο και το ΥΠΕΞ τοποθετείται επί θεμάτων αρμοδιότητάς του (π.χ. ζητήματα θεωρήσεων)....»

<sup>93</sup> Οπότε και ανέλαβε καθήκοντα ο πρώτος εκπρόσωπος του Υπ. Εσωτερικών στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΜΕΑ) στις Βρυξέλλες όπου και συμμετείχε έκτοτε στις συνεδριάσεις των Ο.Ε. της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση πολλές φορές μαζί με τον εκπρόσωπο από το Υπ. Εξωτερικών.



σήμερα ασκεί ρόλο συντονιστή ή διαβιβαστή της πληροφορίας που προέρχεται από τα Ευρωπαϊκά όργανα, χωρίς να εμπλέκεται αποφασιστικά στα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης, τα οποία διαπραγματεύεται εξ ολοκλήρου το Υπ. Εσωτερικών.

Το διϋπουργικό (οριζόντιο) επίπεδο συνεργασίας ανάμεσα στους φορείς διαμόρφωσης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, περιλαμβάνει επίσης και τις διϋπουργικές συσκέψεις μεταξύ πολιτικού ή/και διοικητικού επιπέδου<sup>94</sup> ανάμεσα στα συναρμόδια Υπουργεία. Αυτές πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της προετοιμασίας έκδοσης των θέσεων του Υπουργείου αναφορικά με συγκεκριμένες διατάξεις μιας Οδηγίας ή ενός Κανονισμού, οι οποίες εμπίπτουν παράλληλα στο πεδίο αρμοδιότητα συναρμόδιων υπουργείων. Οι θέσεις διατυπώνονται είτε εγγράφως είτε στο πλαίσιο προκαθορισμένων συσκέψεων. Παραμένει πάντως το ζήτημα του συνολικού συντονισμού και είναι συζητήσιμο κατά πόσον οι διϋπουργικές συσκέψεις μπορούν να καλύψουν την έλλειψη οριζόντιας δομής συντονισμού (Ιωακειμίδης 1998:222). Οι υποστηρικτές αυτής της άποψης, της ανάγκης δηλαδή δημιουργίας κεντρικής δομής συντονισμού<sup>95</sup> μιας δημόσιας πολιτικής (επομένως και της

---

<sup>94</sup> Το πολιτικό επίπεδο συνεργασίας, το οποίο αφορά σε συσκέψεις μεταξύ συναρμόδιων υπουργείων (π.χ. μεταξύ Υπουργείου Εσωτερικών, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Δικαιοσύνης, Εργασίας κ.α.) για διάφορα ζητήματα που άπτονται μεταναστευτικών θεμάτων (π.χ. θέματα εισδοχής, κοινωνικής ένταξης, λαθρομετανάστευση, θεωρήσεις κλπ). Η διϋπουργική συνεργασία σε πολιτικό επίπεδο μπορεί να αφορά, από την προετοιμασία μιας σημαντικής συνάντησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο (π.χ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δ.Ε.Υ.) και τον συντονισμό δράσης της Ελλάδας, έως την συνεργασία για μια επικείμενη επίσκεψη στελέχους της Ε.Ε. (π.χ. της Eurostat, για έλεγχο των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας για τη μετανάστευση). Η οριζόντια συνεργασία διαμόρφωσης πολιτικής, ορισμένες φορές λαμβάνει και τη μορφή της διϋπουργικής σύσκεψης – συνεννόησης και με το Γραφείο του Πρωθυπουργού π.χ. για την προετοιμασία ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Κορυφής. Τις περισσότερες όμως φορές, η ενημέρωση του Πρωθυπουργού για τα ζητήματα μετανάστευσης εξαρτάται από το επίπεδο συντονισμού της Κυβέρνησης και τον τρόπο επικοινωνίας που έχει επιλεγεί (π.χ. μέσω ΚΥΣΕΑ ή συναντήσεων Πρωθυπουργού με καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς Εσωτερικών, Δικαιοσύνης, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης κ.α.)

<sup>95</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε) περί θεσμικών δομών μετανάστευσης στην Ελλάδα: «...Δεν παίζει ρόλο αν θα έχεις Γενική Γραμματεία ή Υπουργείο Μετανάστευσης ή ένα γραφείο παρά τον πρωθυπουργό για την μετανάστευση, αν η όποια δομή δεν έχει ουσιαστική αποφασιστική αρμοδιότητα και λόγο. Πιστεύω λοιπόν στην σημερινή δομή, η δημιουργία Γενικής Γραμματείας (για τη μετανάστευση) ήταν πολύ αποφασιστικό βήμα αλλά όχι με τη σημερινή πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων σε διάφορα Υπουργεία. Αν είχες μια Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής με αυξημένες αρμοδιότητες ως προς τον συντονισμό του μεταναστευτικού και με αποφασιστικό λόγο θα μπορούσες να επιλύσεις πολλά προβλήματα. Απαιτείται ένα όργανο (είτε λέγεται Γραμματεία ή Υπουργείο) το οποίο θα συγκεντρώνει ότι θέματα υπάρχουν για τους υπηκόους τρίτης χώρας (άσυλο, μετανάστευση, παράνομη κλπ).....».

μεταναστευτικής πολιτικής)<sup>96</sup> αντιμετωπίζουν αυτές τις διϋπουργικές συντονιστικές συσκέψεις «ως κατά περίπτωση συγκυριακά γεγονότα», αποτέλεσμα της προσωπικής επικοινωνίας και συνεργασίας των χειριστών των ευρωπαϊκών θεμάτων ανάμεσα στα Υπουργεία. Ως εκ τούτου, ο συντονισμός που προκύπτει μέσω αυτών των συσκέψεων είναι ευκαιριακός και ελάχιστα αποτελεσματικός (Μακρυδημήτρης, Πασσάς 1994:73). Η συνεχής ανάγκη ύπαρξης συντονισμού δημιούργησε κάποιες οριζόντιες δομές<sup>97</sup> σε κάποια Υπουργεία. Η Σπανού (2001:105) χαρακτηρίζει ως «διάχυτο σύστημα συντονισμού» το μέχρι πρότινος ελληνικό μοντέλο με το ΥΠΕΞ σε ρόλο συντονιστή πολιτικών και τη ΜΕΑ σε ρόλο διαμεσολαβητή ανάμεσα στην Ελλάδα και την Ε.Ε.. Η τριβή των εκπροσώπων της διοίκησης με τις ενωσιακές διαδικασίες, η ποιότητα της στελέχωσης και η σταδιακή εκμάθηση των διαδικασιών, μπορεί ενδεχομένως να καλύψει ένα μέρος αυτής της θεσμικής έλλειψης, στο βαθμό που επιζητούν τη συνεργασία των συναρμοδίων υπηρεσιών. Είναι πάντως σημαντικό ότι το πολιτικό-διοικητικό σύστημα αντιλαμβάνεται πλέον ότι θα πρέπει να στελεχώσει με υπαλλήλους υψηλών τυπικών προσόντων τις υπηρεσίες που χειρίζονται τις ευρωπαϊκές πολιτικές, χωρίς πελατειακές διαδικασίες. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται η επιρροή των πολιτικών κομμάτων στη διοίκηση ενώ οι πολιτικές ελιγμών και επιρροής επί της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο αυξάνονται (Τσιμισιζέλης 1996:216).

<sup>96</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α): «...Σε αμιγώς διοικητικό επίπεδο τώρα, η Γαλλία έχει ειδική μονάδα (αντίστοιχη με τη ΜΕΑ) στο γραφείο του Γάλλου Πρωθυπουργού. Συνεδριάζουν κάθε μέρα οι υπάλληλοι του Γραφείου με ημερήσια διάταξη την ίδια με αυτήν του COREPER. Οπότε ακολουθεί και ο ανάλογος συντονισμός των Υπηρεσιών τους, ο οποίος γίνεται από αυτή την μονάδα. Και γίνεται συνολικά δηλαδή επιλέγουν τη διαπραγματευτική τους στάση (δηλ. σε ποιες Οδηγίες ή Κανονισμούς θα τεθούν επιφυλάξεις για να πετύχουν αντίστοιχα αποτελέσματα)....».

<sup>97</sup> «.....Έτσι, διαπιστώθηκε ότι, άλλο Υπουργείο συντονίζει την διαμόρφωση των Κοινοτικών υποθέσεων μέσω του Γραφείου Υπουργού και παρέχει τη δυνατότητα για διαμόρφωση των θέσεων, κατά βάση, στις κάθετες Διευθύνσεις του Υπουργείου (π.χ. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), ενώ άλλο, διαθέτει μία Διεύθυνση για τις Ευρωπαϊκές υποθέσεις (π.χ. ΥΠ.ΟΙ.Ο., Υπουργείο Πολιτισμού) ή μία εζ' ολοκλήρου νέα δομή, όπως τις Διαχειριστικές Αρχές (Δ.Α.) μέσω των οποίων παρακολουθεί τις Κοινοτικές ενισχύσεις (π.χ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υ.Π.Α.Α.Τ.), κ.ά.. Η έλλειψη οργανωμένων διοικητικών μονάδων στις Υπουργικές δομές με σαφή αποστολή, οδηγεί σε δυσλειτουργίες κατά την επικοινωνία, οριζόντια και κάθετα, τόσο σε ενδοϋπουργικό, όσο και σε διϋπουργικό επίπεδο, ευνοώντας τον χαμηλό βαθμό συντονισμού....». Δημοσίευση: Διοικητική Ενημέρωση. Τεύχος 38. Ιούλιος – Αύγουστος – Σεπτέμβριος 2006. Θέμα Έρευνας: «Η διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη λειτουργία έξι Υπουργείων». Επιτροπή Εθνική Διοίκηση & Ε.Ε. Διοικητικού Επιμελητηρίου – Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων (Δ.Ε.Ε.): Μ. Ραμματά, Π. Νταής, Σ. Ζουρντού, Ε. Μαρκουλάκη, Μ. Χαχαριδάκη, Ν. Βιτσεντζάτος, Α. Ψαράκης.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης δεν είναι τόσο ο τρόπος διαμόρφωσης (και τεκμηρίωσης) αυτών των θέσεων, αλλά η παραγωγή τους, μέσω του υφιστάμενου συστήματος διϋπουργικού συντονισμού. Η ύπαρξη συντονισμού και η παραγωγή συγκεκριμένων θέσεων αποτελεί σημαντικό στοιχείο το οποίο (δυσνητικά) διαφοροποιεί την υπό μελέτη περίπτωση σε σχέση με την συνήθη εμπειρία έλλειψης θέσεων ή μη έγκαιρης διατύπωσής τους. Αν και συνισταμένη των ελληνικών θέσεων είναι η αντίληψη των υπό διαμόρφωση ρυθμίσεων ως πιθανής «απειλής» αξιοποιείται όμως η ευκαιρία που παρέχει το ευρωπαϊκό σύστημα πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση της «απειλής». Η έννοια της απειλής δεν είναι ανάγκη να τεκμηριώνεται από πλευράς συναρμόδιων Υπουργείων αλλά μπορεί και να βασίζεται απλώς σε εντυπώσεις. Αντίστοιχη «απειλή» μπορεί να συνιστά η ανησυχία για πιθανή καταστρατήγηση ορισμένων διατάξεων, με βάση την κοινή εμπειρία των συμμετεχόντων από τον τρόπο χρήσης διαφόρων διατάξεων σε ανάλογες περιπτώσεις. Είναι βέβαια προφανές ότι η αντίληψη των υπό διαμόρφωση διατάξεων ως απειλή, ουσιαστικά αντικατόπτριζε τον φόβο ενίσχυσης της παράνομης μετανάστευσης με τη δημιουργία πιθανών «ρηγμάτων» νομιμότητας. Η διατριβή υποστηρίζει ότι η (έστω συγκυριακή) αποφυγή ορισμένων εκ των συνήθων προβληματικών χαρακτηριστικών του πολιτικό-διοικητικού συστήματος επέδρασε θετικά και επέτρεψε την αξιοποίηση των δυνατοτήτων επιρροής στους κανόνες για τη νόμιμη μετανάστευση την υπό μελέτη χρονική στιγμή. Επιχειρώντας να αποφύγει συγκεκριμένες καταστάσεις, η Ελλάδα υιοθέτησε αμυντική στάση κατά την περίοδο των διαπραγματεύσεων των πέντε Οδηγιών, και φαίνεται ότι επέφερε ορισμένα αποτελέσματα ανάλογα με τα τεχνικά μέσα και την ισχύ που διέθετε.

### ***1.3.2. Υπουργικό επίπεδο διαμόρφωσης***

Η διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης με ενωσιακή διάσταση περιλαμβάνει τη διαδικασία παραγωγής των επίσημων θέσεων

του Υπουργείου Εσωτερικών (με συνεργασία ενδεχομένως συναρμοδίων υπουργείων) για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης και τη συμμετοχή των εκπροσώπων της εθνικής διοίκησης στα αντίστοιχα θεσμικά όργανα της Ε.Ε..

Οι επίσημες θέσεις διατυπώνονται με συνεργασία μεταξύ της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας (Γραφείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Υπουργείου) και της αρμόδιας διοικητικής μονάδας, ήδη από τα πρώτα στάδια της κοινοτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η αρμόδια υπηρεσία συνεργάζεται με την πολιτική ηγεσία για τη σύνταξη απάντησης επί του σχετικού ερωτηματολογίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με το οποίο εκδηλώνεται η πρόθεσή της για την εκπόνηση πρότασης κανόνα δικαίου. Εκεί τίθενται οι πρώτες κατευθυντήριες γραμμές της εθνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής που θα ακολουθηθεί στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.. Εκτιμώνται οι τυχόν επιπτώσεις του υπό εκπόνηση ενωσιακού κανόνα στην ελληνική έννομη τάξη και οριοθετούνται οι συντονιστικές ενέργειες με τα συναρμόδια Υπουργεία για την υπεράσπιση των εθνικών επιδιώξεων.

Η έναρξη των διαπραγματεύσεων στις Ομάδες Εργασίας της Ε.Ε. σηματοδοτεί την εντατικοποίηση της συνεργασίας σε κάθετο και οριζόντιο επίπεδο διακυβέρνησης και την έκδοση επίσημων θέσεων του Υπουργείου. Το διακύβευμα των διατάξεων του ενωσιακού κανόνα για τις εθνικές επιδιώξεις, καθορίζει και τον τρόπο συνεργασίας (επίπεδο και συχνότητα). Ενδέχεται επομένως και να πραγματοποιηθούν συσκέψεις ευρείας κλίμακας με τη συμμετοχή πολιτικών ή συμβούλων ή υπαλλήλων διαφορετικών τμημάτων ή διευθύνσεων εντός Υπουργείου όποτε ζητείται η συνεισφορά τους. Οι συσκέψεις προηγούνται της σύνταξης<sup>98</sup> του συνολικού εγγράφου θέσεων του Υπουργείου. Εάν κριθεί

---

<sup>98</sup> Προσωπική Συνέντευξη (B): «...Εξυπακούεται ότι κατά την σύνταξη των θέσεων – απόψεων της Υπηρεσίας ο εισηγητής έχει ως γνώμονα το «δημόσιο συμφέρον» και την μελλοντική βέλτιστη εφαρμογή των όσων ρυθμίζει η Οδηγία, στην ελληνική έννομη τάξη. Το εθνικό συμφέρον συγκεκριμενοποιείται, όταν καθ' όλη τη διαδικασία διαπραγμάτευσης (σύνταξη θέσεων – εκπροσώπηση κ.α.) δεν θα πρέπει να συμφωνηθεί οποιαδήποτε διάταξη Οδηγίας, η οποία να αντιτίθεται πλήρως στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής πολιτικής μετανάστευσης ή εάν κριθεί ότι δεν είναι ευθυγραμμισμένο προς τις πολιτικές και θεσμικές προτεραιότητες της χώρας μας. Συγκεκριμένες δυσκολίες κατά την διαπραγμάτευση των

αναγκαίο, πραγματοποιείται είτε διϋπουργική σύσκεψη για το ίδιο αντικείμενο είτε αποστέλλεται έγγραφο ερώτημα σε συναρμόδια Υπουργεία (οριζόντιο επίπεδο συνεργασίας). Οι θέσεις του Υπουργείου ακολούθως αποστέλλονται απευθείας στον εκπρόσωπο του Υπουργείου Εσωτερικών στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας στις Βρυξέλλες προς ενημέρωση και κατάλληλη αξιοποίηση ενώ κοινοποιούνται και στα συναρμόδια Υπουργεία. Ενδέχεται δηλαδή, ανάλογα με την πολιτική σημασία των εγκεκριμένων θέσεων, να δοθεί εντολή να διαβιβαστούν στην Γραμματεία του Συμβουλίου ή σε Ευρωβουλευτές, μέλη Επιτροπών της Ε.Ε. κλπ. Ο ρόλος του Υπουργείου Εξωτερικών σε αυτή τη διαδικασία είθισται να είναι συντονιστικός, διαβιβάζοντας τα αιτήματα της Ε.Ε. προς τα συναρμόδια υπουργεία.<sup>99</sup> Οι απόψεις αυτές παρουσιάζονται στην Ομάδα Εργασίας από τον εκπρόσωπο της αρμόδιας διοικητικής μονάδας ο οποίος θα παραστεί στις διαπραγματεύσεις.

Η ΜΕΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Σπανού 2001:99) αποτελεί οργανική υπηρεσία η οποία διευθύνεται από διπλωμάτη και αποτελείται από μόνιμους αντιπροσώπους των διοικήσεων των Υπουργείων με τη μορφή απόσπασης (Τάχος 1993:562). Οι επικεφαλής των Μόνιμων Αντιπροσωπειών των κ/μ συνεδριάζουν στο πλαίσιο της COREPER και προετοιμάζουν τις εργασίες του Συμβουλίου Υπουργών της Ε.Ε. Ο

---

*Οδηγιών δεν παρατηρούνται πέραν αυτών που σχετίζονται αφενός με το γεγονός της διασύνδεσης του θεωρητικού με το πρακτικό επίπεδο, δηλαδή να υπάρχει αλληλουχία των όσων θα συμφωνηθούν στη συγκεκριμένη Οδηγία με την πρακτική εφαρμογή τους από τις αρμόδιες αποκεντρωμένες Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, αφετέρου με την επίτευξη του βέλτιστου δυνατού συντονισμού προς διαμόρφωση των εθνικών θέσεων...». «...Έως σήμερα, και για όσες Οδηγίες αφορούν στη νόμιμη μετανάστευση και έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό μας δίκαιο, υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ελληνικές αντιρρήσεις έχουν ληφθεί υπόψη στις διαπραγματεύσεις και στο τελικό κείμενο των Οδηγιών. Ενδεικτικά αναφέρουμε ένα παράδειγμα: Κατά τη διαπραγμάτευση της Οδηγίας 2009/50 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης: Οι ελληνικές θέσεις, κυρίως ως προς την πρόσβαση στην αγορά εργασίας υιοθετήθηκαν, όπως φαίνεται και από το τελικό κείμενο της Οδηγίας, μια και προτάθηκε η λύση της προοδευτικής, ανάλογα με τη διάρκεια της απασχόλησης (και όχι της παραμονής), πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Η προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία για τον χαρακτηρισμό ενός υπηκόου τρίτης χώρας, ως υψηλά ειδικευμένο, ορίστηκε στα 5 έτη (διάταξη, η οποία θα ενεργοποιηθεί εφόσον υφίστανται σχετικές προβλέψεις στην εθνική νομοθεσία), ενώ η διάρκεια της μπλε κάρτας ορίστηκε από 1-4 έτη δίδοντας έτσι τη δυναμική ευχέρεια στις εθνικές διοικήσεις να οριοθετήσουν ως θέλουν το καθεστώς του κατόχου μπλε κάρτας υπηκόου τρίτης χώρας υψηλής εξειδίκευσης. Το υιοθετημένο κείμενο της Οδηγίας κάλλιστα μπορεί να θεωρηθεί ως αποδοχή των ελληνικών θέσεων μεταναστευτικής πολιτικής κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων...».*

<sup>99</sup> Προκύπτει σχεδόν από το σύνολο των Προσωπικών Συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής.

αποφασιστικός ρόλος της COREPER στο Ενωσιακό θεσμικό σύστημα (Πασσάς – Τσέκος 2009, 53) καταδεικνύει και τον αντίστοιχο ρόλο των Μόνιμων Αντιπροσωπειών. Το Υπουργείο Εσωτερικών εκπροσωπείται στη ΜΕΑ Ε.Ε., για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης<sup>100</sup> από το 2002 (μετά τον Ν.2910/2001) με έναν ή κατά περιόδους (4<sup>η</sup> και 5<sup>η</sup> Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου) με δύο αποσπασμένους υπαλλήλους.

Η εθνική εκπροσώπηση για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης είχε τη δική της ιστορική εξέλιξη. Επηρεάστηκε στην αρχή, όπως προαναφέρθηκε, από χρόνιες αντιλήψεις του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, από στεγανά και στρεβλώσεις που καθόριζαν τη διοικητική πρακτική. Πέραν των χρόνιων παθογενειών, η εκπροσώπηση δύναται να επηρεαστεί και από συγκυριακές καταστάσεις. Σήμερα, οι δημοσιονομικές συνθήκες<sup>101</sup> και η γενικότερη πολιτική περιστολής δαπανών στη δημόσια διοίκηση λόγω της οικονομικής κρίσης επηρεάζει και τη συχνότητα συμμετοχής στην ενοποιητική διαδικασία. Η επίκληση, στις μέρες μας, συγκυριακών μόνον γεγονότων τα οποία επηρεάζουν την συμμετοχή σημαίνει ότι δεν υφίστανται πλέον προσκόμματα που σχετίζονται με διϋπουργικές αντιπαραθέσεις. Σημαίνει ότι καλύφθηκε η

---

<sup>100</sup> Υπενθυμίζεται ότι οι εκπρόσωποι της αρμόδιας διοικητικής μονάδας, καθώς και ο αποσπασμένος υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών στην ΜΕΑ για τα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης, συμμετέχουν στις μόνιμες επιτροπές και Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της Ε.Ε. Ως επί το πλείστον συμμετέχουν στην Ομάδα Εργασίας Μετανάστευση – Απομάκρυνση (ή Μετανάστευση – Εισδοχή) του Συμβουλίου, στην Επιτροπή Μετανάστευσης και Ασύλου (C.I.A.) της Commission (CION) αλλά και στις τριών συμβουλευτικές επιτροπές της COREPER, όπως η Ομάδα Εργασίας Υψηλού Επιπέδου (HLWG) για τη Μετανάστευση και το Ασυλο και η Στρατηγική Επιτροπή για τα Σύνορα – το Ασυλο και τη Μετανάστευση (SCIFA).

<sup>101</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ) και στην ερώτηση εάν σήμερα (εν έτη 2012) κρίνεται επαρκής η εκπροσώπηση από την αρμόδια υπηρεσία: «.....Δεν είναι επαρκής α) για οικονομικούς λόγους έχουν μειωθεί τα ταξίδια ή είναι αδύνατα λόγω έλλειψης πιστώσεων β) διότι συμμετέχουν συνεχώς τα ίδια πρόσωπα, σε διαφορετικές ομάδες, διαφορετικών επιπέδων, δεν γίνεται κατανομή συμμετοχών ανάλογα με αρμοδιότητες, διοικητική θέση, αντικείμενο. Το γεγονός αυτό έχει συνέπειες για την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, διότι δυσχεραίνεται η διάδοση της γνώσης και εμπειρίας και δημιουργούνται εξαρτήσεις από πρόσωπα. Αν π.χ. τα πρόσωπα μεταφερθούν σε άλλη θέση, δημιουργείται κενό, διότι η ιεραρχία δεν έχει αναμειχθεί όπως της αναλογεί, ούτε υπάρχει κανονικό αρχείο συστηματικής καταγραφής ενεργειών. Αναφέρω παράδειγμα Ιταλίας, συνάδελφος εμφανίζεται συνεχώς στην ΟΕ Μετανάστευση (ανεξαρτήτως ποια οδηγία συζητείται), διότι μου είπε, η θέση που έχει αναλάβει συνδέεται με την υποχρέωση παρακολούθησης αυτής της ΟΕ.....».

απόσταση εξαιτίας της σταδιακής εμπλοκής και τριβής<sup>102</sup> των εκπροσώπων στα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Η τακτική συμμετοχή στις διαδικασίες των Βρυξελλών προωθεί μια αμφίδρομη «κοινωνικοποίηση». Αυτή μεταφέρεται στους εγχώριους δρώντες (“domestic actors”) οδηγώντας σε αλλαγή νοοτροπίας<sup>103</sup> στο εθνικό επίπεδο (Radaelli 2004:5). Εδώ ακριβώς υφίσταται το δεύτερο επίπεδο της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού. Μετά το κάθετο επίπεδο με φορά “top-down” ή “bottom-up”, υπάρχει και το επίπεδο του εξευρωπαϊσμού με οριζόντια φορά. Η διαδικασία ανταλλαγής ιδεών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών μέσω και της επακόλουθης μάθησης, είναι η κινητήριος δύναμη του οριζόντιου μηχανισμού εξευρωπαϊσμού (Φερώνας 2007:110). Η σταθερότητα στη συμμετοχή είναι σημείο κλειδί. Αν σκεφτούμε ότι ένα εκ των βασικών χαρακτηριστικών ενός θεσμού όπως η διοίκηση (Chevallier 1993:617), είναι η σταθερότητα, τότε η τακτική εκπροσώπηση με εναλλαγή υπαλλήλων, στην προκειμένη περίπτωση αποτιμάται θετικά. Η σύνθεση της εθνικής αντιπροσωπείας στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.,<sup>104</sup> ποικίλλει ανάλογα με τη σπουδαιότητα και το επίπεδο στο οποίο λαμβάνει χώρα η διαπραγμάτευση (O.E, SCIFA, HLWG, COREPER, JHA). Το ζήτημα της συμμετοχής ενός κράτους μέλους στις διαδικασίες της Ε.Ε. σχετίζεται

---

<sup>102</sup> Προσωπική Συνέντευξη (B): «.....Ακόμη και η αλλαγή της φιλοσοφίας σε πράγματα που αφορούν την εθνική μας νομοθεσία ήταν αποτέλεσμα αυτής της τριβής που είχαμε με την Ε.Ε. και της νοοτροπίας που μεταφέραμε στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέσω της συμμετοχής μας στα κοινοτικά όργανα. Δεν είναι τυχαίο πια ότι όταν “εσύ” (ως κράτος) θες να κάνεις μίαν εθνική ρύθμιση για τα ζητήματα της μετανάστευσης, αναζητείς ως πολιτική ηγεσία, τι μπορεί να έκαναν οι άλλοι (τα άλλα κράτη μέλη) για το ίδιο ζήτημα. Δηλαδή έχει μπει μια φιλοσοφία από μέρους της πολιτικής ηγεσίας, του τι κάνουν οι άλλοι και να το ακολουθήσουμε αν φυσικά έχει αποδειχτεί ως βέλτιστη πρακτική...».

<sup>103</sup> Προσωπική Συνέντευξη (E): «.....Σαφώς και οι εισηγητές της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής οι οποίοι έρχονταν σε καθημερινή τριβή με τα ευρωπαϊκά ζητήματα και με την εκπροσώπησή τους έξω, επηρέασαν αποφασιστικά και προς το καλύτερο, τον τρόπο με τον οποίο έβλεπε η ελληνική πολιτική ηγεσία τα ευρωπαϊκά ζητήματα και δει τα μεταναστευτικά, δηλαδή την αλλαγή της νοοτροπίας. Η επιρροή της διοίκησης μέσω του εξευρωπαϊσμού του Τμήματος Μεταναστευτικής Πολιτικής στην αλλαγή της νοοτροπίας της πολιτικής ηγεσίας ήταν τεράστια. Και φυσικά εξαρτάται και από θέμα προσώπων (προϊσταμένων διοικητικών μονάδων) και όχι μόνον εισηγητών που εκπροσωπούν την Ελλάδα, στην προώθηση των ζητημάτων και στην συμβολή της αλλαγής της νοοτροπίας από την πολιτική ηγεσία. Εκείνο που παρατηρείται βέβαια είναι ότι δεν υπάρχει συνέχεια σε αυτή την αντίληψη. Επίσης, σε διυπουργικό επίπεδο, σε όσα Υπουργεία υπήρχε εμπειρία ευρωπαϊκή είτε από προγράμματα, είτε από Οδηγίες Κανονισμούς κ.α., η συνεργασία ήταν πιο εύκολη, ενώ σε Υπουργεία που δεν υπήρχε τέτοια εμπειρία, δεν υπήρχε και συνεργασία....».

<sup>104</sup> Για το σύνολο των Ομάδων Εργασίας όλων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%2011926%202014%20INIT>

άμεσα με την ποιότητα των εθνικών του αντιπροσώπων. Ο εκπρόσωπος ο οποίος συμμετέχει στα ενωσιακά όργανα, λειτουργεί ως χειριστής – εμπειρογνώμονας του ζητήματος της μετανάστευσης στο οποίο και έχει την εξειδίκευση. Αυτό απαιτεί συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, γνώσεις και δεξιότητες (Πασσάς – Τσέκος 2009, 55). Θα πρέπει: α) να έχει εξοικείωση με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε., δεξιότητα η οποία αποκτάται με τη συχνή παρουσία στα θεσμικά όργανα και την απόκτηση εμπειρίας, β) να έχει διαπραγματευτικές ικανότητες αλλά και να αναπτύσσει προσωπικές επαφές με τους εταίρους του, γ) να έχει τουλάχιστον βασικές νομικές γνώσεις και δ) να διαθέτει γλωσσομάθεια.

#### **1.4 Σύνοψη Κεφαλαίου**

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρήθηκε η περιγραφή τόσο του ευρωπαϊκού πλαισίου, όσο και του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής. Πραγματοποιήθηκε η περιγραφή των θεσμικών οργάνων της Ένωσης τα οποία εμπλέκονται στην παραγωγή του ενωσιακού κεκτημένου μετανάστευσης. Αναλύθηκε η διαδικασία κατά τη φάση της διαμόρφωσης ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης τόσο σε προνομοθετικό όσο και σε νομοθετικό στάδιο. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση και των εγχώριων δρώντων και διαμορφωτών της εθνικής πολιτικής μετανάστευσης. Αναλύθηκε το κάθετο και το οριζόντιο επίπεδο συνεργασίας στο πλαίσιο του εγχώριου πολιτικό-διοικητικού συστήματος για τα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης.

Από την ανάλυση του θεσμικού πλαισίου διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, διαφάνηκαν οι δυνατότητες που διαθέτει ένα κράτος μέλος της Ε.Ε. να παρέμβει και να επηρεάσει τις διαδικασίες εκπόνησης ενωσιακού κεκτημένου. Δυνατότητες παρουσιάζονται σε κάθε επίπεδο εκπροσώπησης - διαπραγμάτευσης στα ενωσιακά θεσμικά όργανα, με διαφορετικό βαθμό ανταπόκρισης (πιο δύσκολα σε επίπεδο COREPER ή ΔΕΥ). Η αξιοποίηση αυτών των δυνατοτήτων παρέμβασης



προς το εθνικό συμφέρον κάθε κράτους μέλους εξαρτάται και από άλλους παράγοντες (π.χ. σύναψη συμμαχιών, διακύβευμα διατάξεων ενωσιακού κανόνα κ.α.) οι οποίοι αναλύονται σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης. Η «απόδοση» του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος μετανάστευσης στις ενωσιακές διαδικασίες διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής διερευνάται μέσα από την ανάλυση της προώθησης των ελληνικών επιδιώξεων επί των πέντε Οδηγιών της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση μεταξύ 2001 – 2005.

***Κεφάλαιο 2: Η επιρροή κατά την φάση της διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την Ελλάδα – Μια “bottom up” προσέγγιση μέσω της μελέτης περιπτώσεων 5 Οδηγιών Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση***

## **2.1 Εισαγωγή**

Η μεταναστευτική πολιτική ως ξεχωριστό πεδίο πολιτικής αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη Μάαστριχτ (Βαρβιτσιώτης 2006:18) αποκτώντας τη δική της θέση στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ όμως και την «κοινοτικοποίηση» της μέσω της μεταφοράς στον πρώτο πυλώνα, η Ε.Ε. ουσιαστικά δηλώνει τη βούλησή της για κανονιστική ρύθμιση και παραγωγή δευτερογενούς δικαίου. Η στροφή της Ε.Ε. προς την μετανάστευση υποδηλώνεται ρητά στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε (1999) όπου και συνδέεται πλέον με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Εκεί προβλέπεται και η υποχρέωση συμπερίληψης της μετανάστευσης σε όλες τις πτυχές πολιτικών της Ε.Ε. (Σαμπατάκου 2010:290).

Η πολιτική για την είσοδο και διαμονή (νόμιμη μετανάστευση / πολιτική εισδοχής) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ξεκίνησε μετά την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ όταν και επιχειρήθηκε να υιοθετηθεί η

πρόταση «Πράξης κατάρτισης της Σύμβασης<sup>105</sup> σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών» (1997). Το κείμενο περιείχε στις διατάξεις του σχεδόν όλες τις κατηγορίες εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών (εποχιακά εργαζόμενοι, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, σπουδές, ελεύθερη κυκλοφορία, οικογενειακή επανένωση κ.α.). Αυτή η φιλόδοξη Σύμβαση δεν υιοθετήθηκε ενώ επίσης απορρίφθηκε από τα κράτη μέλη η πανθομολογούμενη ως Οδηγία «θεμέλιο» για την προώθηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η πρόταση<sup>106</sup> Οδηγίας (2001) για τους αμειβόμενους απασχολούμενους και αυτοαπασχολούμενους υπηκόους τρίτων χωρών (Paragianni 2006:170). Αποσύρθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης στις ομάδες εργασίας μετά και τις αντιδράσεις<sup>107</sup> των κρατών μελών (Arap and Carrera 2003:31).

Οι δύο αυτές αποτυχίες οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αλλαγή τακτικής. Αποφασίστηκε η «τομεοποίηση» των κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίες περιλαμβάνονταν στις δύο απορριφθείσες πρωτοβουλίες. Επίσης από το 2004 και μετά, με την έκδοση της Πράσινης Βίβλου για τη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης,<sup>108</sup> εγκαινιάζεται δημόσια διαβούλευση για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης. Σε αυτή συμμετείχαν εκτός από τα κράτη μέλη και οι

---

<sup>105</sup> Πρόταση πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτιση της σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη (97/C 337/03) COM(97) 387 τελικό - 97/0227(CNS). Υποβλήθηκε από την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου Κ.3 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 30 Ιουλίου 1997 (Συνθήκη του Άμστερνταμ). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997PC0387:EL:HTML>

<sup>106</sup> 2001/C 332 E/08 text with EEA relevance COM (2001) 386 final, Brussels, 11.7.2001, 2001/0154 (CNS): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0386:FIN:EN:PDF>

<sup>107</sup> Οι λόγοι της απόσυρσης έχουν να κάνουν κυρίως με το ότι αντέδρασαν τα κράτη στη προσπάθεια υιοθέτησης κοινών κανόνων εισόδου (όγκοι εισδοχής). Δηλαδή συγκεκριμένος αριθμός αφίξεων αλλοδαπών κατ έτος και θεωρήθηκε ως ωμή παρέμβαση στα εσωτερικά τους (βλ. Arap and Carrera 2003:31).

<sup>108</sup> [COM (2004) 811 final, 11.1.2005]. Τέθηκε υπό δημόσια διαβούλευση έως τις 14 Ιουνίου 2005. Η τομεοποίηση ανά κατηγορία της αποσυρθείσας πρότασης Οδηγίας του 2001 ολοκληρώνεται αργότερα με την έκδοση του “Policy Plan on Legal Migration” [COM(2005) 669, Brussels, 21.12.2005] το οποίο ουσιαστικά αποτελεί εκτός από έναν Οδικό Χάρτη για το διάστημα που απομένει του Προγράμματος της Χάγης (2006-2009) και ένα σχέδιο για τις πρωτοβουλίες τις οποίες προτίθεται να αναλάβει στο προσεχές μέλλον η Ε.Ε. αναφορικά με τους οικονομικούς μετανάστες και την εργασία. Εξειδικεύει ουσιαστικά τις τέσσερις κατηγορίες για τις οποίες θα ακολουθήσει ξεχωριστή πρόταση Οδηγίας: εποχιακά απασχολούμενοι, υψηλής εξειδίκευσης, ενδοεπιχειρησιακά απασχολούμενους και τους έμμισθους ασκούμενους (“remunerated trainees”).

εμπλεκόμενοι “*stakeholders*” στα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης δηλαδή σωματεία εργοδοτών, εμπορικά συνδικάτα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστήμια και η κοινωνία πολιτών (Bertozzi 2008:7). Η πρωτοβουλία αυτή, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων στη διαμόρφωση πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, επέδειξε τη στροφή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε μια προσέγγιση «από κάτω προς τα πάνω» (“*bottom-up*”). Επιλογή αναπόφευκτη μετά τις δύο αποτυχημένες προσπάθειες ρύθμισης που προηγήθηκαν αλλά και την επιφυλακτικότητα που επέδειξαν τα κράτη μέλη στις διαπραγματεύσεις της πρότασης Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση υπηκόων τρίτων χωρών.<sup>109</sup> Παρουσιάστηκε στα τέλη 1999 και ολοκληρώθηκε 3 χρόνια αργότερα, το 2003. Οι περιπτώσεις αυτές απέδειξαν τη δυσκολία του εγχειρήματος της υιοθέτησης κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και της έλλειψης βούλησης των κρατών μελών ως προς την εκχώρηση μέρους των εθνικών τους αρμοδιοτήτων.

Οι προτάσεις Οδηγιών που ακολούθησαν αυτή, ήταν πιο σύντομες. Οι διαφορές μεταξύ των προτάσεων Οδηγιών ως προς τις διατάξεις, τις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που αφορούσαν, και τη χρονική διάρκεια υιοθέτησή τους αναλύονται στη συνέχεια της παρούσας μελέτης. Επιχειρείται η διερεύνηση των λόγων που προκάλεσαν αυτή τη διαφοροποίηση. Η προσπάθεια ανάδειξης της δυνατότητας ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. να επηρεάσει τη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, χρησιμοποιεί ως μεθοδολογικό εργαλείο πέντε περιπτώσεις Οδηγιών: (α) Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, (β) Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, (γ) Οδηγία 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, (δ) Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία και (ε) Οδηγία

---

<sup>109</sup> COM(1999) 638 τελικό

2005/71/ΕΚ, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.

Η μελέτη εστιάζεται κυρίως στα πρακτικά<sup>110</sup> των συνεδριάσεων των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. στις οποίες έλαβε χώρα η διαπραγμάτευση των υπό εκπόνηση κανόνων δικαίου της Ένωσης. Πραγματοποιήθηκε ανάλυση 120 περίπου κειμένων εργασίας των πέντε υπό μελέτη περιπτώσεων Οδηγιών, σε διάφορα επίπεδα διαπραγμάτευσης (Ο.Ε., SCIFA, HLWG, COREPER). Η έρευνα εστιάστηκε στις σημαντικότερες εκ των επίσημων θέσεων της Ελλάδας, δρούσα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. ή στις συμβιβαστικές προτάσεις, ως Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε..

### *2.1.1. Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.*

Η αρχική πρόταση<sup>111</sup> Οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 1999 και ακολούθησε διαπραγμάτευση, από τον Ιανουάριο του 2000, στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου (Ο.Ε. Μετανάστευση / Απομάκρυνση). Οι συζητήσεις για την υιοθέτηση της Οδηγίας υπήρξαν επίπονες, διήρκησαν τρία χρόνια. Διακόπηκαν μάλιστα περί το ένα έτος λόγω δυσχερειών αλλά και της επιφυλακτικότητας των κρατών μελών έναντι της Επιτροπής Ε.Ε.), ενώ στο διάστημα της διαπραγμάτευσης παρουσιάστηκαν δύο αναθεωρημένες προτάσεις της Οδηγίας (2000 και 2002). Για την ολοκλήρωση της χρειάστηκε επιπλέον μία απόφαση Συμβουλίου ΔΕΥ

---

<sup>110</sup> Τα περισσότερα τελικά κείμενα συνεδριάσεων των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε., τα οποία χρησιμοποιήθηκαν στη παρούσα διατριβή ήταν ελεύθερης πρόσβασης στο κοινό. Δημοσιεύθηκαν στην επίσημη ιστοσελίδα αναζήτησης πληροφοριακού υλικού του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://register.consilium.europa.eu/content/int?lang=EN&typ=SMPL>. Για όσα δεν ήταν ελεύθερης πρόσβασης, και για τις ανάγκες της παρούσας διατριβής, χρησιμοποιήθηκαν (α) έγγραφα της αρμόδιας διοικητικής μονάδας του Υπ. Εσωτερικών μετά από έγγραφη άδεια επίκλησης, (β) αποσπάσματα από τις Προσωπικές Συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο παρούσας μελέτης, (γ) υλικό από το προσωπικό αρχείο του κ. Π. Ζαρίφη, τέως εκπροσώπου του ΥΠ.ΕΣ. στη ΜΕΑ Βρυξέλλες.

<sup>111</sup> COM(1999) 638 τελικό - 1999/0258 (CNS).

(Δεκέμβριο 2001) με την οποία τέθηκε αυστηρό χρονοδιάγραμμα υιοθέτησης της Οδηγίας έως τον Ιούνιο 2003, στόχος ο οποίος επιτεύχθηκε επί Ελληνικής Προεδρίας (πολιτική συμφωνία στις 27/02/2003).

Η εν λόγω πρόταση Οδηγίας περιλαμβάνει τους όρους και προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης από έναν υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει νόμιμα σε ένα κράτος μέλος, ώστε να επιτραπεί η είσοδος και διαμονή των μελών της οικογένειάς του. Κύριος στόχος ήταν να επιτραπεί στα συγκεκριμένα πρόσωπα (υπήκοοι τρίτης χώρας) να διαγάγουν κανονικό οικογενειακό βίο ευνοώντας την ένταξή τους στις κοινωνίες των κρατών μελών στα οποία διαμένουν. Εκτός από τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος επανένωσης (π.χ. σταθερό εισόδημα, κοινωνική ασφάλιση κ.α.), η συγκεκριμένη Οδηγία περιλαμβάνει και άλλα σημαντικά ζητήματα όπως τον ορισμό των μελών της οικογένειας (ο/η σύζυγος του συντηρούντος – ο οποίος αιτείται την οικογενειακή επανένωση, τα τέκνα, τα θέματα νόμιμης ηλικίας των ερχομένων σε γάμο), τα δικαιώματα αυτών (πρόσβαση στην εκπαίδευση και την απασχόληση), την οικογενειακή επανένωση προσφύγων, τη διαδικασία απορρίψεων ή ανάκλησης αιτήσεων εισόδου και διαμονής κ.α..

Οι συζητήσεις για την εν λόγω Οδηγία, όπως προαναφέραμε, διήρκησαν περί τα τρία έτη. Ως ένα σημείο, οι δυσκολίες στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κρίνονται δικαιολογημένες. Είναι το πρώτο νομοθετικό εργαλείο το οποίο προωθείται προς υιοθέτηση στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί δηλαδή την πρώτη προσπάθεια δοκιμής της βούλησης των κρατών μελών για την υιοθέτηση κανόνων για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και την σύγκλιση των νομοθεσιών τους.<sup>112</sup> Τούτο διαφαίνεται και στην αιτιολογία του κειμένου προτάσεως Οδηγίας το οποίο υποβλήθηκε και

---

<sup>112</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α): «...Τα πρώτα σχέδια της Επιτροπής για τις Οδηγίες ήταν υπέρ του δέοντος φιλόδοξα. Οι καθυστερήσεις στην οικογενειακή επανένωση οφείλονταν στο ότι η Ισπανική Προεδρία δεν ήθελε να υπερασπιστεί τόσο φιλόδοξες πολιτικές για την μετανάστευση κατά τη διάρκεια της δικής της Προεδρίας (εναντιώθηκαν στην πολιτική της Επιτροπής).....»

στο οποίο αναφέρεται μεταξύ άλλων: «...η πρόταση οδηγίας επιδιώκει προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών με δύο στόχους: αφενός, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι θα μπορούν να επωφελούνται σε μεγάλο βαθμό παρόμοιων προϋποθέσεων για την οικογενειακή επανένωση, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο έχουν γίνει δεκτοί για να διαμείνουν. Αφετέρου, προκειμένου να περιοριστεί η δυνατότητα να στηριχθεί η επιλογή του κράτους μέλους, στο οποίο υπήκοος τρίτης χώρας επιθυμεί να εγκατασταθεί, αποκλειστικά στις πιο ευνοϊκές συνθήκες που ενδεχομένως του χορηγεί αυτό το κράτος...». Η Ε.Ε. ουσιαστικά καλεί τα κ/μ όχι μόνον να παραμερίσουν την έως τότε επικρατούσα λογική της «μηδενικής μετανάστευσης», αλλά και να ξεπεράσουν τις όποιες καχυποψίες τους για τα όρια μεταξύ εθνικών και ενωσιακών αρμοδιοτήτων αλλά και την μεταξύ τους «ανταγωνιστική» που θα οδηγούσε να επιρρίπτει το ένα κράτος στο άλλο το όποιο βάρος της μετανάστευσης.

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης της Οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση, μπορεί να χωριστεί σε δύο περιόδους: (α) από τον Ιανουάριο 2000, όταν ξεκίνησε η διαδικασία διαβούλευσης της στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου, έως και την διακοπή των συνεδριάσεων ένα χρόνο αργότερα το 2001 και σε (β) από τον Ιανουάριο του 2002 (μετά και την εντολή για επίσπευση των διαδικασιών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης) έως και την οριστική επίτευξη πολιτικής συμφωνίας, επί της 4<sup>ης</sup> Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου Ε.Ε., τον Φεβρουάριο του 2003. Κατά την πρώτη αυτή περίοδο των ενωσιακών διαπραγματεύσεων της Οδηγίας στην Ο.Ε. Μετανάστευση / Απομάκρυνση, το κύριο βάρος στην εκπροσώπηση των ελληνικών θέσεων ανήκει στο Υπουργείο Εξωτερικών. Τούτο διότι, όπως έχει προαναφερθεί, επίσημα η αρμοδιότητα μεταφέρθηκε στο Υπ. Εσωτερικών τον Μάιο 2001 (Ν.2910/2001). Ανεπίσημα, η ανάληψη αρμοδιότητας δεν σήμαινε αυτομάτως στην πράξη και την άμεση αλλαγή των διαδικασιών εκπροσώπησης / συμμετοχής και υποστήριξης των ελληνικών θέσεων. Χρειάστηκε να περάσει ένα διάστημα προσαρμογής με τις διαδικασίες

των Βρυξελλών ενώ επιπλέον χρόνο προσαρμογής έδωσε στο Υπουργείο Εσωτερικών και η διακοπή των διαπραγματεύσεων της Οδηγίας. Στη δεύτερη περίοδο διαπραγματεύσεων της Οδηγίας (2002-2003) ξεκινά η διαδικασία «κοινωνικοποίησης» των εθνικών εκπροσώπων, η εξοικείωσή με τις θεσμικές πτυχές της Ε.Ε. και η ενσωμάτωση των ενωσιακών διαδικασιών στη λειτουργία του Υπουργείου Εσωτερικών.<sup>113</sup>

Στην πρώτη περίοδο διαπραγμάτευσης και κατά τις πρώτες συνεδριάσεις (Φεβρουάριος 2000 κ.ε.) η Ελλάδα διατύπωσε επιφύλαξη<sup>114</sup> στο σημείο που αφορούσε στην διευκόλυνση της εισόδου και διαμονής του/της (μη εγγάμου) συντρόφου του αιτούντα υπηκόου τρίτης χώρας για οικογενειακή επανένωση με τον οποίο έχει σταθερή σχέση.<sup>115</sup> Η Ελλάδα, συμμαχώντας με την Πορτογαλία στη συγκεκριμένη διάταξη,<sup>116</sup> τήρησε

---

<sup>113</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «.....Στην δική μας περίπτωση (σ.σ. Δ/ση Μετανάστευσης ΥΠΕΣ) η εμπειρία αποκτήθηκε, δεν προϋπήρχε από άλλους, η Δ/ση ήταν στο μηδέν σε ζητήματα μετανάστευσης, εκπροσώπησης, διαχείρισης πολιτικής μετανάστευσης μια και αποκτήθηκε η αρμοδιότητα το 2001 με την μεταβίβαση αυτής από το Υπ. Δημόσιας Τάξης, εμείς ως εισηγητές ήρθαμε στην Υπηρεσία το 2002 βρίσκοντας μπροστά μας τις Οδηγίες οι οποίες έτρεχαν από το 2001 και το 2003 ενώ ένα έτος αφότου ήρθαμε στο ΥΠΕΣ είχαμε και την ανάληψη της Προεδρίας. Επομένως πέσαμε κατ' ευθείαν στα «βαθιά» και κολυπήσαμε. Η διαφορά εμπειρίας και τριβής με τα πράγματα αντικατοπτρίζεται και στις ίδιες τις Οδηγίες, βλέπεις πόσο πιο εύκολα έκλεισαν και κατ' επέκταση ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη, Οδηγίες όπως οι ερευνητές (2004) ή οι σπουδές (2005) σε σχέση με την οικογενειακή (η οποία ξεκίνησε να συζητείται το 2001 και έκλεισε το 2003). Πολλά βέβαια εξαρτώνται και από συγκυρίες, δηλαδή και σε επίπεδο προσώπων σε συγκεκριμένες θέσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση (π.χ. προϊστάμενοι Τμημάτων) για την επίτευξη ή όχι των ευρωπαϊκών ζητημάτων. Μπορείς να συναντήσεις από άρνηση (δεν δέχομαι καν τα ευρωπαϊκά ζητήματα, δεν με αφορούν, δεν με ενδιαφέρουν) έως πλήρη αποδοχή και προτεραιότητα στα ευρωπαϊκά της μετανάστευσης και αναλόγως η κρατούσα αυτή άποψη συγκεκριμένων προσώπων περνάει και σε ανώτερο διοικητικό επίπεδο (πολιτική ηγεσία).....»

<sup>114</sup> Άρθρο 5 παρ. 1 σημείο (α): «Article 5: 1. The Member States shall authorise<sup>1</sup> the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members: (a) the applicant's spouse, or an unmarried partner living in a durable relationship<sup>2</sup> with the applicant, if the legislation of the Member State concerned treats the situation of unmarried couples as corresponding to that of married couples;.....». Κείμενο συνεδρίασης με ελεύθερη πρόσβαση στο κοινό: MIGR 24, 6504/00: Working Party on Migration and Expulsion: 11 February 2000 on No. Cion prop. MIGR 6 5396/00, (COM (1999) 638 final).

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st06/st06504.en00.pdf>

<sup>115</sup> MIGR 24, 6504/00: Working Party on Migration and Expulsion 11 February 2000, footnote No2: “Various delegations (A, E, GR, I, FIN, S) questioned the content of this notion and referred to difficulties for unmarried partners in furnishing proof of a durable relationship..”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st06/st06504.en00.pdf>

<sup>116</sup> MIGR 11, 6450/01, Brussels, 6 March 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 19 and 20 February 2001, page 6, footnote 2: “GR and P could reconsider their position if it were clearly stated - in all relevant provisions of the Directive or in a general clause to be inserted - that family reunification of unmarried partners is admitted only insofar as national legislation treats the situation of unmarried couples as corresponding to that of married couples”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6450-2001-INIT/en/pdf>

διαλλακτική στάση αναφέροντας ότι θα μπορούσε να αναθεωρήσει την στάση της εάν δηλωθεί κατηγορηματικά στην Οδηγία ή στο προοίμιο αυτής, ότι οικογενειακή επανένωση συντρόφων επιτρέπεται μόνον εφόσον η εθνική νομοθεσία εξομοιώνει την κατάσταση των άγαμων ζευγαριών με τα έγγαμα (Πίνακας 1).

Η επιφύλαξη κρίνεται εύλογη, διότι την εποχή εκείνη (πολύ πριν την θέσπιση του συμφώνου συμβίωσης), η έννοια της συντροφικότητας (δηλαδή η εκτός γάμου σχέση) δεν παρήγαγε έννομα αποτελέσματα βάσει του ελληνικού οικογενειακού δικαίου και ως εκ τούτου δεν υπήρχε αντίστοιχη νομοθεσία απόδειξης της συντροφικής σχέσης. Η επιφύλαξη αυτή από πλευράς Ελλάδας διατηρήθηκε και στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας διαπραγμάτευσης. Αποσύρθηκε πριν την έναρξη της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου, αφού πρώτα η Επιτροπή ικανοποίησε τις ελληνικές επιδιώξεις, προσφεύγοντας σε σχετική διατύπωση στο προοίμιο της Οδηγίας για το συγκεκριμένο ζήτημα.

Εκτός αυτού του σημείου, στην πρώτη αυτή περίοδο διαπραγμάτευσης της Οδηγίας, διατυπώθηκαν σοβαρές ενστάσεις (επιφύλαξη ουσίας) από πλευράς της Ελλάδας στη διάταξη (άρθρο 10 παρ. 1 αρχικής πρότασης) που αφορούσε στον χρόνο αναμονής (1 έτος) πριν την δυνατότητα που παρέχει η Οδηγία για άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης<sup>117</sup> από τον υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει στο κράτος υποδοχής. Η Ελλάδα θεωρούσε ότι είναι μικρό το ένα έτος αναμονής, επικαλούμενη το υπό διαμόρφωση εθνικό της δίκαιο (N.2910/2001). Στο προωθούμενο προς ψήφιση<sup>118</sup> σχέδιο νόμου προβλεπόταν ως αντίστοιχη περίοδος αναμονής τα τρία έτη. Αργότερα, κατά τη δεύτερη

---

<sup>117</sup> MIGR 11, 6450/01, **LIMITE**, Brussels, 6 March 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 19 and 20 February 2001, footnote No2, page 16, Article 10 par. 1: «***GR entered a substantive reservation on the one-year period***, pointing out that a new draft law currently before the Greek Parliament provided for a period of three years... Cion, emphasising the need for a strict framework for the waiting period, said that a distinction had to be made between the requirement of residence in the territory of the Member State for a certain period, which was needed to qualify for family reunification, and assessment of the sponsor's degree of integration and level of income. ***This distinction should become clearer once the outstanding issues relating to the scope of the Directive had been settled***”: Πηγή: Προσωπικό αρχείο συνεντευξιαζόμενου (Α).

<sup>118</sup> άρθρο 28, N.2910/2001



περίοδο διαπραγμάτευσης της Οδηγίας, το συγκεκριμένο σημείο αναδιατυπώθηκε σύμφωνα με την ελληνική θέση και πριν οδηγηθούμε στον συμβιβασμό ο οποίος επετεύχθη στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 8 Οδηγίας 2003/86/ΕΚ), δηλαδή μετά 2 έτη αναμονής.

Η δεύτερη περίοδος διαπραγμάτευσης, αφορά στο διάστημα Μάιος 2002 έως Ιούνιο 2003 και ξεκινά με την 2<sup>η</sup> τροποποιημένη πρόταση της Οδηγίας<sup>119</sup> η οποία υποβλήθηκε στο Συμβούλιο από πλευράς Επιτροπής Ε.Ε., κατ' επιταγή των όσων συμφωνήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001). Επρόκειτο ουσιαστικά για μια προσπάθεια τόσο επίτευξης των διαδικασιών διαπραγμάτευσης οι οποίες κωλυσσεργούσαν για δύο χρόνια, όσο και επίλυσης των κυριότερων προβλημάτων τα οποία είχαν παρουσιαστεί (Paragianni 2006:160). Στη δεύτερη αυτή τροποποιημένη πρόταση Οδηγίας εισήχθησαν συγκεκριμένες ασφαλιστικές δικλίδες προκειμένου η Επιτροπή Ε.Ε. να κατοχυρώσει, τα όσα συμφωνήθηκαν από τα κράτη μέλη κατά την πρώτη περίοδο διαπραγμάτευσης της Οδηγίας. Οι δικλίδες αυτές αφορούσαν στην ρήτρα διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης<sup>120</sup> (*“stand still clause”*), στη ρήτρα επανεξέτασης<sup>121</sup> (*“rendezvous clause”*) και στη ρήτρα τελικής προθεσμίας (*“deadline clause”*) υιοθέτησης της Οδηγίας (Ιούνιος 2003), σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης.

Η Ελλάδα, καθώς και οι Γερμανία, Ισπανία και Ιταλία, από την αρχή των συζητήσεων επ' αυτής της δεύτερης τροποποιημένης πρότασης Οδηγίας

---

<sup>119</sup> COM (2002) 225 τελικό: 2<sup>η</sup> Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ (2002/ C 203 E/23). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF>

<sup>120</sup> Η αποκαλούμενη ρήτρα *“stand still”* (ρήτρα διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης), εξασφαλίζει πως τα κράτη μέλη δεν μπορούν, τροποποιώντας τις αντίστοιχες νομοθεσίες τους, να θέσουν υπό αμφισβήτηση το ελάχιστο κοινό υπόβαθρο το οποίο διασφαλίζεται από τις διατάξεις ενός νομικού κανόνα της Ε.Ε. (της Οδηγίας οικογενειακής επανένωσης στην περίπτωσή μας). Εμφανίζεται στο άρθρο 3 παρ. 6 της αρχικής προτάσεως Οδηγίας. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF>

<sup>121</sup> Η ρήτρα *“rendezvous”* (επανεξέτασης) επιτρέπει σε όσες διατάξεις, του νομικού κανόνα, προσφέρουν τη μέγιστη ευελιξία, να αναθεωρηθούν κατά προτεραιότητα, για να μπορέσει να υπάρξει πρόοδος ως προς την υιοθέτηση της Οδηγίας. Εμφανίζεται στις τελικές διατάξεις (άρθρα 19-20) της 2<sup>ης</sup> αυτής τροποποιημένης πρότασης Οδηγίας που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 2 Μαΐου 2002: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF>

(Ιούλιος 2002), διατύπωσαν επιφυλάξεις<sup>122</sup> στη ρήτρα διατήρησης ισχύουσας κατάστασης (άρθρο 3 παρ. 6) και η Προεδρία του Συμβουλίου αρχικά πρότεινε το εν λόγω ζήτημα να εξεταστεί περαιτέρω σε πολιτικό επίπεδο. Η επιφύλαξη περί κατάργησης της εν λόγω ρήτρας διατηρήθηκε και στις επόμενες συνεδριάσεις από την αρχική αυτή ομάδα κρατών μελών (στην οποία προστέθηκαν στη συνέχεια και άλλα κράτη).<sup>123</sup> Η επιμονή αυτή αλλά κυρίως το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πείσθηκε από τα επιχειρήματα των χωρών αυτών, για τις πιθανές επιπτώσεις της κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης (Paragianni 2006:161), την οδήγησε τελικώς στην απόσυρση της συγκεκριμένης ρήτρας από το σχέδιο της προτάσεως Οδηγίας (στη συνεδρίαση της Επιτροπής SCIFA - Νοέμβριος 2002).<sup>124</sup>

Ένα σημείο επίσης, στο οποίο η Ελλάδα επηρέασε τη διαμόρφωση του τελικού κειμένου της Οδηγίας και σχετίζεται με τις αντίστοιχες αναφορές της πρώτης περιόδου διαπραγμάτευσης, ήταν αυτό που αφορούσε στη διατήρηση των επιφυλάξεων για τις διατάξεις σχετικές με την κινητικότητα (αλλά και εισδοχή) του «εκτός γάμου» συντρόφου<sup>125</sup> του

---

<sup>122</sup> MIGR 66, 10857/02, Brussels, 9 August 2002 of Working Party on Migration and Expulsion on 9 July 2002: «...Article 4(1), (2) and (3), the second subparagraph of Article 7(1)(c) and Article 8 may not have the effect of introducing less favourable conditions than those which already exist in each Member State on the date of adoption of this Directive», “...D entered a reservation and E, **EL and I entered scrutiny reservations on paragraph 6. These delegations felt that the standstill clause contained in this provision may limit the discretion of the Member States.** Drawing attention to the link between this provision and Article 8(2), A expressed some doubts about the opportunity of introducing this provision. L wondered whether this provision would apply if the less favourable conditions to which it refers to are not introduced on the basis of legislative provisions but by means of national practices. The Cion noted that the stand still clause only applies to some provisions of this Directive. It also drew attention to the fact that similar clauses have been used in other areas of Community legislation, such as environment and consumer protection...”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10857.en02.pdf>

<sup>123</sup> MIGR 96, 13053/02 of Working Party on Migration and Expulsion on: 1 and 2 October 2002, page 5, footnote 1: “...**A majority of delegations (B, D, EL, E, I, L, NL, A and S) maintained reservations on the stand-still clause contained in this provision.** The Pres said that this issue needs to be further addressed, possibly at political level...”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13053.en02.pdf>

<sup>124</sup> MIGR 113, 13968/02 of Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) on: 6 November 2002. “At its meeting on 6 November 2002 the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum examined the above amended proposal, and in particular Articles 3, 4, 6 and 7”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13968.en02.pdf>

<sup>125</sup> MIGR 66, 10857/02, Brussels, 9 August 2002 of Working Party on Migration and Expulsion on 9 July 2002. Article 4 paragraph 3: “The Member States may, by law or regulation, authorise the entry

υπηκόου τρίτης χώρας που αιτείται οικογενειακή επανένωση (άρθρο 4 παρ. 3 προτάσεως Οδηγίας). Μάλιστα, η συμμαχία με την Πορτογαλία στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων, ενισχύθηκε με την προσθήκη της Ισπανίας αλλά και της Αυστρίας στην δεύτερη αυτή περίοδο. Η Ελλάδα επέμεινε στην ήδη εκφρασθείσα επιχειρηματολογία περί αναντιστοιχίας της εν λόγω διάταξης της Οδηγίας με την εθνική της νομοθεσία. Πρότεινε να συμπεριληφθεί στο σημείο αυτό σχετική αναφορά ότι δεν δεσμεύονται όσα κράτη μέλη δεν αναγνωρίζουν την συντροφικότητα, από αποφάσεις αρμόδιων αρχών του προηγούμενου κράτους μέλους από το οποίο εισέρχεται ο/η σύντροφος. Η επιμονή της Ελλάδας στις επόμενες συνεδριάσεις οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αναδίπλωση, καταθέτοντας συγκεκριμένη συμβιβαστική πρόταση (ως ρήτρα ασφαλείας) η οποία εισήχθη στο προοίμιο της Οδηγίας, αναφέροντας μάλιστα χαρακτηριστικά «...προκειμένου να ικανοποιήσει τις ανησυχίες οι οποίες εκφράστηκαν ειδικά από την Ελλάδα...».<sup>126</sup>

Στο άρθρο 7 της πρότασης Οδηγίας, το οποίο αφορούσε στις προϋποθέσεις τις οποίες οφείλει να πληροί ο αιτών την οικογενειακή επανένωση υπήκοος τρίτης χώρας, και συγκεκριμένα στην παράγραφο 2

---

*and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the unmarried partner, being a third country national, with whom the applicant is in a duly attested stable long term relationship, or of a third country national who is bound to the applicant by a registered partnership in accordance with Article 5(2), and the unmarried minor children, including adopted children, of such persons”.... “E, EL and P entered reservations concerning unmarried partners. E stressed the risks of fraud and abuse. **Moreover EL, supported by E and A, drew attention to the question of mobility, within the EU, of unmarried partners who have been granted family reunification. It suggested specifying in this provision that, if some Member States allow family reunification of unmarried partners, other Member States, who do not grant such a possibility should not be bound by decisions adopted by the competent authorities of the former.** The Cion considered that a clause such as that suggested by EL might be added in the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents...”*

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10857.en02.pdf>

<sup>126</sup> MIGR 113, 13968/02 of Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) on: 6 November 2002, page 8, footnote 1: **“In the framework of the examination of this provision, in order to meet a concern expressed particular by EL, the Cion submitted the following compromise suggestion for a safeguard clause, to be inserted in the Preamble of the Directive as a recital: Where a Member State authorises family reunification of the persons referred to in Article 4(2) and (3), this is without prejudice of the possibility, for Member States which do not recognise the existence of family ties in the cases covered by this provision, of not granting to the said persons the treatment of family members with regard to the right to reside in another Member State, as defined by the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents... “D, I, NL, P and S entered scrutiny reservations on this suggestion”.**

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13968.en02.pdf>

του άρθρου αυτού, η Ελλάδα συμμαχώντας με την Αυστρία πρότεινε<sup>127</sup> την διαγραφή συγκεκριμένου εδαφίου. Όπως διαφαίνεται στην επόμενη συνεδρίαση, η Επιτροπή υιοθέτησε την πρόταση των δύο χωρών.<sup>128</sup>

Εκτός αυτών των επιφυλάξεων της Ελλάδας, οι οποίες υιοθετήθηκαν, υπήρχαν και επιφυλάξεις οι οποίες δεν είχαν το ανάλογο αποτέλεσμα. Παράδειγμα μη επιτυχούς παρέμβασης αποτελεί η διάταξη του άρθρου 14 παράγραφος 1 σημείο (γ), η οποία<sup>129</sup> αφορούσε στα δικαιώματα που απολαύουν τα μέλη οικογένειας του συντηρούντα υπηκόου τρίτης χώρας και μεταξύ αυτών είναι και η πρόσβαση σε εθελοντική υπηρεσία (“voluntary service”). Η ανωτέρω επιφύλαξη διατηρήθηκε και μετά την ανάληψη της Ελληνικής Προεδρίας ως η μόνη ελληνική επιφύλαξη και αποσύρθηκε, χωρίς αποτέλεσμα, λίγο πριν την τελική υιοθέτηση της Οδηγίας.

Η Ελληνική Προεδρία (Ιανουάριος – Ιούνιος 2003) διαχειρίστηκε την Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση, ουσιαστικά λίγο πριν την υιοθέτηση της, όπου ήδη διαφαινόταν πολιτική συμφωνία. Δεν επιθυμούσε σε καμία περίπτωση, μετά 3 έτη διαπραγματεύσεων, να δημιουργήσει πρόβλημα ή να κωλυσιεργήσει περαιτέρω τις διαδικασίες επίτευξης πολιτικής συμφωνίας. Άλλωστε, έθεσε εξαρχής ως στόχο (Γιαννίτσης 2005:144) να τηρηθεί η δέσμευση η οποία είχε αναληφθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης περί υιοθέτησης της συγκεκριμένης Οδηγίας το αργότερο έως τον Ιούνιο 2003, στόχος ο

---

<sup>127</sup> MIGR 113, 13968/02 of SCIFA on 6 November 2002: “Article 7, paragraph 2: The Member States may set the conditions relating to accommodation, sickness insurance and resources provided for by paragraph 1 solely in order to ensure that the sponsor will be able to satisfy the needs of his reunified family members without further recourse to public funds. They may not have the effect of discriminating between nationals of the Member State and third country nationals”.... “D, EL and A maintained reservations on the non-discrimination clause contained in the second sentence of paragraph 2. ***In particular, EL and A suggested deleting it***”

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13968.en02.pdf>

<sup>128</sup> MIGR 119, 14272/02, of Migration and Expulsion Working Party on 12 and 13 November 2002: “Article 7, paragraph 2: Member States may require third-country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law”.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/st14272.en02.pdf>

<sup>129</sup> MIGR 119, 14272/02, of Migration and Expulsion Working Party on 12 and 13 November 2002. **The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/st14272.en02.pdf>

οποίος και επετεύχθη. Η συμβολή της Ελληνικής Προεδρίας επί της συγκεκριμένης Οδηγίας δεν ήταν απλώς διαχειριστική. Συνέβαλε μέσω των παρεμβάσεων και των συμβιβαστικών της προτάσεων (ακόμη και στο άρθρο 14 στο οποίο και η ίδια η Ελλάδα είχε διατηρήσει ως μόνη επιφύλαξη της), στην ομαλή πορεία προς την ολοκλήρωση της Οδηγίας. Η ελληνική επιφύλαξη για το άρθρο 14 άρθηκε στη συνεδρίαση της ΕΜΑ ΙΙ (COREPER ΙΙ) της 5 Φεβρουαρίου 2003, ενώ η τελική πολιτική συμφωνία επετεύχθη επί Ελληνικής Προεδρίας στο Συμβούλιο ΔΕΥ στις 27-28/2/2003.

**Πίνακας 1: Οδηγία 2003/86/ΕΚ  
σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1	Άρθρο 3 § 6 αρχικής Πρότασης Οδηγίας COM (2002) 225, περί της ρήτρας ισχύουσας κατάστασης (“ <i>stand still clause</i> ”)*	Πρόταση κατάργησης της ρήτρας: Συνέπειες από την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων οι οποίες εμπειρίχαν την ρήτρα <i>stand still</i> (π.χ. εκτός γάμου συμβίωση). Δεν υπήρχε ενιαία νομοθεσία στα κράτη μέλη (διαφορετικό οικογενειακό δικαίο σε κάθε κ/μ).	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2	Άρθρο 4 § 3 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Κινητικότητα και εισδοχή εκτός γάμου συντρόφων του αιτούντα οικογενειακής επανένωσης	Μη αναγνώριση συντροφικότητας από το εθνικό δικαίο / Να εφαρμοστεί μόνον όπου αναγνωρίζεται <b><u>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα</u></b>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (αναφορά στην εθνική νομοθεσία)
3	Άρθρο 7 § 2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί προϋποθέσεων αιτούντα για οικογενειακή επανένωση. Διαγραφή β’ εδαφίου.	Προβληματική η αναφορά στο β’ εδάφιο περί μη διακρίσεων ημεδαπών και αλλοδαπών. Προτάθηκε η διαγραφή του εδαφίου	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
4	Άρθρο 10 § 1 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Χρόνος αναμονής (1 έτος) πριν την άσκηση δικαιώματος οικογενειακής συνένωσης από τον ΥΤΧ που διαμένει νόμιμα στο κ/μ	Μικρό διάστημα το 1 έτος αναμονής. Στο τότε υπό διαμόρφωση εθνικό δικαίο (Ν.2910/2001) γινόταν αναφορά σε 3 έτη	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός στα 2 έτη αναμονής
5	Άρθρο 14 § 1 (γ): Δικαιώματα μελών οικογένειας. Πρόσβαση σε εθελοντική υπηρεσία και εκπαίδευση	Πρόσθετο βάρος στην ελληνική αγορά εργασίας. Για τα άλλα κ/μ μικρό βάρος.	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη υιοθέτηση
❖ Η αποκαλούμενη ρήτρα “ <i>stand still</i> ” (ρήτρα διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης), εξασφαλίζει πως τα κράτη μέλη δεν μπορούν, τροποποιώντας τις αντίστοιχες νομοθεσίες τους, να θέσουν υπό αμφισβήτηση το ελάχιστο κοινό υπόβαθρο το οποίο διασφαλίζεται από τις διατάξεις ενός νομικού κανόνα της Ε.Ε. (της Οδηγίας οικογενειακής επανένωσης στην περίπτωση μας). Εμφανίζεται στο άρθρο 3 παρ. 6 της αρχικής προτάσεως Οδηγίας.					

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση αυτής της πρώτης μελέτης περίπτωσης, θα λέγαμε συμπερασματικά ότι δεδομένων των δύσκολων συνθηκών υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκε η διαπραγμάτευση, μάλλον το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα είχε /πέτυχε αξιοπρεπή «απόδοση» στη διαπραγμάτευση. Κινούμενο βέβαια στο γενικότερο κλίμα επιφυλακτικότητας των κ/μ έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Διαφαίνεται η αμυντική προσέγγιση (Ιωακείμιδης 1995:224) έναντι της Ε.Ε., χαρακτηριστικό ιδίωμα των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και η προσπάθεια «εγχωριοποίησης» της ευρωπαϊκής πολιτικής (Σπανού 2001:111).

Στην παρούσα διαπραγμάτευση, οι δυσμενείς συγκυρίες για την Ελλάδα αφορούσαν σε δύο επίπεδα: (α) Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένου ότι ήταν, όπως προείπαμε, το πρώτο ρυθμιστικό εργαλείο μετανάστευσης της Ε.Ε. στο οποίο καλούνται τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν ομόφωνα. Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας απλώς επιβεβαιώνεται η «έκπτωση» των φιλοδοξιών της Επιτροπής σε σχέση με το αρχικό σχέδιο προτάσεως της Οδηγίας. (β) Στο εθνικό επίπεδο, μια και στην Ελλάδα ταυτόχρονα με τις διαπραγματεύσεις της Οδηγίας πραγματοποιούνταν σημαντικές θεσμικές αλλαγές: μεταφορά αρμοδιότητας άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής από το Υπ. Δημόσιας Τάξης στο Υπ. Εσωτερικών, σύσταση αντίστοιχης υπηρεσιακής μονάδας, προσπάθεια στελέχωσης και ταχείας επιμόρφωσης στις διαδικασίες της Ένωσης, πρώτη απόσπαση υπαλλήλου του Υπ. Εσωτερικών στην ΜΕΑ Ε.Ε.. Αυτές προκαλούσαν δυσκολίες και προβλήματα στην απρόσκοπτη συμμετοχή κατά τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης. Ο ρόλος του Υπ. Εξωτερικών στις θεσμικές προσαρμογές ήταν καθοριστικός, παρά την αρχική διστακτικότητα που επέδειξε απέναντι σε αυτές τις αλλαγές. Ευεργετικά, ως προς την ομαλή μετάβαση αρμοδιοτήτων, επέδρασε και η συγκυρία της διακοπής των διαπραγματεύσεων της Οδηγίας για ένα έτος.

Επομένως, συγκρίνοντας με αυτό το περιβάλλον διαπραγμάτευσης, η προώθηση των ελληνικών παρεμβάσεων έχει ειδική προσθετική αξία.

Επιγραμματικά, οι επιτυχείς αυτές παρεμβάσεις της Ελλάδας αφορούν σε τρία σημεία: (α) μέσω των διατάξεων που αφορούσαν στην είσοδο, διαμονή και στην κινητικότητα των εκτός γάμου συντρόφων, οι οποίες αντιτίθονταν στο εθνικό οικογενειακό της δίκαιο όπως αυτό ίσχυε τότε, τέθηκαν τα πρώτα όρια από πλευράς της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής, (β) σημαντική επιρροή θεωρείται επίσης και η διαγραφή από πλευράς Επιτροπής Ε.Ε. της ρήτρας διατήρησης ισχύουσας κατάστασης (*“standstill clause”*) από τις διατάξεις του τελικού κειμένου της Οδηγίας, κατά απαίτηση της Ελλάδας (και άλλων κρατών μελών: Γερμανίας, Ισπανίας, Ιταλίας), θεωρώντας ως βάσιμες τις ανησυχίες ότι θα προκληθεί πρόβλημα κατά την εναρμόνιση και την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης στο εθνικό δίκαιο, (γ) τέλος, ως επιτυχείς παρεμβάσεις της Ελλάδας μπορούν να θεωρηθούν περιπτώσεις όπως αυτές που αφορούν στις προϋποθέσεις του αιτούντα του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση και ειδικότερα των ετών αναμονής (νόμιμη διαμονή αιτούντα), πριν την άσκηση του δικαιώματος για επανένωση με την οικογένειά του.

#### *2.1.2. Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες*

Η δεύτερη μελέτη περίπτωσης και το χρονολογικά επόμενο νομικό κείμενο της Ε.Ε. για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης, είναι η Οδηγία για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Αντλεί την νομική της βάση από το άρθρο (άρθρο 63) της Συνθήκης ίδρυσης της Ε.Ε. (πριν την Συνθήκη Λισαβόνας), ενώ η πολιτική της εντολή πηγάζει από τη Σύνοδο του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) όπου ανακοινώθηκε η πρόθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για μια σθεναρότερη πολιτική κοινωνικής ένταξης των ΥΤΧ που διαμένουν νόμιμα στα κ/μ της Ε.Ε. Με την υιοθέτηση του καθεστώτος μακράς διάρκειας, η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει σε ένα ομοιόμορφο σύστημα κοινωνικής ένταξης στα κ/μ της, το οποίο θα βασίζεται στην αρχή της ισότητας και στην απόδοση συγκεκριμένων δικαιωμάτων, όμοια με εκείνα των υπηκόων της Ένωσης.

Στοιχείο καινοτομίας της παρούσας Οδηγίας και ταυτόχρονα σημείο κλειδί για τις ουσιαστικές προθέσεις των κρατών μελών αναφορικά με την προώθηση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αποτέλεσε η λεγόμενη διαδικασία «κινητικότητας» η οποία προβλέπεται στις διατάξεις της. Σύμφωνα με αυτήν, υπήκοος τρίτης χώρας κάτοχος άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, μπορεί (μετακινούμενος) να μεταφέρει την ιδιότητα του αυτή σε διαφορετικό κ/μ από αυτό της αρχικής χορήγησης. Είναι η πρώτη φορά (εντός της Ε.Ε.) που συσχετίζεται το δικαίωμα της κινητικότητας των προσώπων με την άδεια διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας (δηλ. τη νόμιμη μετανάστευση).

Το πρώτο κεφάλαιο της αρχικής προτάσεως Οδηγίας<sup>130</sup> (Αύγουστος 2001) αφορούσε στις γενικές διατάξεις (αντικείμενο, ορισμοί, πεδίο εφαρμογής κ.α.), το δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα σε ένα κράτος μέλος (αρχική χορήγηση, διάρκεια, προϋποθέσεις απόκτησης δικαιώματος κ.α.) ενώ το τρίτο αφορά στο δικαίωμα διαμονής σε άλλο κ/μ και τη διαδικασία κινητικότητας που προαναφέραμε. Στο τέταρτο κεφάλαιο της προτάσεως Οδηγίας αναφέρονται οι τελικές διατάξεις. Το τελικό κείμενο της Οδηγίας (2003/109/ΕΚ) είναι κατάτι διαφορετικό από αυτό της αρχικής προτάσεως που παρουσιάστηκε από την Επιτροπή της Ε.Ε. και είναι αποτέλεσμα επίπονων διαπραγματεύσεων δύο ετών (έναρξη Ιούνιος 2001) στην Ομάδα Εργασίας Μετανάστευση – Εισδοχή του Συμβουλίου της Ε.Ε.. Αξιοσημείωτο (και ταυτόχρονα επιτυχία για την ελληνική πλευρά) αποτελεί το γεγονός ότι η πολιτική συμφωνία για την υιοθέτηση της προτάσεως Οδηγίας επετεύχθη επί Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., τον Ιούνιο 2003 και υπό την πίεση τήρησης της εντολής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (Ιούνιος 2002) για καταληκτική ημερομηνία υιοθέτησης της Οδηγίας, το αργότερο έως τον Ιούνιο 2003.

---

<sup>130</sup> COM/2001/0127 τελικό - CNS 2001/0074. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. 240 Ε της 28/08/2001 σ. 0079 – 0087. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0127:EL:HTML>



Οι δυσκολίες για την υιοθέτηση της Οδηγίας (Paragianni 2006:169) ήταν αρκετές,<sup>131</sup> τόσες όπου κινδύνευε με αποτυχία υιοθέτησης. Αυτές αφορούσαν στον καινοτόμο χαρακτήρα διατάξεων της προτάσεως Οδηγίας, όπως η κινητικότητα σε άλλο κ/μ ή τα κοινωνικά δικαιώματα των ΥΤΧ (άρθρο 11 Οδηγίας) και άρα στη διαφορετική φιλοσοφία προσέγγισης των κ/μ επ' αυτών των διατάξεων. Επίσης στην ανομοιογένεια των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών (σχετικά με το δικαίωμα του επί μακρόν διαμένοντα). Για παράδειγμα στην Ελλάδα, στο ισχύον (τότε) νομοθετικό της πλαίσιο για τη νόμιμη μετανάστευση (Ν.2910/2001) δεν προβλεπόταν καν τέτοιου είδους δικαίωμα, δηλαδή δεν περιείχε διάταξη για χορήγηση άδειας διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στη χώρα, μετά 5 έτη από την αρχική χορήγηση άδειας διαμονής (χρονική περίοδο η οποία επιβάλλεται με την Οδηγία).

Επιχειρώντας τώρα να εμβαθύνουμε στις ελληνικές παρεμβάσεις (Πίνακας 2) στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, από τις πρώτες κιόλας συνεδριάσεις της Ομάδας Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» (*“Working Group Migration – Admission”*) δηλαδή από τον Ιούνιο 2001, η ελληνική πλευρά (όπως και η Αυστρία και η Ισπανία), είχε ταχθεί από νωρίς εναντίον της συμπερίληψης στις διατάξεις της Οδηγίας, της κατηγορίας των προσφύγων και των ατόμων που τυγχάνουν επικουρικής προστασίας. Θεωρούσε ότι η εν λόγω Οδηγία θα έπρεπε να αφορά αποκλειστικά μετανάστες μακράς, νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής (δηλαδή όχι παράνομους, ούτε προσωρινής διαμονής ΥΤΧ, όχι πρόσφυγες, όχι κατόχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας) και πως για την επέκταση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντα στους πρόσφυγες θα έπρεπε να δημιουργηθεί άλλο ξεχωριστό νομικό κείμενο

---

<sup>131</sup> Για να επιτευχθεί συμφωνία αναγκάστηκε η Ελληνική Προεδρία να εντάξει στις διατάξεις της Οδηγίας ρήτρα επανεξέτασης (*“rendezvous clause”*) στο άρθρο 24, όπου προβλεπόταν η εξέταση της εφαρμογής των διατάξεων της Οδηγίας και η δυνατότητα αλλαγής σε περίπτωση που διαπιστωνόταν δυσλειτουργία κάποιων διατάξεων της (Paragianni 2006:169). Η επιβολή της εν λόγω ρήτρας από πλευράς Ελληνικής Προεδρίας επέφερε την παροχή των κατάλληλων πολιτικών δεσμεύσεων, ώστε να μπορούν τα κράτη μέλη μετά από κάποια χρόνια και με την εμπειρία της πρακτικής εφαρμογής της Οδηγίας να αναθεωρήσουν προς το καλύτερο, κάποια ενδεχόμενα δυσλειτουργικά σημεία του καινοτόμου για την εποχή εγχειρήματος της κινητικότητας του καθεστώτος από το ένα κράτος μέλος της Ε.Ε. στο άλλο [*Προσωπική Συνέντευξη (Α)*].

από πλευράς Επιτροπής Ε.Ε. Γι αυτό και τέθηκαν επιφυλάξεις σε όλα τα σχετικά άρθρα<sup>132</sup> τα οποία περιελάμβαναν πρόσφυγες ή κατόχους επικουρικής προστασίας. Οι εν λόγω επιφυλάξεις (στα συγκεκριμένα σημεία) επαναλαμβάνονταν σε όλες τις συνεδριάσεις. Η Επιτροπή της Ε.Ε. αρχικά προσπάθησε να ομαδοποιήσει τις διατάξεις για τους πρόσφυγες σε ξεχωριστό κεφάλαιο, τελικώς αποφάσισε την απαλοιφή όλων των διατάξεων της Οδηγίας οι οποίες αφορούσαν στους πρόσφυγες και τους κατόχους επικουρικής προστασίας και εξεδήλωσε<sup>133</sup> την πρόθεσή της να εκδώσει σύντομα διαφορετικό νομικό εργαλείο γι αυτούς.

Στην αρχική πρόταση της Οδηγίας, υπήρχε στο άρθρο 4 η λεγόμενη ρήτρα μη διακρίσεως<sup>134</sup> (“*non discrimination clause*”), δηλαδή σαφής αναφορά ότι οι διατάξεις της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να χρησιμοποιηθούν χωρίς διακρίσεις σε φύλο, φυλή, χρώμα, εθνοτική καταγωγή κ.α. Η Ελληνική πλευρά, αλλά και η Γαλλία, από τις πρώτες συνεδριάσεις έθεσε επιφύλαξη στο άρθρο 4, θεωρώντας ότι θα έπρεπε η ρήτρα αυτή να συμπεριληφθεί στο προοίμιο<sup>135</sup> και όχι στο διατακτικό μέρος της Οδηγίας και πως τέτοιες ρήτρες βασίζονται στο

---

<sup>132</sup> Άρθρο 2 (f), άρθρο 3, άρθρο 5 παρ. 2 (β) κ.α.

<sup>133</sup> MIGR 39, 9389/03, of Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA), on 12-13 May 2003: «..... *The Council welcomes the commitment of the Commission to table within one year and possibly by the end of 2003 a proposal for a Directive on the extension of long-term resident status to refugees and persons under subsidiary protection, taking into account the study on transfer protection status.....*»

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st09/st09389.en03.pdf>

<sup>134</sup> MIGR 54, 10312/01, of Working Party on Migration and Expulsion 21 June 2001: “*Article 4: Non discrimination clause: The Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination on the basis of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinions, membership of a national minority, fortune, birth, disabilities, age or sexual orientation*”.

The content of the document has been released to the public and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st10/st10312.en01.pdf>

<sup>135</sup> MIGR 54, 10312/01, **LIMITE**, of Working Party on Migration and Expulsion 21 June 2001. Μετάφραση υποσημείωσης 1 σελ. 11: «*Η ελληνική αντιπροσωπεία υπενθύμισε ότι κατά την κατάρτιση της οδηγίας περί προσωρινής προστασίας η εισαγωγή ρήτρας απαγόρευσης διακρίσεων υπήρξε θέμα εκτενούς συζήτησης, συμφωνήθηκε δε τελικά να εισαχθεί το σχετικό κείμενο ως αιτιολογική σκέψη του προοιμίου. Η Γαλλία, υποστηρίζοντας την Ελλάδα, δήλωσε ότι στα πλαίσια της υπό εξέταση οδηγίας θα ήταν σκόπιμο να ακολουθηθεί η ίδια προσέγγιση. Η Επιτροπή, αν και θεώρησε ότι το πλαίσιο της υπό εξέταση οδηγίας διαφέρει από αυτό της οδηγίας για την προσωρινή προστασία, έκρινε ότι το θέμα χρήζει περαιτέρω μελέτης. Η Επιτροπή παρατήρησε ότι εν πάση περιπτώσει αυτή η ρήτρα απαγόρευσης διακρίσεων εισήχθη προκειμένου για την ορθή εφαρμογή της οδηγίας*». Προσωπικό αρχείο Συνεντευξιζόμενου (Α).

άρθρο 13 της Συνθήκης της Ε.Ε. και όχι στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων τον οποίο επικαλέστηκε η Επιτροπή. Στις επόμενες συνεδριάσεις, η εν λόγω διάταξη μεταφέρθηκε στο προοίμιο.

Επίσης περίπτωση καθαρής επιρροής επί των διατάξεων της Οδηγίας ήταν και αυτή που αφορούσε την διαδικασία έκδοσης του στελέχους της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα. Η Ελλάδα έθεσε εξ' αρχής «επιφύλαξη ουσίας»,<sup>136</sup> όπως και η Ολλανδία και η Αυστρία, στην πρόβλεψη ότι αυτές οι άδειες διαμονής θα εκδίδονται δωρεάν<sup>137</sup> (χωρίς έκδοση παραβόλου) ή με κόστος αντίστοιχο με αυτό της έκδοσης των εθνικών ταυτοτήτων. Ήταν ενάντια στις ελληνικές επιδιώξεις αφού έθετε μείζον δημοσιονομικό ζήτημα (απώλεια εσόδων κρατικού προϋπολογισμού από τη μη καταβολή παραβόλου). Στην πορεία των διαπραγματεύσεων και παρά τις τροποποιήσεις οι οποίες επήλθαν στις διατάξεις των συγκεκριμένων άρθρων (άρθρο 9 παρ. 3 αρχική πρόταση, άρθρα 8 παρ. 4 και 19 παρ. 4 τελικό κείμενο Οδηγίας) η Ελλάδα δεν απέσυρε τις επιφυλάξεις της (σε αντίθεση με Αυστρία και Ολλανδία). Για την Επιτροπή, η διατήρηση των διατάξεων περί χορήγησης της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα ατελώς, αποτελούσε ζήτημα ζωτικής σημασίας δεδομένου ότι με αυτόν τον τρόπο θα υπήρχε εναρμόνιση όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. στις διατάξεις της Οδηγίας και επομένως όχι αυθαίρετος ορισμός του ύψους του παραβόλου. Η διεκκυστίδα αυτή μεταξύ ελληνικής πλευράς και Επιτροπής διατηρήθηκε ακόμη και κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας του Συμβουλίου. Τελικώς, λίγο πριν επιτευχθεί πολιτική συμφωνία (Μάιος 2003) οι διατάξεις αυτές διαγράφησαν από πλευράς της Επιτροπής, όπως διαφαίνεται και στο

---

<sup>136</sup> Οι όροι που χρησιμοποιούνται στις διαπραγματεύσεις, όπως για παράδειγμα: «απλή επιφύλαξη», «επιφύλαξη ουσίας», «επιφύλαξη εξέτασης», «θετική επιφύλαξη εξέτασης» κ.α., αφορούν σε διαβάθμιση της διαφωνίας ενός κράτους μέλους επί συγκεκριμένων διατάξεων.

<sup>137</sup> Άρθρο 9 παρ. 3 αρχικής πρότασης Οδηγίας: «*A long-term resident's EC residence permit shall be issued free of charge or against payment of a sum not exceeding the charges required of nationals for the issue of identity cards*». Βλ. COM/2001/0127 τελικό

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0127:EL:HTML>

Είναι τα αντίστοιχα άρθρα 8 παρ. 4 (μετέπειτα συνεδριάσεων) για την αρχική χορήγηση σε κ/μ αλλά και το άρθρο 19 παρ. 4 περί χορήγησης σε δεύτερο κ/μ. Και οι δύο αυτές διατάξεις οι οποίες αναφέρονταν σε ατελή χορήγηση της άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, δεν υπάρχουν μια και διαγράφησαν από το τελικό κείμενο της Οδηγίας:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:EL:HTML>

τελικό κείμενο της Οδηγίας. Είναι παράδειγμα επιτυχούς επιρροής της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, παρότι η Ελλάδα εμφανίζεται απομονωμένη ως προς τις αντιρρήσεις της στη συγκεκριμένη διάταξη. Επομένως το περιθώριο επιρροών για ένα κράτος μέλος υφίσταται ως δυνατότητα, ανεξαρτήτως σύναψης συμμαχιών ή διαπραγματευτικής ισχύς. Προϋπόθεση αποτελεί η σταθερότητα επιχειρημάτων και η διαλλακτική διάθεση<sup>138</sup>

Βέβαια, εκτός των περιπτώσεων επιτυχούς επιρροής επί των τελικών κειμένων, υπήρχαν και περιπτώσεις στις οποίες είτε επήλθε συμβιβασμός ανάμεσα στις ελληνικές θέσεις και στις προθέσεις της Επιτροπής (ή των άλλων κρατών μελών), είτε οι ελληνικές επιφυλάξεις δεν απέδωσαν. Στην κατηγορία συμβιβασμού<sup>139</sup> ανάμεσα στις ελληνικές

---

<sup>138</sup> Μάλιστα στην παρούσα Οδηγία εμφανίζονται και περιπτώσεις εναντίωσης (ήσσονος σπουδαιότητας) στις λεγόμενες ισχυρές δυνάμεις της Ε.Ε. (Γερμανία, Γαλλία), όπως για παράδειγμα στο άρθρο 1 σημείο (α) «..This Directive determines: (a) the terms for conferring and withdrawing long-term resident status granted by a Member State in relation to third-country nationals legally residing in its territory, and the rights pertaining thereto; and...». Στην υποσημείωση αναφέρεται: «...D (Γερμανία) maintained a reservation on the expression long-term residents which is used in the title as well as throughout the Directive. In its view it would be advisable to adopt a wording such as permanent resident or holders of a settlement permit.

EL (Ελλάδα), F (Γαλλία) and NL (Ολλανδία), as well as the Cion (δηλαδή η Ευρ. Επιτροπή), opposed the «D» suggestion and preferred sticking to the expression long-term residents...». MIGR 110, 13700/02, of Working Party on Migration and Expulsion on 31 October and 13 November 2002, p.2 Προσωπικό Αρχείο Συνεντευξιαζόμενου (Α).

Επίσης στο άρθρο 3 παρ. 1 στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας: «...Article 3, Scope: 1.This Directive applies to third-country nationals residing legally in the territory of a Member State...». Στην υποσημείωση αναφέρεται: «.....According to D, which took the view that the Directive should apply to the third-country nationals who have entered and resided legally, a reference to the legal entry should be added in paragraph. A (Αυστρία) supported the D (Γερμανία) suggestion. However, a vast majority of delegations (B, EL, E, FIN,F,I,NL and P: δηλαδή Βέλγιο, Ελλάδα, Ισπανία, Φιλανδία, Γαλία., Ιταλία, Ολλανδία και Πορτογαλία) opposed this suggestion.These delegations felt that the D suggestion would affect the question of the regularisation of third-country nationals, which should not be addressed in the framework of this Directive....». MIGR 110, 13700/02, of Working Party on Migration and Expulsion on 31 October and 13 November 2002, page 5: Προσωπικό Αρχείο Συνεντευξιαζόμενου (Α).

<sup>139</sup> Περίπτωση συμβιβασμού, αλλά επουσιώδους, μπορεί να θεωρηθεί η περίπτωση του άρθρου 13 παρ. 1 (προστασία έναντι απέλασης) της αρχικής πρότασης της Οδηγίας: «Member States may take a decision to expel a long-term resident solely where his personal conduct constitutes **an actual and sufficiently serious threat** to public order or domestic security that affects a fundamental interest of society». Πλήθος αντιπροσωπειών (Γερμανία, Γαλλία, Ελλάδα, Αυστρία) διαφωνεί με την διατύπωση και συγκεκριμένα με την έννοια ενεστώσα απειλή “actual threat” κρίνοντας ότι δεν είναι σαφής και ζήτησαν τη διαγραφή του επιθέτου «ενεστώσα». Η Επιτροπή διαφώνησε τονίζοντας ότι η εκτίμηση των πράξεων του ατόμου που μπορούν να συνιστούν ενεστώσα και σοβαρή απειλή κατά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών ως εκ τούτου δεν βλέπει γιατί θα έπρεπε να διαγραφεί η έννοια (βλ. MIGR 59, 10698/01, **LIMITE**, of Working Party on Migration and Expulsion 2 and 3 July 2001: Προσωπικό Αρχείο Συνεντευξιαζόμενου –Α-). Ωστόσο απ’ ό,τι παρατηρούμε στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 12 παρ.1), έχει παραμείνει μεν η έννοια «ενεστώσα απειλή» αλλά έχει προσαρμοστεί η διατύπωση έτσι ώστε να μην υπάρχει επιφύλαξη από τα κράτη μέλη: «Member

απόψεις και σε αυτές που επικράτησαν είναι, μεταξύ άλλων, η περίπτωση της συμπερίληψης ρητής αναφοράς για την υποχρέωση του κράτους μέλους να εκδώσει την άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, εντός 6 μηνών<sup>140</sup> από τη στιγμή της αίτησης (άρθρο 8 παρ. 2). Η Ελλάδα προβλέποντας τις τυχόν καθυστερήσεις οι οποίες θα συνόδευαν την εφαρμογή μιας τέτοιας διάταξης, εξαιτίας διοικητικών αδυναμιών (ελλείψεις σε υλικό και ανθρώπινο κεφάλαιο στις αρμόδιες αρχές έκδοσης / αποκεντρωμένες διοικήσεις), έθεσε τις επιφυλάξεις της. Τελικώς κατάφερε την προσθήκη υποπαραγράφου (ως συμβιβαστική λύση) η οποία αναφέρει ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις, οι οποίες σχετίζονται με τον χαρακτήρα της αίτησης, η εν λόγω προθεσμία μπορεί και να παρατείνεται (άρθρο 7 παρ. 2, β' εδάφιο τελικού κειμένου Οδηγίας).<sup>141</sup>

Υπάρχουν όμως και αντίστοιχα παραδείγματα που δεν εισακούστηκαν οι θέσεις της χώρας μας. Αφορούσαν περιπτώσεις αναντιστοιχίας της εθνικής νομοθεσίας με την υπό εκπόνηση ενωσιακή. Ειδικότερα: Εξαρχής η ελληνική αντιπροσωπεία έθεσε επιφύλαξη για τα πέντε έτη (άρθρο 5 παρ. 1 αρχικής πρότασης Οδηγίας) ως ελάχιστο χρονικό διάστημα νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής σε ένα κράτος μέλος, μετά από το οποίο ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να υποβάλει αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας. Η Ελληνική πλευρά θεωρούσε ως εξαιρετικά σύντομο<sup>142</sup> το χρονικό διάστημα διαμονής των 5 ετών σε ένα κράτος

---

*States may take a decision to expel a long-term resident solely where he/she constitutes an actual and sufficiently serious threat to public policy or public security».*

<sup>140</sup> MIGR 25, 7558/02, of Working Party on Migration and Expulsion on 22 March 2002, page 8.

**The content of the document has been released to the public** and is available in PDF format at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st07/st07558.en02.pdf>

<sup>141</sup> “...*The competent national authorities shall give the applicant written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than six months from the date on which the application was lodged. Any such decision shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedures under the relevant national legislation. **In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended...**” Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003, concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. Official Journal L 016 , 23/01/2004 P. 0044 – 0053.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:EN:HTML>

<sup>142</sup> Τούτο διαφαίνεται χαρακτηριστικά από τις πρώτες συνεδριάσεις όπου αρχικά διαφωνούσαν εκτός της Ελλάδας και η Πολωνία με την Αυστρία, η τελευταία μάλιστα πρότεινε 8 έτη, αλλά στη συνέχεια η

μέλος της Ε.Ε., πριν την αίτηση υπαγωγής στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα. Αντίθετα η Γαλλία (υποστηριζόμενη και από την Ισπανία) το θεωρούσε υπερβολικό και επιθυμούσε την δυνατότητα αίτησης νωρίτερα από τα 5 έτη. Η Ελλάδα διατηρούσε επιφύλαξη στο διάστημα των 5 ετών δεδομένου ότι δεν προβλεπόταν τέτοιου είδους κατηγορία αδειών διαμονής στην ισχύουσα τότε εθνική της νομοθεσία (Ν.2910/2001). Η μόνη κατηγορία αδειών διαμονής αντίστοιχη με τους επί μακρόν διαμένοντες, ήταν αυτή των «αορίστου χρόνου», που χορηγούταν όμως έπειτα από 10ετή νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα. Εκτός φυσικά του ζητήματος της τυπικής αντιδιαστολής με το εθνικό της δίκαιο, η ελληνική πλευρά είχε και πολιτικούς ενδοιασμούς. Υπήρχαν αντιδράσεις «σκληροπυρηνικών» κύκλων στο εσωτερικό της, στη δραστική μείωση (από τα 10 στα 5 έτη) του διαστήματος χορήγησης άδειας διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών και μάλιστα με προοπτική μόνιμης διαμονής. Τελικώς, σε διαπραγματευτικό επίπεδο, αφού πρώτα διαπίστωσε ότι γρήγορα απομονώθηκε, απέσυρε την επιφύλαξή της<sup>143</sup>, επιδεικνύοντας και μια εντυπωσιακή ευελιξία για τα δεδομένα του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στον τομέα της μετανάστευσης.

Άλλη περίπτωση κατά την οποία η Ελλάδα οπισθοχώρησε στις επιδιώξεις της, είναι αυτή που αφορά στον υπολογισμό της χρονικής περιόδου των σπουδών<sup>144</sup> ενός υπηκόου τρίτης χώρας στο συνολικό χρονικό διάστημα της νόμιμης αδιάλειπτης διαμονής (των 5 ετών δηλαδή) για την κατάθεση

---

Ελλάδα παρέμεινε μόνη στην απαίτηση για μεγαλύτερο διάστημα από τα 5 έτη διαμονής του ΥΤΧ για την άσκηση της αίτησης και αντιλαμβανόμενη ότι η εν λόγω διάταξη αποτελεί μια εκ των «θεμελιωδών» διατάξεων της Οδηγίας, απέσυρε την επιφύλαξή της. Αντιλήφθηκε ότι ίσως θα έπρεπε να αναθεωρήσει την εθνική της νομοθεσία, πράγμα το οποίο ούτως ή άλλως θα αναγκαζόταν να κάνει όταν θα έφτανε η στιγμή της ενσωμάτωσης της εν λόγω Οδηγίας: βλ. υποσημείωση 3 σελ. 12, MIGR 54, 10312/01, **LIMITE**, of Working Party on Migration and Expulsion 21 June 2001. *Προσωπικό Αρχείο Συνεντευξιαζόμενου (Α)*.

<sup>143</sup> Δεν ήταν τόσο η απομόνωση της χώρας μας η οποία οδήγησε στην απόσυρση της επιφύλαξής της για τα 5 έτη, αφού αποδεικνύεται και σε άλλη περίπτωση όπως αυτή που περιγράφηκε παραπάνω (άρθρο 8 παρ. 4 με τη δωρεάν κατάθεση της αίτησης για άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντα), όπου απομονώθηκε αλλά κατάφερε στο τέλος να επιτύχει τις επιδιώξεις της. Ήταν ίσως περισσότερο το γεγονός ότι αντιλήφθηκε έγκαιρα, και ενδεχομένως μέσω παρασκηνιακών συζητήσεων, ότι η εν λόγω διάταξη αποκλείεται να αλλάξει από πλευράς Επιτροπής και έτσι αναγκάστηκε να προετοιμάσει το έδαφος στο εσωτερικό της για μελλοντική υιοθέτηση αυτής της κατηγορίας αδειών διαμονής (στα 5 έτη) παρά να αναλωθεί στη διεκδίκηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

<sup>144</sup> Είναι το άρθρο 5 παρ. 2 (β) της αρχικής πρότασης Οδηγίας και άρθρο 4 παρ. 2 εδάφιο β του τελικού κειμένου της Οδηγίας.

της αίτησης για άδεια διαμονής επί μακρόν. Στο αρχικό κείμενο της Οδηγίας, η χρονική περίοδος των σπουδών υπολογιζόταν κατά το ήμισυ στο συνολικό χρονικό διάστημα. Οι Ελλάδα, Ισπανία, Πολωνία, Αυστρία διατύπωσαν επιφυλάξεις,<sup>145</sup> θεωρώντας ότι πρόσωπα με την ιδιότητα του φοιτητή (που βρίσκονται στο έδαφός τους) δεν θα έπρεπε να λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό της πενταετούς νόμιμης διαμονής. Τελικώς όπως διαφαίνεται και από το τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 4 παρ. 2 εδάφιο β) η διάταξη παρέμεινε ως είχε.

Στις συζητήσεις για την υιοθέτηση ενός υπό εκπόνηση κανόνα δικαίου, πέραν των τυπικών μορφών, ενδέχεται να υπάρξουν και άτυπες μορφές διαπραγματεύσεων, τα λεγόμενα «παζάρια» (*“bargaining”*) ανάμεσα στα κράτη μέλη τα οποία ευνοούσε η διαδικασία λήψης αποφάσεων με ομοφωνία (Van Keulen 2003:12). Έτσι μια χώρα διατηρεί τις επιφυλάξεις της για λόγους στρατηγικής, χρησιμοποιώντας αυτές ως προϊόν κάποιου είδους «συναλλαγής». Ως τέτοιες μπορούν να θεωρηθούν οι περιπτώσεις των επιφυλάξεων, από πλευράς Ελλάδας, σε ολόκληρο το κεφάλαιο III της πρότασης Οδηγίας το οποίο αφορούσε στο καινοτόμο σύστημα της κινητικότητας του επί μακρόν διαμένοντα. Ακόμη, η περίπτωση παροχής δικαιωμάτων (άρθρο 11 αρχικής πρότασης Οδηγίας) τα οποία απολαύουν οι υπήκοοι τρίτης χώρας μακράς διαμονής.<sup>146</sup> Οι δύο αυτές περιπτώσεις «παραχωρήθηκαν» για να τροποποιηθούν οι διατάξεις της Οδηγίας στο άρθρο 8 § 4 τελικού κειμένου (άρθρο 9 § 3 αρχικού κειμένου Οδηγίας), που προέβλεπε μη καταβολή παραβόλου για την υποβολή αιτήσεως έκδοσης άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> MIGR 59, 10698/01, **LIMITE**, of Working Party on Migration and Expulsion 2 and 3 July 2001. Σελ. 3, υποσημείωση 2. *Προσωπικό Αρχείο Συνεντευξιζόμενου (Α)*

<sup>146</sup> Και στις δύο αυτές διατάξεις η συζήτηση και οι διαπραγματεύσεις ήταν σκληρές και η συμβολή της Ελληνικής Προεδρίας ήταν τεράστια ως προς την επίτευξη συμβιβασμού.

<sup>147</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Γ): Η Ελλάδα μάλιστα, στο άρθρο 9 § 3 (αρχικής πρότασης Οδηγίας) περί ατελούς υποβολής αιτήσεως έκδοσης άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, ήταν η πρώτη η οποία έθεσε επιφύλαξη στο σημείο αυτό και ακολούθησαν οι Ολλανδία και Αυστρία, οι οποίες όμως αργότερα απέσυραν τις επιφυλάξεις τους και έτσι η Ελλάδα απομονώνεται. Εξαιτίας όμως της σημαντικότητας της διάταξης για την ελληνική διαπραγματευτική στρατηγική (πιθανή υιοθέτηση της διάταξης θα επέφερε ζημιές στον κρατικό προϋπολογισμό από έλλειψη εσόδων), για τη συγκεκριμένη επιφύλαξη έγινε συμφωνία (άτυπη) με CION ώστε να αποσυρθούν οι ελληνικές επιφυλάξεις στο κεφάλαιο III περί κινητικότητας καθώς και στο άρθρο 11 περί δικαιωμάτων των επί μακρόν

Η 4<sup>η</sup> Ελληνική Προεδρία στη συγκεκριμένη Οδηγία διαδραμάτισε ενεργό ρόλο,<sup>148</sup> άλλοτε μέσω της πληθώρας των συμβιβαστικών της εισηγήσεων σε άρθρα της Οδηγίας, άλλοτε μέσω της αгаστικής συνεργασίας τόσο με την Επιτροπή όσο και με τα άλλα κράτη μέλη, ώστε να επέλθει ισορροπία και να αρθούν σοβαρές επιφυλάξεις - που και η ίδια η Ελλάδα είχε - επί συγκεκριμένων διατάξεων, δεδομένης μάλιστα και της πίεσης για τήρηση της πολιτικής δέσμευσης του Ευρ. Συμβουλίου της Σεβίλλης περί υιοθέτησης έως τον Ιούνιο 2003.

Ειδικότερα, για το άρθρο 11 της Οδηγίας (ίση μεταχείριση) το οποίο αφορούσε στη χορήγηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτης χώρας, όμοιων με τους ημεδαπούς, τα προβλήματα ανάμεσα στα κράτη μέλη ήταν πολλά. Είχαν λοιπόν χωριστεί σε ομάδες,<sup>149</sup> όπου άλλα (Γαλλία, Σουηδία, Φινλανδία, Βέλγιο) ήταν υπέρ της χορήγησης δικαιωμάτων χωρίς κανέναν περιορισμό (όπως ακριβώς ήταν και η αρχική πρόταση της Επιτροπής) και άλλα (Γερμανία, Αυστρία) με πιο συντηρητικές απόψεις ήταν υπέρ της επιβολής αντισταθμιστικών μέτρων στην χορήγηση τέτοιων δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτων χωρών. Το κείμενο το οποίο τελικά υιοθετήθηκε ήταν αποτέλεσμα σκληρών διαπραγματεύσεων, με τα επιχειρήματα<sup>150</sup> της δεύτερης ομάδας κρατών (περιορισμούς στην απόδοση δικαιωμάτων) να υπερτερούν έναντι της φιλελεύθερης πρότασης της Επιτροπής (και της πιο προοδευτικής τάσης

---

διαμενόντων. Η απόσυρση των επιφυλάξεων επί των δικαιωμάτων (άρθρο 11) είχε ως αποτέλεσμα να αποσυρθεί και η επιφύλαξη της Ελλάδας για τη φοροαπαλλαγή των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών από την πρώτη κατοικία (προφανώς εν αγνοία του Υπ. Οικονομικών, το οποίο σίγουρα δεν ήθελε τέτοια διάταξη).

<sup>148</sup> Ενώ στην πρώτη περίπτωση Οδηγίας (οικογενειακή επανένωση) η «δύσκολη δουλειά» είχε γίνει από την προηγούμενη Προεδρία του Συμβουλίου και η Ελληνική απλώς διαχειρίστηκε την διαφανόμενη πολιτική συμφωνία.

<sup>149</sup> Το συγκεκριμένο άρθρο περί ίσης μεταχείρισης (άρθρο 11 τελικού κειμένου Οδηγίας, άρθρο 12 αρχικής πρότασης) ήταν από τα πιο αμφιλεγόμενα με τις περισσότερες αντιρρήσεις και αφορούσε στη χορήγηση δικαιωμάτων στους επί μακρόν διαμένοντες παρόμοιων με αυτά των ημεδαπών, ως εκ τούτου κρίσιμο ζήτημα μεταξύ των κρατών μελών.

<sup>150</sup> Ουσιαστικά στην τελική διατύπωση εισήχθησαν αρκετές «εξαιρέσεις» και ως εκ τούτου τα δικαιώματα περιορίστηκαν, ενώ φράσεις όπως «κοινωνικά δικαιώματα» διεγράφησαν. Η Γερμανία χρησιμοποίησε ως επιχειρήματα υπέρ της διατήρησης της διαφοροποίησης ανάμεσα σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς τα συμπεράσματα του Τάμπερε τα οποία μιλούσαν για παροχή ανάλογων και όχι ίσων δικαιωμάτων σε αυτούς. Η Προεδρία εκτός του ότι κλήθηκε να διαχειριστεί αυτή την σοβαρή περίπτωση και με τις συμβιβαστικές της προτάσεις κατάφερε τουλάχιστον να οριοθετήσει τους περιορισμούς αυτούς στα κράτη μέλη τα οποία ήθελαν να τους επιβάλουν.



των κρατών). Η Ελληνική Προεδρία, προκειμένου να καμφθούν οι αντιδράσεις των χωρών οι οποίες δεν ασπάζονταν τις Γερμανικές κυρίως θέσεις, κατάφερε να επιτύχει τον δυνητικό χαρακτήρα της συγκεκριμένης διάταξης. Όσα κράτη επιθυμούσαν, μπορούσαν να προχωρήσουν στην ενσωμάτωση της διάταξης (άρθρο 11 παρ. 2 και 3). Έτσι προωθήθηκε η κάθετη οριοθέτηση «ανά χώρα» του περιορισμού των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών και όχι ο οριζόντιος περιορισμός στο σύνολο των χωρών.

Το κεφάλαιο III και ο μηχανισμός κινητικότητας (άρθρα 15-26 Οδηγίας), αναφέρεται στη μεταφορά του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντα, σε διαφορετικό κράτος μέλος της Ε.Ε. από αυτό της αρχικής χορήγησης της άδειας διαμονής. Η Ελληνική Προεδρία συνέβαλε στην κάμψη των αντιρρήσεων των κρατών μελών<sup>151</sup> στη συγκεκριμένη διάταξη και μάλιστα τηρώντας ουδέτερη στάση και έναντι των εθνικών της επιδιώξεων που τάσσονταν υπέρ της επιβολής περιοριστικών όρων στην άσκηση του δικαιώματος της κινητικότητας. Το τελικό κείμενο υιοθετήθηκε με σχετικούς περιορισμούς στην κινητικότητα με δυνητική όμως εφαρμογή. Προκειμένου δε να ικανοποιηθούν και οι αντιρρήσεις των χωρών οι οποίες υποστήριζαν την άνευ περιορισμών χορήγηση κινητικότητας, η Ελληνική Προεδρία προτάσσοντας τον καινοτόμο χαρακτήρα της κινητικότητας επιχειρηματολόγησε υπέρ της προσεκτικής βήμα προς βήμα εξέτασης της εφαρμογής της διάταξης. Έτσι πρότεινε ως αντιστάθμισμα, που τελικώς υιοθετήθηκε, την επιβολή ρήτρας επανεξέτασης (*“rendez-vous clause”*) της διάταξης (άρθρο 24 Οδηγίας / ρήτρα «συνάντησης»).

---

<sup>151</sup> Όπως και στο άρθρο 11 έτσι και εδώ δημιουργήθηκαν δύο ομάδες κρατών, η μεν πρώτη ομάδα (Γερμανία, Αυστρία, Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) ήταν υπέρ της επιβολής περιορισμών στην κινητικότητα, ενώ η δεύτερη ομάδα (Γαλλία, Βέλγιο, Σουηδία, Φινλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία) τάσσονταν υπέρ των ευνοϊκών όρων στο δικαίωμα κινητικότητας σε άλλο κράτος μέλος.

**Πίνακας 2: Οδηγία 2003/109/ΕΚ  
σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν  
διαμένοντες**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ	
1	Άρθρο 2 (στ), άρθρο 3, άρθρο 5 § 2 (β) περί συμπερίληψης προσφύγων ή κατόχων επικουρικής προστασίας στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας	Ελλάδα επέμεινε ότι απαιτείται άλλο νομικό εργαλείο για τους πρόσφυγες.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2	Άρθρο 4 περί ρήτρας μη διακρίσεων ("non discrimination clause")*	Να μπει στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης: είναι το άρθρο 13 ΣΕΕ και όχι το άρθρο 21 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ισχυρισμός CION)	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση (μεταφορά της ρήτρας στο προοίμιο)
3	Άρθρο 9§3 αρχικής πρότασης Οδηγίας και άρθρο 19§4 περί χορήγησης στελέχους άδειας διαμονής ατελώς ή με κόστος όσο οι εθνικές ταυτότητες	Πάγια ελληνική θέση για ζημία επί κρατικού προϋπολογισμού οι διατάξεις περί μείωσης παραβόλου. <u>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα</u>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση
4	Άρθρο 8§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας. Έκδοση άδειας διαμονής εντός 6μήνου από την αίτηση.	Διοικητικές δυσχέρειες / καθυστερήσεις έκδοσης λόγω διοικητικών αδυναμιών. Προτάθηκε συμβιβαστικά η πρόβλεψη παράτασης ανάλογα του τύπου άδειας διαμονής	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός
5	Άρθρο 5§1 αρχικής πρότασης περί διαμονής 5 ετών πριν κάνει αίτηση για άδεια επί μακρόν διαμένοντα	Δεν προβλεπόταν στο εθνικό δίκαιο (Ν.2910/2001).	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη υιοθέτηση
6	Άρθρο 5§2(β) αρχικής πρότασης. Υπολογισμός χρόνου σπουδών στο συνολικό διάστημα των 5 ετών πριν την άσκηση δικαιώματος	Η Ελλάδα υποστήριξε ότι θα πρέπει να υπολογίζεται το ήμισυ του χρόνου σπουδών στο συνολικό χρόνο αδιάλειπτης διαμονής (5 έτη).* *	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Μη υιοθέτηση
*	δηλαδή σαφής αναφορά ότι οι διατάξεις της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να χρησιμοποιηθούν χωρίς διακρίσεις σε φύλο, φυλή, χρώμα, εθνοτική καταγωγή κ.α.				
*	Ομοίως και Ισπανία, Πολωνία, Αυστρία. Περί γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάλυση Οδηγιών				

Εν κατακλείδι, ως προς τη συγκεκριμένη Οδηγία, η Ελλάδα επηρέασε τη διαδικασία διαπραγματεύσεως. Τούτο διαφαίνεται από τις περιπτώσεις όπου οι ελληνικές επιδιώξεις υιοθετήθηκαν στο τελικό κείμενο. Η άποψη της ελληνικής αντιπροσωπείας περί της διαγραφής της κατηγορίας των προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας από την παρούσα Οδηγία με το επιχείρημα ότι η τελευταία αφορά σε ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης υιοθετήθηκε από την Επιτροπή. Το ίδιο συνέβη και με την άποψη της ελληνικής πλευράς ότι δεν θα έπρεπε να αναφέρεται οποιαδήποτε ρήτρα (περί μη διακρίσεως / non discrimination clause) στο διατακτικό μέρος αλλά στο προοίμιο. Η

σημαντικότερη όμως, για τις επιδιώξεις της Ελλάδας, διάταξη η οποία υιοθετήθηκε αφορούσε την εναντίωση στη δωρεάν, χωρίς παράβολο, κατάθεση της αίτησης έκδοσης άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα.

*2.1.3. Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών*

Η ιδέα της εγκαθίδρυσης εσωτερικής αγοράς στην Ε.Ε. αφορούσε από την μία στην κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και από την άλλη στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στην ευρωπαϊκή επικράτεια. Αυτό το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, αρχικά ίσχυε (σε παλαιότερες Οδηγίες) και για υπηκόους τρίτων χωρών μόνον εφόσον κατείχαν ειδική άδεια ως οικονομικά στελέχη επιχειρήσεων ή παροχής υπηρεσιών. Με την υιοθέτηση όμως του ενιαίου χώρου Σένγκεν θα έπρεπε να ίσχυε για όλους. Η Συμφωνία Σένγκεν θα αποτελούσε «κενό γράμμα» εάν απέκλειε από την απόληψη αυτού του δικαιώματος (της ελεύθερης κινητικότητας εντός αυτού του χώρου), τους νόμιμους υπηκόους τρίτων χωρών στο σύνολό τους.

Η εν λόγω Οδηγία αποτελεί το τρίτο κατά χρονολογική σειρά νομοθετικό εργαλείο το οποίο υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της προσπάθειας για ενιαία ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας ως σκοπό είχε, να συγκεντρώσει όλες τις διάσπαρτες νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ε.Ε. για το περίπλοκο ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και ως εκ τούτου τροποποιεί έναν Κανονισμό και καταργεί εννέα Οδηγίες.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ. Από ιστοσελίδα Ε.Ε. για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Μία εκ των ιδιαιτεροτήτων της εν λόγω προτάσεως Οδηγίας είναι ότι ουσιαστικά δεν εντάσσεται εξ ολοκλήρου στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων του χώρου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (*“Justice Home Affairs”*) που εντάσσονται όλα τα νομοθετικά εργαλεία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής - πολιτική εισδοχής. Η ελεύθερη κυκλοφορία ως έννοια και δικαίωμα, ανήκει στον κύκλο θεμάτων της Ε.Ε. ο οποίος σχετίζεται με την ιθαγένεια της Ένωσης και η εν λόγω Οδηγία αντιπροσωπεύει μια σημαντική πρωτοβουλία για την ισχυροποίηση του περιεχομένου της. Τούτο πρακτικά σημαίνει ότι η διαδικασία υιοθέτησης της Οδηγίας αυτής ήταν διαφορετική από τις προηγούμενες. Οι διαπραγματεύσεις έλαβαν χώρα στην Ομάδα Εργασίας για την Ελεύθερη Κυκλοφορία Προσώπων (*“FREMP”*) του Συμβουλίου της Ε.Ε. (θέματα ιθαγένειας της Ένωσης δηλ.) και όχι στις αντίστοιχες Ομάδες Εργασίας για τη νόμιμη μετανάστευση. Η δεύτερη ιδιαιτερότητα, η οποία επίσης απορρέει από το γεγονός της υπαγωγής της Οδηγίας αυτής στα ζητήματα της ιθαγένειας της Ένωσης, αφορά στον τρόπο λήψης αποφάσεων δηλαδή με βάση τη λεγόμενη «διαδικασία συναπόφασης» του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.<sup>153</sup>

Η συγκεκριμένη Οδηγία αναφέρεται σε όρους και προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας από μέρους τόσο των πολιτών της Ένωσης όσο και μελών της οικογένειας τους οι οποίοι είναι υπήκοοι τρίτης χώρας. Βασικός της στόχος ήταν να διευκολύνει στην άσκηση αυτού του δικαιώματος, περιορίζοντας στις απολύτως απαραίτητες τις διοικητικές διατυπώσεις. Επιχειρούσε επίσης να θεσπίσει ένα δικαίωμα «μόνιμης διαμονής» για τα μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης μετά από συγκεκριμένα χρόνια νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε..

Η πρόταση Οδηγίας κατατέθηκε από την Ευρ. Επιτροπή<sup>154</sup> στις 2 Ιουλίου 2001 ενώ πολιτική συμφωνία επετεύχθη στο Συμβούλιο ΔΕΥ στις

---

<sup>153</sup> Υπενθυμίζεται ότι ακόμη δεν είχε υιοθετηθεί η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007 σε ισχύ 2009) όπου η διαδικασία συναπόφασης με το Ευρ. Κοινοβούλιο, ως «*συνήθης νομοθετική διαδικασία*», καθιερώνεται σε όλο το φάσμα διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μαζί με την κατάργηση της ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων.

<sup>154</sup> No. Cion prop. : 10788/01 [COM (2001)257 final]

22 Σεπτεμβρίου 2003 (επί Ιταλικής Προεδρίας). Ακολούθησε η υιοθέτηση κοινής θέσης Συμβουλίου – Κοινοβουλίου (5 Δεκεμβρίου 2003) και η έγκριση της κοινής αυτής θέσης από το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας (22/12/2003). Η Οδηγία εκδόθηκε τον Απρίλιο 2004.

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. περιλαμβάνει τέσσερις συναντήσεις της Ομάδας Εργασίας «*Ελεύθερη Κυκλοφορία Προσώπων*» κατά τις οποίες ολοκληρώθηκε η τρίτη ανάγνωση της προτάσεως Οδηγίας. Παρά το γεγονός ότι τη δεδομένη χρονική συγκυρία, συνέπιπταν οι διαπραγματεύσεις τριών Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση (οικογενειακή επανένωση, επί μακρόν, ελεύθερη κυκλοφορία), έστω και σε διαφορετικό επίπεδο προόδου η κάθε μία, δεν υποβαθμίστηκε η συμμετοχή από πλευράς Ελλάδας σε αυτή την τρίτη περίπτωση Οδηγίας. Επιπλέον παράγοντα δυσκολίας αποτέλεσαν οι ιδιαιτερότητες της Οδηγίας αυτής αναφορικά με τις διοικητικές αρμοδιότητες του πολιτικό-διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα. Η πρόταση Οδηγίας προϋπέθετε την ισότιμη συμμετοχή δύο εμπλεκόμενων Υπουργείων στην διαμόρφωση θέσεων και στον συντονισμό. Οι διατάξεις οι οποίες αντιστοιχούσαν στους πολίτες της Ένωσης, αποτελούσαν αρμοδιότητα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ενώ οι διατάξεις οι οποίες αφορούσαν στους υπηκόους τρίτης χώρας (μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης) ήταν αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών. Αυτό από μόνο του προεξοφλούσε τα μελλοντικά προβλήματα τα οποία θα προέκυπταν κατά τη διαδικασία εφαρμογής της Οδηγίας. Στη φάση της διαμόρφωσης της Οδηγίας και της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, θα έπρεπε να εξευρεθεί ένα πλαίσιο συνεργασίας στο οποίο να συμμετέχουν ισότιμα<sup>155</sup> τα συναρμόδια Υπουργεία.

---

<sup>155</sup> Δηλαδή δεν ισχύει ότι ίσχυσε στις δύο προηγούμενες Οδηγίες, όπου το Υπ. Εσωτερικών ήταν ο επισπεύδων φορέας, κατέχοντας προεξέχοντα ρόλο, εξαιτίας της αποκλειστικής αρμοδιότητας επί των θεμάτων υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ τα υπόλοιπα αρμόδια Υπουργεία μετείχαν συμβουλευτικά και ανάλογα με τα ζητήματα αρμοδιότητας τους στην κάθε Οδηγία.

Στην εν λόγω πρόταση Οδηγίας, η ελληνική πλευρά έθεσε από νωρίς τις επιφυλάξεις της (Πίνακας 3) σε τέσσερις περιπτώσεις διατάξεων. Αυτές αποτέλεσαν τα τέσσερα σημαντικά προβλήματα της συγκεκριμένης προτάσεως Οδηγίας, τα οποία παρέμειναν έως το τέλος της διαδικασίας μια και δεν επετεύχθη συμβιβασμός σε επίπεδο διαπραγματεύσεων στην Ομάδα Εργασίας “FREMP”.<sup>156</sup> Οδηγήθηκαν προς πολιτικό συμβιβασμό σε επίπεδο Συμβουλίου ΔΕΥ, συνυπολογίζοντας όπως προβλεπόταν και την εκφρασθείσα γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης.

Η πρώτη από αυτές τις «δύσκολες» διατάξεις, αφορούσε στο άρθρο 2 παρ. 2 της πρότασης Οδηγίας, στους ορισμούς και συγκεκριμένα στον ορισμό του συζύγου (σημείο α) αλλά και του συντρόφου (σημείο β) ως μέλη οικογένειας. Η Ελλάδα, ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτική στις διατάξεις οι οποίες αναφέρονταν σε «συντρόφους» (στα άρθρα 2 και 3 της παρούσας Οδηγίας), δεδομένου ότι διέβλεπε μελλοντικό πρόβλημα ενσωμάτωσης και εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων. Πέραν όμως του διαδικαστικού υπήρχε και ζήτημα ουσίας, μια και εκείνη την εποχή δεν αναγνωριζόταν η έννοια της συντροφικότητας (αντίθετου ή ίδιου φύλου) από το ελληνικό οικογενειακό δίκαιο ως μια έννοια που παράγει έννομα αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα καθώς και οι Γερμανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία, έθεσαν επιφύλαξη<sup>157</sup> στο σημείο (α) που αφορούσε στους συζύγους τονίζοντας ότι θα προτιμούσαν τον όρο «σύζυγο» με την κλασική έννοια του όρου, ενώ με την τωρινή του μορφή, η διάταξη δίδει την ευχέρεια ερμηνείας ότι εμπεριέχει και τον ομόφυλο σύζυγο και επομένως θα έπρεπε να συμπεριληφθεί ρητή αναφορά στην διάταξη, ότι αφορά όσα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τέτοια σχέση ως εφάμιλλη του γάμου. Στο σημείο (β) του συγκεκριμένου άρθρου το οποίο αφορά στον ορισμό (και) των συντρόφων ως μέλη οικογένειας, η Ελλάδα (καθώς και

---

<sup>156</sup> Working Group on Free Movement of Persons / Council of the EU

<sup>157</sup> Έγγραφο 10572/02, Brussels, 10 July 2002 (18.07), 2001/0111 (COD), MI 129, JAI 155, SOC 338, CODEC 853, from : Working Party on Free Movement of Persons, on : 8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002.

*The document is free to the public* on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10572.en02.pdf>

το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία, η Ολλανδία, η Πολωνία και η Αυστρία) έθεσαν επιφύλαξη εξέτασης με τα ίδια επιχειρήματα. Ότι δηλαδή δεν αναγνωριζόταν από το ελληνικό οικογενειακό δίκαιο η έννοια της συντροφικότητας και ότι θα υπήρχε πρόβλημα κατά την ενσωμάτωση και την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης στην ελληνική έννομη τάξη. Οι επιφυλάξεις αυτές<sup>158</sup> των άρθρων 2 και 3 από ελληνικής πλευράς παρέμειναν έως λίγο πριν την επίτευξη συμφωνίας υιοθέτησης, εγείροντας μεγάλη συζήτηση ανάμεσα στα κράτη μέλη. Παρατηρώντας τις διατάξεις στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (σε σχέση με αυτό της προτάσεως Οδηγίας)<sup>159</sup> γίνεται σαφές ότι επετεύχθη συμβιβασμός στον οποίο η Ελλάδα μπορεί να μην ικανοποιήθηκε απόλυτα στο σημείο (α) αναφορικά με τους συζύγους, αλλά η διατύπωση στο σημείο (β) που αφορά επίσης στους συντρόφους είναι δυνητική και ως εκ τούτου όχι υποχρεωτική προς ενσωμάτωση.

Η δεύτερη διάταξη η οποία υιοθετήθηκε επίσης με πολιτικό συμβιβασμό δεδομένης της δυσκολίας εξεύρεσης σημείου κοινής αποδοχής κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στην Ομάδα Εργασίας FREMP ήταν το άρθρο 8 (της αρχικής πρότασης αλλά και του τελικού κειμένου Οδηγίας) το οποίο αφορούσε στις διοικητικές διατυπώσεις των πολιτών της Ένωσης. Η Ελλάδα (καθώς και η Δανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ιρλανδία, η Ολλανδία, η Αυστρία και το Η.Β.) έθεσαν επιφυλάξεις στο άρθρο και συγκεκριμένα στην προθεσμία εγγραφής (δυνητική κατά τα άλλα) των

<sup>158</sup> Το άρθρο 3 συνδέεται με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 σημείο (β) της πρότασης Οδηγίας.

<sup>159</sup> Σε ένα εκ των αρχικών εγγράφων της προτάσεως Οδηγίας, στο άρθρο 2 παρ. 2 σημεία (α) και (β) αναφερόταν: *“Article 2 Definitions: For the purposes of this Directive: 1) “Union citizen” means any person having the nationality of a Member State; 2) “Family member” means:(a) the spouse, (b) the unmarried partner, if the legislation of the host Member State treats unmarried couples as equivalent to married couples and in accordance with the conditions laid down in any such legislation”.* (Εγγράφο 10572/02, Brussels, 10 July 2002 (18.07), 2001/0111 (COD), MI 129, JAI 155, SOC 338, CODEC 853, from Working Party on Free Movement of Persons, on : 8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002).

**The document is free to the public** on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10572.en02.pdf>

Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ στο άρθρο 2 παρ. 2 σημεία (α) και (β) αναφέρεται: *“Article 2, Definitions: For the purposes of this Directive: 1) “Union citizen” means any person having the nationality of a Member State; 2) “Family member” means: (a) the spouse, (b) the partner with whom the Union citizen has contracted a registered partnership, on the basis of the legislation of a Member State, if the legislation of the host Member State treats registered partnerships as equivalent to marriage and in accordance with the conditions laid down in the relevant legislation of the host Member State”*

πολιτών της Ε.Ε. στις αρμόδιες αρχές του κ/μ διαμονής πέραν των 6 μηνών από την ημερομηνία εισόδου. Ήθελαν επίσης να διατηρηθεί ένα γενικό δικαίωμα ελέγχου είτε (κυρίως) πριν την έκδοση του πιστοποιητικού εγγραφής αν αυτοί οι όροι πληρούνται, αλλά και ενδεχομένως μετά την έκδοση του πιστοποιητικού, μόνον όμως σε ειδικές περιπτώσεις. Κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου η χώρα μας παρουσίασε συμβιβαστική πρόταση<sup>160</sup> η οποία και αποτέλεσε τη βάση για τον μετέπειτα πολιτικό συμβιβασμό στην εν λόγω διάταξη (άρθρο 8 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ).<sup>161</sup>

Η τρίτη διάταξη η οποία αποτέλεσε προϊόν συμβιβασμού, είναι το άρθρο 26 (προστασία έναντι απελάσεως) παράγραφος 3 της αρχικής πρότασης Οδηγίας. Πραγματοποιήθηκε εκτενής συζήτηση σε όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στην διάταξη αυτή για το ζήτημα της δυνατότητας εξαιρέσεως από τις εν γένει αποφάσεις απέλασης (π.χ. για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας), των πολιτών Ε.Ε. (ή μελών της οικογένειάς τους) που είτε έχουν διαμείνει προηγουμένως για δέκα έτη σε ένα κ/μ, είτε είναι ασυνόδευτα ανήλικα. Η Ελλάδα έθεσε επιφύλαξη στη συγκεκριμένη διάταξη (καθώς και Δανία, Γερμανία, Ισπανία, Σουηδία, Η.Β.) η οποία παρέμεινε έως το τέλος. Ως Προεδρία η Ελλάδα κατέθεσε εδώ συμβιβαστική πρόταση<sup>162</sup> η οποία αποτέλεσε την βάση του

---

<sup>160</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

**The document is free to the public** on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf>

Στη σελίδα 18 υποσημείωση 29 αναφέρεται η συμβιβαστική πρόταση της ελληνικής προεδρίας για τις παραγράφους 2, 3 και 6 του άρθρου 8. Για λόγους έκτασης δεν είναι δυνατόν να καταχωρηθεί σε αυτό το σημείο. Συγκρινόμενο με το αντίστοιχο άρθρο 8 του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ περί διοικητικών διατυπώσεων των πολιτών της Ένωσης παρατηρούμε ότι άλλα σημεία υιοθετήθηκαν και άλλα όχι αλλά βασίζεται στη συμβιβαστική της ελληνικής προεδρίας. Άλλωστε μην λησμονούμε ότι η πολιτική συμφωνία για την εν λόγω Οδηγία (επί Ιταλικής Προεδρίας) επετεύχθη Σεπτέμβριο 2003 λίγο μετά δηλαδή την πάροδο της ελληνικής προεδρίας.

<sup>161</sup> Η ελληνική άποψη στο συγκεκριμένο άρθρο ήταν υπέρ της επέκτασης της διαμονής των υπηκόων Ε.Ε. χωρίς κανέναν περιορισμό για έξι μήνες πριν την υποχρέωση καταγραφής τους στις αρμόδιες αρχές. Δεν κατάφερε να υιοθετηθεί δεδομένου ότι ίσχυε η τρίμηνη χωρίς περιορισμό διαμονή με βάση τη Συνθήκη Ε.Ε. και ως εκ τούτου στο τελικό κείμενο της Οδηγίας στο άρθρο 8 αναφέρεται το τρίμηνο χρονικό διάστημα.

<sup>162</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.



επιτευχθέντος πολιτικού συμβιβασμού ανάμεσα στα κράτη μέλη και αποτυπώνεται στο άρθρο 28 παρ. 3 του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ.

Η τελευταία (τέταρτη) διάταξη πολιτικού συμβιβασμού, είχε για τις ελληνικές θέσεις διαφορετικό αποτέλεσμα από ό,τι οι προηγούμενες τρεις – δηλαδή έτυχε πλήρους αποδοχής. Πρόκειται για το άρθρο 14 παρ. 1 της αρχικής πρότασης (άρθρο 16 παρ. 1 τελικών διατάξεων Οδηγίας) που αφορά στους γενικούς κανόνες για τους πολίτες της Ε.Ε. και τα μέλη των οικογενειών τους. Ειδικότερα, η παράγραφος 1 αφορούσε στο δικαίωμα μόνιμης πλέον διαμονής, των πολιτών της Ε.Ε. οι οποίοι διαμένουν για 4 χρόνια σε ένα κράτος μέλος της Ε.Ε.. Η παράγραφος 2 αντίστοιχα αφορούσε στο ίδιο δικαίωμα μόνιμης διαμονής (μετά 4 χρόνια αδιάλειπτης διαμονής σε ένα κ/μ) και για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογένειας του πολίτη της Ένωσης. Η Ελλάδα (καθώς και η Δανία, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Αυστρία) από την αρχή διατύπωσαν επιφυλάξεις ως προς τα τέσσερα έτη και αντιπρότειναν τα πέντε έτη διαμονής πριν την χορήγηση δελτίου μόνιμης διαμονής. Λογική η επιφύλαξη, δεδομένου ότι έπρεπε να συμβαδίζει με τα αντίστοιχα δικαιώματα ενός επί μακρόν διαμένοντα. Αντίθετα, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Πολωνία, η Φιλανδία, η Σουηδία και το Η.Β. ήταν υπέρ των τεσσάρων ετών. Η

---

The document is free to the public on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf>

Στη σελίδα 37 το άρθρο 26 παρ. 3 αποτελεί προϊόν συμβιβαστικής πρότασης της Ελλάδας: “.....3. *In any case, an expulsion decision may not be taken against EU citizens or their family members, irrespective of nationality, if they: - have resided in the host Member State for ten consecutive years, safe if the decision is based on imperative grounds of public security; or - are minor; or - were born on the territory of the host Member State, where they resided all their life, apart from temporary absences due to military obligations or studies, not exceeding six years in total....*”.

Το τελικό κείμενο της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ στο αντίστοιχο άρθρο 28 παρ. 3 έχει ως εξής: “....3. *An expulsion decision may not be taken against Union citizens, except if the decision is based on imperative grounds of public security, as defined by Member States, if they: (a) have resided in the host Member State for the previous ten years; or (b) are a minor, except if the expulsion is necessary for the best interests of the child, as provided for in the United Nations Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989*”.

Επομένως παρατηρούμε ότι στον πολιτικό συμβιβασμό ο οποίος πραγματοποιήθηκε με τις τελικές διατάξεις της Οδηγίας, μπορεί μεν να μην ικανοποιήθηκε η Ελλάδα ως προς τη διαγραφή του “minor” από τις διατάξεις της Οδηγίας (όπως και οι Δανία, Γερμανία, Ισπανία, Σουηδία, Η.Β.) όμως το κείμενο της ως Προεδρία αποτέλεσε την βάση για την επίτευξη του πολιτικού συμβιβασμού που ακολούθησε καθώς ομοιάζει κατά πολύ με την διάταξη που υιοθετήθηκε τελικά.

«διαμάχη» διατηρήθηκε έως το τέλος αλλά κατέληξε σε αποδοχή των ελληνικών θέσεων, δεδομένου ότι στις τελικές διατάξεις της Οδηγίας (άρθρο 16 παρ. 1 και 2) υιοθετήθηκαν τα πέντε έτη πριν την απόληψη του δικαιώματος «μόνιμης διαμονής» από τις συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων.

Στην πρόταση Οδηγίας υπήρξαν και άλλες ελληνικές θέσεις οι οποίες υιοθετήθηκαν πλήρως. Το άρθρο 4 της πρότασης Οδηγίας το οποίο αφορούσε στη «ρήτρα μη διακρίσεως» (“non discrimination clause”). Όπως και στην Οδηγία των επί μακρόν διαμενόντων, έτσι και εδώ η Ελλάδα πρότεινε την απαλοιφή από το διατακτικό μέρος της Οδηγίας και την συμπερίληψή της στο προοίμιο, άποψη η οποία και έγινε αποδεκτή όπως διαφαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας.

Το άρθρο 11 παρ. 2 (αρχικής πρότασης αλλά και τελικό) το οποίο αφορά στην οριοθέτηση της έννοιας της αδιάλειπτης διάρκειας διαμονής για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας. Η παράγραφος 2 αναφέρει ότι δεν θα θίγεται το δικαίωμα διαμονής των υπηκόων τρίτης χώρας που είναι μέλη οικογένειας πολίτη της Ε.Ε., από προσωρινές απουσίες 6 μηνών ή παραπάνω (χωρίς να οριοθετείται ακριβώς πόσο παραπάνω) σε περιπτώσεις υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας, εγκυμοσύνης, μητρότητας<sup>163</sup> ή ενός έτους για σοβαρές ασθένειες (μόνον για αυτές ισχύει το ένα έτος). Η Ελλάδα καθώς και η Δανία, η Αυστρία και το Η.Β., υποστήριξαν ότι το ένα έτος θα πρέπει να ορίζεται ξεκάθαρα (και ξεχωριστά) για τις περιπτώσεις απουσίας λόγω μητρότητας (childbirth).

---

<sup>163</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

**The document is free to the public** on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf>

Άρθρο 11 παράγραφος 2: “*The validity of the residence card shall not be affected by temporary absences not exceeding six months at a time, or by absences of a longer duration for compulsory military service or for pregnancy **and childbirth**, or by absences of a maximum of one year at a time for important reasons such as serious illness, study or vocational training, or a work assignment in another Member State or a third country*”. **Υποσημείωση 39 σελ. 22 ανωτέρω εγγράφου: “A number of delegations (DK, GR, A and UK) support the one-year period for childbirth, whereas I/ FIN and S express would prefer a longer period of time. E could consider a period longer than one year, but a specified one. F: scrutiny reservation”.**

Όπως διαπιστώνεται στο τελικό κείμενο της Οδηγίας<sup>164</sup> η άποψη της Ελλάδας (και των υπολοίπων) εισακούστηκε μια και διατυπώνεται ρητά ότι δεν θα θίγεται το δικαίωμα διαμονής για προσωρινές απουσίες 12 μηνών για τις περιπτώσεις μητρότητας. Καθαρή περίπτωση επιρροής και μάλιστα στη συγκεκριμένη διάταξη, με την απουσία των ισχυρών πόλων της Ε.Ε. (Γερμανίας ή Γαλλίας) από τη συμμαχία.

Το άρθρο 30 παράγραφος 2 (της αρχικής πρότασης Οδηγίας, άρθρο 32 παρ. 1 τελικού κειμένου) αφορούσε στα πρόσωπα τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο απόφασης απαγόρευσης εισόδου σε ένα κ/μ της Ε.Ε. για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Οι αρχικές εκδοχές του κειμένου της Οδηγίας που αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγματεύσεων κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στην Ομάδα Εργασίας, προέβλεπαν ότι τα πρόσωπα αυτά έχουν τη δυνατότητα μετά την πάροδο δύο ετών από την έκδοση της απαγόρευσης εισόδου να υποβάλουν αίτηση άρσης της απόφασης αυτής σε βάρος τους. Η Ελλάδα, καθώς και το Βέλγιο, η Δανία, η Ιρλανδία και το Η.Β., ήγειραν εξ αρχής επιφύλαξη<sup>165</sup> στη δυνατότητα υποβολής αίτησης άρσης απαγόρευσης εισόδου μετά από δύο έτη, προτείνοντας τρία έτη. Όπως διαπιστώνουμε ξεκάθαρα, το τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 32 παρ.1) αναφέρεται στα τρία έτη.<sup>166</sup> Για

---

<sup>164</sup> Άρθρο 11 παρ. 2 Οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών: “2. *The validity of the residence card shall not be affected by temporary absences not exceeding six months a year, or by absences of a longer duration for compulsory military service **or by one absence of a maximum of twelve consecutive months for important reasons such as pregnancy and childbirth**, serious illness, study or vocational training, or a posting in another Member State or a third country*”.

<sup>165</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, ΜΠ 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

**The document is free to the public** on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf>

Άρθρο 30 παράγραφος 2: “*Article 30 Duration of exclusion orders: Persons excluded on grounds of public policy, public security or public health, may submit an application for lifting of the exclusion order after a reasonable period, depending on the circumstances, and in any event after two years from notification of the final exclusion order, validly adopted in accordance with Community law, by putting forward arguments to establish that there has been a material change in the circumstances which justified the decision ordering their exclusion*”. **Υποσημείωση 84 σελ. 40 ανωτέρω εγγράφου:** “*B/DK/GR/IRL and UK: scrutiny reservations. P and UK think that the deadline is too short. **GR prefers three years**. DK favours adapting the time limit to the seriousness of the offence/crime. The Commission undertook to precise the type of appeal open against a negative decision*”.

<sup>166</sup> Άρθρο 32 παρ. 1 Οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών

να αντιληφθούμε το μέγεθος της συγκεκριμένης επιτυχίας, αρκεί να αναφέρουμε ότι στο ίδιο άρθρο η άποψη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανέφερε ότι το χρονικά διάστημα για αίτηση άρσης της απόφασης απομάκρυνσης δεν θα έπρεπε επ' ουδενί να υπερβαίνει τα δύο έτη.

Ως επιρροή στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μπορούν να θεωρηθούν και οι περιπτώσεις που οι ελληνικές θέσεις προωθήθηκαν μέσω των συμβιβαστικών προτάσεων ως Προεδρία του Συμβουλίου. Τέτοιες περιπτώσεις στη συγκεκριμένη Οδηγία συναντούμε στο άρθρο 13 παρ. 2 σημεία (c) και (d) της προτάσεως που αφορούσε στο δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας σε περίπτωση διαζυγίου ή διάλυσης συμβίωσης. Ειδικότερα στην παράγραφο 2 αναφερόταν ότι δεν θα έπρεπε να θιγεί το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας ενός πολίτη της Ε.Ε., που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, σε περίπτωση διαζυγίου ή διάλυσης καταχωρημένης συμβίωσης, εάν και εφόσον αυτό αφορά σε ιδιαίτερες δυσχερείς καταστάσεις ή περιπτώσεις ανθρωπιστικών λόγων (σημείο c) ή μετά από συμφωνία των συζύγων / συντρόφων ένας εξ αυτών να έχει επικοινωνία με ανήλικο τέκνο κατόπιν δικαστικής απόφασης<sup>167</sup> (σημείο d). Το τελικό κείμενο της Οδηγίας στην αντίστοιχη διάταξη (άρθρο 13 παρ. 2 σημεία γ και δ), στο μοναδικό σημείο που διαφέρει από την

---

μελών: “Article 32 Duration of exclusion orders. 1. Persons excluded on grounds of public policy or public security may submit an application for lifting of the exclusion order after a reasonable period, depending on the circumstances, **and in any event after three years** from enforcement of the final exclusion order which has been validly adopted in accordance with Community law, by putting forward arguments to establish that there has been a material change in the circumstances which justified the decision ordering their exclusion”.

<sup>167</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

The document is free to the public on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf>

Άρθρο 13 παράγραφος 2 σημεία (c) και (d) συμβιβαστική πρόταση ελληνικής προεδρίας: “.....(c) this is warranted by particularly difficult circumstances, is essential for humanitarian reasons or serves the public interest. (d) by agreement between the spouses or by court order, the spouse, not being an EU national, has the right of access to a minor child, provided that the court has ruled that such access must be in the Member State, and for as long as is required”. **Υποσημείωση 45 σελίδα 25** ανωτέρω εγγράφου: “Provisions **under (c) and (d) were proposed by GR and most delegations have accepted them**. NL: would prefer the following combination: keeping (c) as it stands in the amended Commission proposal (“such as physical abuse within the family, or on humanitarian grounds”) and (d) as it stands in the Greek proposal”.

πρόταση της Ελληνικής Προεδρίας<sup>168</sup> είναι στην αντικατάσταση των περιπτώσεων ανθρωπιστικών λόγων, που αναφέρει η ελληνική πρόταση στο σημείο (γ), από τις περιπτώσεις θυμάτων οικογενειακής βίας

Το άρθρο 21 (αρχικό, άρθρο 24 τελικό κείμενο Οδηγίας) αφορούσε στην «ίση μεταχείριση», δηλαδή σε παρόμοια δικαιώματα όσων υπόκεινται στις διατάξεις τις παρούσας Οδηγίας με αυτά των ημεδαπών κατοίκων των κ/μ. Η συμβιβαστική πρόταση της Ελληνικής Προεδρίας υιοθετείται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 24 Οδηγίας 2004/38/ΕΚ).<sup>169</sup>

Τέλος, υπήρξαν και σε αυτή την πρόταση Οδηγίας, ελληνικές θέσεις οι οποίες δεν υιοθετήθηκαν. Τέτοιες διατάξεις είναι το άρθρο 12 παρ. 3 που αφορούσε στη διατήρηση του δικαιώματος διαμονής από τα μέλη της οικογένειας σε περίπτωση θανάτου ή αναχώρησης του πολίτη της Ένωσης. Η Ελλάδα καθώς και η Δανία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Ιρλανδία, η Αυστρία και η Πολωνία υποστήριξαν<sup>170</sup> την απαλοιφή της φράσης «...έως την ολοκλήρωση των σπουδών τους...» στο τέλος της παραγράφου 3 του άρθρου 12, η οποία αναφερόταν στην διατήρηση του δικαιώματος διαμονής των παιδιών που έχουν εγγραφεί σε εκπαιδευτικό ίδρυμα και

---

<sup>168</sup> Άρθρο 13 παρ. 2 σημεία (c) και (d) Οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών: “..... (c) *this is warranted by particularly difficult circumstances, such as **having been a victim of domestic violence** while the marriage or registered partnership was subsisting; or (d) by agreement between the spouses or partners referred to in point 2(b) of Article 2 or by court order, the spouse or partner who is not a national of a Member State has the right of access to a minor child, provided that the court has ruled that such access must be in the host Member State, and for as long as is required*”.

<sup>169</sup> Σελ. 33, υποσημείωση 65, έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

The document is free to the public on the above site of the Council of the E.U.:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010945%202003%20INIT>

<sup>170</sup> Έγγραφο 4ης συνεδρίασης επί Ελληνικής Προεδρίας 10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.

The document is free to the public on the above site of the Council of the E.U.:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010945%202003%20INIT>

Άρθρο 12 παράγραφος 3: “*The Union citizen's departure from the host Member State or his/her death shall not entail loss of the right of residence of his/her children or of the parent who has actual custody of the children, irrespective of nationality, if the children reside in the host Member State and are enrolled at an educational establishment, at secondary or post-secondary level, for the purpose of studying there, **until the completion of their studies**”.*

**Υποσημείωση 41 σελίδα 24 ανωτέρω εγγράφου:** DK/GR/E/I/IRL/A and P: scrutiny reservations. They want the words “...until the completion of their studies” to be deleted.

σπουδάζουν, την στιγμή αναχώρησης ή θανάτου του, συντηρούντα αυτών, πολίτη της Ε.Ε. Όπως προκύπτει από το τελικό κείμενο στο αντίστοιχο άρθρο, κάτι τέτοιο δεν έγινε ποτέ. Περίπτωση επίσης μη επιτυχούς ελληνικής παρέμβασης είναι και η ελληνική απαίτηση της συμπερίληψης στο άρθρο 26 παράγραφος 1 (άρθρο 28 παρ. 1 τελικού κειμένου Οδηγίας για την προστασία έναντι της απέλασης) αναφοράς και για τους λόγους δημόσιας υγείας στις αιτίες απέλασης, εκτός δηλαδή από τους λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Η παρέμβαση στο συγκεκριμένο άρθρο ήταν άστοχη, δεδομένου ότι η Επιτροπή απάντησε ότι συνήθως οι λόγοι υγείας ως αιτία αποκλεισμού περιγράφονται κατά την είσοδο κάποιου στο έδαφος των κρατών μελών ενώ εδώ ήδη βρίσκεται εντός της επικράτειας των κ/μ. Η εν λόγω ελληνική επιφύλαξη γρήγορα αποσύρθηκε.

<b>Πίνακας 3: Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών</b>					
<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>	
1.	Άρθρο 2§2 σημεία (α) και (β) αρχικής πρότασης Οδηγίας περί ορισμού «συντρόφου» ως μέλος οικογένειας.	Όπως και στην Οδηγία οικογενειακής επανένωσης: οι σύντροφοι εκτός εθνικού οικογενειακού δικαίου. <u><i>Εξαιρετικά σοβαρό εθνικό διακύβευμα*</i></u>	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 14§1 αρχικής πρότασης Οδηγίας: 4 έτη αναμονή πριν την απόληψη δικαιώματος περί μόνιμης διαμονής πολίτη Ε.Ε. και μελών οικογένειας του.	Η Ελλάδα ήθελε 5 έτη σε εναρμόνιση με το αντίστοιχο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στην Οδηγία επί μακρόν διαμενόντων	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση
3	Άρθρο 4 πρότασης οδηγίας περί ρήτρας μη διακρίσεων (“ <i>non discrimination clause</i> ”)	Ομοίως με Οδηγία επί μακρόν διαμένοντα: Να μπει στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης	NAI	OXI	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 11§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Ισχύς άδειας διαμονής από απουσίες π.χ. λόγω μητρότητας κ.α.	Ελλάδα επιθυμούσε να μη θίγεται η άδεια διαμονής από απουσία ενός έτους για λόγους μητρότητας	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση
5.	Άρθρο 30§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί υποβολής αίτησης για άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου: αναμονή 2 έτη πριν την υποβολή αίτησης	Η Ελλάδα πρότεινε 3 έτη πριν την άσκηση αίτησης. Ενδεικτικά αναφέρεται και η άποψη του Ευρ. Κοινοβουλίου περί 2 ετών.	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση

6.	Άρθρο 8 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί διοικητικών διατυπώσεων για πολίτες της Ε.Ε. (πιστοποιητικό εγγραφής)	Ελλάδα ήθελε να εφαρμοστεί προθεσμία για την εγγραφή των πολιτών Ε.Ε. στον τόπο διαμονής τους (μετά εξαμηνιαία διαμονή).	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός (Τρίμηνη διαμονή χωρίς περιορισμό)
7.	Άρθρο 26§3 προστασία έναντι της απέλασης	Εξαίρεση απέλασης πολιτών της Ε.Ε. εάν πριν διέμεναν για 10 έτη στην Ελλάδα ή ήταν ασυνόδευτα ανήλικα.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) και (-) Συμβιβασμός (δεν εξαίρεθηκαν τα ασυνόδευτα ανήλικα)
8.	Άρθρο 12§3 περί διατήρησης δικαιώματος διαμονής σε περίπτωση θανάτου ή αποχώρησης του συντηρούντα	Η Ελλάδα ήθελε την διαγραφή της φράσης περί διατήρησης δικαιώματος διαμονής μέχρι την ολοκλήρωση των σπουδών**	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(-) Μη Υιοθέτηση
9.	Άρθρο 26§1 προστασία έναντι της απέλασης	Ελλάδα ήθελε να προστεθούν στη λήψη απόφασης απομάκρυνσης από την επικράτεια και λόγοι δημόσιας υγείας εκτός από τους λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας (άτοπο επιχείρημα: λόγοι υγείας τίθενται πριν την εισδοχή)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(-) Μη Υιοθέτηση
*	Ομοίως και Γερμανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία για το σημείο (α) καθώς και Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Πολωνία, Αυστρία για σημείο (β) . Περί γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάλυση Οδηγιών.				
**	Ομοίως και Δανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Πολωνία, Αυστρία . Περί γενικότερων συμμαχιών βλ. επόμενο κεφάλαιο – Οριζόντια ανάλυση Οδηγιών.				

Συνοψίζοντας, θα χαρακτηρίζαμε ως επιτυχή την προσπάθεια προώθησης των ελληνικών θέσεων στις διατάξεις του τελικού κειμένου της Οδηγίας. Υπήρξαν περιπτώσεις όπως στο άρθρο 14 παράγραφο 1 (άρθρο 16 παρ. 1 τελικό κείμενο) όπου η Ελλάδα υποστήριζε τα 5 έτη αδιάλειπτης νόμιμης διαμονής των πολιτών της Ε.Ε. και των μελών της οικογένειάς τους που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, πριν την άσκηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, άποψη που υιοθετήθηκε. Την ίδια άποψη είχε και η Γερμανία και ενδεχομένως έπαιξε ρόλο στη θετική έκβαση. Η ταύτιση των επιδιώξεων των κρατών μελών με διαφορετικό επίπεδο διεθνούς ισχύος σε μια διαδικασία πολυμερούς διαπραγμάτευσης (27 κράτη μέλη) όπως αυτή που περιγράφεται στην Ε.Ε., δεν θα πρέπει να θεωρηθεί κατ' ανάγκη αρνητικό. Η Ελλάδα ήταν σταθερή στις θέσεις της, ανεξαρτήτως εάν αυτές αντιτίθονταν σε «ισχυρά» διαπραγματευτικά λόμπι. Αυτό αποδεικνύεται και από περιπτώσεις επιτυχούς επιρροής που άσκησε στο τελικό κείμενο της Οδηγίας οι οποίες δεν περιείχαν στις συμμαχίες της κράτη που συνήθως θεωρούνται ισχυροί διαπραγματευτές, όπως η Γερμανία ή η Γαλλία. Όπως στη περίπτωση του άρθρου 11 παράγραφος 2 όπου υιοθετήθηκαν οι ελληνικές απόψεις, να μην θίγεται η ισχύς του δελτίου διαμονής από



προσωρινές απουσίες 12 μηνών για περίπτωση εγκυμοσύνης ή μητρότητας. Οι επιδιώξεις της Ελλάδας στο συγκεκριμένο σημείο ταυτίστηκαν με αυτές της Δανίας, Αυστρίας και Ηνωμένου Βασιλείου. Το ίδιο ισχύει και στο άρθρο 30 παράγραφος 2 (άρθρο 32 παρ. 1 τελικό Οδηγίας) για το δικαίωμα κατάθεσης αίτησης ενάντια στην απόφαση απομάκρυνσης πολίτη της Ε.Ε. ή μέλους οικογένειας του για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Η αποδοχή<sup>171</sup> των ελληνικών προτάσεων για τη δυνατότητα κατάθεσης αίτησης αναστολής μετά 3 έτη από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης απομάκρυνσης (ήταν 2 έτη στα αρχικά κείμενα της Οδηγίας) είχε συμμάχους το Βέλγιο, τη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Η επιτυχής ελληνική «απόδοση» στις ενωσιακές διαδικασίες συμπληρώνεται και με τις συμβιβαστικές προτάσεις που κατατέθηκαν επί Ελληνικής Προεδρίας και οι οποίες αποτέλεσαν την βάση των διατάξεων που τελικώς υιοθετήθηκαν. Το άρθρο 8 που αφορούσε στις διοικητικές διατυπώσεις πολιτών της Ένωσης. Το άρθρο 13 παράγραφος 2 (σημεία γ και δ) για το δικαίωμα διαμονής των μελών οικογένειας πολίτη της Ε.Ε. που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας όταν επέλθει διαζύγιο ή διάλυση της καταχωρημένης συμβίωσης. Το άρθρο 21 (τελικό άρθρο 24) που αφορούσε στην ίση μεταχείριση και στα δικαιώματα των προσώπων που υπάγονται στις διατάξεις της Οδηγίας με τους ημεδαπούς. Τέλος, το άρθρο 26 παράγραφος 3 (τελικό άρθρο 28 παρ. 3) περί προστασίας κατά της απέλασης ανήλικων τέκνων.

---

<sup>171</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ): «Σήμερα, οι συσχετισμοί σε επίπεδο διαπραγματεύσεων έχουν αλλάξει. Η οικονομική κρίση και κατ' επέκταση η δημοσιονομική κρίση των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου, η πρωτοκαθεδρία της Γερμανίας και ο διαχωρισμός της Ευρώπης σε δύο στρατόπεδα των δημοσιονομικά ισχυρών και αδυνάτων και οι εν γένει πολιτικοί συσχετισμοί που ισχύουν από το 2008 και έπειτα με την εμφάνιση της κρίσης, έχουν διεισδύσει σε όλα τα επίπεδα διαχείρισης ευρωπαϊκών θεμάτων (ως εκ τούτου και στα ζητήματα δημόσιας πολιτικής μεταναστευσης). Οι χώρες πλέον οι οποίες συνδέονται, οικονομικά από την Τρόικα (πολιτικά δηλαδή από την Γερμανία) δεν έχουν τα ίδια περιθώρια ελιγμών ή διεκδίκησης των επιδιώξεων τους στα μεταναστευτικά ζητήματα, όταν οι διεκδικήσεις αυτές αντιτίθενται στην Γερμανία».



2.1.4. Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία

Η Οδηγία 2004/114 είχε ως γενικότερο στόχο την ανάδειξη της Ευρώπης ως κέντρου σπουδών. Η προσπάθεια έγκειται στην καθιέρωση ενός κοινού νομικού πλαισίου ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. για την προσέλκυση υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρώπη με σκοπό τη διαμονή για λόγους σπουδών. Η Οδηγία καθορίζει επίσης τους όρους και τις προϋποθέσεις εισδοχής και για τους μαθητές σχολείων, τους άμισθους εκπαιδευόμενους αλλά και τους εθελοντές.<sup>172</sup> Για αυτές τις τρεις τελευταίες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών (πέραν αυτών για σπουδές δηλαδή) υπήρξαν επιφυλάξεις και αντιρρήσεις από αρκετά κράτη μέλη<sup>173</sup> (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) από την αρχή της παρουσίασης της προτάσεως Οδηγίας στις συνεδριάσεις της αρμόδιας Ομάδας Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε. (Μετανάστευση – Απομάκρυνση / Migration & Expulsion). Το επιχείρημα ήταν ότι αφορούν σε προσωρινότερες, μορφές διαμονής από αυτήν για λόγους σπουδών και ως εκ τούτου δεν θα έπρεπε να συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας (Arap and Carrera 2003:36). Τελικώς όπως θα δούμε κατωτέρω επικράτησε συμβιβαστική λύση.

---

<sup>172</sup> Η συγκεκριμένη Οδηγία υιοθετήθηκε το 2004. Δέκα σχεδόν χρόνια αργότερα, στις 25.3.2013 [COM(2013) 151 final] κατατίθεται η αναδιατυπωμένη πρόταση (“Recast”) της Επιτροπής: «πρόταση σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την έμμισθη και την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (“au pair”)».

<sup>173</sup> Γαλλία, Ελλάδα κ.α. όπου από την πρώτη συζήτηση επί Ιταλικής Προεδρίας της εν λόγω προτάσεως Οδηγίας διατύπωσαν επιφυλάξεις για την συμπερίληψη στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας, κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών όπως η άμισθη εκπαίδευση για επαγγελματική κατάρτιση ή ο εθελοντισμός με επιχείρημα ότι αφορούν σε προσωρινές (σε σχέση με τις σπουδές) μορφές μετακίνησης και διαμονής ενώ η άμισθη επαγγελματική κατάρτιση έρχεται σε αντίθεση με το εργασιακό δίκαιο αρκετών κρατών μελών. Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς Μόνιμη Αντιπροσωπεία Ελλάδας στην Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 1 Μαρτίου 2004 (Α.Π.Φ. 789/2004) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει SCIFA 4-5/3/2004 στις Βρυξέλλες. Το επίσημο έγγραφο της Ε.Ε. είναι μερικώς προσβάσιμο στο κοινό: Βλ. σελ. 4, έγγραφο 15143/03, MIGR 103/03, Brussels, 28 November 2003 of Working Party on Migration and Expulsion on 11 and 12 November 2003. The document is partially accessible to the public on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15143.en03.pdf>

Η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας<sup>174</sup> διατυπώθηκε τον Οκτώβριο 2002, όμως λόγω του ότι οι προσπάθειες (το διάστημα εκείνο) επικεντρώθηκαν στην υιοθέτηση των προηγούμενων Οδηγιών τις οποίες αναλύσαμε, ήταν αδύνατον να συζητηθεί εκτενώς και η συγκεκριμένη. Οι διαπραγματεύσεις για την υιοθέτησή της ξεκίνησαν επί Ιταλικής Προεδρίας (Νοέμβριος του 2003), οπότε πραγματοποιήθηκαν δύο συνεδριάσεις, και συνεχίστηκαν επί Ιρλανδικής Προεδρίας.<sup>175</sup> Πολιτική συμφωνία επετεύχθη στις 30 Μαρτίου 2004 στο Συμβούλιο ΔΕΥ (δημοσιεύθηκε Δεκέμβριο 2004). Επομένως, παρατηρούμε εκ πρώτης όψεως ότι η συγκεκριμένη Οδηγία υιοθετήθηκε σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα σε σχέση με τις προηγούμενες Οδηγίες. Τούτο ενδεχομένως να οφείλεται στην εμπειρία που έχουν πλέον αποκτήσει τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων μετά και την υιοθέτηση των τριών προηγούμενων Οδηγιών. Μπορεί να οφείλεται και σε άλλους παράγοντες που άπτονται του περιεχομένου των διατάξεων της εκάστοτε Οδηγίας. Η σχέση διακυβεύματος διατάξεων και χρόνου υιοθέτησης αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

Αναλύοντας την ελληνική «απόδοση» στις διαπραγματεύσεις<sup>176</sup> της εν λόγω προτάσεως Οδηγίας (Πίνακας 4), επισημαίνονται τρία σημαντικά σημεία. Το πρώτο αφορά στις ελληνικές επιφυλάξεις αναφορικά με τους ορισμούς και το πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης πρότασης Οδηγίας. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τις σχετικές πηγές αναφοράς,<sup>177</sup> η

---

<sup>174</sup> COM(2002) 548 τελικό, Βρυξέλλες, 7.10.2002 Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την επαγγελματική κατάρτιση ή τον εθελοντισμό

<sup>175</sup> Στις 14-15 Ιανουαρίου 2004, 11-12 Φεβρουαρίου 2004 ενώ η SCIFA πραγματοποιήθηκε στις 4-5 Μαρτίου 2004.

<sup>176</sup> Επί της διαδικασίας, στη συγκεκριμένη Οδηγία (2004/114/ΕΚ) δεν είναι εφικτή (σε αντίθεση με τις προηγούμενες τρεις περιπτώσεις) η επίκληση των παρεμβάσεων της Ελλάδας από τις υποσημειώσεις των τελικών κειμένων των συνεδριάσεων των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε.. Δεν είναι πλήρως ελεύθερη η πρόσβαση. Ως πηγές χρησιμοποιούνται οι συνεντεύξεις στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής ή τα επίσημα έγγραφα με τις απόψεις / θέσεις της αρμόδιας διοικητικής μονάδας, της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπ. Εσωτερικών. Θερμές ευχαριστίες στη διοικητική ηγεσία της εν λόγω υπηρεσίας για την έγγραφη παραχώρηση του δικαιώματος επίκλησης των εν λόγω εγγράφων (*απαντητική επιστολή Υπ. Εσωτερικών Α.Π. 13372/12.3.2014 η οποία και παρατίθεται στο Παράρτημα*).

<sup>177</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς Μόνιμη Αντιπροσωπεία Ελλάδας στην Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 1 Μαρτίου 2004 (**Α.Π.Φ. 789/2004**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει SCIFA 4-5/3/2004 στις Βρυξέλλες.

Ελλάδα καθώς και οι Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ιταλία και Γαλλία τάχθηκαν υπέρ της δυννητικής και όχι υποχρεωτικής εφαρμογής στην Οδηγία, των περιπτώσεων εισδοχής των μαθητών, των άμισθων εκπαιδευόμενων και των εθελοντών. Ειδικότερα ως προς τους μη αμειβόμενους ασκούμενους η Ελλάδα είχε εξ αρχής διατυπώσει την αντίθεσή της δεδομένου ότι αντιτίθεται στο εθνικό εργασιακό της δίκαιο. Δεν προβλέπεται η άμισθη εκπαίδευση εργαζομένων υπηκόων τρίτων χώρων, παρά μόνον η έμμισθη. Οι απόψεις αυτές υιοθετήθηκαν,<sup>178</sup> όπως φαίνεται στο τελικό κείμενο της Οδηγίας 2004/114/EK (άρθρο 3 πεδίο εφαρμογής). Εκεί υπάρχει σαφής διαχωρισμός του υποχρεωτικού χαρακτήρα των διατάξεων της Οδηγίας ως προς την κατηγορία ΥΤΧ για σπουδές, ενώ η ενσωμάτωση των υπόλοιπων κατηγοριών εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε. προς εναρμόνιση.

Η δεύτερη περίπτωση προώθησης των ελληνικών επιδιώξεων, αφορά σε δύο σημεία του άρθρου 7 (του αρχικού κειμένου προτάσεως της Οδηγίας και άρθρο 8 τελικού κειμένου) περί της κινητικότητας των σπουδαστών ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η Ελλάδα και η Γαλλία επιφυλάχτηκαν, θεωρώντας ότι θα έπρεπε να υπάρχει διαχωρισμός ανάμεσα στις περιπτώσεις όπου ο εκπαιδευτικός οργανισμός επιτρέπει τέτοια δυνατότητα και σε αυτές όπου η κινητικότητα οφείλεται στη βούληση του εκπαιδευόμενου. Από τις πηγές αναφοράς<sup>179</sup> προκύπτει ότι η συμβιβαστική πρόταση της Ιρλανδικής Προεδρίας ικανοποίησε πλήρως τις ελληνικές επιφυλάξεις ως προς την κινητικότητα σε άλλο κ-μ για την παρακολούθηση μέρους του προγράμματος σπουδών.<sup>180</sup> Πέραν της περίπτωσης της κινητικότητας, στο ίδιο άρθρο και στο κείμενο της

---

<sup>178</sup> L 375/12, 23.12.2004

<sup>179</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, άρθρο 7 κινητικότητα σπουδαστών, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς Μόνιμη Αντιπροσωπεία Ελλάδας στην Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 1 Μαρτίου 2004 (**Α.Π.Φ. 789/2004**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει SCIFA 4-5/3/2004 στις Βρυξέλλες.

<sup>180</sup> Άρθρο 8 Οδηγία 2004/114/EK παράγραφος 1 σημείο (c): “.....participates in a Community or bilateral exchange programme or has been admitted as a student in a Member State for no less than two years...”.

αρχικής πρότασης Οδηγίας, υπήρχε η διατύπωση<sup>181</sup> περί έκδοσης σχετικής άδειας διαμονής για τους σπουδαστές υπηκόους τρίτων χωρών, εντός 30 ημερών, από την ημερομηνία αίτησής τους. Η Ελλάδα επιφυλάχθηκε γι' αυτή τη συμπερίληψη<sup>182</sup> και η σχετική αναφορά τελικώς διαγράφηκε (άρθρο 8 τελικό κείμενο Οδηγίας).

Το τρίτο σημείο του τελικού κειμένου της Οδηγίας στο οποίο αποτυπώνονται οι ελληνικές θέσεις, αφορά στο άρθρο 18 (της πρότασης Οδηγίας) και στο δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας για τους σπουδαστές και τους μη αμειβόμενους ασκούμενους. Η Ελλάδα από την αρχή είχε εκφράσει τις επιφυλάξεις της<sup>183</sup> για τη συμπερίληψη της δυνατότητας πρόσβασης στην αγορά εργασίας των μη αμειβόμενων ασκούμενων. Εκτιμήθηκε ότι με αυτόν τον τρόπο μεταπηδούν έμμεσα στην κατηγορία των εργαζομένων (οικονομικοί μετανάστες). Στο ίδιο άρθρο διατυπώθηκαν επίσης ενστάσεις ως προς τη συμπερίληψη υποχρεωτικών διατάξεων για την ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα των σπουδαστών (επιθυμητή η δυνητικότητα της διάταξης). Η Ελλάδα θεωρούσε προτιμότερο<sup>184</sup> να μην ρυθμίζονται οι όροι αυτοί στην παρούσα Οδηγία και εάν τούτο δεν μπορούσε να καταστεί εφικτό, τουλάχιστον να απαιτείται «άδεια εργασίας»<sup>185</sup> για την μερική

---

<sup>181</sup> Άρθρο 7 αρχικής πρότασης Οδηγίας [COM (2002) 548 τελικό]: [Υπήκοος τρίτης χώρας, κάτοχος άδειας διαμονής «σπουδαστής» εκδοθείσας από ένα κράτος μέλος, ο οποίος επιθυμεί είτε να παρακολουθήσει ένα μέρος του προγράμματος σπουδών το οποίο έχει αρχίσει, είτε να συμπληρώσει ολοκληρωμένο πρόγραμμα σπουδών με άλλο πρόγραμμα σπουδών σε άλλο κράτος μέλος, λαμβάνει από το τελευταίο αυτό κράτος, με την επιφύλαξη του άρθρου 11 παράγραφος 2, σημεία γ) και δ), και των άρθρων 15, 16 και 20 παράγραφος 2, εντός προθεσμίας 30 ημερών από την υποβολή της αίτησής του, άδεια διαμονής «σπουδαστής»]

<sup>182</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

<sup>183</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

<sup>184</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε).

<sup>185</sup> Την εποχή εκείνη η άδεια εργασίας αποτελούσε ξεχωριστό διοικητικό έγγραφο από την άδεια διαμονής και το οποίο χορηγούσαν οι κατά τόπους Νομαρχίες με βάση τον Ν.2910/2001 στις κατηγορίες ΥΤΧ εργαζομένων που υπάγονταν στις διατάξεις αυτού. Με τον Ν.3386/2005 ενοποιήθηκε με την άδεια διαμονής σε ένα έγγραφο πάνω στο οποίο αναγράφεται η δυνατότητα πρόσβασης ή όχι στην αγορά εργασίας ανάλογα με τον τύπο άδειας.

απασχόληση τους και όχι απλή ανακοίνωση στην αρμόδια αρχή (όπως προέβλεπαν οι διατυπώσεις σε αρχικές εκδοχές κειμένων της Οδηγίας).

Οι ελληνικές θέσεις υιοθετήθηκαν όπως φαίνεται στο άρθρο 17 του κειμένου της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ (δηλαδή το αντίστοιχο άρθρο που αφορά στην οικονομική δραστηριότητα των σπουδαστών). Η δυνατότητα άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας από τους σπουδαστές έχει δυνητικό χαρακτήρα, ενώ ως προς τη μερική απασχόληση των σπουδαστών (αναφορές για δυνατότητα εργασίας 10 ωρών των μήνα όπως φαίνεται στο άρθρο 17 παρ. 2) υπάρχει ρητή διατύπωση<sup>186</sup> στο σημείο 20 του προοιμίου της Οδηγίας που συμβαδίζει με τις ελληνικές επιδιώξεις. Ο βαθμός δυσκολίας αυτής της περίπτωσης επιρροής αυξάνει, αν συνυπολογιστεί το γεγονός ότι η Ελλάδα είχε απομονωθεί στις τελευταίες συνεδριάσεις, ειδικά για το ζήτημα της επίδρασης της μερικής απασχόλησης των σπουδαστών στην αγοράς εργασίας.

Πέραν των τριών αυτών σημαντικών παρεμβάσεων, υπήρξαν και περιπτώσεις επιρροής χαμηλότερου όμως ειδικού βάρους. Στο άρθρο 20 παράγραφος 3 (αρχικής πρότασης) που αφορούσε στις διαδικαστικές εγγυήσεις και στη διαφάνεια, ήτοι στην αιτιολόγηση απορριπτικής απόφασης χορήγησης άδειας διαμονής που υπόκειται στις διατάξεις της παρούσας Οδηγίας. Η Ελλάδα εξέφρασε εξ αρχής την άποψη<sup>187</sup> ότι στο συγκεκριμένο σημείο η διατύπωση έπρεπε να ταυτίζεται με την αντίστοιχη (περί διαδικαστικών εγγυήσεων και διαφάνειας) του άρθρου 10 της Οδηγίας των επί μακρόν διαμενόντων. Όπως θα παρατηρήσουμε στο αντίστοιχο άρθρο 18 παράγραφος 3 του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ αυτό ισχύει επακριβώς. Ως προς το άρθρο 9 (αρχικής πρότασης και άρθρο 10 τελικού κειμένου) αναφορικά με τους μη αμειβόμενους ασκούμενους. Οι ενστάσεις της Ελλάδας περί αναντιστοιχίας της διάταξης αυτής με την εθνική της νομοθεσία, αλλά

---

<sup>186</sup> “*This Directive does not affect national legislation in the area of part-time work*”.

<sup>187</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

και της Γαλλίας και της Ολλανδίας, οδήγησε στην ρητή αναφορά στο τελικό κείμενο της Οδηγίας περί πρόβλεψης των εθνικών νομοθεσιών των κ/μ αναφορικά με τους άμισθους εκπαιδευόμενους (άρθρο 10 σημείο – α- τελικού κειμένου Οδηγίας).

Αντίστοιχη περίπτωση αναγωγής στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, επετεύχθη στο άρθρο 11 (2) (δ) του αρχικού κειμένου της προτάσεως Οδηγίας, που αφορούσε στους λόγους απόρριψης ανανέωσης της άδειας διαμονής του σπουδαστή. Η Ελλάδα εξέφρασε την άποψη<sup>188</sup> ότι θα πρέπει να προβλεφθεί συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σπουδών (προτείνοντας μάλιστα ως τέτοιο, τη συνολική διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το ήμισυ) ώστε να αποφευχθεί η κατάχρηση του εκπαιδευτικού συστήματος των κ/μ από πλευράς σπουδαστών υπηκόων τρίτων χωρών. Όπως φαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας, στο αντίστοιχο σημείο, (άρθρο 12 παρ. 2 σημείο –β- τελικού κειμένου) η άποψη αυτή της Ελλάδας υιοθετήθηκε μια και γίνεται σαφής αναφορά στην εθνική νομοθεσία και τη διοικητική πρακτική των κ/μ της Ε.Ε.

Το άρθρο 16 της αρχικής πρότασης αφορούσε στην απάτη (πλαστογραφία της άδειας διαμονής) και στην υποχρέωση των αρμόδιων αρχών περί ανάκλησης της πλαστής άδειας διαμονής. Η Ελλάδα είχε αναρωτηθεί για την ανάγκη ύπαρξης ξεχωριστού άρθρου για την απάτη και θα έπρεπε αφού ουσιαστικά αφορά στην ανάκληση άδειας διαμονής, να ενσωματωθεί με το προηγούμενο αντίστοιχο άρθρο 15 (της αρχικής πρότασης Οδηγίας) που συγκέντρωνε όλες τις περιπτώσεις ανακλήσεως.<sup>189</sup> Όπως παρατηρούμε στο τελικό κείμενο της Οδηγίας, δεν υπάρχει ξεχωριστό άρθρο για τις περιπτώσεις απάτης, μια και

---

<sup>188</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

<sup>189</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

ενσωματώνονται στο αντίστοιχο άρθρο για την απόρριψη ή την μη ανανέωση των αδειών διαμονής (άρθρο 16 παρ. 1 τελικό).<sup>190</sup>

<b>Πίνακας 4: Οδηγία 2004/114/ΕΚ</b>					
<b>σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελουτική υπηρεσία</b>					
<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>	
1	Άρθρο 3 (πεδίο εφαρμογής) αρχικής πρότασης Οδηγίας και ορισμοί του πεδίου εφαρμογής Οδηγίας για κάθε κατηγορία άδειας διαμονής	Ελλάδα ήθελε εκτός από την κατηγορία των σπουδών, όλες τις άλλες κατηγορίες να είναι δυνητικές (μαθητές, εθελοντές, άμισθοι ασκούμενοι)	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
2	Άρθρο 7 περί κινητικότητας σπουδαστών μεταξύ των κ/μ. Έκδοση άδειας διαμονής εντός 30 ημερών από την ημ/νια αίτησης	Κατά πάγια τακτική της η Ελλάδα επικαλείται διοικητικό κόστος έναντι υποχρέωσης των 30 ημερών.	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (διαγραφή 30 ημερών)
3	Άρθρο 18 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας των άμισθων ασκούμενων	Σαφής επιχειρηματολογία περί μη πρόσβασης μια και μεταπηδούν έτσι στην κατηγορία των οικον. μεταναστών (εργαζόμενοι)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (δυναμική η πρόσβαση)
4	Άρθρο 20§3 περί αιτιολόγησης απόρριψης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής	Ελλάδα επιθυμούσε ίδια διατύπωση όπως άρθρο 10 Οδηγίας επί μακρόν διαμενόντων	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση
5	Άρθρο 11§2 (δ) λόγοι απόρριψης ανανέωσης άδειας διαμονής σπουδαστών	Ελλάδα επιθυμούσε πρόβλεψη συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος οικον. δραστηριότητας σπουδαστών και λόγων απόρριψης ανανέωσης άδειας διαμονής (Προτάθηκε διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το ήμισυ)	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι και σε αυτήν την περίπτωση Οδηγίας υπήρξε παρέμβαση με ελληνική χροιά στο τελικό κείμενο. Η διαπραγμάτευση της εν λόγω Οδηγίας ολοκληρώθηκε σχετικά γρήγορα, μετά 5 ή 6 συνεδριάσεις της Ομάδας Εργασίας πριν πάρει την τελική οδό υιοθέτησης προς το Συμβούλιο ΔΕΥ, αν και η συζήτηση ξεκίνησε αργοπορημένα (τέλη 2003) σε σχέση με την ημερομηνία έκδοσης της πρότασης (τέλη 2002). Τούτο διότι την εποχή εκείνη το βάρος προφανώς δόθηκε από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Συμβουλίου, στην ολοκλήρωση των δύο προηγούμενων Οδηγιών. Οι ελληνικές θέσεις υιοθετήθηκαν σε τρία κύρια σημεία. Στα ζητήματα εργασίας σπουδαστών και αμειβόμενων ασκούμενων (άρθρο 18 αρχική πρόταση, άρθρο 17

<sup>190</sup> “...Article 16 Withdrawal or non-renewal of residence permits: 1. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit issued on the basis of this Directive when it has been **fraudulently** acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets .....

τελικό κείμενο), όπου παρέμειναν οι επιφυλάξεις<sup>191</sup> σχεδόν ως το τέλος (άρση της επιφυλάξης στη συνεδρίαση συμβούλων ΔΕΥ 18/3/2004). Στην δυνητική υπαγωγή των υπόλοιπων κατηγοριών του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας, πέραν αυτών των σπουδαστών, δηλαδή μαθητών, άμισθων ασκούμενων και εθελοντών (άρθρο 3 τελικού κειμένου). Τέλος, στο άρθρο 7 (αρχικής πρότασης Οδηγίας), τόσο για την κινητικότητα των σπουδαστών από ένα κράτος μέλος της Ε.Ε. σε ένα άλλο, όσο και για τη διαγραφή των 30 ημερών υποχρέωσης έκδοσης της άδειας διαμονής. Υιοθετήθηκαν οι ελληνικές θέσεις για την δυνατότητα πρόβλεψης μόνον μέσω διμερών διακρατικών συμφωνιών προγραμμαμάτων ανταλλαγής μαθητών (άρθρο 8 παρ. 1 σημείο -γ- τελικού κειμένου Οδηγίας).

Εκείνο το οποίο παρατηρείται μετά την ανάλυση και της τέταρτης περίπτωσης Οδηγίας είναι ότι παγιώνεται η διαπραγματευτική στρατηγική της Ελλάδας κυρίως μέσω της σταθερότητας των θέσεων, δίχως να διαφωνεί για τη διαφωνία ή για να αποτελεί απλώς έναν *“policy taker”* (Borzell 2002, Bursens 2001) χωρίς δυνατότητα παρέμβασης.<sup>192</sup> Έχει επίσης να λειτουργεί και η διαδικασία «κοινωνικοποίησης» από την τριβή με τα ενωσιακά θεσμικά όργανα. Σε εθνικό επίπεδο, αναπτύσσονται μορφές κάθετου και οριζόντιου συντονισμού. Πραγματοποιούνται διϋπουργικές συσκέψεις (με την πρωτοβουλία του

---

<sup>191</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 17 Μαρτίου 2004 (**Α.Π.Φ.: 3526/2004**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει συνάντησης συμβούλων ΔΕΥ (18/3/2004) στις Βρυξέλλες.

<sup>192</sup> Η διαπραγματευτική στρατηγική συνδέεται με τον *“bottom-up”* εξευρωπαϊσμό, ενώ *“policy taker”* με τον *“top-down”* εξευρωπαϊσμό: Η *“bottom-up”* προσέγγιση εστιάζει περισσότερο στη φάση διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής, όπου εκεί κρίνεται ουσιαστικά η «απόδοση» ενός κράτους με βάση τον βαθμό επιρροής της διαδικασίας, δηλαδή τα *“national inputs”* στις διαδικασίες των Βρυξελλών (Van Keulen 2006:11). Σημείο κλειδί στην προσέγγιση αυτή είναι η καλή διαπραγματευτική στρατηγική η οποία οδηγεί σε ένα υψηλό επίπεδο προώθησης των εθνικών επιδιώξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η *“top-down”* προσέγγιση, δηλαδή η «εκ των πάνω προς τα κάτω» διαδικασία, είναι περισσότερο *“policy taker”* χωρίς πολλά περιθώρια ελιγμών για το κράτος μέλος. Η αντίστροφα κάθετη πορεία της *“bottom up”* «εκ των κάτω προς τα πάνω» διαδικασίας, είναι η περισσότερο *“street level”* εκδοχή του εξευρωπαϊσμού. Ασχολείται τόσο με τις τυπικές όσο και τις άτυπες μορφές παρεμβάσεων στις διαπραγματεύσεις, απόρροια της συμμετοχής των εθνικών εκπροσώπων στις διαδικασίες των Βρυξελλών (Borzell 2002, Bursens 2001).



Υπ. Εσωτερικών)<sup>193</sup> πριν από τη συμμετοχή των εθνικών εκπροσώπων στις συνεδριάσεις (“proactive” αντίδραση) για τη σύνταξη των επίσημων θέσεων του Υπουργείου. Η διαδικασία των εσωτερικών διαβουλεύσεων βελτιώνεται σημαντικά στην επόμενη και τελευταία υπό μελέτη περίπτωση Οδηγίας για τη νόμιμη μετανάστευση, αυτή για την εισδοχή ερευνητών.

#### *2.1.5. Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας*

Η εν λόγω πρόταση Οδηγίας καθώς και οι δύο Συστάσεις οι οποίες την συνόδευαν, αποτελούν την φυσική συνέχεια των πρωτοβουλιών της Ε.Ε. που είχαν ξεκινήσει από το 2000 στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας.

Τον Ιανουάριο 2000, η Επιτροπή Ε.Ε. ενέκρινε Ανακοίνωση με την οποία προτεινόταν η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας (EXE) με κύριο στόχο να καταστεί η Ευρώπη περισσότερο ελκυστική για τους ερευνητές που προέρχονταν από τον υπόλοιπο κόσμο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, στις 23-24 Μαρτίου 2000, ενέκρινε το σχέδιο EXE και όρισε ως στρατηγικό στόχο για την επόμενη δεκαετία, η Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας. Στο ίδιο μήκος κύματος, στην ανάγκη δηλαδή προσέλκυσης και συγκράτησης των ερευνητών στο έδαφος της Ε.Ε. κινήθηκαν και οι ακόλουθες πρωτοβουλίες της Ε.Ε. στον τομέα της έρευνας (μέχρι την έκδοση της προτάσεως Οδηγίας), όπως η Ανακοίνωση<sup>194</sup> (το 2001) για μια στρατηγική κινητικότητα για τον ευρωπαϊκό χώρο της έρευνας καθώς και η Ανακοίνωση<sup>195</sup> (το 2003) περί προγράμματος δράσης για την επένδυση στην έρευνα. Το πρόγραμμα αυτό, ουσιαστικά

<sup>193</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): Περί πρόσκλησης σε σύσκεψη για την διαδικασία υιοθέτησης της Οδηγίας για τους σπουδαστές, τους μαθητές, τους άμισθους ασκούμενους και τους εθελοντές, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 12 Ιανουαρίου 2004 στο Υπ. Εσωτερικών.

<sup>194</sup> COM(2001)331

<sup>195</sup> COM(2003) 226 τελικό/2. Βρυξέλλες, 4.6.2003. Ανακοίνωση «Επενδύοντας στην έρευνα: το πρόγραμμα δράσης για την Ευρώπη» της 30<sup>ης</sup> Απριλίου 2003:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0226:FIN:EL:PDF>

επαναβεβαιώνει τις προθέσεις της Ε.Ε. οι οποίες είχαν τεθεί το 2000 περί διαμόρφωσης ευνοϊκού περιβάλλοντος για την κινητικότητα των ερευνητών στον ευρωπαϊκό χώρο έρευνας. Παράλληλα, αιτιολογεί την ύπαρξη ανάγκης για προσέλκυση ερευνητών, εξαιτίας του χαμηλού ποσοστού του ερευνητικού δυναμικού της Ευρώπης (έναντι των ΗΠΑ και Ιαπωνίας),<sup>196</sup> της «διαρροής εγκεφάλων» (*“brain drain”* νέων επιστημόνων και τεχνολογικών στελεχών) από την Ευρώπη προς τις ΗΠΑ, αλλά και της μείωσης του αριθμού των νέων που επιλέγουν να σταδιοδρομήσουν στην επιστήμη και στην έρευνα.<sup>197</sup>

Αφορμή για την έκδοση της προτάσεως Οδηγίας<sup>198</sup> για τους ερευνητές, αποτέλεσε η διαπίστωση, η οποία ουσιαστικά εξειδίκευε τον στρατηγικό στόχο που τέθηκε στο Συμβούλιο της Λισαβόνας, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα χρειαστεί μέχρι το 2010 περίπου 700.000 επιπλέον ερευνητές για να ανταποκριθεί στο στόχο που ορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης,<sup>199</sup> να διατεθεί δηλαδή το 3% του ΑΕΠ των κρατών μελών σε δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης.

Αποτέλεσμα όλων των ανωτέρω ήταν η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας,<sup>200</sup> η οποία περιλαμβάνει τους όρους και τις προϋποθέσεις εισδοχής και κινητικότητας των ΥΤΧ που έρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, για να εκτελέσουν ερευνητικό σχέδιο, στο πλαίσιο μιας σύμβασης υποδοχής με έναν

---

<sup>196</sup> Από Ανακοίνωση COM(2001) 331 συγκρατούμε: Το εργατικό δυναμικό στην έρευνα και τεχνολογία είναι σχετικά χαμηλό, αφού σε κάθε χίλιους εργαζομένους στην Ευρώπη αναλογούν 5,1 ερευνητές, έναντι 7,4 στις ΗΠΑ και 8,9 στην Ιαπωνία.

<sup>197</sup> Εκτός αυτών των αιτιών στην ίδια προαναφερθείσα Ανακοίνωση αναφέρεται και το γεγονός ότι υπάρχει επί του παρόντος στην Ευρώπη ένα αναξιοποίητο δυναμικό γυναικών σε επιστημονικές σταδιοδρομίες. Παρ' όλο το γεγονός ότι το ήμισυ επί του συνόλου των πτυχιούχων πανεπιστημίου είναι γυναίκες, αντιπροσωπεύουν λιγότερο από 10% των τακτικών καθηγητών.

<sup>198</sup> COM(2004)178 τελικό

<sup>199</sup> Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης που πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 2002, με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση θέτει το στόχο για την αύξηση των ευρωπαϊκών ερευνητικών κονδυλίων σε ποσοστό 3 % επί του ΑΕγχΠ της ΕΕ μέχρι το 2010. Βλ. σχετικό ιστοχώρο της Ε.Ε.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/122&format=HTML&aged=1&language=EL&guiLanguage=en>

<sup>200</sup> Η οποία πρόταση Οδηγίας συνοδευόταν και από δύο Συστάσεις για το συγκεκριμένο ζήτημα και οι οποίες ενσωματώθηκαν ουσιαστικά στο κείμενο της Οδηγίας. Η υιοθέτησή τους δεν παρουσίασε ουσιαστικά προβλήματα και ως εκ τούτου στην παρούσα ανάλυση θα επικεντρωθούμε μόνον στη διαδικασία διαπραγμάτευσης της πρότασης Οδηγίας.

δημόσιο ή ιδιωτικό ερευνητικό οργανισμό. Η πρόταση Οδηγίας κατατέθηκε από την Επιτροπή<sup>201</sup> της Ε.Ε. τον Μάρτιο του 2004 (μαζί με τις δύο Συστάσεις), ενώ ένα μήνα αργότερα τον Απρίλιο του 2004, ξεκίνησε η κατ' άρθρο συζήτηση στην Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε. «Μετανάστευση – Εισδοχή». Επετεύχθη πολιτική συμφωνία σχετικά σύντομα, στο Συμβούλιο Δ.Ε.Υ. του Νοεμβρίου του 2004 και δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2005. Ως σημεία κλειδιά στα οποία εστιάστηκε περισσότερο η συζήτηση, ήταν οι γενικότεροι ορισμοί (δηλ. τι είναι ερευνητής, τι είναι ερευνητικός οργανισμός κ.α.), η έγκριση ενός ερευνητικού οργανισμού από τα κράτη μέλη, η σύμβαση υποδοχής του οργανισμού με τον ερευνητή, οι διαδικασίες υποβολής της αίτησης από μέρους του ερευνητή, τα δικαιώματά του καθώς και διάφορες διαδικαστικές εγγυήσεις οι οποίες περιέχονταν στις διατάξεις της Οδηγίας.

Η πρόταση Οδηγίας συνοδευόταν από δύο προτάσεις Συστάσεων του Συμβουλίου Ε.Ε.. Η πρώτη Σύσταση<sup>202</sup> ως στόχο είχε να υποχρεώσει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τάχιστα ορισμένα πρακτικά μέτρα, δεδομένου ότι η διαδικασία που οδηγεί στην ουσιαστική εφαρμογή της Οδηγίας (εναρμόνιση) διαρκεί αναγκαστικά πολλά έτη, ενώ και η θέσπιση αυτής καθαυτής της Οδηγίας δεν θα παρείχε από μόνη της τη δυνατότητα να υλοποιηθούν εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών συγκεκριμένοι

---

<sup>201</sup> 17 March 2004: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the presentation of a proposal for a directive and two proposals for recommendations on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community. Δημοσιεύθηκε: Brussels, 25 March 2004: 7815/04

<sup>202</sup> Η πρώτη Σύσταση περί διευκόλυνσης της εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας στην Ε.Ε. ξεκίνησε να συζητείται (στην ίδια Ομάδα Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. στην οποία συζητήθηκε και η πρόταση Οδηγίας για τους ερευνητές), τον Απρίλιο του 2004 και επήλθε πολιτική συμφωνία για την έκδοσή της, ένα μήνα αργότερα στο Συμβούλιο ΔΕΥ στις 2 Ιουνίου 2004. **Η ελληνική επιτροπή επί του συγκεκριμένου κειμένου συστάσεως** αφορά στα σημεία 1 και 2 της προτάσεως σύστασης όπου αρχικά αναφερόταν η δυνατότητα χορήγησης τους με ταχεία διαδικασία και εντός 30 ημερών. Η ελληνική πλευρά έθεσε επιφύλαξη (κατά πάγια τακτική της) στην υποχρέωση έκδοσης διευκόλυνσης στους ερευνητές εντός 30 ημερών και στο τελικό κείμενο της σύστασης αφαιρέθηκε οποιαδήποτε αναφορά σε χρονική προθεσμία. Βλ. αναλυτικά ελληνικές παρεμβάσεις από κείμενο Συμβουλίου Ε.Ε. (ελεύθερης πρόσβασης στο κοινό): Έγγραφο 9743/04, Brussels, 25 May 2004, MIGR 43 RECH 103 COMPET 79, Proposal for a Council Recommendation to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (meeting held on 19 May 2004: Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) σελίδα 3 εγγράφου, υποσημείωση 2 και 3:

**The document is free to public:** <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st09/st09743.en04.pdf>

στόχοι του Συμβουλίου της Ε.Ε.. Με λίγα λόγια αποτελούσε τον «προπομπό» για την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας που θα ακολουθήσει. Η δεύτερη Σύσταση<sup>203</sup> εξετάζει το ειδικότερο ζήτημα των θεωρήσεων (“*visas*”) σύντομης διαμονής, για να καλύψει τις ιδιαίτερες ανάγκες των ερευνητών που καλούνται στο πλαίσιο των εργασιών τους να συμμετάσχουν κατά τη διάρκεια διασκέψεων ή συνεδρίων. Η διαπραγμάτευση και των δύο αυτών Συστάσεων ήταν ιδιαίτερα σύντομη, δεν αντιμετωπίστηκαν ιδιαίτερα προβλήματα κατά τη διαδικασία υιοθέτησής τους και ως εκ τούτου η παρούσα ανάλυση θα επικεντρωθεί στη διαδικασία υιοθέτησης της κύριας πρότασης Οδηγίας για τους ερευνητές.

Από την αρχή των συνεδριάσεων (Απρίλιος 2004) η ελληνική πλευρά προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία, ως προς την διαπραγματευτική της τακτική (Πίνακας 5), στα άρθρα τα οποία αφορούσαν στους ορισμούς του «ερευνητή» και του «ερευνητικού οργανισμού», στην έγκριση του ερευνητικού οργανισμού, καθώς και στη σύμβαση υποδοχής του ερευνητή. Ως εκ τούτου, τέθηκε εξαρχής επιφύλαξη στο άρθρο 2 που αφορούσε στους ορισμούς. Ειδικότερα για τον ορισμό του ερευνητή, η ελληνική πλευρά εξέφρασε τη διαφωνία της, δεδομένου ότι με βάση την εθνική της νομοθεσία, για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ερευνητή τίθεται ως προϋπόθεση η κατοχή διδακτορικού διπλώματος, κάτι το οποίο δεν προέκυπτε από τις διατάξεις της Οδηγίας. Η Ελλάδα θα μπορούσε να δεχτεί στο συγκεκριμένο σημείο, είτε έμμεση αναφορά – παραπομπή στις εθνικές νομοθεσίες των κ/μ της Ε.Ε., είτε άμεση αναφορά σε διδακτορικό τίτλο. Ως προς τον ορισμό του ερευνητικού οργανισμού, η ελληνική πλευρά διαφωνούσε με την συμπερίληψη και των ιδιωτικών οργανισμών στον ορισμό, αντιλαμβανόμενη προφανώς ότι

---

<sup>203</sup> Σχέδιο σύστασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη **διευκόλυνση της χορήγησης από τα κράτη μέλη ομοιόμορφων θεωρήσεων** για διαμονή σύντομης διάρκειας για τους ερευνητές υπηκόους τρίτων χωρών που μετακινούνται για σκοπούς επιστημονικής έρευνας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η δεύτερη αυτή Σύσταση όπως προαναφέραμε υποβλήθηκε ως μέρος «δέσμης» μέτρων μαζί με την πρόταση Οδηγίας των ερευνητών στις 30 Μαρτίου 2004, επήλθε πολιτική συμφωνία στη συνεδρίαση Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων στις 23 Ιουνίου 2004 και επιβεβαιώθηκε η συμφωνία στο Συμβούλιο Περιβάλλοντος της 28ης Ιουνίου 2004. Δεν παρουσιάστηκε κανένα πρόβλημα κατά την συζήτηση υιοθέτησής της.

θα υπάρξει πρόβλημα, κατά την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, με την έγκριση από το κράτος<sup>204</sup> των ιδιωτικών ερευνητικών οργανισμών (όχι των δημόσιων).

Από τη μορφή του τελικού κειμένου της Οδηγίας στο αντίστοιχο άρθρο, αντιλαμβανόμαστε ότι επήλθε κάποιας μορφής πολιτικός συμβιβασμός. Η Ελλάδα ως προς το σημείο (δ) του άρθρου 2 και τον ορισμό του ερευνητή, πέτυχε την σχετική αναφορά σε διδακτορικό<sup>205</sup> τίτλο, όπως ορίζει η εθνική της νομοθεσία. Στο σημείο (γ) του ίδιου άρθρου αναφορικά με τον ορισμό του ερευνητικού οργανισμού δεν κατάφερε μεν να επιτύχει τη μη συμπερίληψη των ιδιωτικών οργανισμών, αλλά οι αντιρρήσεις της καλύπτονται τόσο από τη σχετική αναφορά στην εθνική νομοθεσία<sup>206</sup> όσο και από τα σημεία που αναφέρονται στο σχετικό άρθρο περί προϋποθέσεων έγκρισης των οργανισμών αυτών.

Η διάταξη περί έγκρισης των ερευνητικών οργανισμών (άρθρο 4 πρότασης Οδηγίας και άρθρο 5 τελικού κειμένου) αποτέλεσε ουσιαστικά το διαπραγματευτικό όριο των ελληνικών θέσεων στην συγκεκριμένη Οδηγία. Μάλιστα αποτέλεσε εκ των δύο περιπτώσεων, μαζί με την διάταξη για την σύμβαση υποδοχής του ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας, οι επιφυλάξεις των οποίων διατηρήθηκαν σχεδόν έως το τέλος της διαδικασίας υιοθέτησης της Οδηγίας. Αν κρίνουμε από το χρονικό σημείο άρσης αυτών, που ήταν στη συνεδρίαση της Στρατηγικής Επιτροπής Μετανάστευσης και Ασύλου –SCIFA- στις 8 Νοεμβρίου 2004.

---

<sup>204</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (**document accessible to the public**), σελίδα 3. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>205</sup> Άρθρο 2 σημείο (δ) Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου της Ε.Ε. της 12ης Οκτωβρίου 2005 σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας: «... (δ) ερευνητής», ο υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαθέτει κατάλληλο τίτλο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που δίνει πρόσβαση σε διδακτορικά προγράμματα, και ο οποίος επιλέγεται από ερευνητικό οργανισμό για να υλοποιήσει ερευνητικό σχέδιο για το οποίο κανονικά απαιτείται ο ανωτέρω τίτλος...»

<sup>206</sup> Άρθρο 2 σημείο (γ) Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου της Ε.Ε. της 12ης Οκτωβρίου 2005 σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας: «... “ερευνητικός οργανισμός”, κάθε ιδιωτικός ή δημόσιος οργανισμός που πραγματοποιεί έρευνα και έχει εγκριθεί για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας από κράτος μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του ή τη διοικητική πρακτική του...»

Δηλαδή λίγο πριν την οριστική επίτευξη πολιτικής συμφωνίας για την Οδηγία, στο Συμβούλιο ΔΕΥ στις 19 Νοεμβρίου 2004.

Η αρχική πρόταση Οδηγίας στη συγκεκριμένη διάταξη (άρθρο 4) περί έγκρισης ενός ερευνητικού οργανισμού προϋπέθετε ουσιαστικά (άρθρο 4 παρ. 2) την δημιουργία μιας ειδικής αρχής (από το κράτος μέλος), η οποία θα επιφορτιζόταν με την έγκριση αυτών των οργανισμών (δημόσιων ή ιδιωτικών). Η ελληνική πλευρά διατύπωσε επιφύλαξη επ' αυτού διότι, γνωρίζοντας τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, αντιλαμβανόταν ότι η δημιουργία ενός νέου τέτοιου φορέα,<sup>207</sup> κατά την διαδικασία εφαρμογής της Οδηγίας, θα περιέπλεκε παρά θα διευκόλυνε τον ήδη βεβαρημένο «χάρτη αρμοδιοτήτων» μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών. Πόσο μάλλον, εντός των χρονικών ορίων που θέτει η διαδικασία εναρμόνισης ενός ενωσιακού κανόνα. Η διατύπωση<sup>208</sup> στο συγκεκριμένο σημείο γρήγορα βελτιώθηκε, μετά από συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας όπου και διαγράφηκε η αναφορά στη δημιουργία αρμόδιας αρχής, επιφορτισμένης από το κ-μ, να εγκρίνει στους ενδιαφερόμενους ερευνητικούς οργανισμούς.

Η ελληνική πλευρά στο συγκεκριμένο άρθρο αντιτασσόταν επίσης και στην έγκριση των ερευνητικών οργανισμών για απεριόριστο χρονικό

---

<sup>207</sup> Την εν λόγω επιχειρηματολογία της ελληνικής πλευράς συνηγορεί και το γεγονός ότι στο αντίστοιχο Προεδρικό Διάταγμα ενσωμάτωσης της συγκεκριμένης Οδηγίας (Π.Δ. 128 ΦΕΚ 190 Α 15.9.2008) «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής Έρευνας» και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 παρ. 2 αυτού, προάγεται ως φορέας έγκρισης (ιδιωτικών) ερευνητικών οργανισμών, η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (Γ.Γ.Ε.Τ.) του Υπουργείου Ανάπτυξης ενώ στην παρ. 3 αναφέρεται ότι οι δημόσιοι ερευνητικοί οργανισμοί (π.χ. πανεπιστήμια ή ερευνητικοί φορείς του δημοσίου τομέα) θεωρούνται εκ των προτέρων εγκεκριμένοι.

Το αν και κατά πόσον έχουν ισχύσει στην πράξη (από το 2008 έως σήμερα) όλες οι διατάξεις του άρθρου 5 του συγκεκριμένου Προεδρικού Διατάγματος στο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη ή αν έχει προκύψει ερευνητής υπήκοος τρίτης χώρας από ιδιωτικό ερευνητικό οργανισμό (δεν έχει παρουσιαστεί μέχρι σήμερα τέτοια περίπτωση), εκφεύγουν του αντικειμένου έρευνας της παρούσας διατριβής η οποία επικεντρώνεται στη φάση διαπραγματεύσεως / υιοθέτησης (και όχι στην εφαρμογή) των ενωσιακών κανόνων για την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Επίσης, Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α), (Β), (Ε), στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, επιβεβαιώνεται η ελληνική θέση περί μη αναγκαιότητας δημιουργίας τέτοιας αρχής καθώς και το γεγονός ότι η ελληνική διαπραγματευτική τακτική συνολικά στο συγκεκριμένο άρθρο, προέκυψε από τον συντονισμό (διϋπουργικές συσκέψεις) στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπραγματεύσεως της Οδηγίας.

<sup>208</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών (πρώην ΥΠΕΣΔΔΑ) προς την ΜΕΑ Ε.Ε. και το Υπ. Εξωτερικών (Γ4 Δ/νση) με **Α.Π. Οικ: 10078/04** (28 Ιουνίου 2004) με τις θέσεις του Υπουργείου ενόψει Ο.Ε. Μετανάστευση – Εισδοχή (Βρυξέλλες, 01.7.2004).

διάστημα, ειδικά για τους ιδιωτικούς οργανισμούς, όπως αναφερόταν στην αρχική πρόταση της Οδηγίας.<sup>209</sup> Υποστήριξε την ανάγκη διατήρησης, στις διατάξεις της Οδηγίας, οποιωνδήποτε αναφορών θα διασφαλίζουν τις υποχρεώσεις του οργανισμού έναντι του κράτους μέλους υποδοχής (π.χ. έξοδα επαναπατριsmού σε περίπτωση παράνομης διαμονής ερευνητή). Προωθούσε την ενίσχυση της ευχέρειας των κρατών μελών για διεξαγωγή ελέγχων και βάσει αυτών, τη δυνατότητα ανάκλησης ή μη ανανέωσης της έγκρισης του εν λόγω ερευνητικού οργανισμού σε περιπτώσεις καταστρατήγησης των όρων της σύμβασης υποδοχής με τον ερευνητή. Όπως παρατηρούμε στο αντίστοιχο άρθρο των τελικών διατάξεων της Οδηγίας (άρθρο 5 Οδηγία 2005/71/EK), οι ελληνικές ανησυχίες ικανοποιούνται (έστω και μέσω της δυνητικής διατύπωσης στη διάταξη αυτή), αφού καθορίζεται συγκεκριμένη χρονική διάρκεια ισχύος της έγκρισης ενός ερευνητικού οργανισμού (επομένως και ιδιωτικού) στα 5 έτη (β' εδάφιο παρ. 2 άρθρο 5 Οδηγίας). Παράλληλα γίνεται ρητή αναφορά (παρ. 3 άρθρου 5 Οδηγίας) στην δυνατότητα που μπορεί να έχει ένα κράτος μέλος να ζητήσει από τον ερευνητικό οργανισμό τα έξοδα διαμονής ή και επιστροφής σε περίπτωση παράνομης διαμονής ερευνητή. Τέλος, αντίστοιχη ευχέρεια παραχωρείται στα κ/μ, βάσει των διατάξεων της Οδηγίας (παρ. 6 άρθρου 5 Οδηγίας), να ανακαλέσουν ή να μην ανανεώσουν την έγκριση ενός ερευνητικού οργανισμού στην περίπτωση που κρίνουν ότι (βάσει της εθνικής τους νομοθεσίας) καταστρατηγούνται οι όροι της σύμβασης υποδοχής ενός ερευνητή. Επομένως πρόκειται για μια δύσκολη μεν αλλά επιτυχή έκβαση διαπραγμάτευσης για τις ελληνικές θέσεις, ενώ αντίστοιχες ανησυχίες στο συγκεκριμένο άρθρο<sup>210</sup> είχαν και η Γερμανία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Αυστρία και η Ισπανία.

---

<sup>209</sup> Πρόταση Οδηγίας, COM(2004)178 τελικό, Βρυξέλλες, 16.3.2004, άρθρο 4 παράγραφος 3: «Τα κράτη μέλη εγκρίνουν για απεριόριστο χρονικό διάστημα τους δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς των οποίων η κύρια αποστολή συνίσταται στη διεξαγωγή ερευνητικών δραστηριοτήτων καθώς και τα ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα των κρατών μελών, κατά την έννοια της νομοθεσίας τους ή της διοικητικής πρακτικής τους».

<sup>210</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (**document accessible to the public**), page 6. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

Η δεύτερη περίπτωση διάταξης (πέραν αυτής του άρθρου 2) στην οποία οι ελληνικές επιφυλάξεις διατηρήθηκαν έως το τέλος σχεδόν της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, αφορούσαν στο άρθρο 5 (της αρχικής πρότασης, άρθρο 6 τελικού κειμένου) για τη σύμβαση που συνάπτει ο ερευνητής με τον ερευνητικό οργανισμό. Οι επιφυλάξεις σχετιζόνταν με τη διασύνδεση του άρθρου αυτού με το προηγούμενο άρθρο περί έγκρισης του ερευνητικού οργανισμού. Επομένως, όποιες αντιρρήσεις ίσχυαν για τις διατάξεις του προηγούμενου άρθρου, ίσχυαν και για αυτό (π.χ. οικονομική ευθύνη του οργανισμού για τα έξοδα του ερευνητή). Τελικώς, η δικαίωση των κ/μ που αντιδρούσαν στο προηγούμενο άρθρο παρέσυρε και το συγκεκριμένο σημείο, με ρητή αναφορά (παρ. 3 άρθρου 6 τελικού κειμένου Οδηγίας) στη δυνατότητα από πλευράς κρατών μελών να ζητούν την ανάληψη οικονομικών εξόδων του ερευνητή από τον ερευνητικό οργανισμό «...κατά την έννοια του άρθρου 5 παρ. (3)...» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει.<sup>211</sup>

Εκτός αυτών των δύο σημαντικότερων περιπτώσεων στις οποίες οι επιφυλάξεις της Ελλάδας διατηρήθηκαν σχεδόν ως το τέλος της διαδικασίας και υιοθετήθηκαν είτε μέσω ενός «βελούδινου» συμβιβασμού (άρθρο 2 περί ορισμών) είτε με πιο δύσκολο αλλά τελικώς επιτυχή τρόπο (άρθρο περί έγκρισης ερευνητικών οργανισμών), υπήρξαν και περιπτώσεις πιο ξεκάθαρης προώθησης των ελληνικών επιδιώξεων στη διαπραγμάτευση.

Το άρθρο 3 (πεδίο εφαρμογής) παράγραφος 2 της αρχικής πρότασης της Οδηγίας, όπου γινόταν αναφορά και στην δυνατότητα εισδοχής ενός ΥΤΧ ως ερευνητή με σκοπό τη διδασκαλία στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.<sup>212</sup> Η Ελλάδα, καθώς και η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Αυστρία (βλ.

---

<sup>211</sup> Article 6 par. 3 Directive 2005/71/EC: “Once the hosting agreement is signed, the research organisation may be required, in accordance with national legislation, to provide the researcher with an individual statement that for costs within the meaning of Article 5(3) financial responsibility has been assumed.”

<sup>212</sup> Πρόταση Οδηγίας, COM(2004)178 τελικό, Βρυξέλλες, 16.3.2004, άρθρο 3 παράγραφος 2: «Η παρούσα οδηγία δεν επηρεάζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν πιο ευνοϊκές διατάξεις για τα πρόσωπα στα οποία αυτή εφαρμόζεται. Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία σε υπήκοο τρίτης χώρας που ζητά την εισδοχή του προκειμένου να διδάξει σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σύμφωνα με τη νομοθεσία ή τη διοικητική πρακτική των κρατών μελών».



Πίνακα 5, κεφάλαιο 3), είχαν εξαρχής εκφράσει επιφυλάξεις<sup>213</sup> ως προς την αναγκαιότητα της συμπερίληψης των διδασκάλων καθηγητών στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας. Η Ελλάδα θεωρούσε ότι οι εκπαιδευτικοί υπάγονται σε άλλες διατάξεις του εργασιακού δικαίου της εθνικής νομοθεσίας των κρατών μελών. Η σχέση διδασκαλίας και έρευνας ορίζεται ξεκάθαρα στο άρθρο 11 της παρούσας Οδηγίας όπου προβλέπεται η δυνατότητα ενός ερευνητή να διδάξει. Δικαιώθηκε, δεδομένου ότι διαγράφηκε από το άρθρο 3 (τελικού κειμένου Οδηγίας 2005/71/ΕΚ) οποιαδήποτε αναφορά συμπερίληψης εκπαιδευτικών στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας ενώ ενσωματώθηκε ρητή αναφορά στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών στο άρθρο 11, που αφορά αποκλειστικά στην παροχή δικαιώματος διδασχής στους ερευνητές.

Περίπτωση θετικής έκβασης, για τις ελληνικές επιδιώξεις, αποτελεί το άρθρο 12 (αρχικής πρότασης και τελικού κειμένου) της Οδηγίας περί ίσης μεταχείρισης ενός ερευνητή ΥΤΧ με αντίστοιχο ημεδαπό. Στο σημείο (γ), για τους κλάδους κοινωνικής ασφάλισης, στην αγγλική εκδοχή του κειμένου γινόταν αναφορά στον όρο<sup>214</sup> “*social insurance*” αντί για “*social security*” το οποίο θα ήταν ορθότερο όπως διατύπωσε μεταξύ άλλων και η Ελλάδα. Η παρέμβαση αυτή υιοθετήθηκε στο αντίστοιχο άρθρο 12 της Οδηγίας.

Στο άρθρο 14 της Οδηγίας περί των αιτήσεων εισδοχής για άδεια διαμονής ενός ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας. Η Ελλάδα επιδίωξε να συμπεριληφθεί αναφορά στην εθνική νομοθεσία και διοικητική πρακτική<sup>215</sup> κατά την διαδικασία υποβολής της αίτησης για άδεια διαμονής ενός ερευνητή που βρίσκεται ήδη στο έδαφος ενός κ/μ. Όπως

---

<sup>213</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών (πρώην ΥΠΕΣΔΔΑ) προς την ΜΕΑ Ε.Ε. και το Υπ. Εξωτερικών (Γ4 Δ/νση) με **Α.Π. Οικ: 10078/04** (28 Ιουνίου 2004) με τις επίσημες θέσεις του Υπουργείου ενόψει Ο.Ε. Μετανάστευση – Εισδοχή (Βρυξέλλες, 01.7.2004).

<sup>214</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (document accessible to the public), σελίδα 11 υποσημείωση 2: “...*BE, DE, EL, AT, PT and SE entered reservations on this provision. The Cion pointed out that the term social security is used in this case in the sense of social insurance.....*”. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>215</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε)

διαφαίνεται στο τελικό κείμενο της Οδηγίας<sup>216</sup> (παράγραφος 3 άρθρου 14) η απαίτηση αυτή υιοθετείται μέσω δυνητικής διατύπωσης.

Στο άρθρο 15 της Οδηγίας, που αφορά στις διαδικαστικές εγγυήσεις (δηλ. κοινοποίηση αποφάσεων της διοίκησης κ.α.). Στην αρχική πρόταση Οδηγίας γινόταν αναφορά στην υποχρέωση των αρμόδιων υπηρεσιών του κράτους μέλους Ε.Ε. να εκδώσει απόφαση χορήγησης (ή ανανέωσης) άδειας διαμονής στον ερευνητή ΥΤΧ εντός προθεσμίας 30 ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης. Η ελληνική πλευρά, κατά την πάγια τακτική της σε αυτού του είδους τις διατάξεις, έθεσε επιφύλαξη<sup>217</sup> ως προς την προθεσμία έκδοσης άδειας διαμονής εντός 30 ημερών, γνωρίζοντας το διοικητικό άχθος το οποίο θα προξενούσε η υιοθέτηση μιας τέτοιας διάταξης.<sup>218</sup> Τελικώς όπως θα διαπιστώσουμε στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 15 παρ. 1), δεν υπάρχει καμία αναφορά στην προθεσμία των 30 ημερών. Τις ίδιες ενστάσεις με την Ελλάδα στο συγκεκριμένο σημείο είχαν και οι Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Σουηδία.

Αντίστοιχη θετική εξέλιξη για τις ελληνικές θέσεις, είχαμε και στο άρθρο 16 της αρχικής πρότασης, που αφορούσε στα τέλη (παράβολα) για την έκδοση των εν λόγω αδειών διαμονής. Οποιαδήποτε αναφορά σε ύψος παραβόλων πάντοτε αποτελεί βασικό σημείο αντιρρήσεων της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής. Επομένως και εδώ, η Ελλάδα μαζί με την Ολλανδία, έθεσαν επιφυλάξεις ζητώντας διαγραφή της σχετικής διάταξης<sup>219</sup> ως προς την αναφορά του κειμένου της αρχικής πρότασης

---

<sup>216</sup> «.....Τα κράτη μέλη μπορούν να δέχονται, σύμφωνα με τις εθνικές τους νομοθεσίες, αίτηση που υποβάλλεται εφόσον ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας βρίσκεται ήδη στο έδαφός τους....».

<sup>217</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών (πρώην ΥΠΕΣΔΔΑ) προς την ΜΕΑ Ε.Ε. και το Υπ. Εξωτερικών (Γ4 Δ/νση) με **Α.Π.: 3846/2004** (1 Απριλίου 2004) με τις θέσεις του Υπουργείου ενόψει Ο.Ε. Μετανάστευση – Εισδοχή (Βρυξέλλες, 1-2/4/04).

<sup>218</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (document accessible to the public), σελίδα 13 υποσημείωση 3: «... *DE, EL, FR, IT, NL and SE indicated that it would be in favour of not mentioning a specific deadline....*» Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>219</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (**document accessible to the public**), σελίδα 14 άρθρο 16: “...*Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred....*” και υποσημείωση 3: EL and NL

της Οδηγίας σε «...ύψος παραβόλου αντίστοιχο του διοικητικού κόστους».<sup>220</sup> Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας διαγράφηκε ολόκληρο το σχετικό άρθρο για τα τέλη (παραβόλα).

Το άρθρο 18 της Οδηγίας περιελάμβανε την υποχρέωση της Επιτροπής Ε.Ε., να υποβάλλει εκθέσεις προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο της Ε.Ε. για την πορεία εφαρμογής της Οδηγίας. Στο αρχικό κείμενο της προτάσεως Οδηγίας, αναφερόταν και η αντίστοιχη υποχρέωση των κρατών μελών για την επίδοση στατιστικών στοιχείων ερευνητών, πάντα στο πλαίσιο της διαδικασίας σύνταξης των εκθέσεων αυτών εφαρμογής της Οδηγίας. Η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία και η Αυστρία<sup>221</sup> πρότειναν την διαγραφή της σχετικής αυτής αναφοράς για την παροχή στατιστικών στοιχείων. Στο άρθρο 16 της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ δεν υπάρχει καμιά τέτοια υποχρέωση από πλευράς των κρατών μελών.

<b>Πίνακας 5: Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας</b>					
<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>		<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ</b>	<b>ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑ Κ/Μ Ε.Ε.</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>
1.	Άρθρο 2 (ορισμός ερευνητή)	Βάσει εθνικής νομοθεσίας, για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ερευνητή απαιτείται, η κατοχή διδακτορικού διπλώματος	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (αναφορά σε διδακτορικό τίτλο)
2.	Άρθρο 4 § 2 (έγκριση των ερευνητικών οργανισμών)	Επιφύλαξη στην πρόβλεψη περί σύστασης ειδικής αρχής έγκρισης ερευνητικών οργανισμών. <b>Σοβαρό εθνικό διακύβευμα</b>	ΝΑΙ	ΟΧΙ	(+) Υιοθέτηση (διεγραφή)
3	Άρθρο 4 § 3 (έγκριση των Ερευν. Οργ. για απεριόριστο διάστημα)	Εναντίον, για απεριόριστο διάστημα και των Ιδιωτικών Ερευν. Οργ.	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση (δυναμική διάταξη)
4.	Άρθρο 5 (σύμβαση που συνάπτει ο ερευνητής με τον Έρευν. Οργαν.)	Επιφύλαξη επί της οικονομικής ευθύνης του οργανισμού έναντι του ερευνητή	ΝΑΙ	ΝΑΙ	(+) Υιοθέτηση

suggested deleting the second sentence of this provision. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>220</sup> Πρόταση Οδηγίας, COM(2004)178 τελικό, Βρυξέλλες, 16.3.2004, άρθρο 16: «Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τους αιτούντες να καταβάλουν τέλη για την εξέταση των αιτήσεων για τη χορήγηση τίτλου διαμονής. Το επίπεδο των τελών δεν μπορεί να υπερβαίνει τα πραγματικά διοικητικά έξοδα».

<sup>221</sup> Έγγραφο 8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004 (**document accessible to the public**), σελίδα 15 Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

5.	Το άρθρο 3 § 2 (δυνατότητα εισδοχής ενός YTX ως ερευνητή με σκοπό τη διδασκαλία)	Οι εκπαιδευτικοί υπάγονται σε άλλες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας των κ/μ. Η σχέση διδασκαλίας και ερευνητή ορίζεται ξεκάθαρα στο άρθρο 11 Οδηγίας	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση
6.	Άρθρο 12 περί ίσης μεταχείρισης ενός ερευνητή YTX με αντίστοιχο ημεδαπό	Στο σημείο (γ) γινόταν αναφορά στον όρο “social insurance” αντί για “social security”	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση
7.	Στο άρθρο 14 (περί των αιτήσεων εισδοχής ερευνητή)	Να συμπεριληφθεί αναφορά στην εθνική νομοθεσία	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση (δυναμική διατύπωση)
8.	Άρθρο 15 (υποχρέωση να εκδώσει άδεια διαμονής στον ερευνητή YTX εντός 30 ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης)	Κατά πάγια τακτική έθεσε επιφύλαξη γνωρίζοντας το διοικητικό άγχος το οποίο θα προξενούσε η υιοθέτηση μιας τέτοιας διάταξης.	NAI	OXI	(+) Υιοθέτηση
9.	Άρθρο 16 που αφορούσε στα τέλη (παράβολα) για την έκδοση των εν λόγω αδειών διαμονής	Κατά πάγια τακτική έθεσε επιφύλαξη στις διατάξεις περί παραβόλων <b><u>Σοβαρό εθνικό διακύβευμα</u></b>	NAI	OXI	(+) Υιοθέτηση
10.	Άρθρο 18 υποχρέωση υποβολής εκθέσεων για την πορεία εφαρμογής της Οδηγίας	Επιφύλαξη ως προς την συμπερίληψη και στατιστικών στοιχείων στην έκθεση	NAI	NAI	(+) Υιοθέτηση

Εν είδει συμπεράσματος μπορεί να υποστηριχθεί, ότι οι ελληνικές παρεμβάσεις επί του τελικού κειμένου αυτής της Οδηγίας (ερευνητών) ήταν επιτυχείς. Στην συγκεκριμένη Οδηγία οι θέσεις της Ελλάδας υιοθετήθηκαν, άλλοτε δύσκολα (άρθρο περί έγκρισης ερευνητικών οργανισμών) και άλλοτε ευκολότερα (άρθρο για τη διδασκαλία και τους εκπαιδευτικούς στο πεδίο εφαρμογής, άρθρα για παράβολα, για εκθέσεις, για διαδικαστικές εγγυήσεις). Σε άλλες περιπτώσεις οι θέσεις της υιοθετήθηκαν μερικώς (άρθρο περί ορισμών ερευνητή και ερευνητικού οργανισμού) αλλά με συμβιβασμό που ευνοούσε τις ελληνικές επιδιώξεις. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις, οι επιφυλάξεις της διατηρήθηκαν έως το τέλος σχεδόν των διαπραγματεύσεων (άρθρα έγκρισης ερευνητικών οργανισμών και σύμβασης υποδοχής ερευνητή), και με τον κίνδυνο της πιθανής απομόνωσης πάντοτε να ελλοχεύει, αλλά τελικώς η ελληνική πλευρά πέτυχε τις επιδιωκόμενες προσαρμογές στο τελικό κείμενο της Οδηγίας.<sup>222</sup>

<sup>222</sup> Παρότι τη σύντομη χρονική διάρκεια διαπραγμάτευσης, η Οδηγία για τους ερευνητές, είχε τις δικές της δυσκολίες. Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Δεν ισχύει ότι οι ερευνητές αποτελούσαν από τις πιο εύκολες Οδηγίες προς διαπραγμάτευση, σε σχέση με τις Οδηγίες των επί μακρόν διαμενόντων ή την οικογενειακή επανένωση, γιατί από το κείμενο της αρχικής πρότασης της Οδηγίας των ερευνητών, φαινόταν ότι θα υπήρχαν διατάξεις οι οποίες θα δημιουργούσαν προβλήματα εφαρμογής στην Ελλάδα (με τους ερευνητικούς οργανισμούς, την πιστοποίησή τους κλπ) και τις οποίες διατάξεις τις είχαμε

Σε εθνικό επίπεδο, φαίνεται και εδώ να λαμβάνει χώρα κάποια μορφή οριζόντιου διϋπουργικού συντονισμού. Τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς που εμπλέκονται κατά λόγο αρμοδιότητας στην Οδηγία για τους ερευνητές (Υπ. Εσωτερικών, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Εργασίας, Ανάπτυξης, Παιδείας, Υγείας, Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων κ.α.) πραγματοποιούν τακτικές συσκέψεις.<sup>223</sup> Αρκετές εξ αυτών έγιναν πριν από τις συνεδριάσεις των Βρυξελλών προκειμένου να καθορίσουν από κοινού τις θέσεις της ελληνικής πλευράς στη διαπραγμάτευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μάλιστα ο συντονισμός λειτούργησε σε τέτοιο βαθμό, που σε ορισμένες περιπτώσεις όπου κρίθηκε αναγκαίο (π.χ. έκτακτη συνεδρίαση SCIFA αποκλειστικά για να αρθούν οι επιφυλάξεις των κ/μ επί του άρθρου για την έγκριση ενός ερευνητικού οργανισμού), μετέβη στις Βρυξέλλες και εκπρόσωπος συναρμόδιας υπηρεσίας (Υπουργείο Ανάπτυξης). Στόχος, η πληρέστερη εκπροσώπηση αλλά και κατανόηση των αντιφάσεων επί της συγκεκριμένης διάταξης.

## 2.2 Σύνοψη Κεφαλαίου

Στο παρόν κεφάλαιο αναλύσαμε σε βάθος τη συμμετοχή / συμβολή της Ελλάδας στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης, οι οποίες έλαβαν χώρα στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση. Οι Οδηγίες επιλέχθηκαν διότι αποτελούν τις πρώτες και τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες του ενωσιακού κεκτημένου για την νόμιμη μετανάστευση. Επίσης, από πρακτικής άποψης και ως προς το εθνικό επίπεδο, αποτελούν πέντε

---

*επισημάνει. Επιχειρήθηκε, σε συνεργασία με το τότε Υπ. Ανάπτυξης (την Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας και την κα Σιγάλα, την οποία άψογη συνεργασία επιβεβαιώνω επί τη ευκαιρία), να αλλάξουν οι διατάξεις όσο μπορούσαμε προς το φιλικότερο για την Ελλάδα, πράγμα το οποίο επετεύχθη τελικώς (άρθρο 3 προτάσεως Οδηγίας).....».*

<sup>223</sup> Στις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής, κατέστη σαφής η ύπαρξη τέτοιων διϋπουργικών συσκέψεων στην πορεία διαπραγμάτευσης των δύο τελευταίων κυρίως περιπτώσεων Οδηγιών (σπουδές/λοιπές κατηγορίες και ερευνητές) για να καθοριστεί η στάση της χώρας στις επικείμενες συνεδριάσεις των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε.

περιπτώσεις που έχουν ενσωματωθεί ως κανόνες δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.

Μέσα από την εμπάθυνση στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης των πέντε αυτών Οδηγιών, γίνεται προσπάθεια να αναδειχτεί η επιτυχής προώθηση των ελληνικών θέσεων και η αξιοποίηση της ευκαιρίας που προσφέρει η συμμετοχή στη διαδικασία αυτή, ενώ προκύπτουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά τα οποία σχετίζονται με τη διαμόρφωση της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής η οποία ακολουθήθηκε όλο το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (2001 κ.ε.). Διαφαίνεται η ύπαρξη ιεράρχησης στην υποβολή επιφυλάξεων από ελληνικής πλευράς η οποία καθορίζει τα διαπραγματευτικά όρια και τις εθνικές προτεραιότητες. Η ανάλυση του είδους της ιεράρχησης των επιφυλάξεων και του τρόπου με τον οποίο προήλθε αυτή η ιεράρχηση δεν αποτελεί αντικείμενο μελέτης της παρούσας διατριβής. Βασικό κριτήριο υποβολής των επιφυλάξεων αυτών, ήταν η διαφαινόμενη σύγκρουση της υπό διαμόρφωση διάταξης μιας Οδηγίας με το υφιστάμενο εθνικό δίκαιο και οι επιπτώσεις τις οποίες θα επέφερε η ενδεχόμενη υιοθέτηση της, άρα το διακύβευμα το οποίο θεωρούνταν ότι περιείχαν οι ρυθμίσεις των κανόνων δικαίου.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Το βασικό αυτό κριτήριο διατύπωσης επιφυλάξεων προέκυψε από τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής. Η διαφαινόμενη σύγκρουση με το εθνικό δίκαιο από την ενδεχόμενη υιοθέτηση μιας διάταξης Οδηγίας αποτέλεσε το διαπραγματευτικό όριο της στρατηγικής του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος μετανάστευσης. Από τις συνεντεύξεις δεν προέκυψε κάποιος άλλος λόγος επιβολής επιφυλάξεων όπως η καχυποψία έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των νομοθετικών πρωτοβουλιών της ή η ελλιπής προετοιμασία από το Κέντρο για συγκεκριμένες διατάξεις (π.χ. έλλειψη συντονισμού με άλλα εμπλεκόμενα Υπουργεία).

## **Κεφάλαιο 3: Οριζόντια Συγκριτική Ανάλυση περιπτώσεων Οδηγιών**

### **3.1. Εισαγωγή**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο μελετήθηκε η διαδικασία διαπραγμάτευσης που οδήγησε στις υπό εξέταση Οδηγίες. Στόχος είναι ο έλεγχος της βασικής υπόθεσης εργασίας: ότι δηλαδή η Ελλάδα πέτυχε να προωθήσει θέματα που την ενδιέφεραν, αξιοποιώντας την φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Η ανάλυση των παρεμβάσεων της ελληνικής αντιπροσωπείας και η έκβασή τους προδίδει τον βαθμό και τον τύπο επιρροής που άσκησε η Ελλάδα στη διαδικασία αυτή.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να εμβαθύνει την ανάλυση εμπλουτίζοντάς την με μια οριζόντια - συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων παρεμβάσεων που εξετάστηκαν. Αναζητούνται οι ομοιότητες και οι διαφορές μεταξύ τους και επιχειρείται η ερμηνεία τους στο πλαίσιο της προβληματικής της διατριβής.

Η συγκριτική ανάλυση των Οδηγιών αναδεικνύει τη στρατηγική και την τακτική την οποία ακολούθησε η ελληνική πλευρά κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την υιοθέτηση των Οδηγιών όσο και τις εθνικές προτεραιότητες και επιδιώξεις τις οποίες είχε. Μέσω της σύγκρισης των Οδηγιών, οι οποίες μελετήθηκαν και αναλύθηκαν κατ'ίδιαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, επιβεβαιώνεται η βασική υπόθεση εργασίας. Δηλαδή πιστοποιείται η επιτυχής «απόδοση» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης και επιχειρείται να προσδιοριστούν οι παράγοντες που την επέτρεψαν. Η συγκριτική ανάλυση επιχειρεί να αναδείξει το γεγονός ότι η Ελλάδα αξιοποίησε την ευκαιρία της συμμετοχής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των Οδηγιών για την προώθηση των επιδιώξεών της οι οποίες προέκυψαν κυρίως με βάση το διακύβευμα που θεωρούνταν ότι

ενείχαν οι υπό εκπόνηση ρυθμίσεις, την αντίληψη δηλαδή περί της «απειλής».

Κοινό χαρακτηριστικό των ελληνικών παρεμβάσεων ήταν η προσπάθεια να αποτραπούν ρυθμίσεις των υπό εκπόνηση κανόνων, οι οποίες θα ήταν προβληματικές για διάφορους λόγους (προβλήματα αναντιστοιχίας με το εθνικό δίκαιο, πρακτικά προβλήματα εφαρμογής, εκτιμώμενες επιπτώσεις). Η Ελλάδα δηλαδή πέτυχε να αποφύγει ρυθμίσεις που δεν ήθελε και με αυτή την έννοια πρόκειται για αμυντικού χαρακτήρα παρεμβάσεις, δηλαδή αντιδρούσαν στην προοπτική προβλήματος ή στην ενδεχόμενη εμφάνιση στην ατζέντα νέων θεμάτων προτεραιότητας για τη χώρα.

Αμυντική στάση, δεν σημαίνει όμως παθητική στάση, με την έννοια της απλής αποδοχής μιας πολιτικής (“*policy taker*”) χωρίς συμμετοχή ή παρέμβαση. Η αμυντική στάση αποτελεί χρόνιο υπόδειγμα το οποίο ακολουθούν χώρες όπως η Ελλάδα, με «χαμηλή» διεθνή ισχύ: λόγω μεγέθους, επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης και γενικότερα διεθνούς επιρροής (Γλυνός Γ. 2011:12). Η «χαμηλή» διεθνής ισχύς, αναπόφευκτα προέρχεται από χαμηλή ικανότητα θεσμικής ανταπόκρισης του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, η οποία με τη σειρά της προδίδει χαμηλό επίπεδο σύγκλισης με τις διοικητικές δομές άλλων κ/μ (Metcalf 1994:273). Το χαμηλό επίπεδο σύγκλισης αναπόφευκτα οδηγεί και σε έλλειμμα υλοποίησης<sup>225</sup> ενωσιακού κεκτημένου (Dimitrakopoulos and Richardson 2001:38). Κατ’ αντιστοιχία τώρα, οι χαμηλού επιπέδου διοικητικές δομές στην Ελλάδα, είναι προϊόν των επίσης χρόνιων παθογόνων χαρακτηριστικών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης τα οποία αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο. Το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα επιδεικνυε (και σε ορισμένες

---

<sup>225</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ): «.....Το δημοκρατικό έλλειμμα αναφέρεται στη μη δυνατότητα των πολιτών να συμβάλλουν στη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ. Με τη “συνήθη νομοθετική διαδικασία” και την συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το έλλειμμα αυτό περιορίζεται αλλά, κατά τη γνώμη μου, υφίσταται κυρίως, σε διαφορετικό βαθμό ανάμεσα στα κ-μ, σε εκείνα όπου το εθνικό Κοινοβούλιο δεν επηρεάζει βασικές επιλογές των αποφάσεων μιας κυβέρνησης κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης νομοθετικών προτάσεων και υιοθέτησης αυτών.....».



περιπτώσεις ακόμη επιδεικνύει), ανεπαρκή ανταπόκριση στις απαιτήσεις της ενοποιητικής διαδικασίας λόγω έλλειψης σαφούς σχετικής προτεραιότητας στην άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής (Σπανού 2001:110).

Η συγκριτική ανάλυση η οποία ακολουθεί, οδηγεί σε μια σειρά παρατηρήσεων σχετικά με τις παραμέτρους αποτελεσματικού (ή μη) τρόπου λειτουργίας του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στο πεδίο διαμόρφωσης της πολιτικής μετανάστευσης.

### ***3.2. Συγκριτική Ανάλυση Οδηγιών – Κριτήρια και Προϋποθέσεις που οδήγησαν στην επιτυχή προώθηση των ελληνικών θέσεων κατά τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την Ελλάδα***

Μέσα από την συγκριτική ανάλυση των παρεμβάσεων της Ελλάδας κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών οι οποίες αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, προκύπτουν οι ομοιότητες - τα κοινά χαρακτηριστικά αλλά και οι διαφορές μεταξύ τους. Οι επιτυχείς «αμυντικές» παρεμβάσεις της Ελλάδας που υιοθετήθηκαν από τα τελικά κείμενα των Οδηγιών ομαδοποιούνται με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, όπως η δημιουργία συμμαχιών και η ποιότητα τεκμηρίωσης και επιχειρηματολογίας. Με άλλα λόγια, επιχειρείται στο παρόν κεφάλαιο να απαντηθεί το ζήτημα «γιατί» η Ελλάδα πέτυχε να προωθήσει τις θέσεις της, από την πλευρά της «αμυντικής» στάσης.

#### ***(Α) Το κριτήριο «Συμμαχία»: Επιφυλάξεις Ελλάδας σε συμμαχία με άλλα κ/μ → θετική έκβαση***

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των Οδηγιών, όταν από ελληνικής πλευράς διατυπώνονταν επιφυλάξεις, για κάποιο ζήτημα εθνικής προτεραιότητας, στις οποίες συμμετείχαν και άλλα κράτη μέλη (έχοντας

προφανώς τις ίδιες ανησυχίες - συμφέροντα), τότε συνήθως το αποτέλεσμα ήταν θετικό για τις ελληνικές επιδιώξεις.

**Στην πρώτη περίπτωση Οδηγίας** για παράδειγμα, αυτή για το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, (Πίνακας 6) παρατηρούμε ότι στις τρεις πρώτες περιπτώσεις επιφυλάξεων (επί της αρχικής Προτάσεως Οδηγίας)<sup>226</sup> που αφορούσαν στα άρθρα 3 §. 6 για την ρήτρα της ισχύουσας κατάστασης, στο άρθρο 4 §. 3 περί κινητικότητας και εισδοχής των «εκτός γάμου» συντρόφων και στο άρθρο 7 § 2 β' εδάφιο,<sup>227</sup> όπου υπήρχαν συμμαχίες με άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. η έκβαση για τις ελληνικές επιδιώξεις ήταν θετική, και το τελικό κείμενο της Οδηγίας τροποποιήθηκε επί τη βάση αυτών των θέσεων της ελληνικής πλευράς.

Στην πρώτη περίπτωση επιφύλαξης (άρθρο 3 § 6 αρχικής πρότασης Οδηγίας) επήλθε συμμαχία της χώρας μας με την Γερμανία, την Ισπανία και την Ιταλία και με βάση τα επιχειρήματα<sup>228</sup> που διατυπώθηκαν, η Επιτροπή αναγκάστηκε να διαγράψει την περίφημη ρήτρα ισχύουσας κατάστασης (*“stand still clause”*). Στην δεύτερη περίπτωση παρέμβασης, (άρθρο 4 § 3 αρχικής πρότασης Οδηγίας), η συμμαχία έγινε με την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Αυστρία. Η Επιτροπή εξαιτίας των κοινών αντιρρήσεων οδηγήθηκε σε συμβιβαστική πρόταση και περιλήφθηκε ιδιαίτερη αναφορά στο προοίμιο της Οδηγίας (σημείο 10 προοιμίου, Οδηγία 2003/86/ΕΚ) υιοθετώντας τα ελληνικά επιχειρήματα, τα οποία αφορούσαν την αναντιστοιχία με το εθνικό οικογενειακό δίκαιο το οποίο δεν αναγνώριζε τη συντροφικότητα ως

---

<sup>226</sup> COM (2002) 225 final

<sup>227</sup> Αφορούσε στις προϋποθέσεις τις οποίες οφείλει να πληροί ο αιτών την οικογενειακή επανένωση υπήκοος τρίτης χώρας, και συγκεκριμένα στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, η Ελλάδα συμμαχώντας με την Αυστρία (η Γερμανία είχε απλές αντιρρήσεις) πρότεινε την διαγραφή του β' εδαφίου της παραγράφου αυτής, το οποίο και επετεύχθη.

<sup>228</sup> Paragianni Georgia: “Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law”. Publication Year: 2006, Immigration & Asylum Law & Policy in Europe, Martinus Nijhoff Publishers, p. 161, Chapter 4, footnote No 143. Ως προς τα επιχειρήματα της ομάδας κρατών η οποία ήταν υπέρ της κατάργησης της ρήτρας ισχύουσας κατάστασης αναφέρονται οι συνέπειες που θα προέκυπταν κατά τη διαδικασία εφαρμογής αυτής της ρήτρας στη φάση ενσωμάτωσης της Οδηγίας στα κράτη μέλη. Δεν ήταν ξεκάθαρο δηλαδή ποιες θα ήταν οι συνέπειες από την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων οι οποίες εμπειρείαν την ρήτρα stand still όπως για παράδειγμα την οικογενειακή συνένωση ενός υπηκόου τρίτης χώρας με ανύπαντρο σύντροφο (εκτός γάμου συμβίωση) ή παιδιά εκτός γάμου. Δεν υπήρχε ενιαία νομοθεσία στα κράτη μέλη την οποία θα έπρεπε να επικαλεστούν για να εφαρμόσουν αυτή τη διάταξη (διαφορετικό οικογενειακό δίκαιο σε κάθε κ/μ).

καθεστώς που παράγει έννομα αποτελέσματα. Στην τρίτη περίπτωση επιφυλάξεων (άρθρο 7 § 2 εδάφιο β' αρχικής πρότασης Οδηγίας) η Ελλάδα με την Αυστρία πέτυχαν να διαγραφεί το β' αυτό εδάφιο από το τελικό κείμενο της Οδηγίας.

Αντίθετα, στην τέταρτη περίπτωση επιφύλαξης, όπως παρατηρούμε στον ακόλουθο Πίνακα 6, αυτή που αφορούσε στο άρθρο 14 §. 1 (γ) της αρχικής πρότασης Οδηγίας περί πρόσβασης των μελών οικογένειας, του αιτούντα υπηκόου τρίτης χώρας για οικογενειακή επανένωση, σε εθελοντική υπηρεσία και εκπαίδευση, δεν υπήρξε συμμαχία με κάποιο άλλο κράτος μέλος, αλλά ούτε και καλή επιχειρηματολογία. Η επίκληση του πιθανού βάρους στην εγκώρια αγορά εργασίας δεν έπεισε και έτσι δεν υπήρξε θετική έκβαση για τις ελληνικές επιδιώξεις.

<b>Πίνακας 6: Κριτήριο Συμμαχιών στην Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης</b>				
	<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ*</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>
1.	Άρθρο 3 § 6 αρχικής Πρότασης Οδηγίας COM (2002) 225, περί ρήτρας ισχύουσας κατάστασης ("stand still clause")		<b>DE, ES, IT</b>	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 4 § 3 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Κινητικότητα και εισδοχή εκτός γάμου συντρόφων του αιτούντα οικογενειακής επανένωσης	Μη αναγνώριση συντροφικότητας από το εθνικό δίκαιο.	<b>PT, ES, AT</b>	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 7 § 2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί προϋποθέσεων αιτούντα για οικογενειακή επανένωση. Διαγραφή β' εδαφίου.		<b>AT</b>	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 14 § 1 (γ): Δικαιώματα μελών οικογένειας. Πρόσβαση σε εθελοντική υπηρεσία και εκπαίδευση	Πρόσθετο βάρος στην αγορά εργασίας.	-	(-) Μη υιοθέτηση
<b>Παρατηρήσεις:</b>				
(*) Αναλυτική παρουσίαση των επιφυλάξεων περιέχεται στο κεφ. 2				

**Στη δεύτερη περίπτωση Οδηγίας**, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, παρατηρούμε παρόμοιες περιπτώσεις επιτυχών παρεμβάσεων της Ελλάδας επί του τελικού κειμένου Οδηγίας οι οποίες συνοδεύονταν από συμμαχίες με άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε.:

Για παράδειγμα στο άρθρο 4 της αρχικής πρότασης της Οδηγίας περί της ρήτρας μη διακρίσεων (*non discrimination clause*) υπάρχει η συμμαχία με την Γαλλία. Η επιχειρηματολογία από ελληνικής πλευράς, αφορούσε στην εισαγωγή της ρήτρας στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό μέρος. Ο λόγος ήταν ότι αφορά στο άρθρο 13 της Συνθήκης Ε.Ε. και όχι στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως ισχυριζόταν η Επιτροπή. Η άποψη αυτή της Ελλάδας υιοθετήθηκε.

Στο άρθρο 9 §. 3 της αρχικής πρότασης Οδηγίας (άρθρο 8 § 4 τελικού κειμένου Οδηγίας) περί της χορήγησης του στελέχους της άδειας διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας ως επί μακρόν διαμένοντα δωρεάν (ατελώς), χωρίς δηλαδή την έκδοση παραβόλου ή με κόστος αντίστοιχο των εθνικών ταυτοτήτων, παρατηρείται το παράδοξο της αρχικής μεν συμμαχίας με την Ολλανδία και την Αυστρία αλλά της μετέπειτα απομόνωσης της Ελλάδας (απέσυραν τις επιφυλάξεις τους τα άλλα κράτη μέλη).<sup>229</sup> Παρά το γεγονός αυτό, προφανώς λόγω της επιχειρηματολογίας από ελληνικής πλευράς, η τελική έμβαση ήταν θετική για τις ελληνικές επιδιώξεις και στο αντίστοιχο άρθρο δεν υπάρχει καμία αναφορά για μη καταβολή παραβόλου.

<b>Πίνακας 7: Το κριτήριο «συμμαχία» στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες</b>				
	<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ*</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>
1.	Άρθρο 2 (στ), άρθρο 3, άρθρο 5 § 2 (β) περί συμπερίληψης προσφύγων ή κατόχων επικουρικής προστασίας στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας	Ελλάδα επέμεινε ότι απαιτείται άλλο νομικό εργαλείο για τους πρόσφυγες.	<b>ES, AT</b>	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 4 περί ρήτρας μη διακρίσεων (" <i>non discrimination clause</i> ")	Να μπει στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης: είναι το άρθρο 13 ΣΕΕ και όχι το άρθρο 21 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ( <i>ισχυρισμός CION</i> )	<b>FR</b>	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 9§3 αρχικής πρότασης Οδηγίας και άρθρο 19§4 περί χορήγησης στελέχους άδειας διαμονής ατελώς ή με κόστος όσο οι	Πάγια ελληνική θέση για ζημία επί κρατικού προϋπολογισμού οι διατάξεις περί μείωσης	<b>NL, AT</b> (σε αρχικό στάδιο αλλά μόνη η Ελλάς)	(+) Υιοθέτηση

<sup>229</sup> Για τις λεπτομέρειες της διαπραγμάτευσης, β. σελ. 89 κεφ.2, υποσημείωση 143 που αφορά στη συγκεκριμένη διάταξη.

	εθνικές ταυτότητες	παραβόλου.	στη συνέχεια)	
4.	Άρθρο 8§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας. Έκδοση άδειας διαμονής εντός 6μήνου από την αίτηση.	Διοικητικές δυσχέρειες θα προκαλούσε	-	(+) Υιοθέτηση
5.	Άρθρο 5§1 αρχικής πρότασης περί διαμονή 5 ετών πριν κάνει αίτηση για επί μακρόν	Αναντιστοιχία με τότε εθνικό δίκαιο	<b>AT, PL</b> (σε αρχικό στάδιο, μετά μόνη η Ελλάς αλλά απέσυρε γρήγορα)	(-) Μη Υιοθέτηση
6.	Άρθρο 5§2(β) αρχικής πρότασης. Υπολογισμός χρόνου σπουδών στο συνολικό διάστημα των 5 ετών πριν την άσκηση δικαιώματος	Η Ελλάδα υποστήριξε ότι θα πρέπει να υπολογίζεται το ήμισυ του χρόνου σπουδών στο συνολικό χρόνο αδιάλειπτης διαμονής (5 έτη).	<b>ES, PL, AT</b>	(-) Μη Υιοθέτηση
<b>Παρατηρήσεις:</b> (* ) Αναλυτική παρουσίαση των επιφυλάξεων περιέχεται στο κεφ. 2				

**Στην τρίτη περίπτωση Οδηγίας**, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, υπάρχουν επίσης περιπτώσεις όπου οι ελληνικές παρεμβάσεις υιοθετήθηκαν από το τελικό κείμενο της Οδηγίας, όταν αυτές συνοδεύονταν από συμμαχίες με άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε. τα οποία διακατέχονταν από τις ίδιες ανησυχίες στα συγκεκριμένα σημεία.

Στο άρθρο 2 παρ. 2 σημεία (α) και (β) της αρχικής πρότασης Οδηγίας περί των ορισμών του συζύγου αλλά και του συντρόφου ως μέλος οικογένειας, συνάφθηκαν συμμαχίες με Γερμανία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία ως προς το σημείο (α) και με Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ολλανδία, Πολωνία, Αυστρία. Οι διευρυμένες αυτές συμμαχίες (ειδικά στο σημείο β') οδήγησαν στην υιοθέτηση της δυναμικότητας της διάταξης. Δηλαδή επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους να ενσωματώσει τη διάταξη κατά τη διαδικασία εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου και άρα στην ικανοποίηση των ελληνικών επιδιώξεων.

Στο άρθρο 14 §. 1 του κειμένου της αρχικής πρότασης Οδηγίας (άρθρο 16 § 1 τελικού κειμένου) για την περίοδο αναμονής πριν την άσκηση του δικαιώματος χορήγησης δελτίου μόνιμης διαμονής για τα μέλη

οικογένειας πολίτη της Ε.Ε. που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών η αρχική πρόταση της Επιτροπής έθετε ως τέτοια περίοδο τα τέσσερα έτη πριν το δελτίο μόνιμης διαμονής. Η Ελλάδα σε συμμαχία με Δανία, Γερμανία, Ολλανδία, Αυστρία επιθυμούσαν τα πέντε έτη και με επιχείρημα ότι θα πρέπει να συμβαδίζουν με την αντίστοιχη περίοδο αναμονής ενός επί μακρόν διαμένοντα. Τελικώς υιοθετήθηκε η άποψη της Ελλάδας και των υπολοίπων κρατών μελών που είχαν την αυτή άποψη περί πέντε ετών.

Αντίστοιχες περιπτώσεις υιοθέτησης ελληνικών παρεμβάσεων οι οποίες συνοδεύονταν από τις επιφυλάξεις και άλλων κ/μ στις ίδιες διατάξεις ήταν στο άρθρο 4 της πρότασης οδηγίας όπου αφορούσε στην ρήτρα της μη διακρίσεως (*“non discrimination clause”*). Ακριβώς όπως και στην προηγούμενη Οδηγία των επί μακρόν διαμενοντων, στο ίδιο σημείο, υπάρχει πάλι συμμαχία με τη Γαλλία με το ίδιο ακριβώς επιχείρημα (μεταφορά στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό) όπου επίσης είχε ακριβώς το ίδιο θετικό αποτέλεσμα όπως φαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας (σημείο 20 προοιμίου Directive 2004/38/EC). Στο άρθρο 11 § 2 της Οδηγίας το οποίο αφορούσε την ισχύ της άδειας διαμονής η οποία δεν θα θίγεται από προσωρινές απουσίες από ασθένειες ή μητρότητα κ.α. η Ελλάδα σε συμμαχία με Δανία, Αυστρία και Ηνωμένο Βασίλειο κατάφεραν να υιοθετηθεί στο τελικό κείμενο της Οδηγίας για την δικαιολογημένη απουσία λόγω μητρότητας το χρονικό διάστημα του ενός έτους (και όχι μόνον για λόγους ασθένειας όπως ήταν το αρχικό σχέδιο). Τέλος, στο άρθρο 30 § 2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί της υποβολής, από τον υπήκοο τρίτης χώρας, της αίτησης για άρση της απαγόρευσης εισόδου μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης η μεν Επιτροπή Ε.Ε. επέμενε στα δύο έτη, η Ελλάδα, το Βέλγιο, η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριζαν τα τρία έτη πριν την άσκηση αίτησης. Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας στο άρθρο 32 παρ. 1 αναφέρονται τα τρία έτη. Το μέγεθος της επιτυχίας της διαπραγματεύσεως για τη συγκεκριμένη διάταξη, όπως προαναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, ενισχύεται από το γεγονός ότι και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριζε τα δύο έτη όπως και η Επιτροπή Ε.Ε.

**Πίνακας 8: Το κριτήριο «συμμαχία» στην Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών**

	<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ*</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>
1.	Άρθρο 2§2 σημεία (α) και (β) αρχικής πρότασης Οδηγίας περί ορισμού «συντρόφου» ως μέλος οικογένειας.	Ομοίως με Οδηγία οικογενειακής επανένωσης: οι σύντροφοι εκτός εθνικού οικογενειακού δικαίου.	<b>DE, ES, IT, IE</b> (για σημείο α') <b>DE, BE, FR, ES, NL, PL, AT</b> (για σημείο β')	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 14§1 αρχικής πρότασης Οδηγίας: 4 έτη αναμονή πριν την απόληψη δικαιώματος περί μόνιμης διαμονής πολίτη Ε.Ε. και μελών οικογένειάς του.	Η Ελλάδα ήθελε 5 έτη σε εναρμόνιση με το αντίστοιχο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στην Οδηγία επί μακρόν διαμενόντων	<b>DK, DE, NL, AT</b> (υπέρ 5 ετών) <b>BE, ES, FR, IE, IT, PL, FI, UK, SE</b> (υπέρ 4 ετών)	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 4 πρότασης οδηγίας περί ρήτρας μη διακρίσεων (non discrimination clause)	Ομοίως με Οδηγία επί μακρόν διαμενόντα: Να μπει στο προοίμιο και όχι στο διατακτικό λόγω νομικής βάσης	<b>FR</b>	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 11§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας: Ισχύς άδειας διαμονής από απουσίες π.χ. λόγων μητρότητας κ.α.	Ελλάδα επιθυμούσε να μη θίγεται η άδεια διαμονής από απουσία ενός έτους για λόγους μητρότητας	<b>DK, AT, UK</b>	(+) Υιοθέτηση
5.	Άρθρο 30§2 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί υποβολής αίτησης για άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου: αναμονή 2 έτη πριν την υποβολή αίτησης	Η Ελλάδα πρότεινε 3 έτη πριν την άσκηση αίτησης. Ενδεικτικά αναφέρεται και η άποψη του Ευρ. Κοινοβουλίου περί 2 ετών.	<b>BE, DK, IE, UK</b>	(+) Υιοθέτηση
6.	Άρθρο 8 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί διοικητικών διατυπώσεων για πολίτες της Ε.Ε.	Ελλάδα ήθελε να εφαρμοστεί προθεσμία για την εγγραφή των πολιτών Ε.Ε. στον τόπο διαμονής τους.	<b>DK, FR, IT, IE, NL, AT, UK</b>	(+) και (-) Συμβιβασμός
7.	Άρθρο 26§3 προστασία έναντι της απέλασης	Εξαιρέση απέλασης πολιτών της Ε.Ε. εάν πριν διέμεναν για 10 έτη στην Ελλάδα ή ήταν ασυνόδευτα ανήλικα.	<b>DK, DE, ES, UK, SE</b>	(+) και (-) Συμβιβασμός
8.	Άρθρο 12§3 περί διατήρησης δικαιώματος διαμονής σε περίπτωση θανάτου ή αποχώρησης του συντηρούντα	Η Ελλάδα ήθελε την διαγραφή της φράσης: «...ως την ολοκλήρωση των σπουδών...»	<b>DK, ES, IT, IE, AT, PL</b>	(-) Μη Υιοθέτηση
9.	Άρθρο 26§1 προστασία έναντι της απέλασης	Ελλάδα ήθελε να προστεθούν στη λήψη απόφασης απομάκρυνσης από την επικράτεια και λόγοι δημόσιας υγείας εκτός από τους λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας	Απομόνωση της Ελλάδας (λόγω προβληματικής τεκμηρίωσης)	(-) Μη Υιοθέτηση

**Παρατηρήσεις:**

(\*) Αναλυτική παρουσίαση των επιφυλάξεων περιέχεται στο κεφ. 2

**Στην τέταρτη περίπτωση Οδηγίας**, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία, υπήρχαν επίσης αντίστοιχες περιπτώσεις υιοθέτησης παρεμβάσεων με σύναψη συμμαχιών οι οποίες περιελάμβαναν και την Ελλάδα και τις προτεραιότητες της. Για παράδειγμα, η σημαντικότερη και πιο ουσιαστική υιοθέτηση αφορά στο ίδιο το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας (άρθρο 3 αρχικής πρότασης και τελικού κειμένου) όπου Ελλάδα, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ιταλία, Γαλλία επιθυμούσαν την μετατροπή των περιπτώσεων των μαθητών, των εθελοντών και των εκπαιδευόμενων υπηκόων τρίτων χωρών ως δυνητικές κατηγορίες της εν λόγω Οδηγίας μη κατανοώντας την προστιθέμενη αξία την οποία θα προσέδιδαν στην αγορά εργασίας των κρατών μελών. Ουσιαστικά υποστήριζαν ως υποχρεωτική κατηγορία μόνον αυτή των σπουδαστών. Όπως διαφαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας η άποψη των χωρών αυτών υιοθετήθηκε. Η Ελλάδα όπως προκύπτει αργότερα κατά τη διαδικασία εφαρμογής, επέλεξε να ενσωματώσει στο εθνικό της δίκαιο, εκτός από τους σπουδαστές που ήταν υποχρεωτική διάταξη και τους εθελοντές από τις αντίστοιχες δυνητικές κατηγορίες της Οδηγίας.

Αντίστοιχα άρθρα θετικής έκβασης ήταν το άρθρο 7 της αρχικής πρότασης Οδηγίας περί κινητικότητας σπουδαστών από το ένα κράτος στο άλλο, όπου προβλεπόταν η έκδοση της άδειας διαμονής εντός τριάντα ημερών από την αίτηση του σπουδαστή υπηκόου τρίτης χώρας. Εδώ σε συμμαχία με τη Γαλλία<sup>230</sup> διαγράφηκε η προθεσμία αυτή από το αντίστοιχο άρθρο 8 του τελικού κειμένου της Οδηγίας. Στο άρθρο 18 της πρότασης Οδηγίας, σε αρχικά στάδια των συζητήσεων (Νοέμβριος 2003) όπου μιλούσε για το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους διαμονής τόσο των σπουδαστών υπηκόων τρίτων χωρών

---

<sup>230</sup> Σελίδα 7, υποσημείωση 1, Έγγραφο 5528/04, MIGR 2/04, Brussels, 2 February 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 14 and 15 January 2004. **The document is accessible to the public** on the above site of the Council of the E.U. (access to Council documents – Public register): [http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205528%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F04%2Fst05%2Fst05528\\_en04.pdf](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205528%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F04%2Fst05%2Fst05528_en04.pdf)



όσο και των έμμισθων ασκούμενων, η Ελλάδα έθεσε ως επιχείρημα την μη ύπαρξη τέτοιας κατηγορίας εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική αγορά εργασίας (δεν υπάρχουν έμμισθοι υπήκοοι τρίτης χώρας για πρακτική άσκηση στην Ελλάδα). Επιφυλάξεις στο ίδιο άρθρο αρχικά είχαν και η Γερμανία, η Ολλανδία, η Ισπανία μαζί με την Ελλάδα<sup>231</sup> ενώ αργότερα όταν και διαγράφησαν από το εν λόγω άρθρο οι διατάξεις για την εργασία των έμμισθων ασκούμενων και παρέμειναν μόνον αυτές για την εργασία των σπουδαστών, επιφυλάξεις διατυπώθηκαν εκτός από την Ελλάδα και από το Βέλγιο και την Πορτογαλία.<sup>232</sup> Όπως διαφαίνεται από το άρθρο 17 του τελικού κειμένου της Οδηγίας, υφίσταται σαφής επίκληση των όρων και των προϋποθέσεων της εθνικής νομοθεσίας του εκάστοτε κ/μ στην οποία θα διέμεναν οι εν λόγω κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών, μετά από αίτημα των κ/μ τα οποία επιφυλάχθηκαν.

Στο άρθρο 20 παρ. 3 περί διαδικαστικών εγγυήσεων – διαφάνειας αναφορικά με την αιτιολόγηση απορριπτικής απόφασης της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής βάσει της Οδηγίας. Υποστηρίχθηκε ότι θα πρέπει να ακολουθηθεί επακριβώς διατύπωση αντίστοιχη με το αντίστοιχο άρθρο 10 της Οδηγίας επί μακρόν διαμένοντα. Υιοθετήθηκε στο άρθρο 18 §. 3 τελικού κειμένου της Οδηγίας. Συνάφθηκε συμμαχία με τις Γερμανία, Πορτογαλία, Ολλανδία και Ισπανία. Στο άρθρο 11 § 2 σημείο (δ) του κειμένου της αρχικής πρότασης Οδηγίας, η Ελλάδα κξ αι η Ισπανία επιθυμούσαν τη σύνδεση των λόγων απόρριψης της ανανέωσης άδειας διαμονής για οικονομική δραστηριότητα σπουδαστή με το αντίστοιχο χρονικό διάστημα που προβλέπεται να εργάζονται. Η άποψη αυτή υιοθετείται, μέσω της επίκλησης (άρθρο 12 2 (α) τελικού κειμένου), του άρθρου 17 το οποίο καθορίζει συγκεκριμένο χρονικό διάστημα για την ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα σπουδαστών.

---

<sup>231</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε). Επίσης, έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προς ΜΕΑ Ε.Ε. και προς Υπ. Εξωτερικών / Γ4 Διεύθυνση, 28 Νοεμβρίου 2003 (**Α.Π.Φ.: 63574/20552/03**) που αφορά στις θέσεις της αρμόδιας Δ/σης Μετανάστευσης ενόψει Ο.Ε. 1/12/2003 (τελευταία επί Ιταλικής Προεδρίας) στις Βρυξέλλες.

<sup>232</sup> Σελίδα 14, υποσημείωση 1, Έγγραφο 5528/04, MIGR 2/04, Brussels, 2 February 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 14 and 15 January 2004. Βλ. Σύνοδο Υποσημείωση 226.

**Πίνακας 9: Το κριτήριο «συμμαχία» στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελουτική υπηρεσία**

	ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ*	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ	ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ	ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ
1.	Άρθρο 3 (πεδίο εφαρμογής) αρχικής πρότασης Οδηγίας και ορισμοί κάθε κατηγορίας πεδίου εφαρμογής Οδηγίας	Ελλάδα ήθελε εκτός από την κατηγορία των σπουδών, όλες τις άλλες κατηγορίες (μαθητές, εθελοντές, άμισθοι ασκούμενοι)	<b>NL, BE, LU, IT, FR</b>	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 7 περί κινητικότητας σπουδαστών μεταξύ των κ/μ. Έκδοση άδειας διαμονής εντός 30 ημερών από την ημ/νια αίτησης	Κατά πάγια τακτική της η Ελλάδα επικαλείται διοικητικό κόστος έναντι υποχρέωσης των 30 ημερών.	<b>FR</b>	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 18 αρχικής πρότασης Οδηγίας περί δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά εργασίας των άμισθων ασκούμενων	Σαφής επιχειρηματολογία περί μη πρόσβασης	<b>DE, NL, ES</b> (αρχικά) <b>BE, PT</b> (μεταγενέστερα)	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 20§3 περί αιτιολόγησης απόρριψης αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής	Ελλάδα επιθυμούσε ίδια διατύπωση όπως άρθρο 10 Οδηγίας επί μακρόν διαμενόντων	<b>DE, NL, ES, PT</b>	(+) Υιοθέτηση
5.	Άρθρο 11§2 (δ) λόγοι απόρριψης ανανέωσης άδειας διαμονής	Ελλάδα επιθυμούσε σύνδεση συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος οικον. δραστηριότητας σπουδαστών και λόγων απόρριψης ανανέωσης άδειας διαμονής	<b>ES</b>	(+) Υιοθέτηση
<b>Παρατηρήσεις:</b> (* ) Αναλυτική παρουσίαση των επιφυλάξεων περιέχεται στο κεφ. 2				

**Στην πέμπτη Οδηγία** σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας, υιοθετήθηκαν από το τελικό κείμενο οι επιδιώξεις της ομάδας των κρατών μελών στην οποία συμμετείχε και η Ελλάδα.

Οι παρεμβάσεις αυτές αφορούν, στο άρθρο 4 § 2 αρχικής πρότασης της Οδηγίας<sup>233</sup> περί έγκρισης ερευνητικού οργανισμού. Στο συγκεκριμένο σημείο αναφερόταν στην «αρχή που θα ήταν υπεύθυνη για αυτόν τον σκοπό (φορέας έγκρισης ερευνητικών οργανισμών), στα κράτη μέλη».<sup>234</sup>

<sup>233</sup> COM (2004) 178 final. Έγγραφο 7815/04 Brussels 30 March 2004, MIGR 18/04. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07815.en04.pdf>

<sup>234</sup> «...the authority designated for the purpose by the Member State...»: σελίδα 5 υποσημείωση 1: MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

Η Ελλάδα καθώς και η Γερμανία και η Ιταλία δεν συμφωνούσαν με την προοπτική δημιουργίας ειδικού φορέα ο οποίος θα επιφορτιζόταν με την διαδικασία έγκρισης των ερευνητικών οργανισμών με τους οποίους θα συναπτόταν σύμβαση με τους ερευνητές υπηκόους τρίτων χωρών, όπως σαφώς διαφαινόταν στην αρχική διάταξη της Οδηγίας. Τελικά, όπως προκύπτει από το αντίστοιχο άρθρο 5 § 2 του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ, η έγκριση ενός ερευνητικού οργανισμού δεν πραγματοποιείται από κάποιον ειδικό φορέα αλλά σύμφωνα με τα όσα ορίζουν οι εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών.

Ομοίως στο ίδιο άρθρο 4 § 4 της αρχικής πρότασης Οδηγίας, αναφερόταν ότι η έγκριση ενός ερευνητικού οργανισμού (δημόσιου ή ιδιωτικού) θα ίσχυε για απεριόριστο χρονικό διάστημα.<sup>235</sup> Η Ελλάδα και η Ισπανία σε αρχικό στάδιο και η Γερμανία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Αυστρία στη συνέχεια, έθεσαν επιφυλάξεις κυρίως υπό τον φόβο πιθανών καταχρήσεων της διάταξης αυτής από ιδιωτικούς οργανισμούς οι οποίοι μάλιστα θα είχαν πρωτίστως εγκριθεί. Όπως διαφαίνεται στο αντίστοιχο άρθρο 5 § 2 εδάφιο β' του τελικού κειμένου της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ, το χρονικό διάστημα για το οποίο θα χορηγείται έγκριση από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. σε έναν ερευνητικό οργανισμό, βάσει της εθνικής τους νομοθεσίας, θα είναι τα πέντε έτη και μάλιστα με δυνατότητα μείωσης εάν το επιθυμούν (αποτελεί δυνητική διάταξη).

Στο άρθρο 5 της αρχικής πρότασης Οδηγίας οι Ελλάδα, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία έθεσαν επιφύλαξη αναφορικά με τη σύμβαση ενός ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας με έναν ερευνητικό οργανισμό στη χώρα υποδοχής. Ειδικότερα επιφυλάχτηκαν ως προς την κάλυψη των δαπανών του (δηλαδή των όρων διαβίωσης και ασφάλισης) από τον ερευνητικό οργανισμό καθώς και των όποιων δαπανών επαναπροώθησης στη χώρα καταγωγής προκύψουν, στην περίπτωση που ο εν λόγω ερευνητής διαμένει παράνομα στην επικράτεια του κράτους

---

<sup>235</sup> «.....*Member States shall approve public organisations for an unlimited period...*». “*EL underscored that the approval of public organizations should not be for an unlimited period because they can also have problems in their management, such as insolvency, etc*”. σελίδα 6 υποσημείωση 1: MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

μέλους υποδοχής. Ζήτησαν μάλιστα ρητή δέσμευση για τα παραπάνω από τον ερευνητικό οργανισμό. Όπως προκύπτει από την αντίστοιχη διάταξη (άρθρο 6 § 3) του τελικού κειμένου της Οδηγίας, αυτές οι επιφυλάξεις<sup>236</sup> της συγκεκριμένης ομάδας κρατών μελών της Ε.Ε. ικανοποιήθηκαν.<sup>237</sup>

Το άρθρο 15 αφορά σε διαδικαστικές εγγυήσεις. Το κράτος μέλος υποχρεωνόταν να ολοκληρώσει τις όποιες διοικητικές διαδικασίες και να εκδώσει την άδεια διαμονής ενός ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας, εντός τριάντα ημερών από την ημερομηνία της αίτησης χορήγησης. Εκτός της Ελλάδας επιφυλάξεις εξέφρασαν στο σημείο αυτό και η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ολλανδία και η Σουηδία. Όπως και στις προηγούμενες περιπτώσεις έτσι και εδώ, όπως προκύπτει από το τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 15), η σχετική προθεσμία δεν υφίσταται. Το άρθρο 16 του κειμένου της αρχικής πρότασης Οδηγίας, αναφερόταν στα παράβολα<sup>238</sup> και στην υποχρέωση καταβολής σε ύψος αντίστοιχο του διοικητικού κόστους της συγκεκριμένης παρεχόμενης υπηρεσίας. Η Ελλάδα και η Ολλανδία έθεσαν επιφυλάξεις στη συγκεκριμένη διάταξη. Όπως φαίνεται στο τελικό κείμενο της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ δεν υφίσταται καν τέτοιο άρθρο.

Στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της αρχικής πρότασης της Οδηγίας,<sup>239</sup> η Ελλάδα, η Γερμανία, η Ιταλία, η Γαλλία και η Αυστρία αντέδρασαν στην προβλεπόμενη, από την εν λόγω διάταξη, δυνατότητα εισδοχής ενός ερευνητή με σκοπό τη διδασκαλία. Υποστήριξαν ότι το θέμα των καθηγητών δεν θα πρέπει να αφορά τη συγκεκριμένη Οδηγία και πως

---

<sup>236</sup> Υποσημειώσεις 1 και 3 σελίδα 7 MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>237</sup> Άρθρο 6 παράγραφος 3 τελικού κειμένου και συσχετισμός με τα όσα αναφέρονται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 τελικού κειμένου Οδηγίας 2005/71/ΕΚ: “...*Once the hosting agreement is signed, the research organisation may be required, in accordance with national legislation, to provide the researcher with an individual statement that for costs within the meaning of Article 5(3) financial responsibility has been assumed....*”

<sup>238</sup> “...*Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred..*”. Σελίδα 14 υποσημείωση 1, MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>239</sup> Η Ελλάδα υποστήριξε ότι καλύπτεται η εν λόγω διάταξη από το άρθρο 11 της παρούσας πρότασης Οδηγίας το οποίο προβλέπει την δυνατότητα διδασχής σε έναν ερευνητή ο οποίος βρίσκεται νόμιμα σε ένα κ/μ της Ε.Ε.: Σελίδα 4 υποσημείωση 2, MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

αυτοί ούτως ή άλλως υπάγονται στην εθνική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους ως μισθωτοί εργαζόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών. Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας δεν υφίσταται τέτοια διάταξη μια και η Επιτροπή Ε.Ε. πείσθηκε ότι καλύπτεται από το άρθρο 11 (διδασκαλία) της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ.

Στο άρθρο 14 της αρχικής πρότασης Οδηγίας, η Ελλάδα, η Γερμανία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Αυστρία έθεσαν επιφύλαξη κυρίως ως προς την δυνατότητα άσκησης αίτησης για έκδοση άδειας διαμονής ερευνητή και της διαδικασίας που περιγραφόταν στη συγκεκριμένη διάταξη.<sup>240</sup> Υποστήριξαν την ανάγκη αναφοράς στην εθνική νομοθεσία των κ/μ και υπαγωγής σε αυτήν όσων ερευνητών υπηκόων τρίτων χωρών βρίσκονται ήδη στο έδαφός τους πριν ασκήσουν αίτηση έκδοσης άδειας διαμονής. Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 14 § 3) το αίτημα των χωρών αυτών ικανοποιείται. Τέλος, το άρθρο 18 του κειμένου της αρχικής πρότασης Οδηγίας, προέβλεπε την υποχρέωση των κρατών μελών για παροχή στατιστικών στοιχείων στο πλαίσιο της σύνταξης της έκθεσης εφαρμογής για την πορεία της Οδηγίας. Οι Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία και Αυστρία έθεσαν επιφύλαξη.<sup>241</sup> Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας (άρθρο 17) δεν αναφέρεται τέτοια υποχρέωση παροχής στατιστικών από τα κ/μ.

---

<sup>240</sup> “.....or directly on the territory of the Community, if the researcher is lawfully present there, where necessary via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out. Exceptionally, Member States may examine an application which is not submitted in accordance with this article...” Σελίδα 13 υποσημείωση 1, MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>241</sup> Σελίδα 15 υποσημείωση 1, MIGR 34 (document 8838/04), Brussels 30 April 2004. Access free to public, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

**Πίνακας 10: Το κριτήριο «συμμαχία» στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας**

	<b>ΕΠΙΦΥΛΑΞΕΙΣ*</b>	<b>ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ</b>	<b>ΣΥΜΜΑΧΙΕΣ</b>	<b>ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΒΑΣΗ</b>
1.	Άρθρο 2 (ορισμός ερευνητή)	Βάσει εθνικής νομοθεσίας, για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ερευνητή απαιτείται, η κατοχή διδακτορικού διπλώματος	-	(+) Υιοθέτηση
2.	Άρθρο 4 § 2 (έγκριση των ερευνητικών οργανισμών)	Επιφύλαξη στην πρόβλεψη περί σύστασης ειδικής αρχής έγκρισης ερευνητικών οργανισμών	<b>DE, IT</b>	(+) Υιοθέτηση
3.	Άρθρο 4 § 3 (έγκριση των Ερευν. Οργ. για απεριόριστο διάστημα)	Εναντίον, για απεριόριστο διάστημα και των Ιδιωτικών Ερευν. Οργ.	<b>DE, FR, NL, AT, ES</b>	(+) Υιοθέτηση
4.	Άρθρο 5 (σύμβαση που συνάπτει ο ερευνητής με τον Έρευν. Οργαν.)	Επιφύλαξη επί της οικονομικής ευθύνης του οργανισμού έναντι του ερευνητή	<b>DE, IT, LU, PT</b>	(+) Υιοθέτηση
5.	Το άρθρο 3 § 2 (δυνατότητα εισδοχής ενός ΥΤΧ ως ερευνητή με σκοπό τη διδασκαλία)	Οι εκπαιδευτικοί υπάγονται σε άλλες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας των κ/μ. Η σχέση διδασκαλίας και ερευνητή ορίζεται ξεκάθαρα στο άρθρο 11	<b>DE, IT, FR, AT</b>	(+) Υιοθέτηση
6.	Άρθρο 12 περί ίσης μεταχείρισης ενός ερευνητή ΥΤΧ με αντίστοιχο ημεδαπό	Στο σημείο (γ) γινόταν αναφορά στον όρο “social insurance” αντί για “social security”	<b>BE, DE, AT, PT, SE</b>	(+) Υιοθέτηση
7.	Στο άρθρο 14 (περί των αιτήσεων εισδοχής)	Να συμπεριληφθεί αναφορά στην εθνική νομοθεσία	<b>DE, AT, IT, FR, SE, ES</b>	(+) Υιοθέτηση
8.	Άρθρο 15 (υποχρέωση να εκδώσει άδεια διαμονής στον ερευνητή ΥΤΧ εντός 30 ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης)	Κατά πάγια τακτική έθεσε επιφύλαξη γνωρίζοντας το διοικητικό άγχος το οποίο θα προξενούσε η υιοθέτηση μιας τέτοιας διάταξης.	<b>DE, FR, IT, NL, SE</b>	(+) Υιοθέτηση
9.	Άρθρο 16 που αφορούσε στα τέλη (παράβολα) για την έκδοση των εν λόγω αδειών διαμονής	Κατά πάγια τακτική έθεσε επιφύλαξη στις διατάξεις περί παραβόλων	<b>NL</b>	(+) Υιοθέτηση
10.	Άρθρο 18 υποχρέωση υποβολής εκθέσεων για την πορεία εφαρμογής της Οδηγίας	Επιφύλαξη ως προς την συμπερίληψη και στατιστικών στοιχείων στην έκθεση	<b>ES, AT, IT</b>	(+) Υιοθέτηση

**Παρατηρήσεις:**

(\*) Αναλυτική παρουσίαση των επιφυλάξεων περιέχεται στο κεφ. 2

## **(B) Το κριτήριο «τεκμηρίωση»: σαφής αιτιολόγηση επιφύλαξης → θετική έκβαση**

Όταν από ελληνικής πλευράς διατυπωνόταν επιφύλαξη, για κάποιο ζήτημα το οποίο χαρακτηριζόταν ως εθνική προτεραιότητα, η οποία συνοδευόταν από σαφή επιχειρηματολογία, τεκμηρίωση και αιτιολόγηση, τότε τις περισσότερες φορές το αποτέλεσμα ήταν θετικό για τις ελληνικές επιδιώξεις ανεξαρτήτως εάν υπήρχαν συμμαχίες με άλλα κράτη μέλη.

Το στοιχείο αυτό συνδέεται άμεσα με το πρώτο κριτήριο συγκριτικής ανάλυσης, αυτό της επίτευξης συμμαχιών, ως προϋπόθεση επιτυχούς προώθησης των ελληνικών θέσεων στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Αυτό διότι δεν έλειπαν οι φορές όπου η σαφής αιτιολόγηση και τεκμηρίωση μιας ιδιαίτερας σημαντικής για την Ελλάδα επιφύλαξης σε μια διάταξη της υπό διαμόρφωση Οδηγίας, συμπαρέσυρε<sup>242</sup> και άλλα κράτη μέλη σε σύγκλιση των μεταξύ τους δυνάμεων και σε επίτευξη συμμαχίας. Τούτο προκύπτει κυρίως από τις συνεντεύξεις με τους αρμόδιους χειριστές και συμμετέχοντες στις συνεδριάσεις των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου για την υιοθέτηση των υπό μελέτη Οδηγιών όσο και από τα κείμενα συνεδριάσεων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει ωστόσο να ερευνηθεί η περίπτωση στην οποία η συγκροτημένη και σαφής αιτιολόγηση της επιφύλαξης, οδηγεί ακόμη και χωρίς την επίτευξη συμμαχίας με κάποιο άλλο κράτος μέλος, σε θετική έκβαση, δηλαδή να υιοθετείται από το τελικό κείμενο της εκάστοτε Οδηγίας. Η ενιαία, σταθερή και ομογενοποιημένη στάση στις διαπραγματεύσεις των Ομάδων Εργασίας του Συμβουλίου είναι ένα ιδιαίτερα ικανοποιητικό εργαλείο για αποτελεσματική συμπεριφορά στις Βρυξέλλες (Hanf 1997:192). Σαφής και συγκροτημένη είναι η

---

<sup>242</sup> Όπως στην περίπτωση του άρθρου 9 § 3 αρχικού σχεδίου (άρθρο 8 § 4 τελικού κειμένου) Οδηγίας 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που αφορούσε στην πιθανότητα ατελούς υποβολής αίτησης για έκδοση άδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, όπου η Ελλάδα (όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις της παρούσας μελέτης) έθεσε πρώτη επιφύλαξη σε αυτή τη διάταξη και ακολούθησαν οι Ολλανδία και Αυστρία, οι οποίες στη συνέχεια απέσυραν τις επιφυλάξεις τους. Η Ελλάδα απομονώθηκε στην εν λόγω διάταξη αλλά τελικώς δικαιώθηκε. Βλ. υποσημείωση 143, σελ. 89 κεφ. 2.

τεκμηρίωση με επιχειρήματα τα οποία είναι αδιαμφισβήτητα. Για παράδειγμα, η αναντιστοιχία των ενωσιακών διατάξεων με το εθνικό δίκαιο, η μη δυνατότητα αναθεώρησης του, οι σοβαρές επιπτώσεις στην εθνική αγορά εργασίας ή τα προβλήματα ενσωμάτωσης της διάταξης θα μπορούσαν να είναι σοβαροί λόγοι απόρριψης της υπό εκπόνησης διάταξης. Η σαφής και συγκροτημένη θέση θα πρέπει να συνοδεύει τις εθνικές προτεραιότητες καθορίζοντας τα διαπραγματευτικά όρια ενός κράτους. Στην προκειμένη περίπτωση ως στοιχείο επιτυχίας αποδεικνύεται η συνέχεια, η τήρηση αταλάντευτης στάσης καθ' όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της υπό εκπόνηση Οδηγίας, απειλώντας ακόμη και τη συνοχή για την επίτευξη συμφωνίας.<sup>243</sup> Το ζήτημα της κινητικότητας των συντρόφων, ή αυτό του ύψους των παραβόλων, ή το διοικητικό άχθος που επιφέρει η υποχρέωση έκδοσης ενός τύπου άδειας διαμονής υπηκόου εντός ασφυκτικού χρονικού διαστήματος, είναι θέματα στα οποία η Ελλάδα είχε αμυντική αλλά επιτυχημένη στάση. Στις περιπτώσεις αυτές, ανεξάρτητα από την σύναψη συμμαχίας ή όχι, οι ελληνικές θέσεις είχαν παγιωθεί σε μεγάλο βαθμό. Διότι, οι ελληνικές επιφυλάξεις επ' αυτών των περιπτώσεων ήταν πλέον αναμενόμενες και δεδομένες από όλες τις υπόλοιπες χώρες και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη φάση των διαπραγματεύσεων. Η συνέπεια στην υποστήριξη των εθνικών θέσεων δημιούργησε μάλιστα τις προϋποθέσεις, σχεδόν μετά βεβαιότητας, της επιτυχούς έκβασης των επιφυλάξεων αυτών, ειδικά στις δύο τελευταίες περιπτώσεις Οδηγιών.

Η επιτυχία στις περιπτώσεις αυτές απαιτεί ωστόσο και ειδικότερες προϋποθέσεις. Πέραν της τεκμηρίωσης, σημαντικό ρόλο παίζει η παγίωση της εμπιστοσύνης των εταίρων έναντι της Ελλάδας (όπως συνέβη μετά την επιτυχή Προεδρία του Συμβουλίου του 2003) και η

---

<sup>243</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Ναι υπήρχαν διατάξεις, εκτός από τα παράβολα ή τους συντρόφους, ήταν στην Οδηγία επί μακρόν με την επικουρική προστασία και τους πρόσφυγες και μετά βγήκε ξεχωριστό κείμενο. Επομένως, ισχύει η παραδοχή ότι όντως υπήρχαν διατάξεις που ήταν “κόκκινος συναγεμός” για την Ελλάδα και η πιθανή υιοθέτησή τους να δημιουργούσε πρόβλημα, και δεδομένου του γεγονότος της ύπαρξης ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων εκείνη την εποχή, η Ελλάδα προσπαθούσε να το τραβήξει όσο μπορούσε...». Προ της υιοθέτησης της συνθήκης Λισαβόνας απαιτούνταν η επίτευξη ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων για την υιοθέτηση ενωσιακού κεκτημένου στα ζητήματα του πρώτου πυλώνα της ΣΕΕ (μεταξύ άλλων και η νόμιμη μετανάστευση).



συστηματική εκπροσώπηση της ελληνικής διοίκησης στα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Ποιές όμως είναι αυτές οι εθνικές θέσεις που προώθησε με σαφήνεια και πειστικότητα η ελληνική αντιπροσωπεία σχετικά με τα θέματα μετανάστευσης, και είχαν επιτυχή έκβαση ανεξαρτήτως σύναψης συμμαχίας;

Οι ελληνικές ενστάσεις για τους «εκτός γάμου» συντρόφους ή την συμπερίληψη του συντρόφου ενός υπηκόου τρίτης χώρας στα μέλη οικογένειας τέθηκαν από την πρώτη Οδηγία, αυτή σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 2 σημείο (δ) της αρχικής πρότασης Οδηγίας<sup>244</sup> περί ορισμού της έννοιας «οικογενειακή επανένωση» και της κινητικότητας του «συντρόφου» υπηκόου τρίτης χώρας. Η Ελλάδα έθεσε από νωρίς,<sup>245</sup> μάλιστα χωρίς κάποιο άλλο μέλος μαζί, τις ενστάσεις της επί των «εκτός γάμου» σχέσεων και της εισόδου του συντρόφου του αιτούντα υπηκόου τρίτης χώρας για οικογενειακή επανένωση. Συνάντησε δε, όπως προκύπτει και από τα κείμενα των συνεδριάσεων, την σθεναρή αντίδραση<sup>246</sup> της Επιτροπής Ε.Ε.. Οι ελληνικές επιφυλάξεις στηρίζονταν στο γεγονός ότι δεν υπήρχε σχετικό εθνικό νομικό πλαίσιο και η συμβίωση εκτός γάμου δεν παρήγαγε έννομα αποτελέσματα με βάση το (τότε) ισχύον εθνικό δίκαιο. Ως εκ τούτου δεν μπορούσε η Ελλάδα να δεχτεί τη διάταξη ως είχε.

---

<sup>244</sup> COM(2000) 624 final

<sup>245</sup> Από τις πρώτες συνεδριάσεις της Ομάδας Εργασίας του Συμβουλίου όπου συζητείται η εν λόγω Οδηγία. Υποσημείωση 3 σελίδα 3 MIGR 5/2001, έγγραφο 5682/01, **LIMITE**, Brussels 31 January 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 17 and 22 January 2001. *Προσωπικό Αρχείο, Συνεντευξιαζόμενος (Α)*.

<sup>246</sup> Η διατύπωση της διάταξης του άρθρου 2 σημείο (δ) ήταν: «... "οικογενειακή επανένωση": η είσοδος και διαμονή στο κράτος μέλος των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης ή υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, προκειμένου να διατηρήσει την οικογενειακή ενότητα, ανεξάρτητα από το αν οι οικογενειακοί δεσμοί προηγούνται ή έπονται της εισόδου του διαμένοντος...». Στην Υποσημείωση αναφέρεται χαρακτηριστικά: «...Οι Κάτω Χώρες (Ολλανδία) διατηρούν επιφύλαξη εξέτασης για την απαλοιφή των λέξεων "να δημιουργήσει ή". **Η Ελλάδα διατύπωσε επιφύλαξη εκτιμώντας ότι η οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να περιορίζεται στη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας. Ως εκ τούτου επιθυμεί την απαλοιφή των λέξεων «να δημιουργήσει ή» και της φράσης "ανεξάρτητα από το αν οι οικογενειακοί δεσμοί προηγούνται ή έπονται της εισόδου του διαμένοντος".** Η Επιτροπή αντιτίθεται στην πρόταση της Ελλάδας. Η Προεδρία σημείωσε ότι στα πλαίσια της Στρατηγικής Επιτροπής σημειώθηκε ευρεία συμφωνία ότι η οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να καλύπτει τόσο τη δημιουργία όσο και τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας. Μετάφραση από MIGR 5/2001, έγγραφο 5682/01, **LIMITE**, Brussels 31 January 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 17 and 22 January 2001. *Προσωπικό Αρχείο, Συνεντευξιαζόμενος (Α)*.

Εκτός των άλλων, η Ελλάδα επισήμανε<sup>247</sup> και τα προβλήματα τα οποία θα προέκυπταν κατά την εφαρμογή του εν λόγω κανόνα δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη από την πιθανή υιοθέτηση σχετικής διάταξης περί συντροφικότητας. Τελικώς η συγκεκριμένη διατύπωση διατηρήθηκε μεν, αλλά ως συμβιβαστική λύση προκρίθηκε η προσθήκη συγκεκριμένης διατύπωσης στο προοίμιο της Οδηγίας (σημείο 10 τελικού κειμένου)<sup>248</sup> που παρέχει στα κράτη ευχέρεια και έτσι καλύπτει τις ανησυχίες της ελληνικής πλευράς στη συγκεκριμένη Οδηγία. Είναι ουσιαστικά το πρώτο “crash test” των επιδιώξεων και προτεραιοτήτων της ελληνικής διοίκησης με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Το ίδιο ζήτημα περί «συντρόφων» ως εθνική επιδίωξη της Ελλάδας το συναντούμε και στην τρίτη υπό μελέτη Οδηγία, σχετικά με το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ε.Ε. και των μελών της οικογένειάς τους (που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών) στην επικράτεια της Ε.Ε.. Στο άρθρο 2 § 2 της αρχικής πρότασης Οδηγίας διαφαίνονται οι επιφυλάξεις της Ελλάδας<sup>249</sup> τόσο ως προς το σημείο (α) που αφορούσε στον ορισμό του συζύγου, όπου η χώρα μας θα προτιμούσε την κλασική έννοια του όρου «σύζυγος» χωρίς δηλαδή να υποκρύπτεται με την παρούσα διατύπωση και ο ομόφυλος σύζυγος, όσο και ως προς το σημείο (β) περί συμπερίληψης των «συντρόφων» στον ορισμό των μελών οικογένειας ενός πολίτη Ε.Ε..

---

<sup>247</sup> Στο περιθώριο των συνεδριάσεων έγιναν οι σχετικές επισημάνσεις, όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις με τους τότε συμμετέχοντες της αρμόδιας ελληνικής διοικητικής μονάδας στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου στις οποίες πραγματοποιούνταν οι διαπραγματεύσεις του εν λόγω υπό διαμόρφωση ενωσιακού κανόνα.

<sup>248</sup> Σημείο 10 προοιμίου Οδηγία 2003/ 86/EK του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης: «...*Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν εάν επιθυμούν να επιτρέψουν την οικογενειακή επανένωση των εξ αίματος ανιόντων, των ενήλικων άγαμων τέκνων, του εκτός γάμου ή καταχωρημένου συντρόφου καθώς και, στην περίπτωση πολυγαμικού γάμου, των ανήλικων τέκνων άλλης συζύγου και του συντηρούντος. Όταν κράτος μέλος επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση αυτών των προσώπων, αυτό δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών μελών τα οποία δεν αναγνωρίζουν την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών στις περιπτώσεις που καλύπτονται από τη διάταξη αυτή, να μην αντιμετωπίζουν τα εν λόγω πρόσωπα ως μέλη της οικογένειας όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, όπως ορίζεται από τη σχετική κοινοτική νομοθεσία...*».

<sup>249</sup> Έγγραφο 10572/02, Brussels, 10 July 2002 (18.07), 2001/0111 (COD), MI 129, JAI 155, SOC 338, CODEC 853, from Working Party on Free Movement of Persons, on : 8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002). **The document is free to the public** on the above site of the Council of the E.U.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10572.en02.pdf>

Διερευνάται ο τρόπος που η Ελλάδα παρουσίασε εκ νέου την επιφύλαξη αυτή, όπου πιθανόν να έπεισε και άλλα κ/μ. Είναι χαρακτηριστικό ότι το ίδιο ζήτημα περί κινητικότητας των συντρόφων είχε τεθεί στις διαπραγματεύσεις της υιοθέτησης της πρώτης περίπτωσης Οδηγίας, αυτής περί οικογενειακής επανένωσης. Η Ελλάδα εκεί ήταν η μόνη χώρα που προέβαλε επιφύλαξη αναφορικά με το εν λόγω ζήτημα.<sup>250</sup> Στην περίπτωση αυτής της τρίτης περίπτωσης Οδηγίας όμως, εμφανίζεται πληθώρα κρατών μελών με την ίδια άποψη στο θέμα αυτό. Τελικώς, όπως προκύπτει από το τελικό κείμενο της Οδηγίας, ικανοποιούνται οι ελληνικές επιδιώξεις τόσο με την επίκληση της εθνικής νομοθεσίας βάσει της οποίας θα αναγνωρίζεται (η όχι) η καταχωρημένη συμβίωση όπως <sup>251</sup>φαίνεται στο άρθρο 2 § 2 σημείο (β), όσο και με τις αντίστοιχες διευκρινήσεις στο σημείο 5 του προοιμίου<sup>252</sup> της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ.

Η δεύτερη περίπτωση θέσεως που προβάλλεται ως διαπραγματευτικό όριο των ελληνικών επιδιώξεων, είναι το ζήτημα των παραβόλων, του αντιτίμου δηλαδή το οποίο θα καταβάλλεται από τον υπήκοο τρίτης χώρας κατά την αίτησή του για έκδοση οποιουδήποτε είδους άδειας διαμονής. Σε όποια περίπτωση Οδηγίας και αν εμφανιζόταν μια τέτοια διάταξη η ένσταση της Ελλάδας ήταν δεδομένη αλλά και η κατάληξη επιτυχής για τις επιδιώξεις της.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α) και (Ε).

<sup>251</sup> Άρθρο 2 «Ορισμοί», Οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών: «... Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως: 1. “πολίτης της Ένωσης”: κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους. 2. “μέλος της οικογένειας”: α) ο (η) σύζυγος β) ο (η) σύντροφος με τον (την) οποίο(-α) ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης, βάσει της νομοθεσίας κράτους μέλους, εφόσον η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο, και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην οικεία νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής...».

<sup>252</sup> Σημείο 5 προοιμίου Οδηγίας 2004/38/ΕΚ: «... Το δικαίωμα όλων των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, προκειμένου να ασκείται υπό αντικειμενικές συνθήκες ελευθερίας και αξιοπρέπειας, θα πρέπει να παρέχεται και στα μέλη της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ο ορισμός του “μέλους της οικογένειας” θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τον καταχωρισμένο σύντροφο εάν η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής, αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρισμένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο...».

<sup>253</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α) περί διακυβεύματος διατάξεων: «... τα παράβολα, τα οποία αποτελούσαν κλασικό παράδειγμα διάταξης “alert”, ήταν κόκκινος συναγερμός η εμφάνισή της σε οποιαδήποτε Οδηγία. Εκεί δημιουργήσαμε συμμαχίες με τους Ολλανδούς (με τους οποίους έχουμε μεν το ίδιο ύψος παραβόλων αλλά αυτοί έχουν ανταποδοτική – αντισταθμιστική πολιτική σε αυτό το υψηλό

Το ζήτημα εμφανίζεται για πρώτη φορά στη δεύτερη υπό μελέτη Οδηγία, περί του δικαιώματος επί μακρόν διαμένοντα. Στο άρθρο 9 παράγραφος 3 της αρχικής πρότασης Οδηγίας<sup>254</sup> γίνεται λόγος για έκδοση του στελέχους της άδειας διαμονής, ενός υπηκόου τρίτης χώρας ως επί μακρόν διαμένοντα, δωρεάν<sup>255</sup> ή με κόστος αντίστοιχο των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών. Η Ελλάδα γνωρίζοντας το δημοσιονομικό κόστος το οποίο θα είχε για τον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό η περίπτωση υιοθέτησης της συγκεκριμένης διάταξης και μια ενδεχόμενη αναπροσαρμογή (προς τα κάτω) του παραβόλου για την έκδοση των αδειών διαμονής επί μακρόν διαμένοντα, έθεσε εξαρχής τις αντιρρήσεις της. Η Γερμανία και η Αυστρία κινούμενες στο ίδιο μήκος κύματος εξέφρασαν την άποψη ότι θα πρέπει να αποτελεί εθνική αρμοδιότητα το κόστος έκδοσης μιας άδειας διαμονής. Το σκεπτικό της Επιτροπής όσον αφορά τη διάταξη αυτή ήταν ότι έπρεπε να εναρμονιστεί το μέχρι τότε εξαιρετικά ανομοιογενές ύψος και κόστος του παραβόλου στα διάφορα κράτη μέλη. Τελικώς η εν λόγω διάταξη περί «ατελούς» παραβόλου διαγράφηκε ολοκληρωτικά από το κείμενο της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

Αντίστοιχη συζήτηση προέκυψε στην πέμπτη υπό μελέτη Οδηγία, για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι ερευνητές. Στο άρθρο 16 της αρχικής πρότασης Οδηγίας<sup>256</sup> αναφερόταν ότι το παράβολο έκδοσης του στελέχους της εν λόγω άδειας διαμονής δεν θα

---

*παράβολο με την έννοια ότι κάνουν δωρεάν μαθήματα εκμάθησης γλώσσας σε αλλοδαπούς το οποίο είναι και προϋπόθεση για χορήγηση άδειας διαμονής κ.α.). Στην Ολλανδία βέβαια τα λεφτά από τα παράβολα πάνε σε ένα Ταμείο ειδικό για ζητήματα Μετανάστευσης και δεν πάνε στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Άλλο παράδειγμα διάταξης – διακύβευμα και στο οποίο κάναμε συμμαχία με τους Ιταλούς ήταν το ζήτημα των συντρόφων, γιατί ήθελε αλλαγή ουσιαστικά του οικογενειακού δικαίου και αυτό ήταν και το επιχείρημα προς την Ε.Ε. όταν τέθηκε στην οικογενειακή επανένωση, ότι παιδιά έχουμε πρόβλημα, θα πρέπει να αλλάξει το οικογενειακό μας δίκαιο, αυτό δεν αποτελεί κοινοτική αρμοδιότητα....».*

<sup>254</sup> COM (2001) 127 final

<sup>255</sup> "...A long-term resident's EC residence permit shall be issued **free of charge** or against payment of a sum not exceeding the charges required of nationals for the issue of identity cards...". Στην υποσημείωση 3 σελίδα 10 MIGR 59/2001, έγγραφο 10698/01, **LIMITE**, Brussels 2 August 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 2 and 3 July 2001 αναφέρεται και το σκεπτικό της Ευρ. Επιτροπής έναντι της ανωτέρω διάταξης: "**...EL was opposed to the idea of issuing the residence permit referred to in paragraph 3 free of charge...**". Cion commented that paragraph 3 had used charges for identity cards as a guideline in order to avoid any difference in treatment between third-country nationals and EU citizens...". Προσωπικό Αρχείο, συνεντευξιαζόμενος (Α).

<sup>256</sup> COM (2004) 178 final

έπρεπε να υπερβαίνει το διοικητικό κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας. Όπως και στην περίπτωση της Οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία, έτσι και εδώ<sup>257</sup> εκφράστηκαν σοβαρές επιφυλάξεις από ελληνικής πλευράς<sup>258</sup> με την ίδια ακριβώς επιχειρηματολογία και σύμμαχο την Ολλανδία. Όπως φαίνεται και από το τελικό κείμενο της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ δεν υφίσταται καν άρθρο για παράβολα.

Άλλη περίπτωση εκτός των ανωτέρω η οποία κινούταν στα όρια των εθνικών της επιδιώξεων, προκαλώντας πάντοτε τις ελληνικές αντιρρήσεις, έχει να κάνει με διατάξεις οι οποίες προέβλεπαν οποιασδήποτε χρονικής διάρκειας όριο εντός του οποίου θα έπρεπε να εκδοθούν οι άδειες διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών. Δηλαδή όταν σε υπό διαμόρφωση Οδηγία, τεθόταν το ζήτημα του προσδιορισμού ενός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος (είτε αφορούσε σε μέρες ή σε μήνες) μέσα στο οποίο όφειλε το κράτος μέλος να εκδώσει τις συγκεκριμένες κατηγορίες αδειών διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, η Ελλάδα διατύπωνε επιφύλαξη. Ο λόγος ήταν ότι λόγω των εγγενών αδυναμιών των αρμοδίων υπηρεσιών έκδοσης αδειών διαμονής (αποκεντρωμένες διοικήσεις), πιθανόν να μην τηρούνταν αυτές οι χρονικές προθεσμίες.

Η Οδηγία σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, το άρθρο 8 § 2 της αρχικής πρότασης Οδηγίας, αναφερόταν στην υποχρέωση έκδοσης της σχετικής άδειας διαμονής εντός έξι μηνών από την ημερομηνία αίτησης. Η Ελλάδα, η Ολλανδία και

---

<sup>257</sup> Το θέμα της υποβολής επιφυλάξεων από ελληνικής πλευράς για τα παράβολα εμφανίζεται εκτός από αυτές τις δύο περιπτώσεις Οδηγιών που προαναφέραμε, για το υπό μελέτη χρονικό διάστημα και σε μια τρίτη περίπτωση, την Οδηγία 2011/98/ΕΕ «σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος», η οποία όμως δεν αποτελεί αντικείμενο έρευνας της παρούσας διατριβής.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EL:PDF>

<sup>258</sup> MIGR 49/2004, έγγραφο 10243/04, Brussels 22 June 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 13 May and 3 June 2004. Article 16, Fees: “...*Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred...*”. Σελίδα 15 υποσημείωση 1 αναφέρεται: “...EL and NL suggested deleting the second sentence of this provision...”. **The document has free access to the public:** <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10243.en04.pdf>

το Λουξεμβούργο, έθεσαν τις αντιρρήσεις τους.<sup>259</sup> Στο τελικό κείμενο της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ και στο αντίστοιχο άρθρο 7, παρέμεινε μεν το χρονικό διάστημα των έξι μηνών, αλλά προστέθηκε στην επόμενη παράγραφο η δυνατότητα στο κράτος μέλος, «σε εξαιρετικές περιπτώσεις οι οποίες σχετίζονται με την πολυπλοκότητα της περίπτωσης» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η διάταξη, να παραταθεί το χρονικό όριο των έξι μηνών. Είναι μια ξεκάθαρη περίπτωση συμβιβασμού (ευνοϊκού για την Ελλάδα), των κρατών μελών και της Επιτροπής Ε.Ε..

Στις επόμενες περιπτώσεις Οδηγιών όμως, τα χρονικά διαστήματα τα οποία επιχειρήθηκαν να τεθούν στις υπό διαμόρφωση διατάξεις ήταν εξαιρετικά ασφυκτικά για τις «αντοχές» του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. Στην περίπτωση της Οδηγίας για τις σπουδές (2004/114/ΕΚ) και στο άρθρο 7 της αρχικής πρότασης,<sup>260</sup> περί κινητικότητας των σπουδαστών,<sup>261</sup> αναφερόταν χαρακτηριστικά η υποχρέωση του τελευταίου κράτους, στο οποίο έχει μετακινηθεί ο σπουδαστής για να παρακολουθήσει πρόγραμμα σπουδών, να εκδώσει τη σχετική άδεια διαμονής εντός τριάντα ημερών από την ημερομηνία άσκησης της αίτησης χορήγησης.<sup>262</sup> Η Ελλάδα και η Γαλλία εξέθεσαν τις επιφυλάξεις τους για την προθεσμία των τριάντα ημερών. Στο τελικό κείμενο της εν λόγω Οδηγίας 2004/114/ΕΚ και στο αντίστοιχο άρθρο 8 περί κινητικότητας σπουδαστών δεν εμφανίζεται κανένα χρονικό διάστημα παρά μόνον η έκφραση «...γίνεται δεκτός από το δεύτερο αυτό

<sup>259</sup> “The competent national authorities shall examine the application within six months after it is lodged”. Η ελληνική θέση εμφανίζεται στην υποσημείωση 2 σελίδα 8, MIGR 59/2001, έγγραφο 10698/01, **LIMITE**, Brussels 2 August 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 2 and 3 July 2001. Προσωπικό Αρχείο, συνεντευξιαζόμενος (Α).

<sup>260</sup> COM(2002) 548 τελικό

<sup>261</sup> Σελίδα 7, υποσημείωση 1, Έγγραφο 5528/04, MIGR 2/04, Brussels, 2 February 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 14 and 15 January 2004. The document is accessible to the public on the above site of the Council of the E.U. (access to Council documents – Public register): [http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205528%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F04%2Fst05%2Fst05528\\_en04.pdf](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205528%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F04%2Fst05%2Fst05528_en04.pdf)

<sup>262</sup> Άρθρο 7 αρχικής πρότασης Οδηγίας, COM(2002) 548 τελικό, κινητικότητα σπουδαστών: «Υπήκοος τρίτης χώρας, κάτοχος άδειας διαμονής « σπουδαστής» εκδοθείσας από ένα κράτος μέλος, ο οποίος επιθυμεί είτε να παρακολουθήσει ένα μέρος του προγράμματος σπουδών το οποίο έχει αρχίσει, είτε να συμπληρώσει ολοκληρωμένο πρόγραμμα σπουδών με άλλο πρόγραμμα σπουδών σε άλλο κράτος μέλος, λαμβάνει από το τελευταίο αυτό κράτος, με την επιφύλαξη του άρθρου 11 παράγραφος 2, σημεία γ) και δ), και των άρθρων 15, 16 και 20 παράγραφος 2, **εντός προθεσμίας 30 ημερών από την υποβολή της αίτησής του**, άδεια διαμονής “σπουδαστής”...».

κράτος μέλος εντός χρονικής περιόδου που δεν κωλύει τη συνέχιση των συγκεκριμένων σπουδών...», η οποία οπωσδήποτε εξυπηρετεί τις ελληνικές αντιρρήσεις.

Στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ σχετικά με ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας (ερευνητές) και στο άρθρο 15 της αρχικής πρότασης<sup>263</sup> που αφορά στις διαδικαστικές εγγυήσεις, αναφερόταν χαρακτηριστικά η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών για έκδοση της αντίστοιχης άδειας διαμονής ερευνητή εντός τριάντα ημερών.<sup>264</sup> Η Ελλάδα, η Δανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ολλανδία, η Σουηδία εξέθεσαν τις αντιρρήσεις τους, τονίζοντας ότι ο καθορισμός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος στη διάταξη θα οδηγήσει σε διαδικασίες προσφυγών έναντι των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.<sup>265</sup> Όπως φαίνεται από το τελικό κείμενο της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ, στο αντίστοιχο άρθρο 15 περί διαδικαστικών εγγυήσεων, δεν υπάρχει καμία αναφορά σε τριάντα ημέρες, παρά μόνον η φράση «...το συντομότερο δυνατόν...».<sup>266</sup>

Παράδειγμα επίσης σταθερής στάσης σε όλες τις περιπτώσεις Οδηγιών αποτέλεσε η περίπτωση που αφορούσε στις ελληνικές αντιρρήσεις σε όλες τις φέρουσες διατάξεις περί της ρήτρας μη διακρίσεως υπηκόων τρίτων χωρών έναντι ημεδαπών (*“non discrimination clause”*). Στις διαπραγματεύσεις τόσο της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ των επί μακρόν

---

<sup>263</sup> COM(2004)178 τελικό

<sup>264</sup> Άρθρο 15 διαδικαστικές εγγυήσεις, COM(2004)178 τελικό, «...Οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους κοινοποιούν γραπτά στον αιτούντα, σύμφωνα με τις διαδικασίες κοινοποίησης που ισχύουν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο για το συγκεκριμένο ζήτημα, τις αποφάσεις που λαμβάνουν σχετικά με αίτηση εισδοχής ή ανανέωσης τίτλου διαμονής **το αργότερο εντός προθεσμίας 30 ημερών μετά την ημερομηνία της υποβολής της αίτησης...**».

<sup>265</sup> Υποσημείωση 3, σελίδα 14, MIGR 60, έγγραφο 11186/04, Brussels 8 July 2004, of Working Party on Migration and Expulsion on 1 July 2004: “...DE, EL, FR, IT, NL and SE indicated that it would be in favour of not mentioning a specific deadline, especially if failure to observe it could lead to redress procedures before the competent Courts...”. **Document accessible to public** / relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st11/st11186.en04.pdf>

<sup>266</sup> Article 15, Procedural safeguards: “...1. The competent authorities of the Member States shall adopt a decision on the complete application as soon as possible and, where appropriate, provide for accelerated procedures...”. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>



διαμενόντων (άρθρο 4 αρχικής πρότασης Οδηγίας) όσο και στην Οδηγία 2004/38/EK περί της ελεύθερης κυκλοφορίας (άρθρο 4 αρχικής πρότασης Οδηγίας), οι διατάξεις για την ίση εφαρμογή σε όλους (ημεδαπούς και υπηκόους τρίτης χώρας) των όσων προβλέπονται σε αυτές, συνάντησαν τις αντιρρήσεις τόσο της Ελλάδας όσο και της Γαλλίας και στις δύο περιπτώσεις Οδηγιών. Η σταθερή επιχειρηματολογία σε όλες τις Οδηγίες επί του προκειμένου ζητήματος, αφορούσε σε δύο άξονες: (α) ότι η εν λόγω ρήτρα αποτελεί γενική αρχή και ως τέτοια θα έπρεπε να αποτελεί μέρος του προοιμίου των Οδηγιών και όχι του διατακτικού μέρους και (β) θα έπρεπε να επιλεγεί ως νομική βάση για την αρχή μη διακρίσεων το άρθρο 13 της Συνθήκης Ε.Ε. και όχι το άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως επικαλούταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (CION). Τελικώς η επιχειρηματολογία αυτή υιοθετήθηκε και στις δύο περιπτώσεις και οι διατάξεις περί της αρχής μη διακρίσεως τέθηκαν στο προοίμιο των Οδηγιών.

Τελευταία περίπτωση όπου η σαφής αιτιολόγηση – ανεξαρτήτως σύναψης συμμαχιών – οδήγησε σε θετική έκβαση των ελληνικών επιδιώξεων, εμφανίζεται μόνον στις διαπραγματεύσεις της Οδηγίας (2005/71/EK) σχετικά με τους ερευνητές. Πρόκειται για το άρθρο 2 σημείο (β) της αρχικής πρότασης της Οδηγίας<sup>267</sup> που αφορά στον ορισμό του «ερευνητή υπηκόου τρίτης χώρας». Στη διάταξη αναφερόταν «...ως ερευνητής ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος κατέχει τίτλο μεταπτυχιακών σπουδών...».<sup>268</sup> Η Ελλάδα από τις πρώτες συνεδριάσεις έθεσε επιφύλαξη στην συγκεκριμένη διάταξη, τονίζοντας σαφώς ότι με βάση την εθνική της νομοθεσία, ως ερευνητής ορίζεται όποιος κατέχει διδακτορικό τίτλο σπουδών και όχι μεταπτυχιακού επιπέδου. Το αξιοσημείωτο είναι εδώ ότι κανένα άλλο κράτος δεν διατύπωσε ενστάσεις τουλάχιστον φανερές διότι οι επιδιώξεις ανάμεσα στα κράτη μέλη διαφέρουν. Ίσως και να

---

<sup>267</sup> COM (2004) 178 final

<sup>268</sup> Άρθρο 2 Ορισμοί, MIGR 34, έγγραφο 8838/04, Brussels 30 April 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004: «..... “Researcher” means a third country national **holding a postgraduate (master’s or equivalent) degree** admitted to the territory of a Member State of the European Union for the purposes of conducting a research project at a research organisation...». <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>



επιθυμούσαν κάποια εξ αυτών, την προσέλκυση ερευνητών υπηκόων τρίτων χωρών με αυξημένα τυπικά προσόντα, για να εργαστούν στον ερευνητικό τομέα των χωρών τους χωρίς την αναγκαία ύπαρξη διδακτορικού τίτλου.<sup>269</sup> Τούτο διαφαίνεται και από τις χλιαρές αντιρρήσεις της Γερμανίας (και της Αυστρίας) στο ίδιο σημείο<sup>270</sup> η οποία αναφέρει ουσιαστικά ότι για συγκεκριμένες περιπτώσεις έρευνας, δεν θα είχε αντίρρηση να αναγνωριζόταν η κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου ως προϋπόθεση χαρακτηρισμού ενός υπηκόου τρίτης χώρας ως ερευνητή. Η Ελλάδα από την άλλη πλευρά, χρησιμοποίησε ως επίσημη θέση, την επίκληση της αναντιστοιχίας της υπό διαμόρφωση διάταξης αυτού του ενωσιακού κανόνα με το εθνικό της δίκαιο. Είχε όμως προφανώς και εκείνη τις δικές της «ανησυχίες» οι οποίες άπτονταν πιθανών φαινομένων κατάχρησης (ανάδειξη κυκλωμάτων «παραγωγής» ερευνητών).

Από την επόμενη κιόλας συνεδρίαση<sup>271</sup> της Ομάδας Εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. (Μετανάστευση / Απομάκρυνση) στην οποία συζητείτο η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας, η συγκεκριμένη διατύπωση άλλαξε, αναφέροντας ξεκάθαρα την κατοχή διδακτορικού τίτλου<sup>272</sup> ως προϋπόθεση αναγνώρισης ενός υπηκόου τρίτης χώρας ως ερευνητή. Παρέμεινε δε, έως το τέλος και αποτελεί το άρθρο 2 σημείο (δ) του τελικού<sup>273</sup> κειμένου της Οδηγίας 2005/71/ΕΚ.

---

<sup>269</sup> Όπου αναφέρεται, προς αποφυγή παρεξηγήσεων, στο σημείο 6 του προοιμίου της εν λόγω Οδηγίας 2005/71/ΕΚ ότι: «...Implementation of this Directive should not encourage a “brain drain” from emerging or developing countries....».

<sup>270</sup> Υποσημείωση 2, σελίδα 3, MIGR 34, έγγραφο 8838/04, Brussels 30 April 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004. **Document free to public**, relevant link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st08/st08838.en04.pdf>

<sup>271</sup> Working Party on Migration and Expulsion on 13 May and 3 June 2004.

<sup>272</sup> Άρθρο 2 σημείο (β): «..... “Researcher” means a third country national holding an appropriate higher education qualification giving access to doctoral studies as determined by national law or administrative practice of the Member States....». MIGR 49, έγγραφο 10243/04, Brussels 22 June 2004 of Working Party on Migration and Expulsion on 13 May and 3 June 2004. Document free to public, relevant link here: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10243.en04.pdf>

<sup>273</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>

**(Γ) Το κριτήριο «διακύβευμα» (*high / low stakes*): Η σχέση διακυβεύματος των διατάξεων Οδηγιών → χρόνου υιοθέτησης Οδηγίας.**

Το κριτήριο αυτό προέκυψε στην πορεία της έρευνας. Η συγκριτική ανάλυση των Οδηγιών οδηγεί στη διαπίστωση ότι το διακύβευμα, δηλαδή η αντίληψη περί απειλής, την οποία ενέχουν οι διατάξεις κάθε πρότασης Οδηγίας για τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών, επηρεάζει χρονικά την τελική υιοθέτηση των Οδηγιών. Πιο απλά, η υιοθέτηση των Οδηγιών ήταν εξαιρετικά αργή σε περίπτωση που οι διατάξεις τους θεωρούνται ως «επικίνδυνες» για τα κράτη μέλη. Δηλαδή όταν οι ρυθμίσεις που αφορούν την «ομάδα-στόχος» μετανάστης, μπορεί με κάποιο τρόπο να θίγουν άμεσα εθνικές επιδιώξεις. Απειλή για τα εθνικά συμφέροντα αποτελούν οι διατάξεις οι οποίες δίδουν την εντύπωση ότι η υιοθέτησή τους ενδεχομένως προκαλέσει επιπτώσεις σε πολιτικό, οικονομικό (δημοσιονομικό κόστος) και κοινωνικό (πληθυσμιακή διάσταση ή εθνική αγορά εργασίας) επίπεδο.

Το εθνικό διακύβευμα διαφοροποιείται μεταξύ των κρατών μελών όπως και το εθνικό συμφέρον. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι κάθε κράτος-μέλος έχει διαφορετικές επιδιώξεις ανάλογα με το είδος της μετανάστευσης το οποίο το απασχολεί (κατηγορίες μεταναστών οι οποίοι διαμένουν ή μετακινούνται προς αυτά, π.χ. υψηλής ή χαμηλής εξειδίκευσης *“high/low skilled”*), με τις πιέσεις των μεταναστευτικών ροών τις οποίες δέχεται αλλά και ανάλογα με την ικανότητα του διοικητικού του μηχανισμού, τις ανάγκες της οικονομίας και της αγοράς εργασίας του κλπ.

Αντίθετα όσες περιπτώσεις Οδηγιών αφορούσαν κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίες δεν αποτελούσαν ιδιαίτερη απειλή και διακύβευμα για τα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών, τότε οι διαπραγματεύσεις στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου Ε.Ε. για την υιοθέτησή τους ολοκληρώνονταν ταχύτατα. Τούτο δύναται να εξαχθεί ως συμπέρασμα παρατηρώντας τον ακόλουθο Πίνακα:

<b>Πίνακας 11: Σχέση διακυβεύματος &amp; Χρόνου Υιοθέτησης Οδηγιών</b>				
	<b>Οδηγία</b>	<b>Ημ/νία Πρότασης Οδηγίας</b>	<b>Ημ/νία Πολιτικής Συμφωνίας</b>	<b>Αποτέλεσμα σε μήνες</b>
1.	Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (*)	01/12/1999, COM(1999) 638 final	27-28/02/2003, JHA COUNCIL	39,53
2.	Οδηγία 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμενόντες	13/3/2001, COM(2001) 127 final	05/6/2003, JHA COUNCIL	27,17
3.	Οδηγία 2004/38/EK σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών	23/5/2001, COM(2001) 257 final	05/12/2003, Κοινή θέση Συμβουλίου & Κοινοβουλίου	30,90
4.	Οδηγία 2004/114/EK σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία	07/10/2002, COM(2002) 548 final	30/4/2004, JHA COUNCIL	19,07
5.	Οδηγία 2005/71/EK σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας	16/3/2004, COM(2004) 178 final	19/11/2004, JHA COUNCIL	8,30
<b>Παρατηρήσεις:</b>				
(*) Στην Οδηγία Οικογενειακής Επανένωσης υπάρχει κενό συνεδριάσεων περίπου ενός έτους μεταξύ Μαρτίου 2000 – Ιανουαρίου 2001.				

Από τον Πίνακα 11 προκύπτει ότι στις τρεις πρώτες περιπτώσεις Οδηγιών (της οικογενειακής επανένωσης, των επί μακρόν διαμενόντων και της ελεύθερης κυκλοφορίας) οι διαπραγματεύσεις άργησαν χαρακτηριστικά να ολοκληρωθούν, κάθε μία βέβαια για τους δικούς της λόγους. Ακόμη και αν υπολογίσουμε το γεγονός ότι υπήρχε στην πρώτη περίπτωση Οδηγίας, της οικογενειακής επανένωσης, χρονικό κενό περί τους 11 μήνες κατά το οποίο δεν γίνονταν καθόλου συνεδριάσεις, το τελικό σύνολο σε μήνες μεταξύ το τριών πρώτων περιπτώσεων Οδηγιών είναι σχεδόν το ίδιο: 28,53 μήνες (39,53–11) για την οικογενειακή επανένωση, 27,12 μήνες για τη δεύτερη περίπτωση των επί μακρόν διαμενόντων και 30,90 μήνες για την τρίτη περίπτωση αυτή της ελεύθερης κυκλοφορίας. Αντίθετα οι δύο τελευταίες περιπτώσεις Οδηγιών (αυτές των σπουδών και των ερευνητών), ολοκληρώθηκαν σε ελάχιστο αριθμό συνεδριάσεων. Η μεν τέταρτη περίπτωση Οδηγίας περί σπουδών και λοιπών κατηγοριών σε 19,7 μήνες και η δε τελευταία περίπτωση, των ερευνητών, σε 8,30 μήνες.

Η εξήγηση για αυτή τη χρονική διαφορά έχει να κάνει κατά μεγάλο ποσοστό με το διακύβευμα το οποίο εμπεριέχουν οι διατάξεις τους και την κατηγορία υπηκόων τρίτων χωρών στην οποία απευθύνονται και λιγότερο σε άλλους συγκυριακούς παράγοντες.

Η Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση ήταν η πρώτη προσπάθεια υιοθέτησης ενωσιακού κεκτημένου για τη νόμιμη μετανάστευση. Όπως φαίνεται και από τον ανωτέρω Πίνακα, ξεκίνησε περίπου το 2000 και κατέληξε το 2003, διάστημα αρκετά μεγάλο σε σχέση με άλλες περιπτώσεις τις οποίες μελετήσαμε, όπως την τέταρτη και την πέμπτη Οδηγία (για τις σπουδές και τους ερευνητές υπηκόους τρίτης χώρας). Η καθυστέρηση αυτή, καθώς και το κενό συνεδριάσεων το οποίο παρατηρείται στη συγκεκριμένη περίπτωση Οδηγίας μεταξύ Μαρτίου 2000 και Ιανουαρίου 2001, μαρτυρούν τη διστακτικότητα την οποία επέδειξαν τα κράτη μέλη μεταξύ τους ή απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Υποδηλώνει επίσης, την έλλειψη βούλησης υπέρ της κοινοτικοποίησης. Της παραχώρησης μέρους της εθνικής τους αρμοδιότητας στα ζητήματα μετανάστευσης έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέραν όμως από τη καχυποψία, κρίσιμος παράγοντας ο οποίος προκαλούσε αυτή τη διστακτικότητα ήταν και το διακύβευμα το οποίο ενείχαν οι διατάξεις της Οδηγίας. Ο φόβος των κρατών μελών ότι ο αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στη χώρα τους θα υπερδιπλασιαστεί από την άσκηση του δικαιώματος ενός νομίμως διαμένοντος αλλοδαπού να συνενωθεί με την οικογένειά του, οδήγησε σε αρκετές παλινωδίες από πλευράς των κρατών μελών και σε αλλαγές του, πολύ φιλόδοξου, αρχικού σχεδίου Προτάσεως Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η υιοθέτηση του μετά από έντονες πιέσεις, τρία περίπου χρόνια μετά τις πρώτες διαπραγματεύσεις, ήταν το πρώτο σοβαρό “*crash test*” της διασύνδεσης διακυβεύματος και χρόνου υιοθέτησης ενωσιακού κανόνα.

Για την δεύτερη περίπτωση Οδηγίας, τους επί μακρόν διαμένοντες αλλά και την τρίτη περίπτωση ισχύουν πάνω κάτω τα ίδια, ως προς το διακύβευμα, σε σχέση με την πρώτη περίπτωση της οικογενειακής επανένωσης. Στην περίπτωση της Οδηγίας των επί μακρόν διαμενόντων, το διακύβευμα που είχαν να αντιμετωπίσουν τα κράτη μέλη, αφορούσε κυρίως στην παραχώρηση δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη σε τόσο «σύντομο» (για τα δεδομένα της εποχής εκείνης) χρονικό διάστημα, δηλαδή μετά πέντε έτη νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής. Το διακύβευμα αυτό επομένως ερμηνεύει τη διστακτικότητα στην υιοθέτηση της Οδηγίας αυτής, έστω και σε μικρότερο βαθμό σε σύγκριση με την πρώτη Οδηγία, ίσως διότι δεν συμμεριζόταν αυτόν τον «κίνδυνο» τόσο μεγάλος αριθμός κρατών μελών.

Η τρίτη περίπτωση Οδηγίας περί ελεύθερης κυκλοφορίας πολιτών Ε.Ε. και μελών οικογένειας τους, προξενούσε και αυτή με τη σειρά της δισταγμούς στα κράτη μέλη. Προκαλούσε ερωτηματικά η πιθανότητα της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών εντός χώρου Σένγκεν της Ε.Ε. χωρίς ουσιαστικούς ελέγχους (αφού αυτό επέβαλε η συνθήκη Σένγκεν). Η ανησυχία αυτή οφειλόταν κυρίως στο κλίμα τρόμου έναντι κάθε αλλογενούς στοιχείου, μετά την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου του 2001. Κινδύνευε έτσι να θιγεί ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της Ενωμένης Ευρώπης, που ήταν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ε.Ε. εντός χώρου Σένγκεν. Όμως δεν νοείται ελεύθερη διακίνηση προσώπων χωρίς την επέκταση του δικαιώματος αυτού και στους υπηκόους τρίτων χωρών. Μια Συνθήκη Σένγκεν μόνον για πολίτες των κρατών μελών της Ε.Ε. γρήγορα θα αποτελούσε κενό γράμμα. Ως εκ τούτου τα κράτη μέλη αναγκάστηκαν να ξεπεράσουν τους όποιους ενδοιασμούς και να υιοθετήσουν την Οδηγία με κάποια σχετική καθυστέρηση. Ένας άλλος παράγοντας χρονικής υστέρησης στην εν λόγω Οδηγία σχετίζεται και με διαδικαστικά ζητήματα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε.. Η εν λόγω Οδηγία ανήκε στον κύκλο θεμάτων περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας και έτσι συζητούνταν στις αντίστοιχες Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου, με διαφορετική (για την εποχή εκείνη) διαδικασία λήψης αποφάσεων (σε

συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), απ' ότι αν η διαπραγμάτευση αφορούσε ζήτημα νόμιμης μετανάστευσης (και άρα αποφασιστικό όργανο είναι μόνον το Συμβούλιο Ε.Ε. και απαιτείται ομοφωνία).

Οι τρεις πρώτες περιπτώσεις Οδηγιών, διαφέρουν ως προς το διακύβευμα που κάθε μία ενέχει, σε σχέση με τις δύο τελευταίες περιπτώσεις Οδηγιών, αυτές των σπουδών (και λοιπών κατηγοριών) αλλά και των ερευνητών. Στην περίπτωση των σπουδών η διαδικασία διαπραγμάτευσης και η υιοθέτηση της Οδηγίας ήταν εξαιρετικά σύντομη, προφανώς γιατί το διακύβευμα δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικό. Για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. δεν θεωρούνταν ως «απειλή» οι κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών στις οποίες αναφερόταν η εν λόγω Οδηγία (σπουδαστές, μαθητές, εθελοντές, ασκούμενοι με πρακτική άσκηση). Πόσο μάλλον όταν τελικώς μόνον για τους σπουδαστές ήταν υποχρεωτική η ενσωμάτωση τους<sup>274</sup> από τα κράτη μέλη, ενώ για τις υπόλοιπες κατηγορίες οι διατάξεις επαφίονταν στην διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών (δυνητικές διατάξεις), να ενσωματώσουν. Στην περίπτωση της Ελλάδας, επιλέχθηκε να ενσωματωθούν από τις δυνητικές κατηγορίες, αυτή των εθελοντών. Επομένως το χαμηλό διακύβευμα οδήγησε στην περίπτωση αυτή σε εξαιρετικά γρήγορα υιοθέτηση. Το ίδιο συνέβη και στην τελευταία περίπτωση Οδηγίας, αυτή των ερευνητών. Οι διαπραγματεύσεις και εδώ ολοκληρώθηκαν ταχύτατα. Δεν υπήρχε καμία διστακτικότητα από τα κράτη μέλη ως προς τον κίνδυνο που μπορεί να αποτελέσουν οι ερευνητές υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται στο έδαφος της Ε.Ε., μάλλον το αντίθετο, αφού το επιθυμούσαν υπό όρους και προϋποθέσεις.

---

<sup>274</sup> Το ζήτημα της δυνητικότητας ή υποχρεωτικότητας αυτών των κατηγοριών τέθηκε εκ νέου με την πρόταση Οδηγίας για την αναδιατύπωση (“recast”) της Οδηγίας των ερευνητών (2005/71/EK) και της Οδηγίας των σπουδαστών και λοιπών κατηγοριών (2004/114/EK). Αυτή τη στιγμή είναι υπό διαπραγμάτευση, η «*πρόταση σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την έμμισθη και την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (“au pair”)*». [COM(2013) 151 final], 25.3.2013.

Ένα θέμα το οποίο σχετίζεται με το διακύβευμα, είναι αυτό του συσχετισμού του με την ίδια τη φύση του αντικειμένου της μετανάστευσης. Δηλαδή η διστακτικότητα που δείχνουν τα κράτη μέλη να διευρύνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις εισροής υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί σημείο ταύτισης. Κανένα κράτος μέλος δεν επιθυμεί να γίνει διαλλακτικότερο στα ζητήματα της μετανάστευσης. Αυτό σημαίνει ότι ξεκινούν όλα τα κράτη μέλη υπό την ίδια αφετηρία που κάνει την επίτευξη συμβιβασμών ευκολότερη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Επομένως, το διακύβευμα, δηλαδή η αντίληψη περί απειλής των εθνικών συμφερόντων, ενώνει τα κράτη μέλη και ενέχει εκ των προτέρων μια “win-win” προοπτική.<sup>275</sup>

Ο συσχετισμός της έννοιας του διακυβεύματος και του χρόνου υιοθέτησης ενός υπό εκπόνηση κανόνα δικαίου της Ένωσης για τη νόμιμη μετανάστευση αυτομάτως παράγει ως αυτονόητη και τη διασύνδεση του τόσο με τον αντίστοιχο αριθμό συνεδριάσεων για κάθε περίπτωση Οδηγίας όσο και με τον αριθμό των συμμετεχόντων από πλευράς εθνικών διοικήσεων. Επομένως αυτοδικαίως συνάγεται, ότι στις περιπτώσεις Οδηγιών των οποίων καθυστέρησε η υιοθέτηση, ο αριθμός των συνεδριάσεων αλλά και των εκπροσώπων που συμμετείχαν ήταν μεγαλύτερος, φυσικά με τα ανάλογα οικονομικά βάρη για τα κράτη μέλη. Δυστυχώς δεν κατέστη δυνατό, να συγκεντρωθούν στοιχεία για τον ακριβή αριθμό συνεδριάσεων, τον αριθμό των συμμετεχόντων και επομένως το ανάλογο κόστος.

---

<sup>275</sup> Απόσπασμα συνεντευξιαζόμενου (B): «.....Εν γένει όμως, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι υπάρχουν διατάξεις μέσα σε κείμενα Οδηγιών οι οποίες να αποτελούν “κόκκινη γραμμή” για κάποια κράτη μέλη αλλά θεωρώ ότι πάντα στο τέλος πρυνταεύει η λογική. Υπήρχαν τέτοιες περιπτώσεις, ακόμη και στην περίοδο της ομοφωνίας των αποφάσεων όπως για παράδειγμα στην Οδηγία για την “μπλε κάρτα” (σ.σ. Οδηγία 2009/50/ΕΚ) όπου όλοι έβαλαν νερό στο κρασί τους για να προχωρήσει και να ολοκληρωθεί (δηλαδή όλοι επιδίωξαν να μην τραβήξουν τις επιφυλάξεις τους ως το τέλος, τραινάροντας την Οδηγία αρκετά χρόνια). Σήμερα αυτές οι διαδικασίες με τις επιφυλάξεις για αρκετό χρονικό διάστημα, δεν υφίστανται με την καθιέρωση της “συνήθους νομοθετικής διαδικασίας”. Σήμερα θέτοντας μια επιφύλαξη, αρπάζεις όσα περισσότερα μπορείς να πάρεις, αν από τις 10 επιδιώξεις – επιφυλάξεις σου καταφέρεις να πάρεις τις 7, θεωρείσαι ως “win - win situation” γιατί με το Κοινοβούλιο στη διαδικασία, δεν χρειάζεται να συμφωνήσουν όλα τα κράτη μέλη.....».

**(Δ) Το κριτήριο «θεσμική ανταπόκριση» των πολιτικό-διοικητικών δομών του εθνικού κράτους: Η σχέση της οργάνωσης των δομών μετανάστευσης στην Ελλάδα → επιτυχία υιοθέτησης εθνικών επιδιώξεων.**

Ένα τελευταίο οριζόντιο κριτήριο που είναι χρήσιμο για τη συγκριτική ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής των Οδηγιών τις οποίες μελετάμε, είναι αυτό που σχετίζεται με το εγχώριο πολιτικό-διοικητικό σύστημα, δηλαδή τις επιτελικές δομές μετανάστευσης στην Ελλάδα, τον τρόπο λειτουργίας και ανταπόκρισής τους κατά τη φάση διαμόρφωσης των Οδηγιών. Είναι καθαρά ποιοτικό κριτήριο, δύσκολο να μετρηθεί ενώ είναι και πολυπαραγοντικό, με την έννοια ότι πολλές ποιοτικές προϋποθέσεις τη στιγμή της διαπραγμάτευσης συνηγορούν ώστε να οδηγηθούμε στην παραδοχή ότι ο τρόπος λειτουργίας του συνέβαλε στην υιοθέτηση των εθνικών θέσεων.

Στο εν λόγω κριτήριο περιλαμβάνονται στοιχεία όπως ο συντονισμός τόσο σε οριζόντιο επίπεδο και κάθετο επίπεδο κατά τη φάση της διαπραγμάτευσης μιας Οδηγίας. Στο κεφάλαιο 2 της παρούσας μελέτης, αναπτύχθηκαν σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια αυτές οι δομές του πολιτικό-διοικητικού μας συστήματος καθώς και τα χαρακτηριστικά τους στοιχεία. Το κριτήριο αυτό, περιλαμβάνει επίσης τον εν γένει τρόπο λειτουργίας όλων των εθνικών δρώντων οι οποίοι εμπλέκονται στα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης. Περιλαμβάνει εξίσου ποιοτικά χαρακτηριστικά, όπως η στελέχωση της αρμόδιας υπηρεσίας με υψηλής εξειδίκευσης και προσόντων προσωπικό. Η εκπαίδευση και η εκπροσώπηση στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, αλλά και το επίπεδο «κοινωνικοποίησης» το οποίο λαμβάνει ο εκπρόσωπος κατά τη συμμετοχή του. Αυτά τα στοιχεία καθορίζουν και το βαθμό της διασύνδεσης αυτού του κριτηρίου με τα προηγούμενα που χρησιμοποιήθηκαν στην οριζόντια συγκριτική ανάλυση.



Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις Οδηγιών (σπουδών και ερευνητών) διαφαίνεται ένας υποτυπώδης συντονισμός, οριζόντιος ή κάθετος, πριν ή μετά τις συνεδριάσεις στην Ε.Ε., κατά τη φάση της διαπραγματεύσεως.<sup>276</sup> Αντίθετα στις τρεις πρώτες περιπτώσεις Οδηγιών (οικογενειακή επανένωση, επί μακρόν διαμένοντες, ελεύθερη κυκλοφορία) δεν εμφανίζεται τέτοιου τύπου συντονισμός. Το έλλειμμα ύπαρξης συντονιστικού οργάνου<sup>277</sup> σε υψηλό κυβερνητικό επίπεδο για τα ζητήματα της μετανάστευσης, καλυπτόταν από την εμπειρία και την τριβή των υπαλλήλων της διοίκησης με το σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής της Ε.Ε. (Ioakimidis 2000:11). Ο εισηγητής της αρμόδιας διοικητικής υπηρεσίας ο οποίος συμμετείχε στις διαπραγματεύσεις στις φαινόταν έχει τον ίδιο ρόλο με αυτόν ενός πρέσβη που επίσης μεταφέρει την εντολή του πολιτικού του προϊσταμένου, προσπαθεί να προασπίσει το εθνικό συμφέρον της χώρας που εκπροσωπεί, να μην υιοθετηθεί κάτι το οποίο θα δημιουργήσει τεράστια προβλήματα κατά την εφαρμογή του ή κάτι που αντιτίθεται στην εθνική του νομοθεσία ενώ ταυτόχρονα αναπτύσσει προσωπικές σχέσεις με τους εταίρους του και βάσει αυτών δημιουργεί συμμαχίες. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε στις συνεντεύξεις με τους υπαλλήλους οι οποίοι θήτευσαν στην ΜΕΑ Ε.Ε. ή με τους εισηγητές της αρμόδιας διοικητικής μονάδας «...κάποιες φορές αισθάνονταν μεγάλη την ευθύνη σαν να ήταν οι ίδιοι Υπουργοί Εσωτερικών απέναντι σε 26 άλλους ομολόγους τους....».<sup>278</sup>

Οριζόντιο συντονιστικό όργανο μεταναστευτικής πολιτικής τυπικά υφίσταται. Στο άρθρο 3 παρ. 1 Ν.3386/2005 αναφέρεται ότι «...Για το συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα συνιστάται Διυπουργική Επιτροπή...» ενώ στον πρόσφατα υιοθετηθέντα Ν.4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις»

<sup>276</sup> Η πραγματοποίηση διυπουργικών συσκέψεων στις δύο τελευταίες περιπτώσεις Οδηγιών προκύπτει ως γεγονός από τις Προσωπικές Συνεντεύξεις (Α), (Β), (Ε).

<sup>277</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α): «...Σε αμιγώς διοικητικό επίπεδο τώρα, η Γαλλία έχει ειδική μονάδα (αντίστοιχη με τη ΜΕΑ) στο γραφείο του Γάλλου Πρωθυπουργού. Συνεδριάζουν κάθε μέρα οι υπάλληλοι του Γραφείου με ημερήσια διάταξη την ίδια με αυτήν του COREPER. Οπότε ακολουθεί και ο ανάλογος συντονισμός των Υπηρεσιών τους, ο οποίος γίνεται από αυτή την μονάδα. Και γίνεται συνολικά δηλαδή επιλέγουν τη διαπραγματευτική τους στάση (δηλ. σε ποιες Οδηγίες ή Κανονισμούς θα τεθούν επιφυλάξεις για να πετύχουν αντίστοιχα αποτελέσματα)....».

<sup>278</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α).

<sup>279</sup> αναφέρεται στο άρθρο 130, στις ρυθμίσεις οργανωτικού χαρακτήρα, η σύσταση «Επιτροπής Συντονισμού Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης». Παρότι υφίσταται λοιπόν από το 2005, δεν λειτούργησε στην πράξη.

Το κενό της έλλειψης ενδοϋπουργικού ή διϋπουργικού συντονισμού<sup>280</sup> στις τρεις πρώτες περιπτώσεις Οδηγιών, καλύφθηκε και από άλλους οργανωσιακούς παράγοντες. Σε αυτούς θα αναφέραμε τον ρόλο του Υπουργείου Εξωτερικών το οποίο αρχικά αντιμετώπισε με έντονη διστακτικότητα τη μεταφορά αρμοδιότητας για τη νόμιμη μετανάστευση από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών. Αντιλαμβανόταν ότι δεν θα ήταν έτοιμο το τελευταίο να αναλάβει το βάρος της εκπροσώπησης, αλλά και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν, στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.. Τελικώς, ένα μεγάλο μέρος της ταχύτατης προσαρμογής, και δυνατότητας ανταπόκρισης σε σύντομο χρονικό διάστημα, των στελεχών του αρμόδιου Υπουργείου για τα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης, οφείλεται πρωτίστως στην αρωγή του

---

<sup>279</sup> Ν. 4251/2014 (ΦΕΚ 80/Α /01.04.2014), άρθρο 130: « (1) Για το συντονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής συνιστάται Επιτροπή, αποτελούμενη από τους Γενικούς Γραμματείς, με αναπληρωτές τους αρμόδιους Γενικούς Διευθυντές, των Υπουργείων Εσωτερικών, Εξωτερικών, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Υγείας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Ναυτιλίας και Αιγαίου και τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, η οποία συνέρχεται, όποτε κρίνεται τούτο απαραίτητο με πρωτοβουλία του Γενικού Γραμματέα Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής για ζητήματα που αφορούν στη νόμιμη μετανάστευση ή του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη για ζητήματα που αφορούν ζητήματα παράνομης μετανάστευσης, ασύλου προσφύγων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας. (2) Έργο της Επιτροπής είναι η επεξεργασία θεμάτων μετανάστευσης (νόμιμης και παράνομης) και ένταξης, με βάση την εξελικτική πορεία του φαινομένου, η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών με σκοπό το συντονισμό των κατά περίπτωση εμπλεκόμενων φορέων, η παρακολούθηση του έργου τους και η εισήγηση μέτρων θεσμικού και τεχνικού χαρακτήρα στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό προς την κατεύθυνση αποτελεσματικής αντιμετώπισης των σχετικών ζητημάτων».

<sup>280</sup> Από μελέτη του ΔΕΕ αναφορικά με το ζήτημα του συντονισμού στην ελληνική δημόσια διοίκηση, συγκρατούμε: «.....Έτσι, διαπιστώθηκε ότι, άλλο Υπουργείο συντονίζει την διαμόρφωση των Κοινοτικών υποθέσεων μέσω του Γραφείου Υπουργού και παρέχει τη δυνατότητα για διαμόρφωση των θέσεων, κατά βάση, στις κάθετες Διευθύνσεις του Υπουργείου (π.χ. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), ενώ άλλο, διαθέτει μία Διεύθυνση για τις Ευρωπαϊκές υποθέσεις (π.χ. ΥΠ.ΟΙ.Ο., Υπουργείο Πολιτισμού) ή μία εξ ολοκλήρου νέα δομή, όπως τις Διαχειριστικές Αρχές (Δ.Α.) μέσω των οποίων παρακολουθεί τις Κοινοτικές ενισχύσεις (π.χ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υ.Π.Α.Α.Τ.), κ.ά.. Η έλλειψη οργανωμένων διοικητικών μονάδων στις Υπουργικές δομές με σαφή αποστολή, οδηγεί σε δυσλειτουργίες κατά την επικοινωνία, οριζόντια και κάθετα, τόσο σε ενδοϋπουργικό, όσο και σε διϋπουργικό επίπεδο, εννοώντας τον χαμηλό βαθμό συντονισμού.....».

**Διοικητική Ενημέρωση. Τεύχος 38. Ιούλιος – Αύγουστος – Σεπτέμβριος 2006. Θέμα Έρευνας: «Η διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη λειτουργία έξι Υπουργείων».** Επιτροπή Εθνική Διοίκηση & Ε.Ε. Διοικητικού Επιμελητηρίου – Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων (Δ.Ε.Ε.): Μ. Ραμματά, Π. Νταής, Σ. Ζουρντού, Ε. Μαρκουλάκη, Μ. Χαχαριδάκη, Ν. Βιτσεντζάτος, Α. Ψαράκης

Υπουργείου Εξωτερικών αλλά και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Η Ελληνική Προεδρία του 2003 η οποία ακολούθησε την εποχή που συζητούνταν (σε διαφορετικά βέβαια στάδια) οι τρεις πρώτες περιπτώσεις Οδηγιών, αποτέλεσε το σημείο τομής και το ορόσημο για την πλήρη εξοικείωση των εκπροσώπων της ελληνικής διοίκησης μετανάστευσης με τις δομές της Ένωσης. Η Προεδρία βοήθησε μέσω της τακτικής (συνεχόμενες συνεδριάσεις) συμμετοχής στην εγκαθίδρυση διαπροσωπικών σχέσεων με τους εκπροσώπους άλλων κρατών βοηθώντας στην σύναψη συμμαχιών για την προώθηση των ελληνικών επιδιώξεων.

### **3.3. Σύνοψη και Συμπεράσματα της Συγκριτικής Ανάλυσης**

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρήθηκε η οριζόντια συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων Οδηγιών τις οποίες πραγματεύεται η παρούσα έρευνα, με σκοπό να ελεγχθούν τα συμπεράσματα τα οποία προέκυψαν από την κατ' ιδίαν μελέτη αυτών και να αξιολογηθούν μέσω της παρατήρησης των ομοιοτήτων και διαφορών τους. Μελετώντας τον τρόπο με τον οποίο η Ελλάδα κατάφερε να ασκήσει επιρροή κατά τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής εντοπίστηκαν οι “win-win” παρεμβάσεις της. Στο ερώτημα «πώς επηρέασε» τις τελικές ρυθμίσεις προστέθηκε το «γιατί κατάφερε να επηρεάσει». Ποιες δηλαδή ήταν οι προϋποθέσεις και οι παράγοντες που συνέβαλαν ώστε να επιτύχει να προωθήσει τις θέσεις τις οποίες την ενδιέφεραν κατά τη φάση της διαπραγμάτευσης των Οδηγιών.

Η ανάλυση των αιτιών καταλήγει σε τέσσερις παράγοντες που διαπλέκονται, επικαλύπτονται και αλληλοτροφοδοτούνται ή συμπληρώνονται. Η σύναψη συμμαχιών με άλλα κράτη μέλη είναι αναμφισβήτητα πολύ σημαντική (πρώτος παράγοντας). Παράλληλα όμως –και για να είναι δυνατή– πρέπει να ισχύσουν και κάποιες άλλες προϋποθέσεις: συνεπής και σταθερή υποστήριξη των εθνικών θέσεων, με σαφή επιχειρηματολογία και τεκμηρίωση (δεύτερος παράγοντας) αλλά και ένα στοιχειωδώς λειτουργικό εγχώριο διοικητικό περιβάλλον στο

πλαίσιο του οποίου μπορεί να διαμορφωθεί η διαπραγματευτική τακτική. Αλλά και η σοβαρότητα του διακυβεύματος μιας διάταξης (τρίτος παράγοντας) για τη χώρα (αλλά και για άλλα κ/μ με τα οποία μπορεί έτσι να συγκλίνουν σε παρόμοιες θέσεις) παίζει σημαντικό ρόλο. Ειδικότερα προκαλεί τις αντοχές του πολιτικό- διοικητικού συστήματος και απαιτεί συντονισμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Όσο πιο συντονισμένη και οργανωμένη εμφανίζεται λοιπόν η εγχώρια διοίκηση (τέταρτος παράγοντας), τόσο καλύτερες είναι οι προϋποθέσεις για επιτυχή διαπραγμάτευση.

Επομένως ένα από τα πρώτα γενικά συμπεράσματα τα οποία μπορεί να εξαχθεί από τη συγκριτική ανάλυση είναι ότι **οι προϋποθέσεις για επιτυχή προώθηση των ελληνικών θέσεων στη φάση διαμόρφωσης ενωσιακού κανόνα είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους και λειτουργούν σωρευτικά.**

Περαιτέρω ζήτημα που συνήθως αναφέρεται ως παράγων επιτυχίας στη διαπραγμάτευση είναι αυτό της διεθνούς ισχύος ενός κράτους. Οι διαπραγματεύσεις για την έκδοση ενωσιακού κεκτημένου μετανάστευσης σαφώς και ομοιάζουν με τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις σε διεθνείς οργανισμούς (Telo 2009:329), οι οποίες καθορίζονται επί τη βάση κανόνων διεθνούς δικαίου (Couloumbis and Wolfe 1990:167) και στηρίζονται στην έννοια της διεθνούς ισχύος (Dougherty and Pfaltzgraff 1992:118). Η παραδοσιακή έννοια της ισχύος στις διεθνείς σχέσεις αφορά το σύνολο των μέσων – δυνατοτήτων (οικονομικών, πολιτικών, στρατιωτικών, δημογραφικών) που διαθέτει ένα κράτος προκειμένου να προωθήσει τα εθνικά του συμφέροντα (Wolfgang Deutsch 1968:1-214). Η διάσταση της διαπραγματευτικής ισχύος ως απόρροια της διεθνούς ισχύος ενός κράτους μέλους, υφίσταται και στην περίπτωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, ειδικά με το παλιό σύστημα λήψης αποφάσεων. Η σημασία του όμως είναι σχετική.

Το ζήτημα της μετανάστευσης, εξαιτίας της φύσης του, είναι αρκετά πολύπλοκο για να αντιμετωπιστεί με όρους «ισχυρού – αδύναμου» κράτους. Τα κράτη συναθροίζονται κάτω από κοινές οριζόντιες επιδιώξεις, όπως τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης<sup>281</sup> ή την οριοθέτηση του πεδίου της νόμιμης μετανάστευσης<sup>282</sup> και συχνά μπορεί να εκκινούν από κοινή αφετηρία. Έτσι οι συμβιβασμοί είναι ευκολότεροι. Στις διαπραγματεύσεις για την άσκηση ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, δεν προκύπτει σαφώς ζήτημα διαχωρισμού των κρατών μελών σε «μικρά» ή «μεγάλα». Άλλωστε, με βάση οικονομικά κριτήρια, μικρό μπορεί να είναι ένα κράτος το οποίο δεν κάνει εμπορικές συναλλαγές, όμως μπορεί να ενδιαφέρεται περισσότερο να υπερασπιστεί την ασφάλειά του (Handel 1990:70). Αν πάλι κριτήριο είναι οι ψήφοι στο Συμβούλιο των Ηνωμένων Εθνών, μικρό κράτος μπορεί να θεωρηθεί και η Ισπανία ή η Ολλανδία (Amstrup 1976:165).

Το πεδίο διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής, εξαιτίας της ιδιομορφίας του, έχει να επιδείξει παραδείγματα υιοθέτησης εθνικών επιδιώξεων, ως αποτέλεσμα σύναψης συμμαχιών, άλλοτε με «ισχυρά» κράτη, βάσει κριτηρίου διεθνούς ισχύος, δηλαδή τις λεγόμενες παραδοσιακές δυνάμεις της Ε.Ε. (Γερμανία και Γαλλία) άλλοτε με «μη ισχυρά κράτη». Η αμυντική στάση ενός «μικρομεσαίου» κράτους όπως η Ελλάδα μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα όπως προκύπτει από την παρούσα ανάλυση<sup>283</sup> και να αξιοποιήσει την ευκαιρία της συμμετοχής στις διαπραγματεύσεις για να προωθήσει τις θέσεις της. Βέβαια, οι σοβαρές διαπραγματευτικές κρίσεις ειδικά στις πρώτες Οδηγίες απέδειξαν ότι *«η εμφάνιση νικητριών συμμαχιών – συνασπισμών κυρίως από τα μεγάλα κράτη μέλη της Ε.Ε. είναι αναγκαία προϋπόθεση για την*

<sup>281</sup> «Είναι πιο εύκολο τα κράτη να οριοθετήσουν τι δεν θέλουν, δηλαδή τους παράνομους μετανάστες, παρά τι θέλουν, δηλαδή τους νόμιμους». (Papaigianni 2006:217).

<sup>282</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Δ): «...Αλλά και γενικότερα δεν υπάρχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από πλευράς κ-μ για τη νόμιμη μετανάστευση. Αυτό διαφάνηκε στη συζήτηση στο τελευταίο ΔΕΥ Δεκεμβρίου 2012, για την ενδιάμεση αξιολόγηση Προγράμματος Στοκχόλμης, όπου μόνο τρία κ-μ αναφέρθηκαν στη νόμιμη μετανάστευση για διαφορετικούς λόγους (Σουηδία, Ιταλία, Ελλάδα)».

<sup>283</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «...Αν έπαιξε ρόλο με ποιον κάνεις συμμαχία για να περάσεις κάτι; Ναι, όταν έχεις κάτι “όχι τόσο ουσιαστικό” να διεκδικήσεις και το οποίο το υποστήριζε και η Γερμανία, τότε η Προεδρία σίγουρα το ενσωμάτωνε στο κείμενο της. Στα πιο “δύσκολα” ζητήματα, έπρεπε να βρεθούν συμβιβαστικές προτάσεις δεδομένης και της ύπαρξης ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων τότε για τα ζητήματα της νόμιμης μετανάστευσης.....»

απαιτούμενη θεσμική υιοθέτηση των ευρωπαϊκών πολιτικών<sup>284</sup> «εξευρωπαϊσμός μέσω θεσμικής συμμόρφωσης – “institutional compliance”» (Dimitrova and Steunenberg 2000:203). Όταν αυτές οι συμμαχίες απουσιάζουν, επιλέγεται ως τρόπος επίλυσης της διαπραγματευτικής κρίσης, η υιοθέτηση πολλών δυνητικών διατάξεων στα νομικά κείμενα της Ένωσης, με ότι αυτό συνεπάγεται για τη νομική τους μορφή.

Τέλος, το ζήτημα της σύναψης συμμαχιών ως παράγων αποτελεσματικής προώθησης των εθνικών θέσεων, ενσωματώνει στο περιεχόμενο του, τόσο τυπικές όσο και άτυπες μορφές διαπραγματεύσεων και «συνεννοήσεων». Ειδικά η διαδικασία λήψης αποφάσεων με βάση την ομοφωνία και την επιβολή βέτο, ευνοούσε τέτοια φαινόμενα «παζαριού» (“bargaining”) μεταξύ των κρατών μελών (Borzel 2003:4). Αυτές οι άτυπες μορφές διαπραγματεύσεων καθορίζονταν και από παράγοντες που σχετιζόνταν με την «κοινωνικοποίηση της συμμετοχής» (Radaelli 2004:5), τις διαπροσωπικές σχέσεις με τους ομολόγους των κ/μ που σχηματίζονται από την τακτική εκπροσώπηση, ακόμη και το σχετικό “lobbying” (Van Keulen 2003:14) με τους εκπροσώπους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (της CION και του Συμβουλίου Ε.Ε.).

Αρα, ως δεύτερο γενικό συμπέρασμα, μπορεί να εξαχθεί το ότι στην διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ένα κράτος με χαμηλό δείκτη διεθνούς ισχύος, μπορεί να συμμετέχει ενεργά σε πολυμερείς διαπραγματεύσεις, να συνάπτει συμμαχίες, να προωθεί τις επιδιώξεις του, να επηρεάζει. **Επομένως, στο ευρωπαϊκό σύστημα παραγωγής πολιτικής ο «μύθος» περί «μικρού» και αδύναμου**

---

<sup>284</sup> Από τη διαδικασία υιοθέτησης ενωσιακών κανόνων της Ε.Ε. συναντούμε περιπτώσεις όπου 13 χώρες ήταν υπέρ μιας διάταξης και 2 χώρες (Γερμανία – Αυστρία) να είναι εναντίον και η Ευρ. Επιτροπή ή η Ομάδα Εργασίας Συμβουλίου να επιχειρεί αλλάξει τη διάταξη για να ικανοποιήσει αυτές τις 2 χώρες. Τέτοια περίπτωση η υπόθεση C-540/03 του ΔΕΚ όπου προσέφυγε το Ε.Κ. κατά του Συμβουλίου: Case C-540/03, “European Parliament v Council of the European Union (Immigration policy – Right to family reunification of minor children of third country nationals – Directive 2003/86/EC – Protection of fundamental rights – Right to respect for family life – Obligation to have regard to the interests of minor children)”.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0540:EN:HTML>

**κράτους υποτιμά τις δυνατότητες υπό προϋποθέσεις να προωθηθούν εθνικές θέσεις σε συνεργασία με άλλους εταίρους.**

Βέβαια η βαρύτητα των παρεμβάσεων μπορεί να ποικίλλει. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι σημαντικότερες επιτυχείς παρεμβάσεις της, οι οποίες υιοθετήθηκαν από τα τελικά κείμενα των υπό μελέτη Οδηγιών, δεν επέφεραν αλλαγές στους σκοπούς και την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά στις «τιμές των μέσων», δηλαδή σε μικρο-επίπεδο. Συσχετίζοντας αυτές τις ελληνικές παρεμβάσεις με την κλίμακα του P. Hall (η οποία αφορά σε οικονομικές μεταρρυθμίσεις)<sup>285</sup> θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι αλλαγές τις οποίες επέφεραν ανήκουν στο «πρώτο *“minimum”* επίπεδο με ικανοποιητικά αυξητική (*“incremental”*) τάση, αλλά περισσότερο συνηθισμένη διαδικασία παραγωγής πολιτικής» (Hall P. 1993:280). Άλλωστε στην υπό συζήτηση αιζέντα βρίσκονταν οι όροι της νόμιμης μετανάστευσης, περισσότερο ή λιγότερο περιοριστικοί και τα αντίστοιχα «φίλτρα» (τιμές μέσων πολιτικής).

Μια «μικρή» χώρα μέλος της Ε.Ε. για να σταθεί στο παιχνίδι των διαπραγματεύσεων στις Βρυξέλλες, θα πρέπει πάντως να έχει καλά επιχειρήματα (Hanf 1997:193). Άρα η σύνδεση του κριτηρίου της επίτευξης συμμαχιών ως παράγοντα επιτυχούς προώθησης, με το κριτήριο της «σαφούς επιχειρηματολογίας» είναι κάτι παραπάνω από εμφανές. Η έμφαση στο κριτήριο της σύναψης συμμαχίας, σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχε σαφής επιχειρηματολογία στις

---

<sup>285</sup> Ο Peter Hall (1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain στο: Comparative Politics, 3, Vol. 25, σ. 275-296*), αναφέρει τρία επίπεδα αλλαγών - οικονομικών μεταρρυθμίσεων στην Αγγλία την περίοδο 1970-1989. Με βάση αυτή την κλίμακα, υφίσταται **ένα πρώτο *minimum* επίπεδο αλλαγών** το οποίο αφορά σε μια ικανοποιητικά αυξητική και περισσότερο συνηθισμένη λήψη αποφάσεων κατά την παραγωγική διαδικασία πολιτικής (αλλαγές στις τιμές των μέσων ενώ τα ίδια τα μέσα και οι στόχοι πολιτικής παραμένουν αναλλοίωτα). **Το δεύτερο επίπεδο αλλαγών** αφορά ένα βήμα παρακάτω στην κατεύθυνση της στρατηγικής δράσης, σε αυτήν της αλλαγής των μέσων πολιτικής (*“instruments of policy”*) ενώ οι σκοποί παραμένουν οι ίδιοι και **το τρίτο επίπεδο αλλαγών** (περισσότερο σπάνιο) αφορά σε θεαματικές παρεμβάσεις, σε μια συνολική μετατόπιση μέσων και σκοπών, αλλάζοντας τους όρους ενός δοθέντος πολιτικού παραδείγματος. Στην περίπτωση της παρούσας διατριβής, οι επιρροές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης επί της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, με βάση την ανωτέρω κλίμακα, αντιστοιχίζονται στο πρώτο επίπεδο, αυτών της συνήθους συνέχειας (*“broad continuities”*) στη διαδικασία παραγωγής πολιτικής.

απόψεις της ελληνικής πλευράς. Αντίστροφα τώρα, η «καθαρότητα» των απόψεων των ελληνικών επιχειρημάτων δεν σημαίνει επίσης ότι από μόνη της αρκούσε για την όποια θετική έκβασή τους. Έννοιες όπως η «σαφήνεια» ή η «σταθερότητα» συνδέουν είναι συμπληρωματικά και συναποτελούν έναν από τους κρίσιμους παράγοντες. Η σαφής και σταθερή επιχειρηματολογία υποδηλώνει ταυτόχρονα το επίπεδο λειτουργίας του εγχώριου πολιτικό-διοικητικού συστήματος κατά τη διαδικασία της πολυμερούς διαπραγμάτευσης. Μπορεί πάντως να υποστηριχθεί ότι η αμυντική στάση την οποία τηρεί η Ελλάδα στις διαπραγματεύσεις οφείλεται ενδεχομένως και σε ορισμένο βαθμό στην αναντιστοιχία (*“policy misfit”*) του εγχώριου προτύπου οργάνωσης και άσκησης πολιτικής με το οικονομικό-διοικητικό και κοινωνικό πρότυπο οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Knill and Lenschow 1998:595).

Επομένως είναι δυνατόν να εξαχθεί ως συμπέρασμα ότι η **σαφήνεια, η συνοχή και η σταθερότητα της επιχειρηματολογίας των ελληνικών θέσεων διαμορφώνει το πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής και των διαπραγματευτικών ορίων κατά τη διαδικασία υιοθέτησης ενωσιακών κανόνων, καθορίζοντας την έκβαση των επιδιώξεων αυτών**. Επίσης, η διαρκής ενασχόληση και τριβή με τις διαδικασίες παραγωγής ενωσιακού κεκτημένου οδηγεί σε μια εξίσου σημαντική παρατήρηση. Ότι η **«κοινωνικοποίηση» δια της συμμετοχής και η τακτική εκπροσώπηση στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, διαμορφώνει διαπροσωπικές συνθήκες και δίκτυα που βοηθούν στην προώθηση των εθνικών επιδιώξεων**.

Το ζήτημα της φύσης του διακυβεύματος, της αντίληψης περί απειλής των διατάξεων των υπό διαμόρφωση κανόνων δικαίου και ο αντίκτυπος στον χρόνο υιοθέτησής του, προέκυψε στην πορεία της έρευνας μέσα από την συγκριτική παρατήρηση των Οδηγιών. Στις περιπτώσεις που εξετάστηκαν, δεν αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την θετική έκβαση των επιδιώξεων, όπως οι υπόλοιποι παράγοντες αλλά αποτελεί



χαρακτηριστικό το οποίο ομαδοποιεί περιπτώσεις Οδηγιών μεταξύ τους (τρεις πρώτες Οδηγίες) έναντι των άλλων (δύο τελευταίες Οδηγίες). Παρατηρήθηκε δηλαδή ότι όταν οι διατάξεις του υπό εκπόνηση κανόνα δικαίου θεωρούνταν από πλευράς των κρατών μελών ότι θα μπορούσαν να απειλούν άλλα συμφέροντά τους, κυρίως σε σχέση με την αγορά εργασίας (μαζική εισροή υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους), τότε αυτός ο ενωσιακός κανόνας καθυστερούσε να υιοθετηθεί. Τούτο απεδείχθη χαρακτηριστικά στον Πίνακα 6 ο οποίος συνοψίζει τη σχέση διακυβεύματος και χρόνου υιοθέτησης μιας Οδηγίας.

Εμβαθύνοντας όμως περισσότερο στο κριτήριο του διακυβεύματος ως παράγοντα ο οποίος εισάγει διαφοροποιήσεις στις περιπτώσεις Οδηγιών που μελετήθηκαν, παρατηρούμε ότι η αντίληψη της απειλής την οποία ενέχει το διακύβευμα μιας διάταξης, διαμορφώνεται και από άλλους παράγοντες, οι οποίοι αποτυπώνονται ως διστακτικότητα από πλευράς των κρατών μελών της Ε.Ε. και επηρεάζουν τον χρόνο υιοθέτησης των Οδηγιών. Ωστόσο, η «συγκυρία», με την μορφή ενδεχομένως ενός έκτακτου γεγονότος ή ως φέρουσα κατάσταση σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο σε ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο,<sup>286</sup> μπορεί να αποτελέσει άλλοτε παράγοντα επίσπευσης των γεγονότων και άλλοτε αιτία κωλυσιεργίας. Αποτελεί με αυτή την έννοια συστατικό στοιχείο του διακυβεύματος το οποίο μπορεί να προκαλέσει διστακτικότητα στην αντίδραση των κρατών μελών και χρονική υστέρηση στις

---

<sup>286</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «.....Αν αποτελούν τώρα κάποιες Οδηγίες ένα διακύβευμα, με επακόλουθα στην διαπραγμάτευση ή στην εφαρμογή σε σχέση με άλλες, όντως ισχύει αυτό, π.χ. ερευνητές και σπουδές, όπου η διαπραγμάτευση – κλείσιμο ήταν πιο “εύπεπτη” σε σχέση με τις υπόλοιπες, (για την Ελλάδα) αλλά το “κλείσιμο” των Οδηγιών είναι παράλληλα και ζήτημα συγκυριών. Οι πρώτες 2 Οδηγίες (επί μακρόν διαμένοντες και οικογενειακή επανένωση) συμπέσανε με την ύπαρξη του Ν. 2910/2001, ως το ισχύον τότε νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα. Με δεδομένο ότι η πολιτική ηγεσία και η ελληνική δημόσια διοίκηση είχε στο πίσω μέρος του μυαλού της το να μην “πειραχθεί” πολύ η ελληνική νομοθεσία με την υιοθέτηση των Οδηγιών, αυτό από μόνο του προκάλεσε δυσκολίες στην διαπραγμάτευση και στην τελική υιοθέτηση. Μη ξεχνάμε ότι ήταν και τα πρώτα νομοθετήματα της Ε.Ε. στο πεδίο της νόμιμης μετανάστευσης χωρίς πρότερη εμπειρία (ήταν το μοντέλο). Εν ολίγοις η δυσκολία έγκειται και στο γεγονός ότι προϋπήρχε ο νόμος (εθνικό δίκαιο) πριν το κλείσιμο των Οδηγιών και επιχειρήθηκε να προσαρμοστούν οι Οδηγίες στον Νόμο και όχι το αντίστροφο. Ενώ ο Νόμος 3386/2005 μεταγενέστερος των Οδηγιών αυτών, στηρίχθηκε σε αυτές, δημιουργήθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να ενσωματώσει και τις 2 αυτές Οδηγίες, προσπάθησε να κλείσει οποιοδήποτε πρόβλημα παρουσιαζόταν με τον Ν.2910/2001 ως προς αυτές και γενικότερα προσέχθηκε το ζήτημα των Οδηγιών περισσότερο, γι αυτό και στις επόμενες προτάσεις Οδηγιών, δεν υπήρχε τόσο μεγάλη δυσκολία.....».

διαπραγματεύσεις ενός ενωσιακού κανόνα. Τέτοια παραδείγματα είναι: Ένα τραγικό γεγονός με αρκετούς νεκρούς, όπως οι ταραχές (το 2005 και το 2013) στους ισπανικούς αυτόνομους θύλακες Θέουτα και Μελίγια<sup>287</sup> στη Βόρειο Αφρική, με την συγκέντρωση εκεί μεταναστών απ όλη την Αφρική, οι οποίοι ήθελαν να περάσουν στην Ισπανία. Ένα πολύνεκρο δυστύχημα με αρκετούς λαθρομετανάστες σε ανοικτή θάλασσα (2013 Λαμπεντούζα). Αυτά μπορούν να επαναοριοθετήσουν την αντίληψη για το μέγεθος του διακυβεύματος και άλλοτε να οδηγήσουν σε επίσπευση των δράσεων για την αντιμετώπιση των θεμάτων μετανάστευσης (παράνομη και νόμιμη), άλλοτε να οδηγήσουν σε μη-δράση (“*non-action*”) και διστακτικότητα ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Ένα συγκυριακό γεγονός δηλαδή, μπορεί να λειτουργήσει ως «κρίσιμο σταυροδρόμι» “*critical juncture*” (Carocchia and Kelemen 2007:342), να εντείνει το μέγεθος του κινδύνου και να ενισχύσει την κρισιμότητα του διακυβεύματος μιας πρότασης Οδηγίας που συζητείται εκεί την στιγμή. Μπορεί μάλιστα να εκτρέψει από την προκαθορισμένη πορεία υιοθέτησης (“*path dependence*”, Pierson 2000:251), επηρεάζοντας τις ως τότε συμμαχίες ανάμεσα στα κράτη μέλη, ή ακόμη και να προκαλέσει διακοπή των διαπραγματεύσεων για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Η συγκυρία μπορεί επίσης να επηρεάσει και το ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο διεξάγεται η διαπραγμάτευση. Τέτοιο παράδειγμα, το οποίο όμως εκφεύγει της χρονικής περιόδου την οποία αναλύουμε, αποτελεί η δημοσιονομική κρίση (από το 2008 κ.ε.) στην Ευρώπη. Πλήττοντας περισσότερο τις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, επηρεάζει τον τρόπο αντίδρασης των εθνικών κυβερνήσεων έναντι της εκπροσώπησης στα θεσμικά όργανα της Ένωσης (περιστολές δαπανών), ενώ αλλάζει και τους πολιτικούς ή οικονομικούς συσχετισμούς μεταξύ των κρατών μελών εντός της Ε.Ε..

Επομένως το στοιχείο του διακυβεύματος θα λέγαμε ότι «προδίδει» τρόπον τινά κάποιες από τις αδυναμίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διστακτικότητα, είτε λόγω των πιθανολογούμενων αρνητικών συνεπειών του ενωσιακού κανόνα για τα κράτη μέλη, είτε λόγω συγκυριακού

---

<sup>287</sup> <http://www.e-archimedes.gr/slideindex/item/4188->

γεγονότος, επαναφέρει στην επιφάνεια τη διαμάχη αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην Ε.Ε. και στα κράτη μέλη για τη δημόσια πολιτική μετανάστευσης. Επαναφέρει δηλαδή τη συζήτηση περί του θεσμικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών. Βεβαίως η ταύτιση αυτού του θεσμικού ελλείμματος με το «δημοκρατικό έλλειμμα» είναι κάτι το οποίο επίσης διερευνάται δεδομένου ότι θα πρέπει να συσχετιστεί με δεδομένα κριτήρια. Ο Παπάζογλου (2010:6) συνδέει το δημοκρατικό έλλειμμα με κρίσεις νομιμοποίησης οι οποίες οφείλονται στα αντίθετα συμφέροντα των κρατών μελών. Η διστακτικότητα λόγω διακυβεύματος οδηγεί στην ανάγκη εξεύρεσης συμβιβασμών ανάμεσα στα κράτη μέλη προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία υιοθέτησης της Οδηγίας. Ως έκφραση τέτοιων συμβιβασμών είναι η ύπαρξη αρκετών δυνητικών διατάξεων στα κείμενα των Οδηγιών, αλλά και αναγωγών στο εθνικό δίκαιο των κρατών. Τέτοια κείμενα όμως πάσχουν από νομικής απόψεως εγείροντας ζητήματα συνταγματικότητας και νομικών προβλημάτων στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

Από τα προαναφερθέντα εξάγεται ως συμπέρασμα ότι, **το διακύβευμα το οποίο ενέχουν οι διατάξεις του υπό εκπόνηση ενωσιακού κανόνα, επηρεάζει τον χρόνο υιοθέτησης αυτού στη φάση της διαμόρφωσης αλλά και τη μορφή (δυνητικές διατάξεις). Το διακύβευμα επηρεάζει επίσης και τη διάθεση τόσο των επιμέρους κ/μ για συγκλίσεις όσο και του εγχώριου διοικητικού συστήματος για πιο συνεκτική λειτουργία.** Τέλος, ως επιμέρους συμπέρασμα το οποίο συνδέεται με το διακύβευμα, αποτελεί και η παραδοχή ότι, **η συγκυρία επηρεάζει τις προϋποθέσεις επιτυχούς προώθησης των εθνικών θέσεων στα ζητήματα μετανάστευσης. Ένα συγκυριακό γεγονός μπορεί να οξύνει το διακύβευμα ενός ενωσιακού κανόνα, να επηρεάσει τη δυνατότητα εξεύρεσης συμμαχιών αλλά και τη διαμόρφωση εθνικής στρατηγικής ενός εθνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος.**

Το ζήτημα της λειτουργίας του εγχώριου πολιτικό-διοικητικού συστήματος και ειδικότερα των εθνικών δομών μετανάστευσης είναι ένας ακόμη κρίσιμος παράγοντας επιτυχούς προώθησης των ελληνικών επιδιώξεων κατά τη διαπραγμάτευση. Συνδέεται μάλιστα άμεσα με τους παράγοντες που προαναφέρθηκαν. Η διοικητική σταθερότητα (μη αλλαγές διοικητικών αρμοδιοτήτων στα ζητήματα μετανάστευσης) βοηθά στην απορρόφηση των κραδασμών που προκαλεί το διακύβευμα των διατάξεων ενός ενωσιακού κανόνα για το εγχώριο πολιτικό-διοικητικό σύστημα. Συμβάλλει στην συνεκτικότητα, την έγκαιρη και σαφή απόδοση της επιχειρηματολογίας της ελληνικής διαπραγματευτικής στρατηγικής. Αυτή συμβάλλει με τη σειρά της στην επίτευξη συμμαχιών με χώρες που έχουν τις ίδιες επιφυλάξεις. Το εγχώριο πολιτικό-διοικητικό σύστημα είναι η γενεσιουργός αιτία της «από κάτω προς τα πάνω» (“*bottom-up*”) προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού, αφού κατά τον Beichelt (2008:6) όλα αρχίζουν και τελειώνουν στο εθνικό κράτος. Όμως δεν πρέπει να μειώνεται η σημασία της “*top-down*” προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού. Η διοικητική σταθερότητα υπονοεί εξίσου και την ενσωμάτωση στο εσωτερικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα, στοιχείων ευρωπαϊκής ενοποίησης (Hanf 1997:186).

Ειδικότερα τώρα, η σχετικά σταθερή (χωρίς μεγάλες διοικητικές αλλαγές) εγχώρια διοικητική δομή μετανάστευσης,<sup>288</sup> για τα ζητήματα νόμιμης μετανάστευσης από το 2001, καλύπτει μερικώς τις συντονιστικές και

---

<sup>288</sup> Περί αρμοδιοτήτων μετανάστευσης: Το Υπουργείο Εξωτερικών ασχολείται με την έκδοση βίζας (μέσω των ελληνικών πρεσβειών) για την εισδοχή ενός υπηκόου τρίτης χώρας στο ελληνικό έδαφος για έναν από τους λόγους που καθορίζει η εθνική νομοθεσία (N.4251/2014). Το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (πρώην Δημόσιας Τάξης) ασχολείται με τα ζητήματα της λαθρομετανάστευσης, της φύλαξης των συνόρων, των προσφύγων, του ασύλου κ.α. εκτός της νόμιμης μετανάστευσης δηλαδή. Το Υπουργείο Εργασίας πλέον εμπλέκεται λιγότερο (από τότε που ενοποιήθηκε η άδεια εργασίας και διαμονής σε ένα διοικητικό έγγραφο / Ν. 3386/2005) μέσω της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων για ανάλογες διατάξεις που αφορούν θέματα ΥΤΧ. Άλλα Υπουργεία και φορείς εμπλέκονται λιγότερο ή περισσότερο ανάλογα με το μερίδιο αρμοδιότητας το οποίο ανήκει στον καθένα βάσει πάντα της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας για τη νόμιμη μετανάστευση. Αρμόδιος και αποκλειστικός φορέας άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής εισδοχής (εισόδου και διαμονής) στην Ελλάδα είναι (μετά το 2001 και τον Ν.2910/2001) το Υπουργείο Εσωτερικών. Είναι επίσης υπεύθυνο και για την εκπροσώπηση στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. για τα θέματα νόμιμης μετανάστευσης και επισπεύδων Υπουργείο για την διαδικασία εναρμόνισης των ενωσιακών κανόνων για τη νόμιμη μετανάστευση στο εθνικό δίκαιο. Εξαίρεση στη διοικητική σταθερότητα της πολιτικής εισδοχής ΥΤΧ στην Ελλάδα, διάστημα των νομοθετικών παλινωδιών 2010 και 2011.

οργανωτικές ελλείψεις. Από το 2001 έως σήμερα, τα θέματα που άπτονται της πολιτικής εισδοχής (είσοδος και διαμονής ΥΤΧ στην Ελλάδα) είναι αποκλειστικής αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών. Παρά τις τεράστιες νομοθετικές παλινωδίες οι οποίες εμφανίζονται τα έτη 2010 και 2011 με τη συνεχή περιφορά των αρμοδιοτήτων μετανάστευσης από το Υπουργείο Εργασίας στο Υπουργείο Εσωτερικών, διαχρονικά παρατηρείται διοικητική σταθερότητα ως προς τον αρμόδιο φορέα άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής (Υπ. Εσωτερικών), ειδικά την χρονική περίοδο η οποία αποτελεί αντικείμενο της έρευνας (2001-2005). Το στοιχείο αυτό της σταθερότητας και της «οριοθετημένης δέσμης αρμοδιοτήτων» για την πολιτική νόμιμης μετανάστευσης, διαμορφώνει ένα πλαίσιο το οποίο ο ουσιαστικός φορέας παραγωγής των εθνικών επιδιώξεων που είναι η αρμόδια διοικητική μονάδα μπορεί να κινηθεί με σχετική ευελιξία και να «πείσει» την πολιτική ηγεσία για τις απόψεις της επί των περισσότερων θεμάτων μετανάστευσης. Τούτο επιτυγχάνεται αποκτώντας το πλεονέκτημα της εξειδίκευσης επί του αντικειμένου μέσα από τη συνεχή τριβή με τις διαδικασίες των Βρυξελλών.<sup>289</sup>

Τα δεδομένα αυτά οριοθετούν την πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση. Διαμορφώνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις της συμμετοχής στις διαπραγματεύσεις στα θεσμικά όργανα μετανάστευσης της Ε.Ε.. Αποτελούν ουσιαστικά μια μορφή πρακτικού οδηγού διεκδίκησης εθνικών επιδιώξεων. Επομένως ως πέμπτο γενικό συμπέρασμα της παρούσας οριζόντιας ανάλυσης των περιπτώσεων Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση μπορεί να εξαχθεί ότι, **η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας των εθνικών πολιτικό-διοικητικών δομών μετανάστευσης, επηρεάζει όλα τα υπόλοιπα κριτήρια διαμόρφωσης των εθνικών προτεραιοτήτων καθώς και την τελική έκβαση των εθνικών επιδιώξεων.** Ειδικότερα, αναφορικά με το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα συμπεραίνουμε ότι **η οργάνωση**

---

<sup>289</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Ε): «.....Το επίπεδο εκπροσώπησης αυτά τα χρόνια ήταν πάρα πολύ καλό. Στις τέσσερις Οδηγίες που είχα ενασχόληση, πήγαινε πάντα κάποιος από το Κέντρο (σ.σ. Αθήνα). Όμως, δε νομίζω ότι παίζει σημαντικό ρόλο η εκπροσώπηση, όσο η διαμόρφωση των θέσεων στο εσωτερικό επίπεδο (πριν την συνεδρίαση). Οι θέσεις της διοίκησης περνούσαν ως επί το πλείστον σχετικά εύκολα προς την πολιτική ηγεσία, με ελάχιστες εξαιρέσεις-παραδείγματα.....»

**και ο τρόπος λειτουργίας των εθνικών πολιτικό-διοικητικών δομών μετανάστευσης στην Ελλάδα αποδεικνύει την σημασία της συνέχειας της διοίκησης στο ρόλο της για την στήριξη της διαμόρφωσης πολιτικής.**

Αντίθετα, είναι δύσκολο να επιβεβαιωθεί επί του παρόντος ότι η λειτουργία του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος μετανάστευσης προσφέρει «ένδειξη» προληπτικής ή προ-ενεργητικής (“*proactive*”) άσκησης πολιτικής, προβλέποντας, προωθώντας και προλαμβάνοντας τα θέματα που εγγράφονται στην αιζέντα προς διαπραγμάτευση. Τούτο διότι η (προ-ενεργητική) πολιτική θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στο σύνολό της, ή όπως αναφέρει η Κ. Σπανού (2001:172), η συνολική άσκηση μιας προ-ενεργητικής (“*proactive*”) πολιτικής αφορά στο σύνολο των επιτελικών λειτουργιών (σχεδιασμός, προγραμματισμός, συντονισμός, εποπτεία).

Εξίσου δύσκολα φαίνεται ότι μπορεί να επιβεβαιωθεί και το ερώτημα το οποίο τίθεται στον τίτλο της διατριβής και το οποίο αφορά στον εξευρωπαϊσμό των διοικητικών δομών, όσον αφορά εν προκειμένω την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. Από τη μία φαίνεται να συγκυριακά τουλάχιστον να αξιοποιείται η συμμετοχή και η προώθηση των εθνικών θέσεων κατά την διαδικασία διαπραγμάτευσης, από την άλλη όμως ο «εξευρωπαϊσμός» ή η «κοινωνικοποίηση δια της συμμετοχής» δεν είναι τόσο βαθιά ώστε να αναβαθμιστεί συνολικότερα και μακροπρόθεσμα η ελληνική δημόσια διοίκηση και να είναι σε θέση να έχει σταθερό ρόλο και ευρύτερη παρουσία στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής.

Η ανάλυση που προηγήθηκε αφορούσε αποκλειστικά τον τρόπο με τον οποίο το εθνικό επίπεδο μπορεί να επηρεάσει το αποτέλεσμα στο υπερεθνικό επίπεδο (“*bottom up europeanization*”). Η επιρροή αυτή μεταξύ άλλων περιλαμβάνει και τη διάσταση της μεταφοράς – μεταφόρτωσης (“*uploading*”) εθνικών θεμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Μεταφέρονται δηλαδή θέματα τα οποία πιθανόν να μην μπορούν να επιλυθούν αποτελεσματικά στο εσωτερικό των κρατών μελών (Borzel 2001:2). Επειδή ο εξευρωπαϊσμός όμως αποτελεί διττή διαδικασία, παραμένει εξίσου σημαντική η «εκ των άνω» προσέγγιση (*“top-down europeanization”*) ως μια διαδικασία επαναπροσδιορισμού που αφορά στην εδραίωση της ευρωπαϊκής κουλτούρας στο εθνικό επίπεδο (Raunio and Wiberg 2010:75). Δηλαδή να συνειδητοποιήσει η ελληνική πολιτική ηγεσία ότι η δημόσια πολιτική μετανάστευσης ενέχει (πέραν του εθνικού) και ευρωπαϊκό χαρακτήρα ως μορφή πολιτικής, απαιτώντας δράσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

## **Συμπεράσματα – Συνολική αποτίμηση**

Η ανάλυση δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης εμφανίζει δυσχέρειες λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα και της φύσης του φαινομένου<sup>290</sup>. Η παρούσα έρευνα ασχολήθηκε ειδικότερα με τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, δηλαδή την πολιτική εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτεια της Ένωσης, και την προώθηση των ελληνικών επιδιώξεων σ' αυτό το πλαίσιο.

Στόχος της έρευνας ήταν να διερευνηθεί αν η Ελλάδα πέτυχε να προωθήσει τις επιδιώξεις της αξιοποιώντας την φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση. Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα εξετάστηκε η συμμετοχή του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος στη διαδικασία διαπραγματεύσεων πέντε περιπτώσεων Οδηγιών για τη νόμιμη μετανάστευση, τη χρονική περίοδο 2001 – 2005. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούσαν: (α) Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, (β) Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, (γ) Οδηγία 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, (δ) Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής

<sup>290</sup> Προσωπική Συνέντευξη (Α) περί πολυπλοκότητας αντικειμένου μετανάστευσης: «.....Δηλαδή, πρέπει να ξεκινήσουμε από την βασική αρχή – παραδοχή που την ξέρουμε από τις μετρήσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εργασίας (ΠΟΕ) και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ), ότι η μετανάστευση είναι κάτι σαν τους αληγείς ανέμους, τα τελευταία 60 χρόνια το 3% του παγκόσμιου πληθυσμού μεταναστεύει. Όσο αυξάνεται το ποσοστό του παγκόσμιου πληθυσμού, αυξάνεται και το ποσοστό που αντιπροσωπεύει στο 3%. Από το ποσοστό του 3% του παγκόσμιου πληθυσμού που μεταναστεύει, στον αναπτυγμένο κόσμο φτάνει ένα μερίδιο της τάξης του 20%. Ένα άλλο μερίδιο του 20% επίσης, από αυτό το ποσοστό, είναι μεταναστευτικές ροές παρανόμων. Αυτή η διακίνηση σήμερα δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί, δεν είναι όπως παλαιότερα όπου ήξερες ποιοι είναι οι πολιτικοί πρόσφυγες των καθεστώτων Πινοσέτ ή Σάχι, τώρα οι πολιτικοί πρόσφυγες ή οι πρόσφυγες πολιτικών πεποιθήσεων ανακατεύονται με τον απλό μετανάστη ο οποίος αλλάζει τόπο διαμονής για μια καλύτερη τύχη. Οι δε διακινητές τους, κάνουν τεράστιο τζίρο (δεύτερος μεγαλύτερος τζίρος μετά τα ναρκωτικά). Μόνο στις ΗΠΑ με τα τεράστια τείχη (Ρίο Γκράντε) υπάρχουν 4-8 εκ. παράνομοι μετανάστες. Η Ρωσική Ομοσπονδία έχει 13 εκ. παράνομοι μετανάστες. Πρέπει να ξεκινήσουμε από εκεί. Από πού δηλαδή είναι αυτές οι ροές, από πού ξεκινάνε κτλπ. Επομένως έχουμε ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων και αγαθών στην Ε.Ε. αλλά όχι και ελεύθερη διακίνηση ανθρώπων.....»



υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία και (ε) Οδηγία 2005/71/ΕΚ, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας. Μελετήθηκαν οι σημαντικότερες ελληνικές παρεμβάσεις οι οποίες κατεγράφησαν στα τελικά κείμενα όλων των συνεδριάσεων οι οποίες έλαβαν χώρα στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ο.Ε. «Μετανάστευση – Εισδοχή και Ο.Ε. «Ελεύθερη Κυκλοφορία Προσώπων» του Συμβουλίου Ε.Ε.) και των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών (άνω των 100 κειμένων εργασίας). Το πρωτογενές υλικό περιέλαβε επίσης πέντε συνεντεύξεις με εκπροσώπους της εθνικής διοίκησης, χειριστές των Οδηγιών την προκειμένη χρονική περίοδο καθώς και εθνικούς εκπροσώπους στην ΜΕΑ Ε.Ε.. Επίσης, αξιοποιήθηκαν επίσημα έγγραφα του αρμόδιου φορέα άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής (Υπουργείο Εσωτερικών) Η ανάλυση του πρωτογενούς υλικού της έρευνας κατέληξε στην επιβεβαίωση της βασικής ερευνητικής υπόθεσης, ότι δηλαδή πράγματι η Ελλάδα στις περιπτώσεις αυτές προώθησε επιτυχώς τις θέσεις τις οποίες την ενδιέφεραν, αξιοποιώντας τη συμμετοχή της κατά τη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Ένα στοιχείο πρωτοτυπίας της έρευνας αφορά τον τρόπο με τον οποίο επιχειρείται να αποδειχτεί η βασική υπόθεση εργασίας, δηλαδή μέσα από τα κείμενα συνεδριάσεων στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των Οδηγιών. Αλλά και το γεγονός ότι εκκινεί από το εθνικό επίπεδο, στηριζόμενη στην “bottom-up” προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού. Οι περισσότερες σχετικές μελέτες στην διεθνή και εγχώρια βιβλιογραφία αφορούν σε διαδικασίες επιρροής με φορά «εκ των άνω προς τα κάτω» (“top-down”), ενώ ακόμη λιγότερες αφορούν στη “bottom-up” διαδικασία διαμόρφωσης ειδικά ζητημάτων για τη νόμιμη μετανάστευση.

Η «κάθετη» (κατ’ιδίαν) ανάλυση των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών οι οποίες υιοθετήθηκαν το διάστημα 2001 – 2005, εστιάστηκε στη σε βάθος

μελέτη των ελληνικών επιφυλάξεων και επιχειρήθηκε να αναδειχτεί η έκταση και ο βαθμός υιοθέτησης των ελληνικών θέσεων στα τελικά κείμενα των Οδηγιών. Μέσα από τις παρεμβάσεις αυτές προκύπτουν συμπεράσματα και για τα διαπραγματευτικά όρια του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος, την εν γένει διαπραγματευτική τακτική του σε πλαίσιο πολυμερών διαπραγματεύσεων καθώς και το επίπεδο ετοιμότητας και ανταπόκρισης των εγχώριων δομών και δρώντων στις απαιτήσεις της διαδικασίας κατά την περίοδο που εξετάζεται.

Στην οριζόντια συγκριτική ανάλυση των πέντε περιπτώσεων που ακολουθεί, αναδεικνύονται τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που επέτρεψαν στην Ελλάδα να ασκήσει επιρροή και να πετύχει να προωθήσει τις θέσεις της. Οι παράγοντες που έπαιξαν ρόλο στην επιτυχία (ή μη) των ελληνικών θέσεων προέκυψαν κατά την ανάλυση των περιπτώσεων. Αναδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο δύναται ένα κράτος μέλος να επηρεάσει τη διαδικασία διαμόρφωσης μιας πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι παράγοντες αυτοί περιλαμβάνουν την επίτευξη συμμαχιών κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, τη σαφήνεια και τεκμηρίωση της επιχειρηματολογίας των εθνικών θέσεων, ενώ ρόλο παίζει και το διακύβευμα το οποίο εμπεριέχουν οι διατάξεις του υπό εκπόνηση κανόνα δικαίου, καθώς και ζητήματα λειτουργίας των εγχώριων πολιτικό-διοικητικών δομών.

Από τη συνολική αυτή ανάλυση των περιπτώσεων Οδηγιών επιβεβαιώνεται σε σημαντικό βαθμό η αρχική υπόθεση εργασίας της διατριβής. **Η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την περίοδο 2001-2005, κατάφερε να προωθήσει με επιτυχία τις θέσεις της, αξιοποιώντας τη συμμετοχή της κατά τη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση.**

Η δεύτερη υπόθεση εργασίας η οποία επιβεβαιώνεται αφορά στα περιθώρια τα οποία παρέχει το ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα σε ένα

κράτος μέλος για να επηρεάσει τις διαδικασίες διαμόρφωσης κανόνων δικαίου. Η υιοθέτηση της «συνθήκης νομοθετικής διαδικασίας» σε συναπόφαση δηλαδή του Συμβουλίου Ε.Ε. με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαμορφώνει συνθήκες σύναψης συμμαχιών κατά τη διαπραγματευτική διαδικασία. Κριτήρια όπως η σταθερότητα των εθνικών θέσεων ή η επαρκής λειτουργία διοικητικών δομών βοηθά στην επίτευξη συμμαχιών και την προώθηση των εθνικών επιδιώξεων.

Οι όροι με τους οποίους συμμετέχει το ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα στην διαδικασία διαμόρφωσης ευρωπαϊκής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, ομοιάζουν αρκετά αυτών της άσκησης εξωτερικής πολιτικής ενός κράτους όταν αυτό συμμετέχει σε πολυμερείς διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων. Είναι το συνδυαστικό στοιχείο της “*bottom-up*” προσέγγισης του εξευρωπαϊσμού με τις θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διεθνών σχέσεων και θεωριών διεθνούς ισχύος και στρατηγικής πολυμερών διαπραγματεύσεων. Βέβαια, η διατριβή εστιάζει κυρίως στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής μετανάστευσης, και στην διαμόρφωσή της σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και όχι στις προαναφερθείσες θεωρίες διεθνών σχέσεων οι οποίες είναι εκτός πεδίου μελέτης της παρούσας έρευνας.

Οι παρεμβάσεις του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος σε κάθε περίπτωση Οδηγίας κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης ανταποκρίνονται σε μια αμυντική στάση, αποφυγής ρυθμίσεων που θεωρούνταν επίφοβες από την ελληνική πλευρά και οδήγησαν σε συγκεκριμένες αλλαγές στα τελικά κείμενα των Οδηγιών σε συμφωνία με τις εθνικές επιδιώξεις. Οι αλλαγές αυτές δεν αφορούν τη συνολική αντίληψη της μεταναστευτικής πολιτικής. Δεν άλλαξαν οι σκοποί και οι γενικότερες κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά τέθηκαν οι δικλείδες σε σχέση με τα μέσα της πολιτικής αυτής, ώστε να διασκεδαστούν οι ανησυχίες και οι φόβοι της ελληνικής πλευράς. Υπ’ αυτήν την έννοια, η Ελλάδα στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής και για το υπό μελέτη χρονικό διάστημα

διαφοροποιείται σε σχέση με άλλες αντίστοιχες περιπτώσεις δημόσιων πολιτικών στις οποίες λειτουργούσε ως “*policy taker*”, μη αξιοποιώντας τη δυνατότητα που παρέχει η φάση της διαμόρφωσης και της διαπραγμάτευσης και αντιμετωπίζοντας παθητικά τις αποφάσεις που λαμβάνοντας εν πολλοίς χωρίς ουσιαστική της συμμετοχή.

Όσον αφορά ειδικότερα το βαθμό και τη βαρύτητα της επιρροής ελληνικής, αυτή περιορίζεται σε αλλαγές «πρώτου επιπέδου». Η ποιοτική αξιολόγηση των παρεμβάσεων σχετίζεται με την αντίληψη για το διακύβευμα και το εθνικό συμφέρον. Ορισμένες παρεμβάσεις οι οποίες για την Ελλάδα ήταν σημαντικές και αποτέλεσαν τα εθνικά διαπραγματευτικά όρια (π.χ. διατάξεις περί συντροφικότητας, περί ύψους παραβόλου ή έκδοσης αδειών διαμονής εντός περιορισμένου χρονικού διαστήματος), για άλλα κράτη μέλη ήταν αδιάφορες. Αυτό έγκειται στο γεγονός της διαφορετικότητας των στοχεύσεων κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε., της διαφορετικότητας στις μεταναστευτικές πιέσεις, αλλά και στο είδος των μεταναστευτικών εισροών (υψηλής/χαμηλής εξειδίκευσης “*high/low skilled*”). Ακόμη όμως και έτσι, η Ελλάδα κατάφερε να προωθήσει τα θέματα που την ενδιέφεραν αξιοποιώντας τις ευκαιρίες να αποτρέψει ρυθμίσεις που της προκαλούσαν ανησυχία (π.χ. παραβίαση νομιμότητας εθνικού δικαίου μετανάστευσης μέσω καταχρήσεων παράνομης μετανάστευσης)

Η όποια λοιπόν επιρροή, ήταν αποτέλεσμα της σύγκλισης συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Οι τέσσερις παράγοντες που αναδείχθηκαν λειτουργούν αποδοτικότερα για την υπεράσπιση εθνικών επιδιώξεων όταν λειτουργούν σωρευτικά. Έτσι όμως διαψεύδεται ο «μύθος», που συνήθως δικαιολογούσε τη μη αξιοποίηση των ευκαιριών, ως του «μικρού» και «αδύναμου» κράτους το οποίο μη διαθέτοντας διεθνή ισχύ, δεν επηρεάζει σε μια πολυμερή διαπραγμάτευση, οπότε «αποδέχεται τη μοίρα του» και καλείται να υλοποιήσει έτοιμες διαμορφωμένες «λύσεις» από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επιρροή στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής απέδειξε το

αντίθετο. Η συμμετοχή στις νομοπαραγωγικές διαδικασίες των Βρυξελλών επιτρέπει υπό προϋποθέσεις στους εθνικούς εκπροσώπους να προωθήσουν τις εθνικές επιδιώξεις.

Η σαφής και σταθερή επιχειρηματολογία σε όλη τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, επί συγκεκριμένων ζητημάτων, σε όλες τις περιπτώσεις Οδηγιών ήταν το σημείο κλειδί για την υιοθέτηση των ελληνικών παρεμβάσεων, βοηθώντας αρκετές φορές και στην επίτευξη συμμαχιών. Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά συνδέονται και με το ζήτημα της «διακύβευσης». Όσο μεγαλύτερη θεωρούνταν η «επικινδυνότητα» (αντίληψη περί απειλής) των διατάξεων του υπό εκπόνηση κανόνα δικαίου για την εθνική αγορά εργασίας, τόσο καθυστερούσε η υιοθέτησή του και επηρέαζε τη σύναψη συμμαχιών. Υψηλό διακύβευμα σημαίνει πίεση για συμβιβασμούς, πράγμα που συχνά αποτυπώνεται στο πλήθος δυνητικών διατάξεων που περιέχει το κείμενο μιας Οδηγίας. Το διακύβευμα επηρεάζεται βέβαια και από συγκυριακά γεγονότα. Τέλος, το ποιοτικό ζήτημα της οργάνωσης των εθνικών πολιτικό-διοικητικών δομών (εν προκειμένω της μετανάστευσης) καθορίζει τη διαμόρφωση εθνικών επιδιώξεων και συνεκτικών προτεραιοτήτων, τη διεκδίκησή τους στα θεσμικά όργανα της Ένωσης και την ικανότητα επίτευξης συμμαχιών.

Βεβαίως το ζητούμενο της συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής ευρωπαϊκής πολιτικής δεν είναι απλώς μια επιτυχής αμυντική στάση, αλλά η ικανότητα επηρεασμού της ατζέντας. Μια δημόσια πολιτική μετανάστευσης με *“proactive”* χαρακτηριστικά θα ήταν κρίσιμη, όπως βέβαια και για σειρά άλλων πολιτικών. Η επιρροή της Ελλάδας στη διαδικασία διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, μέσω των αμυντικού τύπου παρεμβάσεων της στις πέντε αυτές περιπτώσεις Οδηγιών δεν δείχνει μια μορφή *“proactive”* πολιτικής, παρά τη δυνατότητά της να φέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα. Ούτε βέβαια σημαίνει ότι η Ελλάδα έχει εφ’ όλης της ύλης την ίδια διαπραγματευτική ισχύ με την Γερμανία ή την Γαλλία. Η επιτυχής «αμυντική» στάση της

Ελλάδας επεδίωκε την αποφυγή ανεπιθύμητων ρυθμίσεων. Η αμυντική αυτή στάση οδήγησε σε αλλαγές των τελικών κειμένων των κανόνων δικαίου, αποτελώντας ενδείξεις επιρροής. Ουσιαστικά μιλάμε για χαμηλής έντασης επίδραση, απόρροια αμυντικής στάσης που όμως παρήγαγε αποτελέσματα. Ένας από τους τρόπους επιτυχίας ήταν και η σύναψη πολυμερών συμμαχιών με κράτη που είχαν τις ίδιες επιδιώξεις. Αποτελεί δηλαδή με όρους Borzel (2002) απλώς ένα παράδειγμα επιτυχούς «μεταφόρτωσης» (*“uploading”*) των ελληνικών επιδιώξεων στα κείμενα των ενωσιακών κανόνων. Αυτό βοηθά στην εξάλειψη της πίεσης που ασκείται κατά την διαδικασία εφαρμογής αυτού του κανόνα, δηλαδή στη «λήψη» (*“downloading”*) κατά την φάση της εναρμόνισης του κανόνα με το εθνικό δίκαιο.

Συστατικά ή ευρήματα της παρούσας διατριβής θα μπορούσαν να αποτελέσουν στοιχεία μελλοντικής επέκτασης της έρευνας. Για παράδειγμα, θα είχε ενδιαφέρον στο μέλλον η μελέτη της φάσης της υλοποίησης, προκειμένου να διερευνηθεί ο τρόπος και το εύρος ενσωμάτωσης αυτών των πέντε περιπτώσεων Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη και στην έως σήμερα συνεπής τήρηση, σε εθνικό επίπεδο, των όσων προέβλεπαν οι διατάξεις των εν λόγω ενωσιακών κανόνων δικαίου. Βέβαια, η δυσκολία στη φάση εφαρμογής των Οδηγιών αυτών, έγκειται στο γεγονός ότι είναι μια *“on-going”* διαδικασία, ακόμη και σε επίπεδο Ε.Ε., όπου συνεχώς εμφανίζονται παρεμβάσεις με τη μορφή «κατευθυντήριων γραμμών» ή «Οδικών Χαρτών» για την πορεία εφαρμογής των Οδηγιών, δυσκολεύοντας το έργο των εθνικών κρατών. Επομένως φαίνεται σήμερα ότι και η Ε.Ε. αμφιταλαντεύεται στο θέμα της διαδικασίας εφαρμογής, εντείνοντας την αβεβαιότητα και ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Με τη φάση της εφαρμογής συνδέεται και μια δεύτερη πιθανή μελλοντική επέκταση της έρευνας. Θα μπορούσε να εμβαθύνει στη σημασία του διακυβεύματος και του χρόνου ενσωμάτωσης της εκάστοτε Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη. Η δυσκολία υλοποίησης και

μετατροπής ενός ενωσιακού κανόνα σε εθνικό νόμο και η καθυστέρηση στην εναρμόνιση αυτού αποδεικνύει ότι δεν έγινε (ή δεν πέτυχε) η προσπάθεια κατά την φάση της διαπραγμάτευσης αυτού του κανόνα. Έχει παρατηρηθεί ότι τα κράτη μέλη τα οποία βλέπουν τα αποτελέσματα των προπαθειών τους αποτυπωμένα στα τελικά κείμενα των Οδηγιών, μέσω της ενεργού συμμετοχής στη φάση της διαπραγμάτευσης (*«υψηλός δείκτης επίδοσης»*), είναι καλύτερα προετοιμασμένα να διαχειριστούν τις επιδράσεις των Οδηγιών αυτών κατά την περίοδο της μεταφοράς στο εθνικό τους δίκαιο. Με τον τρόπο αυτό το ζήτημα της πίεσης της Ε.Ε. για ενσωμάτωση μειώνεται. Από την άλλη, όσα κράτη μέλη αποτυγχάνουν στη φάση της διαπραγμάτευσης να προωθήσουν τις επιδιώξεις τους έχοντας παθητική στάση (*«χαμηλός δείκτης επίδοσης»*), δεν είναι σε θέση να διαχειριστούν τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων οι οποίες προέκυψαν και επομένως παρατηρείται αδυναμία ανταπόκρισης κατά τη φάση της εφαρμογής. Τέλος, μια μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να αφορά και στην μελέτη της διαμόρφωσης περισσότερων Οδηγιών στη φάση διαπραγμάτευσης ή ακόμη καλύτερα στη σύγκριση με άλλους τομείς πολιτικής πέραν της μετανάστευσης.

-.-

## *Βιβλιογραφία*

---

*Άρθρα – Έγγραφα - Ιστοσελίδες*



- Amstrup N**, (1976), "The perennial problem of small states: a survey of research efforts - Cooperation and Conflict"- Institute of Political Science, University of Aarhus, pp. 163-182
- Andersen S. Svein**, The Mosaic of Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization. Paper presented at the Arena-Conference, University of Oslo, October 3-4 2003
- Apap Joanna and Carrera Sergio** (2003): "Towards a proactive immigration policy for the EU?" Center for European Policy Studies. Working Document no. 198, December 2003 pages 1-58
- Apostolatou Katerina**, FIERI, Italy 16 Nov 2007: «IMISCOE Working Paper: Immigrant and immigration policy-making - A review of the literature of the Greek case»
- Bacchi Carol**. 2004. Policy and discourse : challenging the construction of affirmative action as preferential treatment. *Journal of European Public Policy* 11 (1) (128-146)
- Bache Ian** "Europeanization: A Governance Approach" Paper to be presented at the EUSA 8th. March 27-29, 2003 Department of Politics University of Sheffield pages 1-19
- Baldwin Edwards. M.:** Semi-Reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration, 2002
- Baldwin Edwards.M.:** «Immigration into Greece 1990 – 2003. A Southern European Paradigm?». UNECE European Population Forum, Geneva Switzerland 12-14 January 2004
- Baldwin M Edwards** (1997) "The emerging European immigration regime: some reflections on implications for Southern Europe", *Journal of Common Market - Wiley Online Library*.
- Barrett, Susan and Colin Fudge** (eds). Policy and Action. London: Methuen, 1981
- Beek ter Elke** (2007) "The slow implementation of EC Directives". Bachelorthesis: Public Administration Supervisor: N.S. Groenendijk University of Twente pages 1-38
- Beichelt Timm**, Dimensions of Europeanisation. Text for: François Bafoil / Timm Beichelt (ed.): *Européanisation. D'Ouest en Est L'Harmattan*. Coll. Logiques Politiques (dir. Yves Surel), 2008

- Beijers & Trondal** (2003:2): How Nation States Hit Europe – Ambiguity and representation in the EU, in *European Integration Online Papers* Vol. 7 (2003) no 5, p. 2
- Bertozzi Stefano** “Legal Migration: Time for Europe to Play Its Hand” CEPS Working Document No. 257/February 2007 pages 1-18
- Börzel A. Tanja.** Queen’s Papers on Europeanisation. No. 4/2001 “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization” European University Institute, Florence and Max-Planck Project Group on Common Goods, Bonn pages 1-24
- Borzel T., Risse T.,** When Europe hits home: Europeanisation and domestic change. *European integration online papers*, vol. 4, 2000, nr.15, p.6. Consulted February 17, 2009
- Borzel T.A.** (2002): Member state responses to Europeanisation, in *Journal of Common Market Studies*, 2 (40), June 2002
- Borzel T.A.** (2003): Shaping and Taking EU policies: Member state’s Responses to Europeanisation, in *Queens’s Papers on Europeanisation*, No 2/2003
- Börzel T.** (1999), “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39:4, 573-96
- Börzel T. A. and Risse, T.** 2003 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe', in K. Featherstone and C. M. Radaelli (eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press
- Brunsson N.** (1985) “The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change”. Chichester, England: John Wiley & Sons. Κάθώς και: Brunsson N and J. P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Buller J. and Gamble, A.** (2002) ‘Conceptualising Europeanization’, *Public Policy and Administration*, 17 (2): 4-24
- Bulmer S & Lequesne Ch. Eds** (2005). *The member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Bulmer S. and Burch M.** (2001) *The Europeanization of Central Government: the UK and Germany in historical Institutional Perspective* pp 73-98, in *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe* (Eds) Schneider, G. and Aspinwall, M. European. Policy Research Unit Series Manchester University Press

- Bulmer S.J.** (1983) "Domestic politics and European Community policy-making".  
Journal of Common Market Studies 21: 349–63
- Bursens Peter & Deforchea Jana**, pages 1-18: Europeanization of Subnational  
Polities: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to  
European Integration. Regional & Federal Studies. Volume 18, Issue 1, 2008
- Capoccia G, Kelemen RD**, (2007), "The study of critical junctures: Theory, narrative,  
and counterfactuals in historical institutionalism"- World Politics, -  
Cambridge Univ Press
- Caporaso A. James** (2007) "The promises and pitfalls of an endogenous theory of  
institutional change: A comment", West European Politics, Volume 30, Issue  
2, pages 392-404.
- Caviedes Alexander** (2004): "The open method of co-ordination in immigration  
policy: a tool for prying open Fortress Europe?" Journal of European Public  
Policy 11:2 April 2004: 289–310
- Caviedes Alexander**, (2004), "The open method of co-ordination in immigration  
policy: a tool for prying open Fortress Europe?", Journal of European Public  
Policy 11:2, pp.289–310.
- Chelloti Nicola**: "Uploading and Downloading in the Europeanisation of National  
Foreign Policies: in search of a research framework". 1st ECPR Graduate  
Conference on "Contentious Politics" Essex 2006, 7-9 September
- Cobb R., J.K. Ross, M.H. Ross**: Agenda building as a comparative political process.  
American Political Science Review 1976
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder.** 1983. Participation in American Politics:  
The Dynamics of Agenda-Building. 2d ed. Baltimore, MD: The Johns  
Hopkins University Press.
- Coulombis A. Theodore, Wolfe H. James** (1990), "Introduction to International  
Relations", 4th Edition 1990, Publisher: Pearson. Η β' έκδοση στα ελληνικά,  
Εκδ. Παπαζήση 1981: Εισαγωγή στις διεθνείς σχέσεις. Εξουσία και δικαιοσύνη,  
pp. 1-648.
- Cowles, M.G., Caporaso, J. and T. Risse**, eds. (2001), Transforming Europe:  
Europeanization and Domestic Change, Ithaca and London: Cornell  
University Press
- Dimitrakopoulos, Dionyssi and Richardson Jeremy** (2001). 'Implementing EU  
public policy', in Jeremy Richardson (ed.). European Union. Power and  
Policy-Making, London: Routledge.

- Dimitrova Antoaneta , Steunenberg Bernard**, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality” - Date of publication in the EIoP: 22 Jun 2007.
- Dimitrova Antoaneta and Rhinard Mark** “The power of norms in the transposition of EU directives”. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 16. Date of publication in the EIoP: 24.11.2005 pages 1-22
- Dougherty E. James, Pfaltzgraff Jr**, "Ανταγωνιστικές Θεωρίες Διεθνών Σχέσεων. Μια συνολική Αποτίμηση" Τόμοι Α & Β Εκδόσεις Παπαζήση 1992
- Doyle David and Hogan John**: “The Importance of Ideas: An A Priori Critical Juncture Framework”, School of Law and Government, Dublin City University, 2008.
- Duran P.** (1996): *L'Analyse des Politiques Publiques en Perspective, de la Crise du Politique à sa Reconstruction*, Revue Française de Science Politique, 46 (1), σ.108-118.
- Easton David** (1965): “A framework for political analysis” Prentice Hall Incorporated, pages 1-173.
- Eberlein, B. and C.M. Radaelli**, “Mechanisms of Conflict Management in EU Regulatory Policy”. Paper delivered to the ARENA seminar series, 22 September 2009 pages 1-34
- Edelman M** (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press. In Sidney Kraus and Dennis Giles *Political Psychology* Vol. 10, No. 3 (Sep., 1989), pp. 517-525. Published by: International Society of Political Psychology. Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3791366>
- Elmore R.** (1981) “Backward mapping and youth employment”, unpublished paper quoted by M. Hill (1997) *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall: Hemel Hempstead
- Elmore Richard** (1979) “Backward Mapping” *Political Science Quarterly* 94 (Winter): 601-616
- European Parliament**, «Report on the situation as regards fundamental rights in the EU», (21.06.2001), Doc A5-0223/2001 rev, final.
- Faist Thomas and Ette Andreas** “The Europeanization of National Immigration Policies. Between Autonomy and the European Union” Print Pub Date: February 2007. Online date: December 2008 DOI: 10.1057/9780230800717 ebook ISBN: 9780230800717 Print ISBNs: 9781403987136 HB 296 pp

- Fakiolas, R.** (1997). Recent efforts to regularise undocumented immigrants. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper No. WP/97/40/EN, Dublin
- Fakiolas, R.** (2000). 'Migration and Unregistered Labour in the Greek Economy', in R. King (ed.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London: Macmillan, 57-78
- Falkner G.** (2001), "The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies". *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 5 N° 13.
- Falkner Gerda et al.** (2005). *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the m/s. Themes in European governance*. Cambridge New York. Cambridge University Press
- Falkner Gerda, Hartlapp Miriam, Leiber Simone and Treib Oliver** (2004) "Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?" *West European Politics*, Vol.27, No.3, May 2004, pp.452 – 473
- Featherstone Kevin and Claudio M. Radaelli.** Oxford University Press 2003. Chapter 2: The Europeanization of Public Policy
- Fernández Susana Aguilar,** (1994) "Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany". *Journal of Public Policy / Volume14 / Issue01 / January 1994*, pp 39-56
- Finnemore Martha and Kathryn Sikkink** (1998) "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52, 4, pages 887-917
- Flockhart T.** (2006). "'Complex Socialization': A Framework for the Study of State Socialization." *European Journal of International Relations* 12(1): 89-118.
- Flockhart Trine,** "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space", *JCMS* 2010 Volume 48. Number 4. pp. 787-810
- Fontana Marie-Christine & Afonso Alexandre** (2006) "Assessing the impact of Europeanisation on patterns of policymaking, comparing across policy sectors and countries". Paper to be presented at the ECPR General Conference Panel "Estimating the European policy space – Politics of the EU" section. Pisa 6-8 September 2007, pages 1-21
- Geddes A. and Guiraudon V.,** 'Britain, France and EU anti-discrimination policy: The emergence of an EU policy paradigm', *West European Politics*, vol. 27, no. 2, 2004, pp. 334, 346

- Geddes Andrew & Lazarou Elena:** “Europeanization of Migration Policy and Narratives of Migration Management: The case of Greece”. This paper is based on the ESRC project “Multi-Level Governance in South-East Europe (SEE) – Institutional Innovation and Adaptation in Croatia, Greece, FYROM and Slovenia. ESRC Seminar Series was held at the University of Sussex on 18-19 September 2008
- Geddes Andrew** “Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy” Queen’s Papers on Europeanisation No 4/2003 pages 1-22
- Geoff Edwards** (2000): “Clarifying the status of policy” - Australian Journal of Public Administration, pages 109-114.
- George S.** (2001): The Europeanization of UK Politics and Policy-Making: the effect of European Integration in the UK, Queen’s University Belfast
- Gerring J.** (1999) “What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences”, Polity, Vol. 31, No. 3, pp. 357-393
- Gourevitch P.** (1978) “The second image reversed: the international sources of domestic politics”, International Organization, 32(4): 881-911
- Graziano Paolo and Vink P. Maarten:** “Europeanization New Research Agendas”. Palgrave Macmillan. May 2008
- Hall Peter & Taylor Rosemary** (1996): “Political Science and the Three New Institutionalisms”, Political Studies 44: 936-957
- Hall Peter** (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. Comparative Politics, 3, Vol. 25: 275-296.
- Hammar T.** (ed.) (1985). “European Immigration Policy”. Cambridge University Press, pp. 1-319.
- Handel I. Michael** (1990): “Weak States in the International System” - Psychology Press, pp. 1-318
- Hanf Kenneth,** “The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining.” European Journal of Political Research 10 (June) (1982): 159-172
- Hanf Kenneth & Soetendorp Ben,** “Adapting to European Integration - Small States and the EU” Longman – London and N.Y. (1988)
- Hassenteufel, P. and Y. Surel** (2000) “Des politiques publiques comme les autres? Construction de l’objet et outils d’analyse des politiques européennes”, Politique Européenne, 1(1), April: 8-24

- Haverland M.** (2000) 'National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points.' *Journal of Public Policy*, Vol. 20, No. 1, pp. 83-103.
- Haverland M.** (2005), Does the European Union cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanisation research. *European Integration online papers*. 9(2)
- Hedberg B.**, 'How Organizations Learn and Unlearn', in P. Nystrom and W. Starbuck, eds, *Handbook of Organization Design: Volume 1* (Oxford: Oxford University Press, 1981), p. 3
- Héritier A.** et. al. (2001), *Differential Europe. The European Union Impact on national Policymaking* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield)
- Hix S. and K. Goetz** (2000) 'Introduction: European Integration and National Political Systems.' *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 1-26
- Hjern Benny and Chris Hull** (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research* 10 (1982): 105–116
- Hooghe Liesbet and Nugent Neill**, (2006) "The Commission's Services", in J. Peterson and M. Shackleton chap08.tex V1 - February 23, 2006 3:27pm Page 147
- Howell K.**, (2004), 'Developing conceptualisations of Europeanization: Synthesising methodological approaches', *Queen's Papers on Europeanization*, No 3/2004
- Howell Kerry** (2002) "Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies", *Research Unit for Institutional Governance Ashcroft International Business School APU. ESRC Seminar Series / UACES Study Group on the Europeanization of British Politics*, pp. 1-27.
- Ioakimidis PC**, (2000), "The Europeanization of Greece: an overall assessment". *South European Society and Politics - Taylor & Francis* p.1-2.
- Jacob S. and Ch. Rothmayr** (2009): "L'Analyse des Politiques Publiques". *Ridde, V. & Ch. Dagenais (επ.): "Approches et Pratiques en Evaluation de Programme"*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 69-86.
- Jessop B.** (1995), "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?"- *Economy and society - Taylor & Francis*.
- Jones C.O.**, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970

- Jordan Andrew**, (2003) "The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective". B.J.Pol.S. 33, 261–282 Copyright 2003 Cambridge University Press
- Jorgensen KE** (ed.) 1997 Reflective Approaches. "The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system", European Integration online Papers (EioP) 6(18).
- Jupille J. and Caporaso J.A.** "Institutionalism and the European Union: Beyond international relations and comparative politics". Annual Review of Political Science 1999/2 pages 429-444
- Kassim H.** (2000) 'Conclusion'. In Kassim, H., Peters, B.G and Wright, V. (eds) The National Co-operation of EU Policy: The Domestic Level (Oxford: Oxford University Press)
- Kassim Hussein** (2003) "The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence?" In: The Politics of Europeanisation: Theory and Analysis. Oxford University Press, pp. 83-111
- Knill C, A Lenschow**, (1998), "Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy" - Journal of European Public Policy - Taylor & Francis
- Knill C.& Lehmkuhl D.**, 1999 "How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanisation" European Integration Online Papers, 3 (7)
- Knill C., & Lehmkuhl D.**, "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", European Journal of Political Research 41: 255–280, 2002
- Knill Christoph & Lehmkuhl Dirk:** "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms". European Journal of Political Research, Volume 41, Issue 2, pages 255–280, March 2002.
- Knill Christoph** (1998) "Implementing European Policies: The Impact of National Administrative Traditions". First publ. in: Journal of Public Policy Vol. 18, No. 1 (1998), 1-28
- Knill C.** (1998) 'European Policies: The Impact of National Administrative Traditions.' Journal of Public Policy, Vol. 18, No. 1, pp. 1-28.
- Kohler-Koch Beate, Rainer Eising** (1999) "The Transformation of Governance in the European Union", Psychology Press, pp. 1 – 320.



- Koopmans Ruud** (2007) "Who inhabits the European public sphere? Winners and losers, supporters and opponents in Europeanised political debates". *European Journal of Political Research*
- Konig T. & Luetgert B.** (2009) Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*, 39, 163-194
- Ladrech R.** (1994), 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, 32:1, 69-88
- Ladrech R.** (2010), *Europeanization and National Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan)
- Lavenex Sandra & Wallace William** (2005): "Justice and Home Affairs. Towards a European Public Order" in H Wallace, W Wallace, & MA Pollack (eds), *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2010, pp. 457-480
- Le Galès P.** (1998), "Regulations and governance in European cities" - *International journal of urban and regional research* - Wiley Online Library pp. 482-506.
- Lee S. Everett** Source Author(s): *A Theory of Migration*. *Demography*, Vol. 3, No. 1 (1966), pp. 47-57 Published by: Population Association of America Stable. Accessed: 09/11/2009.
- Lee S. Everett** (1966) "A Theory of Migration". *Demography* Vol. 3, No. 1, pp. 47-57. Published by: Springer. Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2060063>
- Lister Michael** (2008): "Europeanization and migration: challenging the values of citizenship in Europe?" *Citizenship Studies*, 12:6, 527-532. Version of record first published 27 Nov 2008
- Luhmann Heiko J., Nikolai Karpuk, Meishu Qü, and Karl Zilles.** Characterization of neuronal migration disorders in neocortical structures. II. Intracellular in vitro recordings. *J. Neurophysiol.* 80: 92-102, 1998
- Mair P.** 2004 'The Europeanization Dimension', *Journal of European Public Policy* 11(2 April 2004): 337-348.
- Major Claudia:** *Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State?* University of Birmingham POLITICS: 2005 VOL 25(3), 175-190
- March J. G, Olsen, J. P.,** *Rediscovering Institutions*, The Free Press, New York 1989

- March, J. and J. Olsen** (1984) 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.' *American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 734-749.
- March, J. and J. Olsen** (1998) 'The Institutional Dynamics of International Political Orders.' *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 943 -969.
- Marks G, Scharpf FW, Schmitter PC, Streeck W** (1996), "Governance in the European Union"
- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J. E.** (1993), *Theories of international migration: A review and appraisal*, *Population and Development Review* Vol. 19 (3) pp. 431-466
- Matthew D. McCubbins, Roger G. Noll and Barry R. Weingast**, 'Structure and Process as Solution to the Politician's Principal–Agency Problem', *Virginia Law Review*, 75 (1989), 431–82
- Mavrodi Georgia** "Europeanising" national immigration policy: the case of Greece. *Arbeitspapiere –Working Papers No. 8*, 2005, Center on Migration, Citizenship and Development
- Mayntz R** (1993), "Governance im modernen Staat " - *Governance—regieren in komplexen regelsystemen*, 2004 - Springer
- Mendeltje Van Keulen**: How "home" hits Europe. Exploring an 'input' oriented Europeanisation research agenda: Paper prepared for ECPR General Conference, Marburg 18-21 September 2003. Section 15: Europeanisation: Challenges of a new research agenda. Panel 15.5: Theories of Europeanisation
- Metcalfe D**, (1998), "Leadership in European Union negotiations: the Presidency of the Council" - *International Negotiation* - Springer.
- Metcalfe L**, (1994), "International policy co-ordination and public management reform" - *International review of administrative sciences*
- Milward S. Alan**, The European Union as a Superstate, *The International History Review*, Vol. 27, No. 1 (Mar., 2005), pp. 90-105
- Mitrany D.** (1965), "The prospect of integration: federal or functional". *Journal of Common Market Studies*, Wiley Online Library.
- Moravcsik A.** (1993) "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies* 31: 473–524
- Muller P., Surel Y.**, *Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους, Ανάλυση των Δημόσιων Πολιτικών*, εκδ. Δάρδακος-Τυπωθήτω 2002

- Nugent Neill and Hooghe Liesbet**, (2006), "The Commission's Services", in J. Peterson and M. Shackleton chapo8., text V1 - Page 147.
- Olsen J. P.** 2001 'The Many Faces of Europeanization', ARENA Working Papers WP 02/2: 24 and Olsen J.P. 2003 'Europeanization', in M. Cini (ed) European Union Politics, Oxford: Oxford University Press.
- Olsen J.P.** 2003 'Europeanization', in M. Cini (ed) European Union Politics, Oxford: Oxford University Press
- Padioleau G. Jean** (1982) "L'Etat au concret" (Sociologies). Presses universitaires de France
- Papagianni Georgia** "Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law". Publication Year: 2006, Immigration & Asylum Law & Policy in Europe, Martinus Nijhoff Publishers
- Peter Bursens & Jana Deforchea**, pages 1-18: Europeanization of Subnational Polities: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration. Regional & Federal Studies. Volume 18, Issue 1, 2008
- Peters B. Guy** (1993). "Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht von unten und die Sicht von oben". In: Adrienne Héritier, (ed.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24/1993, pp. 289-306
- Pierson P.**, (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics" - American political science review – JSTOR, pp. 251-267.
- Pochet Philippe**, "The Open Method of Coordination and the construction of Social Europe: A historical perspective", in Zeitlin J. and Pochet P., (eds.) "The Open Method of Coordination in action. The European Employment and Social Action Strategies", PIE Peter Lang, Brussels
- Porta della Donatella, Manuela Caiani, Lorenzo Mosca, Sara Valenza**, (2003) "Forms of Europeanization of the Public Sphere in Italy in a Cross-time, Cross-issue and Cross-media perspective. Paper to be presented at the conference on Europeanization of Public Spheres. Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union. European University Institute and University of Florence Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) June 20-22, 2003 pages 1-19
- Portes Alejandro** (1997) "Immigration Theory for a new century: Some problems and opportunities" International Migration Review, Vol. 31, No. 4, Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans (winter, 1997), 779-825

- Putnam D. Robert.** Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460
- Radaelli C.**, (2000), 'Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change', *European Integration online Papers*, vol. 4, No 8
- Radaelli Claudio M.**, "The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?", *Rapport nr 1*, March/2003, Swedish Institute for European Policy Studies
- Radaelli M. C.** (2002) "The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research". *Politique européenne* 2002/01, n° 5, p. 105-136
- Radaelli C.** (2003), 'The Europeanization of Public Policy', in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press), 27-56. Ladrech, R. (2010), *Europeanization and National Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan)
- Radaelli C. M.** 2004 'Europeanisation: Solution or problem?' *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (2004)(16).
- Radaelli Claudio & Pasquier, Romain**, 2006: Conceptual Issues. In: Paolo Graziano / Maarten Vink (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave, S. 35-45.
- Raunio Tapio and Wiberg Matti** "How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?". *Journal compilation 2009. Nordic Political Science Association. Scandinavian Political Studies*, vol. 33 – No. 1, 2010 pages 74-92
- Richardson J.J.**, (1996), "Policy making in the EU. Ideas and Garbage Cans of primeval soup", in Richardson J.J, "European Union: Power and Policy-Making" Routledge 3-23
- Risse, T., Cowles, M. G. and Caporaso, J.** (2001), "Europeanization and Domestic Change: Introduction", in Cowles, M. G., Caporaso, J. and Risse, T. (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1-20
- Roe Emery** (1994) "Narrative Policy Analysis: Theory and Practice". Durham, NC: Duke University Press 1-216
- Roe Emery** (1994), "Narrative Policy Analysis: Theory and Practice". Duke University Press, pp. 1-199.

- Sabatier A. Paul** "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy* Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), pp. 21-48. Published by: Cambridge University Press
- Sasse, Gwendolyn and Thielemann, Eiko R.** (2005) A research agenda for the study of migrants and minorities in Europe. *Journal of common market studies*, 43 (4). pp. 655-671
- Schimmelfennig Frank**, "Europeanization beyond Europe", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 4, (2009), No. 3
- Schmidt A. Vivien**, "Europeanization of National Democracies: The Differential Impact on Simple and Compound Polities". *School of Public Policy Working Paper Series: ISSN 1479-9472. Date: November 2003. Working Paper 4*, pages 1-37
- Schmidt Vivien A.** (2001) "The Politics of Adjustment in France and Britain: When Does Discourse Matter?" *Journal of European Public Policy*, 8: 247-264
- Schmidt Vivien A.** (2002c) "Europeanisation and the Mechanisms of Economic Policy Adjustment" *Journal of European Public Policy*
- Schmidt Vivien. & Radaelli Claudio:** Opening the black box. Europeanisation, discourse and policy change. Introduction for a symposium issue of *West European Politics* 1/2004, page 26
- Selznick Philip:** Institutionalism "Old" and "New": *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 40th Anniversary Issue (Jun., 1996), pp. 270-277
- Shepsle A. Kenneth:** Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey. *Journal of Law, Economics, & Organization* Vol. 8, No. 1, Conference on the Economics and Politics of Administrative Law and Procedures (Mar., 1992), pp. 111-118. Oxford University Press
- Shepsle Kenneth**, 'Bureaucratic Drift, Coalitional Drift, and Time Consistency: A Comment on Macey', *Journal of Law, Economics and Organization*, 8 (1992), 111-18
- Sittermann Birgit**, (2006), "Europeanization: A Step Forward in Understanding Europe?", *Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft working paper* (pages 1-23): Westfälische Wilhelms – Universität Munster
- Skelley D.** (200) "Radical Institutionalism and Public Administration: a review of Nils Brunsson's contributions to understanding public sector organizations".

Public Administration & Management: An Interactive Journal. 5/3/2000  
pages 112-122

- Smith E. Michael** (2000) "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation". *Journal of European Public Policy* 7:4 October 2000: 613-631
- Spanou C.** (1998), "European integration in administrative terms: a framework for analysis and the Greek case" *Journal of European Public Policy*, 5:3, σ. 467-484.
- Spierenburg Dirk.** (1979). Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its services. EU Commission - Working Document
- Stevens A, Stevens H,** (2001), "Brussels bureaucrats? the administration of the European Union"- Palgrave
- Taylor P.** (1983). *The limits of European integration.* London: Croom Helm
- Telo Mario,** (2009), "The EU and Global Governance" - Routledge, pp. 1-384
- Thielemann R. Eiko** (2001) "The 'Soft' Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change. Department of Government & European Institute LSE. Prepared for the ECSA Seventh Biennial International Conference, May 31- June 2, 2001, Madison, Wisconsin
- Tholen Berry dr.** "The Europeanisation of migration policy – the normative issues". ECPR Uppsala 2004 joint sessions workshop 16 pages 1-20
- Thomson Robert,** Torenvied Rene and Arregui Javier: "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives", *B.J.Pol.S.* 37, 685–709 Copyright © 2007 Cambridge University Press
- Treutlein Daniela** (2007) "What Actually Happens to EU Directives in the Member States? A Cross-Country Cross-Sector View on National Transposition Instruments" University of Bonn - Center for European Integration Studies (ZEI). September 2007. CESifo Working Paper No. 2098
- Trnik Michal** (2006) "The Impact of the CFSP on the EU Member States' National Foreign Policies", *Explaining Varying Effects of Europeanisation.* Central European University in Budapest, IRES
- Trondal Jarle** "Why Europeanisation Happens - The Transformative Power of EU Committees" Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education. ARENA, 2002 pages 1-34

- Tzivilakis K.**, «Chronology of events. A brief timeline of policy affecting hundreds of thousands of immigrants in Greece», Athens News, special issue on immigration, 2005.
- Van Keulen Mendeltje:** How “home” hits Europe. Exploring an ‘input’ oriented Europeanisation research agenda: Paper prepared for ECPR General Conference, Marburg 18-21 September 2003. Section 15: Europeanisation: Challenges of a new research agenda. Panel 15.5: Theories of Europeanisation.
- Van Schendelen, R Scully** (2003), “The unseen hand: unelected EU legislators”, MPCM Psychology Press, pp. 1-132.
- Vink M.** (Leiden University): “What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda”. Paper for the Second YEN Research Meeting on Europeanisation, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002
- Vink Maarten** (Leiden University): “What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda”, 2002, σελ. 2.
- Vink P. Maarten:** “Negative and Positive Integration in European Immigration Policies” European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6 (2002) N° 13.
- Vink, M.** (2002b) “Negative and Positive Integration in European Immigration Policies”. European Integration Online Papers, Vol. 6, No. 13
- Wallace W** (1983), “Less than a federation, more than a regime: the Community as a political system”. In “Policy-Making in the European Community”, ed. H Wallace, W Wallace, C Webb, pp. 403-436. New York: Wiley & Sons
- Wilson Q. James**, ed. 1980. The Politics of Regulation. New York: Basic Books.
- Wolfgang Deutsch Karl**, “The analysis of international relations” - Prentice-Hall, 1968
- Zahariadis Nikolaos** (2007) “Ambiguity and choice in European public policy” Paper prepared for presentation at the biannual meeting of the European Union Studies Association, Montreal, Canada, May 17-19, 2007 pages 1-31
- Zeff E. Eleanor** (2003), “Negotiating in the European Council: A Model European Union Format for Individual Classes.” International Studies Perspectives (2003) 4, 265-274.
- Zincone Giovanna and Caponio Tiziana** “The multilevel governance of migration” State of the art report Cluster C9. This chapter is based on an extended version compiled by Zincone, Caponio and Di Gregorio (2004), and presented to the first IMISCOE general conference held in Coimbra, 3rd-4th December 2004, pages 1-34

- Alipranti-Maratou Laura** 2007. Migration to Greece: A New Type and Emerging Problems. In E. Close, M. Tsianikas and G. Couvalis (eds.) "Greek Research in Australia: Proceedings of the Sixth Biennial International Conference of Greek Studies, Flinders University June 2005", Flinders University Department of Languages - Modern Greek: Adelaide, 185-198.
- Apostolatos A. R.** (2004), 'Immigrant and immigration policy-making. The case of Greece', country report presented at the first IMISCOE General Conference, Coimbra, 3-4 December 2004, pages 1-11
- Bailey I.**, "National adaptation to European integration: institutional vetoes and goodness-of-fit", in: Journal of European Public Policy, 2002 vol: 9, p. 791-811
- Casey J.** (1998), Non-Government Organizations (NGOs) as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain, PhD. Thesis, Departament de Ciència Política i de Pret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Channac F.** (2002), 'The evolution of international decision-making processes concerning migrations. A comparison between formal and informal multilateral fora', paper presented at the workshop 'Immigration policies: between centre and periphery, national states and the EU' at the Ecpr Joint Sessions, Turin, 22-27 April 2002.
- Faist Thomas** (2007), "The Europeanization of National Immigration Policies, Between Autonomy and the European Union Migration, Minorities and Citizenship", Palgrave Macmillan, March, 272 pages
- Favell Adrian** (2000). 'Europeanisation or the emergence of a new political field? Immigration politics in Brussels', Cultures et Conflits
- Freeman Gary** (1998). 'The decline of sovereignty? Politics and immigration restriction in liberal states', in Christian Joppke (ed.). Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States. Oxford: Oxford University Press, pp. 86-108.
- Garrett Geoffrey and Tsebelis George** (2001). 'The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union'. International Organization, 55(2), 357-90.
- Grabbe H.** (2001), Europeanising Public Policy in Central Europe: Asymmetrical Relations and Uncertainty, Paper prepared for the ECSA conference, Madison, 30 May- 2 June 2001.



- Green Cowles Maria, Caporaso James and Risse Tomas** (2001), "Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change", Ithaca and London: Cornell University Press
- Guiraudon Virginie** (2000). 'European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping', *Journal of Common Market Studies* 38(2): 251-271.
- Hailbronner K.** (1998). 'European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty', *Common Market Law Review*, 35, 1047-67. 20
- Hollifield James F.** (1992). *Immigrants, Markets and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Joppke C** (1999), "Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain", *WR Brubaker* - - Oxford University Press Oxford
- Kassim H.**, (1994), "Policy Networks, Networks and EU Policy Making. A Sceptical View", *West European Politics*, 17 (4) October: 17-27.
- King R. and Lazaridis G. and Tsardanidis Ch.** (eds.), (2000) *Eldorado or Fortress, Migration in Southern Europe*, London: Macmillan
- Kiprianos P., S. Balias & V. Passas** (2003), 'Greek Policy towards Immigration and Immigrants', *Social Policy and Administration*, 37 (2): 148-164.
- Ladi Stella**, (2006), "Europeanization and Reforms of Environmental Policy in Greece", *Greek Political Science Review* (submitted, in Greek)
- Ladrech Robert** (2010), "Europeanization and National Politics". Publisher: Palgrave Macmillan Published 2010/04
- Lavenex S EM Uçarer** 2004 "The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies - Cooperation and Conflict", University of Bern, IPW.
- Listera Michael** (2008), "Introduction: Europeanization and migration: challenging the values of citizenship in Europe?" Affiliation: a Oxford Brookes University, Oxford, UK. *Citizenship Studies*, Volume 12, Issue 6 December 2008, pages 527 - 532
- Niessen Jan** (2004): *Five years of EU migration and asylum policy making under the Amsterdam and Tampere mandates*. Brussels (MPG)
- Psimmenos I. & K. Kassimati** (2003), 'Immigration control pathways: organisational culture and work values of Greek welfare officers', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2): 337-371.
- REGINE**, *Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, Ref.

JLS/B4/2007/05. Final Report - Vienna, January 2009. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

**Rosenow Kerstin** (2009), "The Europeanisation of Integration Policies". Ruhr-University Bochum, Germany, Ruhr-University Research School. Copyright Journal compilation, International Organization for Migration

**Schmidt S.K.** 2000. 'Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers', *European Union Politics*, 1,1, 37-61.

**Sitaropoulos N.** (2003), 'Immigration Law and Management in Greece – Towards and exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy', Centre of International and European Economic Law, Working Paper 3, Athens, Thessaloniki: Sakkoulas

**Stetter Stephan** (2000). 'Regulating migration: authority delegation in justice and home affairs', *Journal of European Public Policy*, 7(1), 80-103. 22

**Tomei Verónica:** Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa. Lucius & Lucius, Stuttgart 2001

**Wilson J.Q.** 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It.* New York: Basic Books.

**Wallace W** (1992) "The dynamics of European integration" Royal Institute of International Affairs.

**Zygoura A Syndos M, Kekkeris V** (2007). Preparedness of emergency medical services. In: Tsouros A, Efstathiou P, eds. *Mass gatherings and public health: The experience of the Athens 2004 Olympic Games.* Copenhagen, WHO Regional Office for Europe: 201-224.

- Βαρβιτσιώτη Ι.Μ.**, (2006) «η μακρά πορεία προς μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Οι εξελίξεις 1999 – 2005». Επιμέλεια Γ. Καμπούρογλου.
- Baldwin Edwards M**, «Εγκληματικότητα και μετανάστευση: Μύθοι και πραγματικότητες», Αστυνομική Επιθεώρηση, Ιούλιος/Αύγουστος 2001, 440, 441
- Chevallier J.**, Science Administrative, 1986 (ελληνική μετάφραση Β. Ανδρουλάκη και Β. Σουλάνδρου, Διοικητική Επιστήμη, 1993)
- Edelman M.**, (1999), Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση
- Βιτσεντζάτος Φ. Αθανάσιος**, Η Μετανάστευση ως Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εργασία Β' εξαμήνου. Ακαδημαϊκό έτος 2008-2009. Μάθημα Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Διδάσκων Χ. Κουταλάκης. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική» Σχολή Ν.Ο.Π.Ε., Τμήμα Π.Ε.Δ.Δ., Τομέας Διοικητικής Επιστήμης. Πανεπιστήμιο Αθηνών
- Βιτσεντζάτος Φ. Αθανάσιος**, (2010): «Η συμμετοχή της Ελλάδας στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής 2001 – 2009». Διπλωματική Εργασία. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική» Σχολή ΝΟΠΕ Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ακαδημαϊκό έτος 2009 – 2010
- Γέροντας Α.**, Ο «εξευρωπαϊσμός» του Εθνικού Διοικητικού και Δικονομικού Δικαίου. Εκδόσεις Σάκκουλα 2009
- Γιαννίτσης Τ. κ.α.**, (2005), «Η τέταρτη ελληνική προεδρία στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Συλλογικό έργο (Κωνσταντίνος Σημίτης, , Σωτήρης Βαλντέν, Ηλίας Πλασκοβίτης, Γιώργος Παπακωνσταντίνου, Βασίλης Ράπανος, Ανδρέας Κόρακας, Δέσποινα Μαυρή κ.α.). Επιμέλεια: Τάσος Γιαννίτσης. Εκδόσεις Κριτική, 1- 266 σελ.
- Γλυνός Γ.**, (2011), «Εκπροσώπηση και διαπραγμάτευση στα όργανα της Ε.Ε. και συντονισμός της άσκησης και της εφαρμογής των Ευρωπαϊκών πολιτικών στην Ελλάδα». Κείμενο Πολιτικής 15\_2011, ΕΛΙΑΜΕΠ
- Δεκλερής Μ.**, Συστημική Θεωρία. Σάκκουλας 1986 και Δεκλερής Μ. (επιμ.) , «Διοίκηση Συστημάτων», εκδ. Αντώνη Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1989

- Ζαρίφης Π.**, Εργασία «Η διοικητική σύγκλιση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2006. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος και Δημόσια Πολιτική». Μάθημα: Διαχείριση Κοινοτικών Πόρων. Διδάσκων: Χ. Κουταλάκης.
- Ιωακειμίδης Π. Κ.**, (1995), «Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση. Θεωρία-διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές: Η συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα». Εκδόσεις Θεμέλιο, 1-591 σελ.
- Ιωακειμίδης Π. Κ.**, (1998), «Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος. Επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία». Εκδόσεις Θεμέλιο, 1-254 σελ.
- Καβουνίδη Τ.**, (1998), Μετανάστευση, νομιμοποίηση και κοινωνικά δίκτυα, σε συλλογικό τόμο: «Πρόσφυγες και μετανάστες στην Ελληνική αγορά εργασίας», επιμ. Κ. Βγενόπουλου, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1998.
- Καζάκος Πάνος, Μουζέλης Νίκος, Καζαμιάς Αλέξανδρος, Τσούκας Κ. Χαρίδημος** (2005), «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα». Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού. Επιμέλεια: Θεόδωρος Πελαγίδης. Εκδόσεις Παπαζήση, 1-164 σελ.
- Κασιμάτη Κ., Ψημμένος Ι.**, (2003), Μεταναστευτικές ροές και άτυπες πολιτικές μετανάστευσης, Αθήνα: Gutenberg
- Κατσορίδας Δ., Καψάλης Α., Λινάρδος-Ρυλμόν Π.**, (2003), Οι Νέες Προκλήσεις της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής, Ιανουάριος, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ/Α.Ε.Υ
- Κοντιάδης Ξ., Παπαθεοδώρου Θ.**, Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007
- Κοσμίδης Μιχαήλ**, Εργαστήριο προετοιμασίας για την Κυπριακή Προεδρία (Ιούλιος 2012 – Δεκέμβριος 2012). Λευκωσία 21-23 Μαρτίου 2011
- Κουλουμπής Θ., Κώνστας Δ.**, "Διεθνείς Σχέσεις. Μια συνολική προσέγγιση" Τόμος Β'. Εκδόσεις Παπαζήση 1985
- Λαδή Στέλλα**, Παρουσίαση: Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: Η Περίπτωση της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής. Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής 24.11.2006
- Λαμπριανίδης Λόης κ.α.**, - Συλλογικό έργο, επιμέλεια: Χαράλαμπος Κασίμης, Απόστολος Γ. Παπαδόπουλος - (2012), «Μετανάστες στην Ελλάδα. Απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες». Εκδόσεις Αλεξάνδρεια , 1-428.

- Μακροδημήτρης Αντώνης, Πασσάς Αργύρης**, (1994), «Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής», επιμέλεια σειράς: Γ. Παπαδημητρίου, Αντ. Μακροδημήτρης, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., 1- 146 σελ.
- Μαραβέγια Ναπολέοντα**, "Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο", Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ (σελ. 360) 2011
- Μαυράκης Α., Παρανόγλου Δ., Παύλου Μ.** (επιμ.), Μετανάστες στην Ελλάδα, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001
- Μελέτη 22 INE-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ**, Μεταναστευτική Πολιτική & Δικαιώματα Μεταναστών. Επιμέλεια Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, Αθήνα 2005
- Μελέτη 29 INE-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ**, Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα (Πάντειο Πανεπιστήμιο/ΚΕΚΜΟΠΟΠ). Επιμέλεια Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., Συμεωνάκη Μ., 2008
- Μούση Νίκου**, (2011), «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική». Δέκατη τρίτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Μπάγκαβος Χ. και Παπαδοπούλου Δ.**, (2003), 'Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική', Μελέτες του INE/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 15
- Ντάλης Σωτήρης**, Επιμέλεια σειράς: Telo Mario, "Η ευρωπαϊκή θεώρηση των διεθνών σχέσεων". Εκδόσεις Παπαζήση, 2012.
- Παναγιωτόπουλος Πάνος**, (Δρ. Ν. Εμπειρογνώμων – Πρεσβευτής Υπ. Εξωτερικών): «Οι ρήτρες αλληλεγγύης και αμοιβαίας συνδρομής στην Ε.Ε.». Δελτίο Ανάλυσης. Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών. Τεύχος 69 - Φεβρουάριος 2011
- Παπαγιάννης Δονάτος**, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Εκδόσεις Παπαζήση, 1999
- Παπαδοπούλου Τατιάνα**, Θεσμικές καινοτομίες στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Το Σύνταγμα: Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης. Εκδόσεις Σάκκουλα. Τεύχος 4/2002
- Παπάζογλου Γ. Μάνος**, (2009), "Οι προκλήσεις του εξευρωπαϊσμού και της διαβούλευσης για το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Ευρω-ρεπουμπλικανισμός και η δημοκρατική διαχείριση της συναίνεσης και της αμφισβήτησης". Επιμέλεια σειράς: Σωτήρης Ντάλης. Εκδόσεις Παπαζήση, 329 σελ.
- Παπάζογλου Γ. Μάνος**, Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα. ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ). Κείμενο Εργασίας Νο 9/2010

- Παπακωνσταντίνου Απόστολος** «Κρατική κυριαρχία και διοίκηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας». Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης: Περιοδική έκδοση του Ελληνικού Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών. Τεύχος 13/2007, ημ/νία κυκλοφορίας: 8/04/2007. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παραδόσεις μαθήματος «Δημόσια Πολιτική»,** Διδάσκων Κ. Σπανού. Ακαδημαϊκό έτος 2008-2009, α' εξάμηνο. Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική». Σχολή ΝΟΠΕ Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
- Πασσάς Αργ.** – **Τσέκος Θεοδ.:** Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία. Εκδόσεις Παπαζήση, 2009
- Ροζάκης Χ., Φατούρος Α., Ιωάννου Κ., Οικονομίδη Κ.,** "Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Αρμοδιότητες στο Διεθνές Δίκαιο". Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, 1991 Εκδ. Αντ. Σάκκουλα
- Ροζάκης Χ., Φατούρος Α., Ιωάννου Κ., Οικονομίδη Κ.,** "Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Θεωρία των Πηγών". Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1988
- Ροζάκης Χ., Φατούρος Α., Ιωάννου Κ., Οικονομίδη Κ.,** "Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου". Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, 1990 Εκδ. Αντ. Σάκκουλα
- Ρούκουνας Ε.,** "Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων". Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Βιβλιοπωλείο Εστία, Αθήνα 1995
- Σακελλαρόπουλος Θ., Οικονόμου Χ.** (2006), 'Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στην μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004', Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 2006 τομ.1, τ.1, σσ. 5-36
- Σαμπατάκου Ελένη – Ανδριανή** (2010) «Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη: Δρώντες, δομές και διάδραση». Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού Κ.** Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000
- Σπανού Κ.** Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, Εκδ. Σαββάλα 2005.
- Σταμπογλής Δ.,** (2014) "Η Ελλάδα στην Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης". Εκδόσεις ΚΕΡΚΥΡΑ Α.Ε.
- Τάχος Α.:** Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο. Εκδόσεις Σάκκουλα (3<sup>η</sup> έκδοση), 1993, σελ. 562
- Τάχος Α.:** Η εκτελεστική λειτουργία/Κεντρική Διοίκηση σελ. 94, "Το Ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και Λειτουργία" Μαθιουδάκι Μ - Ανδρονόπουλο Β. Αθήνα 1991

- Τριανταφυλλίδου Άννα**, “Η Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική. Προβλήματα και Κατευθύνσεις”. ΕΛΙΑΜΕΠ, Δεκέμβριος 2005
- Τσινισιζέλης Μ., Χρυσοχόου Δ.**, «Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία». Εκδόσεις Σιδέρη Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών, 1995
- Τσινισιζέλης Μιχάλης**, (1996), «Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Επιμέλεια σειράς Σωτήρης Ντάλης. Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 1-315 σελ.
- Τσίπα Παναγιώτα**, τελική εργασία με θέμα «Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρώπη και την Ε.Ε.». Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ΙΓ’ Εκπαιδευτική Σειρά, Τμήμα Γενικής Διοίκησης 2002
- Φερόνας Ανδρέας** (2007) «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην ελληνική πολιτική απασχόλησης: Μια περίπτωση «γνωσιακού» Εξευρωπαϊσμού;». Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη 2007 (2), 109-127.
- Χλέπας Ν., Σπυράκος Δ.**, (1992), Ο Νόμος 1975/91 για τους Αλλοδαπούς και το Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτινή Εκδόσεις Σάκκουλας

- Βεντούρα Λ.**, (1994), Μετανάστευση και Έθνος, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Δαγτόγλου Π.Δ.**, (1986) Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Κοινοτικές Ελευθερίες. Πανεπιστημιακές Παραδόσεις. Εκδόσεις Σάκκουλα
- ΙΜΕΠΟ**, Μετανάστευση στην Ελλάδα. Εμπειρίες, πολιτικές, προοπτικές. Επιμ. Έκδοσης Τ. Καβουνίδη, Θ. Λιανός, Ρ. Φακολιάς. Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008: Τόμος Α'
- ΙΜΕΠΟ**, Μετανάστευση στην Ελλάδα. Εμπειρίες, πολιτικές, προοπτικές. Επιμ. Έκδοσης Τ. Καβουνίδη, Θ. Λιανός, Ρ. Φακολιάς. Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008: Τόμος Β'
- Ιωακειμίδης Π.Κ.**, (1998), Ε.Ε. και ελληνικό κράτος. Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία. Εκδόσεις Θεμέλιο
- Ιωακειμίδης Π.Κ.**, (1993) Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές. Η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα. Εκδόσεις Θεμέλιο
- Κιτρομηλίδης Π. Μ.**, (1992) Πολιτικοί Στοχαστές των Νεότερων Χρόνων. Εκδόσεις Γνώση
- Κόντης Αντώνης**, (2009) Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών. Εκδόσεις Παπαζήση. Κείμενα: Αντώνης Κόντης (επ.), Θεόδωρος Ιωσηφίδης, Μάρη Λαυρεντιάδου, Δέσποινα Παπαδοπούλου, Ελένη - Ανδριανή Σαμπατάκου, σελ. 1-832.
- Μαραβέγιας Ν.**, (2008), Η Ελλάδα στην Ε.Ε. Παρελθόν, παρόν, μέλλον. Εκδόσεις Θεμέλιο
- Μαρβάκης Αθ., Παρσανόγλου Δ, Παύλος Μ.** (επιμ.), (2001), Μετανάστες στην Ελλάδα Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Μελέτη 27** ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, (2007) Αδήλωτη Απασχόληση και «νομιμοποίηση» μεταναστών στην Ελλάδα. Η πρόκληση της μεταναστευτικής πολιτικής. Επιμέλεια Καψάλης Α.
- Μελέτη VPRC**, (2008), Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ε.Ε. Κύριες Συνθήκες, Διατάξεις και Οδηγίες. Αθήνα.
- Μελέτη VPRC**, (2007), Στάσεις και αντιλήψεις απέναντι στους μετανάστες. Επισκόπηση Διεθνούς και Εγχώριας θεωρητικής και εμπειρικής βιβλιογραφίας. Αθήνα.



- Μούση Ν.**, (2005), Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική. 1η αναθεωρημένη έκδοση. Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα
- Μουσούρου Λ.**, (1991), Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Εκδόσεις Gutenberg
- Ναζάκης Χ., Χλέτσος Μ.**, (2003), Μετανάστες και μετανάστευση. Οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές πτυχές. Σειρά: Επιστήμη και κοινωνία. Εκδόσεις Πατάκη
- Παπαδημητρίου Ζ.**, (2000), Ο Ευρωπαϊκός Ρατσισμός, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα
- Παυλόπουλος Π.**, (1983) Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης. Πανεπιστημιακές Παραδόσεις. Τεύχος Ι. Β' έκδοση. Εκδόσεις Σάκκουλα
- Παύλου Μ., Χριστόπουλος Δ.**, (2004), Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Συλλογικά κείμενα. Εκδόσεις Κριτική
- Σάσκια Σ.**, (2001), Χωρίς Έλεγχο; Η Εθνική Κυριαρχία, η Μετανάστευση και η Ιδιότητα του Πολίτη την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης. Αθήνα: Μεταίχμιο
- Τετράδιο Ενημέρωση.** Μηνιαία έκδοση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ. Η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική. Τεύχος 152 Ιούλιος-Αύγουστος 2008
- Τομπάζος Σ.**, (2008), Ευρώπη ποια Ευρώπη; Κρίση στην Ε.Ε. και εναλλακτικές πολιτικές. Εκδόσεις Πολύτροπον
- Τριανταφυλλίδου Άννα, Γρόπα Ρουμπίνη** (επιμ.), European Immigration: A Sourcebook. Έκδοση ΕΛΙΑΜΕΠ: 2007
- Φακιολάς Ρ.**, (2005), Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στην Ε.Ε., Τάσεις: Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση.
- Χριστοδουλίδης Θ.**, (1985), Δομή και Λειτουργία των Διεθνών Οργανισμών. Τεύχος Α'. Εκδόσεις Σάκκουλα
- Ψημμένος Ι.**, (1999), Μετανάστευση και εργασία στην Ευρώπη: η δημιουργία νέων κοινωνικών χώρων. Αθήνα: Κέντρο Διαπολιτισμικής Αγωγής.
- Ψημμένος Ι.**, (2001), Μετανάστευση από τα Βαλκάνια: Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα. Αθήνα: Glorybook – Παπαζήσης

## Έγγραφα

<i>Commission of the European Communities (2000A). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy</i>	<i>COM(2000) 757 final.</i>
<i>HLWG</i>	<i>5264/99 LIMITE, JAI 1, AG 1, 13.01.1999</i>
<i>Journal of European Public Policy</i>	<i>Volume 15, Number 4, June 2008, pp. 514- 530. Publisher: Routledge, part of the Taylor &amp; Francis Group</i>
<i>Proposal (presented by the Commission) for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities</i>	<i>COM(2001) 386 final, Brussels, 11.7.2001, 2001/0154 (CNS)</i>
<i>Proposal for a Council Recommendation to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (meeting held on 19 May 2004: Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum)</i>	<i>9743/04, Brussels, 25 May 2004, MIGR 43 RECH 103 COMPET 79</i>
<i>Ανακοίνωση για μια στρατηγική κινητικότητας για τον ευρωπαϊκό χώρο της έρευνας</i>	<i>COM(2001)331</i>
<i>Ανακοίνωση περί προγράμματος δράσης για την επένδυση στην έρευνα</i>	<i>COM(2003) 226 τελικό/2</i>
<i>Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο: «Για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης»</i>	<i>COM(2000) 757 τελικό, Βρυξέλλες, 22.11.2000</i>
<i>Αρχική Πρόταση Οδηγίας 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες</i>	<i>COM/2001/0127 τελικό - CNS 2001/0074</i>
<i>Αρχική Πρόταση Οδηγίας 2004/114/EK σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία</i>	<i>COM(2002) 548 τελικό</i>
<i>Αρχική Πρόταση Οδηγίας 2004/38/EK σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν</i>	<i>Cion prop. : 10788/01 (COM (2001)257 final)</i>

Αρχική Πρόταση Οδηγίας 2005/71/EK σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας	COM(2004)178 τελικό, Βρυξέλλες, 16.3.2004
Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (2009) <i>International Organization for Migration (IOM)</i>	Γλωσσάριο για τη Μετανάστευση. Διεθνής Μεταναστευτική Νομοθεσία. Έκδοση 20η. Ελληνική Μετάφραση
Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε.	11761/13.7.2007 (POLGEN 87)
Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε.	8901/2003 (MI 92, JAI 120, SOC 179, CODEC 565), Brussels 13 May 2003
Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε. / Ομάδα Εργασίας FREEMO / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	10572/02, Brussels, 10 July 2002 (18.07), 2001/0111 (COD), MI 129, JAI 155, SOC 338, CODEC 853, from : Working Party on Free Movement of Persons, on : 8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002.
Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε. / Ομάδα Εργασίας FREEMO / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	10945/03, MI 160, JAI 196, SOC 279, CODEC 919. Brussels, 30 June 2003, from Working Party on Free Movement of Persons on 13 June 2003.
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 39, 9389/03, of Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA), on 12-13 May 2003
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 54, 10312/01, of Working Party on Migration and Expulsion 21 June 2001
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 110, 13700/02, of Working Party on Migration and Expulsion on 31 October and 13 November 2002
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 59, 10698/01, of Working Party on Migration and Expulsion 2 and 3 July 2001
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 25, 7558/02, of Working Party on Migration and Expulsion on 22 March 2002, page 8
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	8838/04 (Brussels, 30 April 2004), of Working Party on Migration and Expulsion on 1-2 April 2004 and 14 April 2004

Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 24, 6504/00: Working Party on Migration and Expulsion: 11 February 2000 on No. Cion prop. MIGR 6 5396/00, (COM (1999) 638 final).
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 11, 6450/00, Brussels, 6 March 2001 of Working Party on Migration and Expulsion on 19 and 20 February 2001, page 6, footnote 2
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 66, 10857/02, Brussels, 9 August 2002 of Working Party on Migration and Expulsion on 9 July 2002
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 96, 13053/02 of Working Party on Migration and Expulsion on: 1 and 2 October 2002, page 5, footnote 1
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 113, 13968/02 of Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) on: 6 November 2002
Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 119, 14272/02, of Migration and Expulsion Working Party on 12 and 13 November 2002
Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών	Α.Π.Φ. 789/2004
Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών	Α.Π.Φ.: 63574/20552/03
Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών	Α.Π.Φ.: 3526/2004
Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών	Α.Π. Οικ: 10078/04
Έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών	Α.Π.: 3846/2004
Ετήσια έκδοση Στατιστικών της Eurostat 2003	Eurostat (2003) Eurostat Yearbook: The Statistical Guide to Europe (Luxembourg: OOEPEC)
Κανονισμός 1030/2002	Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 157 της 15/06/2002 σ. 0001 - 0007
Κανονισμός ΕΚ 380/2008	Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 115/1 της 29/4/2008
Ν. 3386/2005	ΦΕΚ 212/A/23.8.2005
Ν.2910/2001	ΦΕΚ Α' 91/02.05.2001
Οδηγία 2011/98/ΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 343 της 23/12/2011 σ. 0001 - 0009
Π.Δ. 128	ΦΕΚ 190 Α 15.9.2008
Π.Δ. 131 /2006	ΦΕΚ 143/A/2006

ΠΔ 234/2007	ΦΕΚ 15/Α/16.2.2010
Πράσινη Βίβλος για τη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης	COM (2004) 811 final, 11.1.2005
Πρόγραμμα Πολιτικής για τη Νόμιμη Μετανάστευση	COM (2005) 669 τελικό
Προεδρικό Διάταγμα 295/2001	ΦΕΚ 206/Α/19.9.2001
Πρόταση Οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης	COM(1999) 638 τελικό - 1999/0258 (CNS).
Σημείωμα Συμβουλίου της Ε.Ε.	11767/13.7.2007 (POLGEN 87)
Σύμβαση σχετικά με τους κανόνες αποδοχής ΥΤΧ	COM(97) 387 τελικό - 97/0227(CNS)
Τελικό κείμενο Οδηγία 2004/38/ΕΚ	
Τελικό κείμενο της Οδηγίας 2004/114/ΕΚ	L 375/12, 23.12.2004
Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης	COM (2002) 225 τελικό
	UNHCR (2003) <i>Statistical Yearbook: Trends in Displacement, Protection and Solutions</i> (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees)
Ύπατη Αρμοστεία των Προσφύγων: Ετήσια Έκδοση 2003	
	Case C-540/03, <i>European Parliament v Council of the European Union</i> (Immigration policy – Right to family reunification of minor children of third-country nationals – Directive 2003/86/EC – Protection of fundamental rights – Right to respect for family life – Obligation to have regard to the interests of minor children)
Υπόθεση ΔΕΚ	
Υπουργική Απόφαση (σελ.61)	απόφαση (Αριθμ. Υ 17: ΦΕΚ 2748/Β/2.12.2011)

**Άρθρο Ατταλίδης Μ.:** «Οι μικρές χώρες της ΕΕ ασκούν πιο πετυχημένες Προεδρίες». 5  
Απριλίου 2012.

**Άρθρο ευρωβουλευτών Corbett Richard - Inigo de Vigo:** «Μια συνθήκη για  
μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των θεσμών». Μάρτιος 2008. Δικτυακός  
τόπος προβληματισμού «Ευρωπαϊκή Πρόκληση»

**Άρθρο Ζ. Ντελόρ, Αντόνιο Βιτορίνο** και συμμετέχοντες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή  
Προσανατολισμού (CEO) του Ινστιτούτου “Notre Europe”: «Η κρίση έδειξε  
ότι πρέπει να παλέψουμε για πολιτική ένωση», ΕΘΝΟΣ της Κυριακής, 2  
Δεκεμβρίου 2012.

**Άρθρο Ν. Παναγιωτόπουλος, Σ. Μίγκλης,** (2009), Εθνική Διοίκησης και Ευρωπαϊκή  
Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία. Επιμέλεια: Α. Πασσάς - Θ. Τσέκος.  
Εκδόσεις Παπαζήση

**Δημοσίευση,** Διοικητική Ενημέρωση. Τεύχος 38. Ιούλιος - Αύγουστος - Σεπτέμβριος  
2006. Θέμα Έρευνας: «Η διαχείριση των ευρωπαϊκών υποθέσεων στην  
Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέσα από τη λειτουργία έξι Υπουργείων».   
Επιτροπή Εθνική Διοίκηση & Ε.Ε. Διοικητικού Επιμελητηρίου - Όμιλος  
Διοικητικών Επιστημόνων (Δ.Ε.Ε.): Μ. Ραμματά, Π. Νταής, Σ. Ζουρντού, Ε.  
Μαρκουλάκη, Μ. Χαχαριδάκη, Ν. Βιτσεντζάτος, Α. Ψαράκης

## Ιστοσελίδες – Διαδίκτυο

<i>Better Regulation E.U.</i>	<a href="http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf">http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf</a>
<i>Better Regulation E.U.</i>	<a href="http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115_SCOPE2008-2_1_AlanHardacre.pdf">http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115_SCOPE2008-2_1_AlanHardacre.pdf</a>
<i>Blog of Europeanization</i>	<a href="http://europeanization.wordpress.com">http://europeanization.wordpress.com</a>
<i>Case C-540/03, European Parliament v Council of the European Union</i>	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0540:EN:HTML">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0540:EN:HTML</a>
<i>Center on Migration, Citizenship and Development</i>	<a href="http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_8.pdf">http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_8.pdf</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://www.european-council.europa.eu">www.european-council.europa.eu</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&amp;lang=el">http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&amp;lang=el</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=86&amp;LANG=10&amp;cmsid=352">http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=86&amp;LANG=10&amp;cmsid=352</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=249&amp;lang=el">http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=249&amp;lang=el</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8107177ELC.pdf">www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8107177ELC.pdf</a>
<i>Council of the European Union</i>	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/sto8/sto8901.en03.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/sto8/sto8901.en03.pdf</a>
<i>Digital Library Jstore (Journal Storage)</i>	<a href="http://www.jstor.org/stable/2060063">http://www.jstor.org/stable/2060063</a>
<i>Hellenic Ministry of Interior / Migration Portal</i>	<a href="http://www.ypes.gr/el/MigrationSocialIntegration/PresidentDecretal/">http://www.ypes.gr/el/MigrationSocialIntegration/PresidentDecretal/</a>
<i>IMISCOE Seminar</i>	<a href="http://dare.uva.nl/document/39855">http://dare.uva.nl/document/39855</a>
<i>International Organization for Migration (IOM)</i>	<a href="http://www.iom.int">http://www.iom.int</a>
<i>Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE (paid employment and self-employed economic activities)</i>	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0386:FIN:EN:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0386:FIN:EN:PDF</a>
<i>Schain A. Martin "The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union"</i>	<a href="http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/20/1/93">http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/20/1/93</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://www.europa.eu">http://www.europa.eu</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/abc/eurojargon/index_el.htm">http://europa.eu/abc/eurojargon/index_el.htm</a>

<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/abc/eurojargon/index_el.htm#community">http://europa.eu/abc/eurojargon/index_el.htm#community</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/index_en.htm">http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/index_en.htm</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/scadplus/glossary/coordinating_committee_el.htm">http://europa.eu/scadplus/glossary/coordinating_committee_el.htm</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_el.htm">http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_el.htm</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_el.htm">http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_el.htm</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_el.htm">http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_el.htm</a>
<i>The EU at a glance</i>	<a href="http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm">http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm</a>
Wikipedia	<a href="http://el.wikipedia.org/wiki/Προεδρία_του_Ευρωπαϊκού_Συμβουλίου">http://el.wikipedia.org/wiki/Προεδρία_του_Ευρωπαϊκού_Συμβουλίου</a>
Ανακοίνωση «Επενδύοντας στην έρευνα: το πρόγραμμα δράσης για την Ευρώπη»	<a href="http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0226:FIN:EL:PDF">http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0226:FIN:EL:PDF</a>
Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης Μάρτιος 2002	<a href="http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/122&amp;format=HTML&amp;aged=1&amp;language=EL&amp;guiLanguage=en">http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/122&amp;format=HTML&amp;aged=1&amp;language=EL&amp;guiLanguage=en</a>
Απόφαση του Συμβουλίου της 1ης Ιανουαρίου 2007 για εναλλαγή Προεδριών	<a href="http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:el:PDF">http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:el:PDF</a>
Άρθρο ευρωβουλευτών Corbett Richard - Inigo de Vigo	<a href="http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&amp;lang=1">http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&amp;lang=1</a>
Άρθρο Καπόπουλου Κωνσταντίνου και Μαζιώτη Δημήτρη, «Προς την επιστροφή της πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση», 1 Αυγούστου 2008	<a href="http://www.enthesis.net/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=78:enthesis5408&amp;catid=7:internationalpolitic&amp;Itemid=5">http://www.enthesis.net/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=78:enthesis5408&amp;catid=7:internationalpolitic&amp;Itemid=5</a>
Αρχική Πρόταση Οδηγίας 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες	<a href="http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0127:EL:HTML">http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0127:EL:HTML</a>
Αρχική Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα της Οικογενειακής Επανένωσης ΥΤΧ	<a href="http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF">http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF</a>
Δικτυακός τόπος «Ευρωπαϊκή Πρόκληση»	<a href="http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&amp;lang=1">http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&amp;lang=1</a>



Διμηνιαία Επιθεώρηση: Το Σύνταγμα	<a href="http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/print.php?id=669">http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr/theoria/print.php?id=669</a>
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	<a href="http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/0080a6d3d8/Ordinary-legislative-procedure.html">http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/0080a6d3d8/Ordinary-legislative-procedure.html</a>
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο / Επιτροπή LIBE	<a href="http://www.europarl.europa.eu/committees/el/libe/home.html">http://www.europarl.europa.eu/committees/el/libe/home.html</a>
INE ΓΣΕΕ / Μελέτη Μεταναστευτικές Τάσεις & Ευρ. Μεταν. Πολιτική 2003	<a href="http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteytikis-taseis-kai-Eyrwpaikh-metanasteytikh-politikh/">http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteytikis-taseis-kai-Eyrwpaikh-metanasteytikh-politikh/</a>
INE ΓΣΕΕ / Μετανάστευση & Παροχή Υπηρεσιών σε Μετανάστες στην Ελλάδα, 2008	<a href="http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteysh-kai-paroxh-yphresiwn-se-metanastes-sthn-Ellada/">http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteysh-kai-paroxh-yphresiwn-se-metanastes-sthn-Ellada/</a>
INE ΓΣΕΕ / Μεταναστευτική Πολιτική & Δικαιώματα Μεταναστών, 2006	<a href="http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteytikh-politikh-kai-dikaiwmata-twn-metanastwn/">http://inegsee.gr/ekdosi/Metanasteytikh-politikh-kai-dikaiwmata-twn-metanastwn/</a>
Ιστοσελίδα Παγκόσμιας Τράπεζας: Ορισμός "net migration"	<a href="http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM">http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM</a>
Ιστοσελίδα της ΓΔ Εσωτερικές Υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	<a href="http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm">http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm</a>
Ιστοχώρος «En - Thesis» / Άρθρο Κωνσταντίνου Καπόπουλου και Δημήτρη Μαζιώτη	<a href="http://www.enthesis.net/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=78:enthesis5408&amp;catid=7:internationalpolitic&amp;Itemid=5">http://www.enthesis.net/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=78:enthesis5408&amp;catid=7:internationalpolitic&amp;Itemid=5</a>
Κυπριακή Προεδρία Συμβουλίου Ε.Ε. (Ιούνιος - Δεκέμβριος 2012)	<a href="http://www.cy2012.eu/el/page/home">http://www.cy2012.eu/el/page/home</a>
Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία	<a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0114&amp;qid=1417347130688&amp;from=EL">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0114&amp;qid=1417347130688&amp;from=EL</a>
Οδηγία 2011/98/ΕΕ	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EL:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EL:PDF</a>
Οδηγός Συνήθους Νομοθετικής Διαδικασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε., Νοέμβριος 2011	<a href="http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3109179EL-2011.pdf#page=37">http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3109179EL-2011.pdf#page=37</a>
Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών, 2014	<a href="http://www.nomotelia.gr/photos/File/172a-14.pdf">http://www.nomotelia.gr/photos/File/172a-14.pdf</a>

Σημείωμα Γ.Γ. Συμβουλίου Ε.Ε. για μέλλον της SCIFA	<a href="http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-council-future-of-scifa-coreper-contribution-12096-14.pdf">http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-council-future-of-scifa-coreper-contribution-12096-14.pdf</a>
Σύμβαση σχετικά με τους κανόνες αποδοχής ΥΤΧ	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51907PCo387:EL:HTML">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51907PCo387:EL:HTML</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10572.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10572.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st10/st10945.en03.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st09/st09389.en03.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st09/st09389.en03.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st10/st10312.en01.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st10/st10312.en01.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13700.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13700.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st10/st10698.en01.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st10/st10698.en01.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/sto7/sto7558.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/sto7/sto7558.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/sto8/sto8838.en04.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/sto8/sto8838.en04.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές / Πρόταση Σύστασης 1	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/sto9/sto9743.en04.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/sto9/sto9743.en04.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάωση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/sto6/sto6504.en00.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/sto6/sto6504.en00.pdf</a>

Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάδοση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st06/st06450.en01.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st06/st06450.en01.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάδοση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10857.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st10/st10857.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάδοση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13053.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13053.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάδοση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13968.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st13/st13968.en02.pdf</a>
Συμβούλιο Ε.Ε. - Ελεύθερη Πρόσβαση Εγγράφων Ομάδων Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανάδοση	<a href="http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/st14272.en02.pdf">http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/st14272.en02.pdf</a>
Συνθέσεις Συμβουλίου Ε.Ε.	<a href="http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=el">http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=el</a>
Τελικό κείμενο Οδηγία 2003/109/ΕΚ	<a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:EL:HTML">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:EL:HTML</a>
Τελικό κείμενο Οδηγία 2003/86/ΕΚ	
Τροποποιημένη Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανάδοσης ΥΤΧ	<a href="http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF">http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:203E:0136:0141:EL:PDF</a>

# *ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ*

---

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΟΣ

1	Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης	COM(2002) 225 τελικό
2	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 66, 10857/02,
3	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 96, 13053/02
4	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 113, 13968/02
5	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Οικογενειακή Επανένωση	MIGR 119, 14272/02
6	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 25, 7558/02
7	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Επί Μακρόν Διαμένοντες	MIGR 39, 9389/03
8	Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε. / Ομάδα Εργασίας FREEMO / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	10572/02, Brussels, 10 July 2002 (18.07)
9	Έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε. / Ομάδα Εργασίας FREEMO / Οδηγία Ελεύθερη Κυκλοφορία	10945/03,
10	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Σπουδές, εποχιακά εκπαιδευόμενοι ή εθελοντική υπηρεσία	15143/03, MIGR 103/03
11	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Σπουδές, εποχιακά εκπαιδευόμενοι ή εθελοντική υπηρεσία	5528/04, MIGR 2/04
12	Έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών	Α.Π.Φ. 789/2004
13	Έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών	Α.Π.Φ.: 3526/2004
14	Έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών	Α.Π.Φ.: 63574/20552/03
15	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	7815/04 (Brussels, 25 March 2004)
16	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	8838/04 (Brussels, 30 April 2004)
17	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	9743/04 (Brussels, 25 May 2004)
18	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	10243/04 (Brussels, 22 June 2004)
19	Έγγραφο Συνεδρίασης Ομάδας Εργασίας / Οδηγία Ερευνητές	11186/04 (Brussels, 8 July 2004)
20	Έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών	Α.Π. Οικ: 10078/04
21	Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου	11926/14 (POLGEN 117)
22	Έγγραφο Υπουργείο Εσωτερικών / Επίκληση Εγγράφων Υπηρεσίας για την εκπόνηση διδακτορικής διατριβής	Α.Π.: 13372/2014
23	Αποτελέσματα ΔΕΥ Ελληνική Προεδρία 2003	
24	Απόφαση Συμβουλίου για τον καθορισμό της σειράς κατά την οποία ασκείται η προεδρία του Συμβουλίου	2007/5/EK
25	Οργανόγραμμα Γεν. Δ/σης ΔΕΥ Ευρ. Επιτροπής	5 <sup>ο</sup> / 2015

**Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης <sup>(1)</sup>**

(2002/C 203 E/23)

COM(2002) 225 τελικό — 1999/0258(CNS)

(Υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 2 Μαΐου 2002)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 63,

την πρόταση της Επιτροπής,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής,

τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών,

Εκτιμώντας τα εξής:

- (1) Για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προβλέπει, αφενός, τη θέσπιση μέτρων που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, σε συνδυασμό με συνοδευτικά μέτρα που αφορούν τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση και, αφετέρου, τη θέσπιση μέτρων στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαφύλαξης των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών.
- (2) Το άρθρο 63, σημείο 3, της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα περί μεταναστευτικής πολιτικής. Το στοιχείο α) του εν λόγω άρθρου ορίζει κυρίως ότι το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα στον τομέα των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής καθώς και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών.
- (3) Τα μέτρα που αφορούν την οικογενειακή επανένωση πρέπει να θεσπίζονται σύμφωνα με την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και σεβασμού της οικογενειακής ζωής που αναφέρεται σε πολλές πράξεις διεθνούς δικαίου. Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- (4) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνώρισε, κατά την ειδική σύνοδό του στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, την ανάγκη προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών, που αφορούν τους όρους αποδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, θεμελιωμένης σε κοινή αξιολόγηση τόσο της οικονομικής και δημογραφικής εξέλιξης στο πλαίσιο της Ένωσης όσο και της κατάστασης στις χώρες προέλευσης. Προς το

σκοπό αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από το Συμβούλιο να εκδώσει ταχέως αποφάσεις στη βάση προτάσεων της Επιτροπής. Οι αποφάσεις αυτές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο την ικανότητα υποδοχής κάθε κράτους μέλους αλλά εξίσου τους ιστορικούς και πολιτιστικούς δεσμούς τους με τις χώρες προέλευσης.

- (5) Για την αξιολόγηση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την προετοιμασία της θέσπισης μέτρων του Συμβουλίου, είναι σημαντικό για την Επιτροπή να διαθέτει στατιστικά στοιχεία και πληροφορίες για την νόμιμη μετανάστευση των υπηκόων τρίτων χωρών σε κάθε κράτος μέλος, ιδίως όσον αφορά τον αριθμό των χορηγούμενων αδειών, τον τύπο και τη διάρκεια ισχύος των αδειών αυτών· για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής, τακτικά και γρήγορα, τα αναγκαία στοιχεία και πληροφορίες.
- (6) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδό του στο Τάμπερε, της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 1999 επιβεβαίωσε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εξασφαλίζει ισότιμη μεταχείριση των υπηκόων των τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των κρατών μελών, και μια πιο ενεργητική πολιτική κοινωνικής ένταξης θα όφειλε να έχει ως φιλοδοξία να τους προσφέρει δικαιώματα και υποχρεώσεις συγκρίσιμα με αυτά των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- (7) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 επιβεβαίωσε εκ νέου τη δέσμευσή του έναντι των πολιτικών κατευθύνσεων και στόχων που καθορίστηκαν στο Τάμπερε, και τόνισε ότι είναι απαραίτητο να υπάρξουν νέα κίνητρα και κατευθύνσεις προκειμένου να καλυφθεί η σημειωθείσα καθυστέρηση· επιβεβαίωσε ότι μια αληθινή κοινή πολιτική μετανάστευσης προϋποθέτει τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της οικογενειακής επανένωσης και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλλει νέα τροποποιημένη πρόταση σχετικά με το θέμα.
- (8) Η οικογενειακή επανένωση αποτελεί απαραίτητο μέσο για την ύπαρξη οικογενειακού βίου. Συμβάλλει στη δημιουργία κοινωνικοπολιτιστικής σταθερότητας που διευκολύνει την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη, γεγονός που επιτρέπει εξάλλου την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, που αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Κοινότητας, όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 και στο άρθρο 3, παράγραφος 1, σημείο κ) της Συνθήκης ΕΚ.
- (9) Προκειμένου να κατοχυρωθεί η προστασία της οικογένειας και η διατήρηση ή η δημιουργία οικογενειακού βίου, πρέπει να καθορισθούν, σύμφωνα με κοινά κριτήρια, ειδικές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης.

<sup>(1)</sup> ΕΕ C 62 E της 27.2.2001, σ. 99.

- (10) Η κατάσταση των προσφύγων χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, εξαιτίας των λόγων που τους υποχρέωσαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους και που τους εμποδίζουν να διεξάγουν εκεί οικογενειακό βίο. Στη βάση αυτή, φαίνεται ενδεδειγμένο να προβλεφθούν πιο ευνοϊκές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματός τους οικογενειακής επανένωσης.
- (11) Η οικογενειακή επανένωση αφορά τα μέλη του πυρήνα της οικογένειας, δηλαδή τον/την σύζυγο και τα ανήλικα τέκνα. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν το κατά πόσο επιθυμούν να διευρύνουν αυτόν τον κύκλο και να χορηγήσουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης στους ανιόντες, στα ανήλικα τέκνα και στους συντρόφους που δε συνδέονται με δεσμούς γάμου.
- (12) Πρέπει να δημιουργηθεί ένα σύστημα διαδικαστικών κανόνων που να διέπει την εξέταση της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, καθώς και την είσοδο και τη διαμονή των μελών της οικογένειας. Οι διαδικασίες αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές και να μπορούν να υπόκεινται σε διαχείριση σε σχέση με το συνήθη φόρτο εργασίας των διοικήσεων των κρατών μελών, καθώς και διαφανείς και δικαιοσυνεπείς προκειμένου να προσφέρουν κατάλληλο επίπεδο ασφάλειας του δικαίου στα σχετικά πρόσωπα.
- (13) Η κοινωνική ένταξη των μελών της οικογένειας πρέπει να προωθηθεί. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να έχουν πρόσβαση σε καθεστώς ανεξάρτητο από εκείνο του αιτούντος την επανένωση, μετά από κάποια περίοδο διαμονής στο κράτος μέλος. Πρέπει να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση παρόμοια με τον αιτούντα την επανένωση.
- (14) Κατάλληλα, ανάλογα και αποτρεπτικά μέτρα πρέπει να ληφθούν για την πρόληψη και την κύρωση της καταστρατήγησης των κανόνων και διαδικασιών που αφορούν την οικογενειακή επανένωση.
- (15) Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και την αρχή της αναλογικότητας όπως ορίζονται στο άρθρο 5 της συνθήκης, ο στόχος της προβλεπόμενης δράσης, δηλαδή η ύσταση δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης για τους υπηκόους τρίτων χωρών, το οποίο ασκείται σύμφωνα με κοινούς όρους, δε μπορεί, ως τέτοιο, να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη και μπορεί ως εκ τούτου να επιτευχθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η παρούσα οδηγία περιορίζεται στο ελάχιστο απαιτούμενο για την επίτευξη αυτού του στόχου και δεν υπερβαίνει αυτό που είναι απαραίτητο για το σκοπό αυτό,
- οποίο διαθέτουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών.

### Άρθρο 2

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

- α) «υπήκοος τρίτης χώρας»: κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1 της συνθήκης, περιλαμβανομένων των απάτριδων·
- β) «πρόσφυγας»: κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ή άπατρις που απολαύει καθεστώς πρόσφυγα κατά την έννοια της Σύμβασης για το καθεστώς των προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, η οποία τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967·
- γ) «αιτών την επανένωση»: υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, ο οποίος ζητεί την επανένωση με τα μέλη της οικογένειάς του·
- δ) «οικογενειακή επανένωση»: η είσοδος και διαμονή σε κράτος μέλος των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, προκειμένου να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί προηγούνται ή έπονται της εισόδου του αιτούντος·
- ε) «άδεια διαμονής»: παντός είδους εξουσιοδότηση εκδοθείσα από κράτος μέλος, η οποία παρέχει δικαίωμα διαμονής στο έδαφος του κράτους αυτού. Στον ορισμό αυτό δεν περιλαμβάνεται η προσωρινή άδεια διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους με σκοπό την εξέταση αίτησης ασύλου ή αίτησης άδειας διαμονής.

### Άρθρο 3

1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται όταν ο αιτών την επανένωση είναι υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, δικαιούχος άδειας διαμονής που έχει εκδοθεί από το συγκεκριμένο κράτος μέλος διάρκειας ισχύος ανώτερης ή ίσης με ένα έτος, ο οποίος έχει εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, εφόσον τα μέλη της οικογένειάς του είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς τους.

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται όταν ο αιτών την επανένωση είναι υπήκοος τρίτης χώρας:

- α) ο οποίος ζητεί την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα και του οποίου η αίτηση δεν έχει ακόμα αποτελέσει το αντικείμενο οριστικής απόφασης,
- β) στον οποίο έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής σε κράτος μέλος δυνάμει προσωρινής προστασίας ή ο οποίος ζητεί την άδεια να διαμείνει για τον ίδιο λόγο αναμένοντας την έκδοση απόφασης σχετικά με το καθεστώς του,

ΕΞΕΛΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I

### Γενικές διατάξεις

#### Άρθρο 1

Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ασκείται το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης το

γ) στον οποίο έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής σε κράτος μέλος δυνάμει επικουρικών μορφών προστασίας, σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις, τις εθνικές νομοθεσίες ή τις πρακτικές των κρατών μελών, ή ο οποίος ζητεί την άδεια να διαμείνει για τον ίδιο λόγο αναμένοντας την έκδοση απόφασης σχετικά με το καθεστώς του.

3. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης.

4. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη πιο ευνοϊκών διατάξεων:

α) διμερών και πολυμερών συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας ή της Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και τρίτων χωρών, αφετέρου,

β) του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της 18ης Οκτωβρίου 1961, του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της 3ης Μαΐου 1987 και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το καθεστώς του διακινούμενου εργαζόμενου της 24ης Νοεμβρίου 1977.

5. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται η συγκεκριμένη οδηγία.

6. Το άρθρο 4, παράγραφοι 1, 2 και 3, το άρθρο 7, παράγραφος 1 υπό γ) δεύτερο εδάφιο και το άρθρο 8 της παρούσας οδηγίας δεν μπορούν να έχουν σαν αποτέλεσμα την εισαγωγή λιγότερο ευνοϊκών προϋποθέσεων από αυτές που υπάρχουν σε κάθε κράτος μέλος κατά την ημερομηνία θέσπισής της.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

### Μέλη της οικογένειας

#### Άρθρο 4

1. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο και διαμονή, δυνάμει της παρούσας οδηγίας, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που αναφέρονται στο κεφάλαιο IV, των ακόλουθων μελών της οικογένειας:

α) του/της συζύγου του αιτούντος την επανένωση,

β) των ανήλικων τέκνων του αιτούντος την επανένωση και του/της συζύγου του, συμπεριλαμβανομένων των τέκνων που έχουν υιοθετηθεί σύμφωνα με απόφαση που ελήφθη από την αρμόδια αρχή του σχετικού κράτους μέλους ή με απόφαση αυτοδικαίως εκτελεστή δυνάμει διεθνών υποχρεώσεων του εν λόγω κράτους μέλους ή η οποία πρέπει να αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις,

γ) των ανήλικων τέκνων, συμπεριλαμβανομένων των υιοθετημένων, του αιτούντος την επανένωση ή του/της συζύγου του, όταν ένας εξ αυτών έχει το δικαίωμα επιμέλειας και την ευθύνη συντήρησης των τέκνων. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν την επανένωση παιδιών των οποίων η επιμέλεια είναι επιμερισμένη, υπό τον όρο ότι ο άλλος δικαιούχος επιμέλειας έχει συναινέσει.

Τα ανήλικα τέκνα που αναφέρονται στα σημεία β) και γ), πρέπει να είναι ηλικίας μικρότερης από την ηλικία της νόμιμης ενηλικίωσης του σχετικού κράτους μέλους και να μην είναι έγγαμα.

Κατά παρέκκλιση, όταν κάποιο τέκνο υπερβαίνει τα 12 έτη, το κράτος μέλος μπορεί, πριν να επιτρέψει την είσοδο και διαμονή του δυνάμει της παρούσας οδηγίας, να εξετάσει το κατά πόσον πληρεί ένα από τα κριτήρια ένταξης των οποίων η εξέταση προβλεπόταν από την υφιστάμενη κατά την ημερομηνία θέσπισης της παρούσας οδηγίας νομοθεσία του.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν, με νομοθετική ή κανονιστική πράξη, να επιτρέψουν την είσοδο και την διαμονή, δυνάμει της παρούσας οδηγίας, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που ορίζονται στο κεφάλαιο IV, των ακόλουθων μελών της οικογένειας:

α) των εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντων του αιτούντος την επανένωση ή του/της συζύγου του, εφόσον έχουν την ευθύνη συντήρησης τους και τα άτομα αυτά στερούνται της απαραίτητης οικογενειακής υποστήριξης στη χώρα καταγωγής·

β) των ενήλικων αγάμων τέκνων του αιτούντος την επανένωση ή του/της συζύγου του, εφόσον αυτά δεν μπορούν αντικειμενικά να καλύψουν τις ανάγκες τους λόγω της κατάστασης της υγείας τους.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν, με νομοθετική ή κανονιστική πράξη, να επιτρέψουν την είσοδο και την διαμονή δυνάμει της παρούσας οδηγίας, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που ορίζονται στο κεφάλαιο IV, του μη συνδεδεμένου με δεσμούς γάμου συντρόφου, υπηκόου τρίτης χώρας, ο οποίος διατηρεί με τον αιτούντα την επανένωση σταθερή σχέση δεόντως αποδεδειγμένη, ή του υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος συνδέεται με τον αιτούντα με καταχωρημένη σχέση ελεύθερης συμβίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, καθώς και των αγάμων ανήλικων τέκνων, συμπεριλαμβανομένων των υιοθετημένων, αυτών των προσώπων.

4. Σε περίπτωση πολυγαμικού γάμου, αν ο αιτών την επανένωση έχει ήδη σύζυγο που συζεί μαζί του στην επικράτεια κράτους μέλους, το σχετικό κράτος μέλος δεν επιτρέπει την είσοδο και διαμονή άλλου/άλλης συζύγου, ούτε των τέκνων αυτού/ής του/της τελευταίου/ας, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων της Σύμβασης των δικαιωμάτων του παιδιού του 1989.

5. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τον αιτούντα την επανένωση και τον/την σύζυγό του να έχουν συμπληρώσει ελάχιστη ηλικία, τουλάχιστον αυτήν της νόμιμης ενηλικίωσης, πριν ο σύζυγος να μπορέσει να συναντήσει τον αιτούντα την επανένωση.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ III

### Υποβολή και εξέταση της αίτησης

#### Άρθρο 5

1. Τα κράτη μέλη καθορίζουν εάν, με σκοπό την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης, μπορεί να υποβληθεί αίτηση εισόδου και διαμονής στις αρμόδιες αρχές του σχετικού κράτους μέλους είτε από τον αιτούντα είτε από το/τα μέλος/μέλη της οικογένειας.



2. Η αίτηση συνοδεύεται από ταξιδιωτικά έγγραφα του ή των μέλους/ων της οικογένειας, δικαιολογητικά στοιχεία που αποδεικνύουν τις οικογενειακές σχέσεις και την τήρηση των προϋποθέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 6 και, ενδεχομένως, στα άρθρα 7 και 8.

Προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη οικογενειακών σχέσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να προβούν σε συνεντεύξεις με τον αιτούντα και το/τα μέλος/η της οικογένειας του και να διενεργήσουν οποιαδήποτε άλλη απαιτούμενη έρευνα.

Κατά την εξέταση αίτησης που αφορά τον μη συνδεδεμένο με δεσμούς γάμου σύντροφο του αιτούντος την επανένωση, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη, προκειμένου να θεμελιώσουν την ύπαρξη σταθερής σχέσης, στοιχεία όπως η ύπαρξη κοινού τέκνου, η προηγούμενη συγκατοίκηση, η καταχώρηση της ελεύθερης σχέσης ή κάθε άλλο αξιόπιστο αποδεικτικό μέσο.

3. Η αίτηση υποβάλλεται όταν τα μέλη της οικογένειας βρίσκονται στο εξωτερικό της επικράτειας του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου διαμένει ο αιτών την επανένωση.

Κατά παρέκκλιση, ένα κράτος μέλος μπορεί να δεχθεί, στις δέουσες περιπτώσεις, αίτηση που υποβάλλεται ενώ τα μέλη της οικογένειας βρίσκονται ήδη στην επικράτειά του.

4. Μόλις καταστεί δυνατόν και, οπωσδήποτε όχι αργότερα από εννέα μήνες μετά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης, οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους κοινοποιούν γραπτώς στον αιτούντα την επανένωση/στο (στα) μέλος(η) της οικογένειας την απόφαση που τον(τα) αφορά.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις που έχουν σχέση με τον πολύπλοκο χαρακτήρα της εξέτασης της αίτησης, η προθεσμία που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο μπορεί να παραταθεί, αλλά δεν δύναται σε καμία περίπτωση να υπερβεί τους δώδεκα μήνες.

Η απόφαση απόρριψης της αίτησης είναι δεόντως αιτιολογημένη. Οι συνέπειες της απουσίας απόφασης μετά την πάροδο της προθεσμίας που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο πρέπει να ρυθμίζονται από την εθνική νομοθεσία του σχετικού κράτους μέλους.

5. Κατά την εξέταση της αίτησης, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να λαμβάνεται δεόντως υπόψη το ύψιστο συμφέρον του ανήλικου τέκνου, σύμφωνα με τη Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού του 1989.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV

### Προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης

#### Άρθρο 6

1. Τα κράτη μέλη μπορούν να απορρίπτουν αίτηση εισόδου και διαμονής μελών της οικογένειας για λόγους δημόσιας τάξης, εσωτερικής ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να ανακαλούν ή να αρνούνται να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας για λόγους δημόσιας τάξης, εσωτερικής ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

3. Οι λόγοι δημόσιας τάξης ή εσωτερικής ασφάλειας πρέπει να είναι θεμελιωμένοι αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του σχετικού μέλους της οικογένειας.

4. Η απλή επέλευση ασθένειας ή αναπηρίας μετά την έκδοση της άδειας διαμονής δεν μπορεί να δικαιολογήσει την άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια εκ μέρους της αρμόδιας αρχής του σχετικού κράτους μέλους.

#### Άρθρο 7

1. Κατά την υποβολή της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, το συγκεκριμένο κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από τον αιτούντα ή από το(τα) μέλος(η) της οικογένειας να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι ο αιτών διαθέτει:

α) κατοικία, η οποία να θεωρείται κανονική για αντίστοιχη οικογένεια στην αυτή περιοχή και η οποία να πληρεί τις γενικές προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής που ισχύουν στο κράτος μέλος,

β) ασφάλιση κατά της ασθένειας που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, γι' αυτόν τον ίδιο και τα μέλη της οικογένειας του·

γ) σταθερούς πόρους και ανώτερους ή τουλάχιστον ίσους με το επίπεδο πόρων κάτω του οποίου μπορεί να χορηγηθεί κοινωνική βοήθεια στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Όταν δεν μπορεί να εφαρμοσθεί το πρώτο εδάφιο, οι πόροι πρέπει να είναι ανώτεροι ή τουλάχιστον ίσοι με το επίπεδο της ελάχιστης σύνταξης της κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλει το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Το κριτήριο των σταθερών πόρων αξιολογείται με βάση τη φύση και τον τακτικό χαρακτήρα των πόρων.

Το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει από τον αιτούντα την επανένωση να πληρεί τις προϋποθέσεις της παραγράφου 1 κατά τη στιγμή της πρώτης ανανέωσης του τίτλου διαμονής των μελών της οικογένειας του.

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αιτών την επανένωση δεν πληρεί τις εν λόγω προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τις συνεισφορές των μελών της οικογένειας στο εισόδημα του νοικοκυριού.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν τις προϋποθέσεις που αφορούν τη στέγη, την ασφάλιση κατά της ασθένειας και τους πόρους, οι οποίες προβλέπονται στην παράγραφο 1, μόνο προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι ο αιτών την επανένωση θα είναι σε θέση να καλύψει τις ανάγκες των μελών της οικογένειας του, χωρίς συμπληρωματική προσφυγή στους κρατικούς πόρους. Αυτές οι διατάξεις δεν μπορούν να συνεπάγονται διακρίσεις μεταξύ των υπηκόων του κράτους μέλους και των υπηκόων τρίτων χωρών.

#### Άρθρο 8

Τα κράτη μέλη μπορούν να αξιώσουν από τον αιτούντα να έχει διαμείνει νόμιμα στην επικράτειά τους για περίοδο η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τα δύο έτη, πριν να καλέσει τα μέλη της οικογένειας του.

Κατά παρέκκλιση, όταν σε υπόθεση οικογενειακής επανένωσης, η υφιστάμενη κατά την ημερομηνία θέσπισης της οδηγίας νομοθεσία κράτους μέλους λαμβάνει υπόψη την ικανότητα του υποδοχής, αυτό το κράτος μέλος μπορεί να προβλέψει περίοδο αναμονής 3 ετών κατ'ανώτατο όριο μεταξύ της υποβολής της αίτησης οικογενειακής επανένωσης και της έκδοσης άδειας διαμονής των μελών της οικογένειας.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ V

### Οικογενειακή επανένωση προσφύγων

#### Άρθρο 9

1. Οι διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου εφαρμόζονται στην οικογενειακή επανένωση προσφύγων.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την εφαρμογή των διατάξεων αυτού του κεφαλαίου στους πρόσφυγες των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της αναγνώρισης του καθεστώτος τους.

#### Άρθρο 10

1. Όσον αφορά τον ορισμό των μελών της οικογένειας, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 4, εξαιρουμένης της παραγράφου 1, στοιχείο γ), τρίτο εδάφιο, που δεν ισχύει για τα παιδιά προσφύγων.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν την επανένωση με άλλα μέλη της οικογένειας μη αναφερόμενα στο άρθρο 4, εφόσον για τη συντήρησή τους υπεύθυνος είναι ο πρόσφυγας.

3. Αν ο πρόσφυγας είναι μη συνοδευόμενος ανήλικος, τα κράτη μέλη μπορούν:

α) να επιτρέπουν την είσοδο και διαμονή, για λόγους οικογενειακής επανένωσης, των εξ αίματος και πρώτου βαθμού ανιόντων του χωρίς να εφαρμόζουν τις οριζόμενες στο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α) προϋποθέσεις·

β) να επιτρέπουν την είσοδο και διαμονή, για λόγους οικογενειακής επανένωσης, του νόμιμου επιτρόπου του ή άλλου μέλους της οικογένειας, εφόσον ο πρόσφυγας δεν έχει εξ αίματος ανιόντες ή αυτοί δεν μπορούν να εντοπιστούν.

#### Άρθρο 11

1. Όσον αφορά την υποβολή και την εξέταση της αίτησης, ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 6, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 2.

2. Όταν ο πρόσφυγας αδυνατεί να προσκομίσει δικαιολογητικά έγγραφα που να αποδεικνύουν τους οικογενειακούς δεσμούς, το κράτος μέλος εξετάζει άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν την ύπαρξη αυτών των δεσμών. Απόφαση απόρριψης της αίτησης δεν μπορεί να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην απουσία δικαιολογητικών εγγράφων.

#### Άρθρο 12

1. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 7, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν στον πρόσφυγα/στο(στα) μέλος(η) της οικογένειας την υποχρέωση να προσκομίσουν, προκειμένου για αιτήσεις

που αφορούν τα μέλη της οικογένειας που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, αποδεικτικά στοιχεία που να βεβαιώνουν ότι πληρεί τις προϋποθέσεις της κατοικίας, ασφάλισης ασθένειας και σταθερών πόρων.

2. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 8, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν στον πρόσφυγα την υποχρέωση να έχει διαμείνει στο έδαφός τους επί ορισμένο διάστημα, προτού καλέσει τα μέλη της οικογένειάς του.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ VI

### Είσοδος και διαμονή των μελών της οικογένειας

#### Άρθρο 13

1. Μόλις η αίτηση εισόδου για λόγους οικογενειακής επανένωσης γίνει δεκτή, το σχετικό κράτος μέλος επιτρέπει την είσοδο του μέλους ή των μελών της οικογένειας. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη χορηγούν σε αυτά τα πρόσωπα κάθε διευκόλυνση για να λάβουν τις απαιτούμενες θεωρήσεις.

2. Το σχετικό κράτος μέλος εκδίδει για τα μέλη της οικογένειας ανανεώσιμο ή άδεια διαμονής, διάρκειας ταυτόσημης με εκείνη του αιτούντος.

Αν ο αιτών την επανένωση είναι δικαιούχος καθεστώτος κατοίκου μακράς διάρκειας, τα κράτη μέλη χορηγούν στα μέλη της οικογένειας άδεια διαμονής περιορισμένης διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, ανανεώσιμη, μέχρις ότου καλύψουν τις προϋποθέσεις που ορίζονται από την οδηγία .../ΕΚ, για να αποκτήσουν με τη σειρά τους το καθεστώς κατοίκου μακράς διάρκειας.

#### Άρθρο 14

1. Τα μέλη της οικογένειας του αιτούντος την επανένωση έχουν δικαίωμα ταυτόσημο με το δικό του:

α) πρόσβασης στην εκπαίδευση·

β) πρόσβασης στην μισθωτή απασχόληση ή σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα·

γ) πρόσβασης στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στην κατάρτιση, στην επαγγελματική τελειοποίηση και επανεκπαίδευση.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν την πρόσβαση σε μισθωτή απασχόληση ή σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα των ανιόντων και των ενηλικίων τέκνων, που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2.

#### Άρθρο 15

1. Το αργότερο μετά από πέντε έτη διαμονής και στο βαθμό που συνεχίζουν να υπάρχουν οι οικογενειακοί δεσμοί, ο/η σύζυγος ή ο μη συνδεόμενος με δεσμούς γάμου σύντροφος, και το τέκνο που έχει ενηλικιωθεί έχουν δικαίωμα αυτόνομης άδειας διαμονής, ανεξάρτητης από αυτήν του αιτούντος.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν αυτόνομη άδεια διαμονής στα ενήλικα τέκνα και στους ανιόντες, που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2.

3. Σε περίπτωση χηρείας, διαζυγίου, χωρισμού ή, θανάτου ανιόντων ή κατιόντων, τα πρόσωπα που έχουν εισέλθει στο κράτος μέλος για λόγους οικογενειακής επανένωσης μπορούν να λάβουν ανεξάρτητη άδεια διαμονής. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν διατάξεις οι οποίες εξασφαλίζουν τη χορήγηση ανεξάρτητης άδειας διαμονής σε περίπτωση ιδιαίτερα δυσχερών καταστάσεων.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ VII

##### Κυρώσεις και ένδικα μέσα

###### Άρθρο 16

1. Τα κράτη μέλη μπορούν να απορρίψουν την αίτηση εισόδου και διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης, ή ενδεχομένως, να ανακαλέσουν ή να αρνηθούν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής μέλους της οικογένειας, σε μια από τις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α) όταν δεν πληρούνται ή δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις που ορίζονται στην παρούσα οδηγία·
- β) όταν ο αιτών την επανένωση και το(τα) μέλος(η) της οικογένειας του δεν διατηρούν ή δεν διατηρούν πλέον πραγματικό συζυγικό ή οικογενειακό βίο·
- γ) όταν διαπιστώνεται ότι ο αιτών την επανένωση ή ο μη συνδεόμενος με δεσμούς γάμου σύντροφός του έχει συνάψει γάμο ή διατηρεί σταθερή σχέση με κάποιο άλλο πρόσωπο.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να απορρίψουν την αίτηση εισόδου και διαμονής για λόγους οικογενειακής επανένωσης, να ανακαλέσουν ή να αρνηθούν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας, εφόσον θεμελιώνεται:

- α) ότι χρησιμοποιήθηκαν ψευδείς ή παραπλανητικές πληροφορίες, πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα, ή ότι έγινε με άλλο τρόπο χρήση απάτης ή άλλων παράνομων μέσων,
- β) ότι ο γάμος, η σχέση ελεύθερης συμβίωσης ή η υιοθεσία συνάφθηκαν μόνο για να επιτραπεί στο σχετικό πρόσωπο να εισέλθει ή να διαμείνει σε κράτος μέλος.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να ανακαλέσουν ή να αρνηθούν την ανανέωση της άδειας διαμονής μέλους της οικογένειας, εφόσον τίθεται τέλος στην διαμονή του αιτούντος την επανένωση και το μέλος της οικογένειας δεν δικαιούται ακόμα ανεξάρτητης άδειας διαμονής δυνάμει του άρθρου 15.

4. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε ειδικούς ελέγχους εφόσον υπάρχουν θεμελιωμένες υποψίες απάτης ή εικονικών γάμων, σχέσεων ελεύθερης συμβίωσης ή υιοθεσιών όπως ορίζονται στην παράγραφο 2. Ειδικοί έλεγχοι μπορούν επίσης να πραγματοποιούνται επ'ευκαιρία της ανανέωσης της άδειας διαμονής μελών της οικογένειας.

###### Άρθρο 17

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη το χαρακτήρα και τη σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου και τη διάρκεια διαμονής του στο κράτος μέλος, καθώς και την ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών ή κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης, ανάκλησης ή μη ανανέωσης της άδειας διαμονής, καθώς και σε περίπτωση λήψης μέτρου απομάκρυνσης εις βάρος του αιτούντος ή των μελών της οικογένειάς του.

###### Άρθρο 18

Στις περιπτώσεις απόρριψης της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, μη ανανέωσης ή ανάκλησης της άδειας διαμονής ή θέσπισης μέτρου απομάκρυνσης, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο αιτών και/ή τα μέλη της οικογένειας έχουν πρόσβαση σε ένδικα μέσα.

Η διαδικασία σύμφωνα με την οποία ασκείται το δικαίωμα του πρώτου εδαφίου καθορίζεται από τα οικεία κράτη μέλη.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ VIII

##### Τελικές διατάξεις

###### Άρθρο 19

Περιοδικά, και για πρώτη φορά το αργότερο δύο έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 20, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στα κράτη μέλη και προτείνει, ενδεχομένως, τις απαραίτητες τροποποιήσεις. Αυτές οι προτάσεις τροποποιήσεων αφορούν κατά προτεραιότητα τις διατάξεις των άρθρων 3, 4, 7, 8 και 13.

###### Άρθρο 20

Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο μέχρι τις (31 Δεκεμβρίου 2003). Ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή άνευ αργοπορίας.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

###### Άρθρο 21

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την (...) ημέρα από τη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

###### Άρθρο 22

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 9 August 2002**

**10857/02**

---

---

**Interinstitutional File:  
1999/0258 (CNS)**

---

---

**MIGR 66**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of :	Working Party on Migration and Expulsion
on :	9 and July 2002
No. prev.doc.:	12022/01 MIGR 78
No.Cion prop.:	8628/02 MIGR 39 - COM(2002) 225 final
Subject :	Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification

---

**I**

The **Commission representative** presented the text of the above amended proposal. In particular, he drew attention to the fact that this new text, which contains various changes vis-à-vis the previous amended proposal it submitted, allows Member States a wider degree of discretion.

**Delegations** welcomed the amended proposal.

However, the **German delegation** also stressed the need for greater flexibility concerning provisions which have not been amended.

Observing that it is still examining the question whether the degree of harmonisation achieved by the Directive may be considered satisfactory, the **French delegation** entered a general scrutiny reservation. The **Portuguese delegation** - which noted that in Portugal the legislation on immigration is currently being amended -, as well as the **Greek** and the **Dutch delegations** also entered general scrutiny reservations. Moreover, the Dutch delegation entered a parliamentary reservation.

At its meeting on 8 and 26 July 2002, the Working Party on Migration and Expulsion started and completed its first reading of the above amended proposal.

Delegations will find in section II below, the text of the Articles of the draft Directive, with delegations' comments in the footnotes.

---

## II

Amended proposal for a

### **COUNCIL DIRECTIVE** **on the right to family reunification**

#### **Chapter I**

##### *General provisions*

##### **Article 1<sup>1</sup>**

The purpose of this Directive is to determine the conditions in which the right to family reunification may be exercised by third-country nationals residing lawfully in the territory of the Member States.

##### **Article 2**

For the purpose of this Directive:

- (a) "third-country national" means any person who is not a citizen of the Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty, including stateless persons;

---

<sup>1</sup> In reply to query from **A**, the **Cion** explained that, in cases where all family members arrive together as a group, Member States may decide to apply the rules of this Directive or other provisions.  
**EL** and **A** felt that clarification on this point should be added in this provision or elsewhere in the text of the Directive.  
The **Cion**, supported by **E**, wondered whether such a clarification is really necessary, insofar as in such cases Member States are likely to apply more favourable provisions, as they are allowed to do in accordance with Article 3(5).

- (b) "refugee" means any third-country national or stateless person enjoying refugee status within the meaning of the Convention on the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the Protocol signed in New York on 31 January 1967;
- (c) "applicant for reunification" or "applicant" means either a third-country national residing lawfully in a Member State and applying to be joined by members of his family;
- (d) "family reunification" means the entry into and residence in a Member State by family members of a third-country national residing lawfully in that Member State in order to preserve the family unit, whether the family relationship arose before or after the resident's entry;
- (e) "residence permit"<sup>1</sup> means an authorisation of whatever type issued by a Member State which grants right of residence within its territory. This definition shall not include temporary permission to reside in the territory of a Member State for the purposes of processing an application for asylum or a residence permit.

### **Article 3<sup>2</sup>**

1. This Directive shall apply where the person applying for reunification is a third-country national residing lawfully in a Member State and holding a residence permit issued by that Member State for a period of validity of one year or more who has reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence, if the members of his or her family are third-country nationals of whatever status.

---

<sup>1</sup> **E** entered a scrutiny reservation on point e). It noted that the residence permit may not grant a right of residence, insofar as it simply constitutes an authorisation to reside.

<sup>2</sup> **D** and **A** entered reservations on this provision.

2. This Directive shall not apply where the applicant is:
  - (a) a third-country national applying for recognition of refugee status whose application has not yet given rise to a final decision;
  - (b) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of temporary protection or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status;
  - (c) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of a subsidiary form of protection in accordance with international obligations, national legislation or the practice of the Member States or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status.
3. This Directive shall not apply to members of the family of a Union citizen.
4. This Directive is without prejudice to more favourable provisions of:
  - (a) bilateral and multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States, on the one hand, and third countries, on the other;
  - (b) the European Social Charter of 18 October 1961, the amended European Social Charter of 3 May 1987 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 24 November 1977.
5. This Directive shall not affect the possibility for the Member States to adopt or retain more favourable provisions for persons to whom it applies<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **D**, supported by **E**, wanted the words *to whom it applies*, at the end of paragraph 5, to be deleted.  
The **Cion** said that it would not oppose the **D** suggestion.



6. Article 4(1), (2) and (3), the second subparagraph of Article 7(1)(c) and Article 8 may not have the effect of introducing less favourable conditions than those which already exist in each Member State on the date of adoption of this Directive<sup>1</sup>.

## Chapter II

### *Family members*

#### Article 4

1. The Member States shall authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members<sup>23</sup>:
- (a) the applicant's spouse<sup>4</sup>;
  - (b) the minor children of the applicant and of his/her spouse, including children adopted in accordance with a decision taken by the competent authority in the Member State concerned or a decision which is automatically enforceable due to international obligations of that Member State or must be recognised in accordance with international obligations;

---

<sup>1</sup> **D** entered a reservation and **E**, **EL** and **I** entered scrutiny reservations on paragraph 6. These delegations felt that the stand still clause contained in this provision may limit the discretion of the Member States. Drawing attention to the link between this provision and Article 8(2), **A** expressed some doubts about the opportunity of introducing this provision. **L** wondered whether this provision would apply if the less favourable conditions to which it refers to are not introduced on the basis of legislative provisions but by means of national practices. The **Cion** noted that the stand still clause only applies to some provisions of this Directive. It also drew attention to the fact that similar clauses have been used in other areas of Community legislation, such as environment and consumer protection.

<sup>2</sup> Noting that paragraph 1 is mandatory, **EL** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>3</sup> **D** wanted a clause to be inserted into paragraph 1, whereby, if the applicant has held a residence permit for less than five years, Member States may require that the marriage must have already existed when the residence permit was issued.

<sup>4</sup> **S** wanted the category of persons living in a *registered partnership* to be mentioned in point a).

- (c) the minor children including adopted children<sup>1</sup> of the applicant or his/her spouse where one of them has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement<sup>2</sup>.

The minor children referred to in points (b) and (c) must be below the age of majority set by the law of the Member State concerned and must not be married<sup>3</sup>.

By way of derogation, where a child is aged over 12 years, the Member State may, before authorising entry and residence under this Directive, verify whether he or she meets a condition for integration provided for by its existing legislation on the date of adoption of this Directive<sup>4</sup>.

2. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members:

- (a) first-degree relatives in the direct ascending line of the person applying for reunification or his or her spouse, where they are dependent on them and do not enjoy proper family support in the country of origin<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> **EL** entered a scrutiny reservation concerning adopted children.

<sup>2</sup> According to **D**, in order to be granted family reunification, children should be under the custody of the applicant.

<sup>3</sup> Noting that, under the new Austrian immigration law, the person concerned may be granted family reunification up to the age of 18, but has to submit his/her application when he/she reaches of 15, **A** entered a reservation concerning the age of children.

<sup>4</sup> **S** wondered whether the introduction of this specific rule is appropriate, in particular in light of Article 5(5), and stated that it may only agree to this rule, insofar as its application is subject to the stand still clause contained in Article 3(6).

<sup>5</sup> Observing that, under the applicable German legislation, persons in collateral line may be granted family reunification in hardship cases, **D** entered a reservation on point a), which only covers first degree relatives.

- (b) the adult unmarried children of the applicant or his or her spouse, where they are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health.
3. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the unmarried partner, being a third-country national, with whom the applicant is in a duly attested stable long-term relationship, or of a third-country national who is bound to the applicant by a registered partnership in accordance with Article 5(2), and the unmarried minor children, including adopted children, of such persons<sup>1</sup>.
4. In the event of a polygamous marriage, where the applicant already has a spouse living with him in the territory of a Member State, the Member State concerned shall not authorise the entry and residence of a further spouse, nor the children of such spouse, without prejudice to the provisions of the 1989 Convention on the Rights of the Child<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **E**, **EL** and **P** entered reservations concerning unmarried partners. **E** stressed the risks of fraud and abuse. Moreover **EL**, supported by **E** and **A**, drew attention to the question of mobility, within the EU, of unmarried partners who have been granted family reunification. It suggested specifying in this provision that, if some Member States allow family reunification of unmarried partners, other Member States, who do not grant such a possibility should not be bound by decisions adopted by the competent authorities of the former.

The **Cion** considered that a clause such as that suggested by **EL** might be added in the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents.

Also, the **Pres** felt that the question of the mobility of reunited persons should be more appropriately addressed in the context of the Directive on long-term residents.

<sup>2</sup> Various delegations (**D**, **I** and **A**) felt that this provision is too rigid, in particular as far as children are concerned. In this context it has been observed that children of a further spouse may enter the territory of a Member State and reside there for reasons other than family reunification. According to **B**, a clear distinction should be made between further spouses and children.

Taking note of the remarks from delegations, The **Cion** said that that it was not its intention to prevent Member States from authorising entry and residence of children of further spouses for the purpose of family reunification. Noting that the text of this provision needs to be revised, it wondered whether the concerns expressed by delegations might be covered by adding the words *pursuant to this Directive*.

5. Member States may require the applicant and his/her spouse to be of a minimum age, and in any event the age of legal majority, before the spouse is able to join him/her<sup>1</sup>.

## **Chapter III**

### *Submission and examination of the application*

#### **Article 5**

1. Member States shall determine whether, in order to exercise the right to family reunification, an application for entry and residence shall be submitted to the competent authorities of the Member State concerned either by the applicant or by the family member or members.
2. The application shall be accompanied by family member(s)' travel documents<sup>2</sup> and documentary evidence of the family relationship and of compliance with the conditions laid down in Articles 4 and 6 and, where applicable, 7 and 8.

---

<sup>1</sup> Noting that the Dutch authorities are considering the possibility of allowing family reunification only when the applicant has reached the age of 21, **NL** entered a scrutiny reservation on this provision.

**A** entered a linguistic reservation.

<sup>2</sup> **F**, supported by **FIN**, opposed the requirement of submitting, together with the application, the family member(s)' travel document. It considered that if, in accordance with paragraph 3, the application is submitted when the family members are outside the territory of the Member State in which the applicant resides, the persons concerned would not be able to leave the territory of their country without travel documents.

In order to obtain evidence that a family relationship exists, Member States may carry out interviews with the applicant and his/her family members and conduct other investigations that are found necessary<sup>1</sup>.

When examining an application concerning the unmarried partner of the applicant, Member States shall consider, as evidence of the family relationship, factors such as a common child, previous cohabitation, registration of the partnership and any other reliable means of proof.

3. The application shall be submitted when the family members are outside the territory of the Member State in which the applicant resides<sup>2</sup>.

By way of derogation, a Member State may, in appropriate circumstances, accept an application<sup>3</sup> submitted when the family members are already in its territory.

4. The competent authorities of the Member State shall give the applicant/family member(s) written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than nine months from the date on which the application was lodged.

In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended, but shall in no case exceed twelve months<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> According to **D**, the interviews and other investigations referred to in this provision should only be carried out in cases of serious suspicions. **FIN** pointed out that these procedures are already applied in some Member State, such as Finland, particularly in cases where there are some doubts on the family ties.

The **Pres** noted that this sub-paragraph is an optional provision.

According to the **Cion**, it might be appropriate to add a wording such as *in specific cases* in this provision.

<sup>2</sup> **I** referred to the question of the arrival of family members as a group (see footnote 1 on page 3).

<sup>3</sup> **NL** entered a linguistic reservation concerning the translation of the word *accept*. **E** felt that the sense of this provision would become more clear by slightly rewording its text (*accept that an application is submitted when the family members are already in its territory*).

<sup>4</sup> **D** entered a reservation and **FIN** entered a scrutiny reservation on the 12 month deadline.

Reasons shall be given for the decision rejecting the application. The consequences of no decision being taken by the end of the period provided for in the first subparagraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

5. When examining an application, the Member States shall have due regard to the best interests of minor children, in accordance with the 1989 Convention on the Rights of the Child<sup>1</sup>.

## Chapter IV

### *Requirements for the exercise of the right to family reunification*

#### Article 6

1. The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy, domestic security or public health<sup>2</sup>.
2. Member States may withdraw or refuse to renew a family member's residence permit on grounds of public policy or domestic security.
3. The grounds of public policy or domestic security must be based exclusively on the personal conduct<sup>3</sup> of the family member concerned.

---

<sup>1</sup> **D**, which entered a reservation on this provision, wanted the reference to the Convention on the Rights of the Child to be deleted, while **S** preferred it to be maintained. The **Pres** said that it might be appropriate to consult the Council Legal Service on this issue.

<sup>2</sup> According to **A**, among the grounds for refusal referred to in this provision the *threat to international security* should also be mentioned.

<sup>3</sup> **D** wanted the word *personal* to be deleted.

4. Renewal of the residence permit may not be withheld and removal from the territory may not be ordered by the competent authority of the Member State concerned on the sole ground of illness or disability suffered after the issue of the residence permit.

### Article 7<sup>1</sup>

1. When the application for family reunification is submitted, the Member State concerned may ask the applicant or family member(s)<sup>2</sup> to provide evidence that the applicant has<sup>3</sup>:
- (a) accommodation regarded as normal for a comparable family in the same region and which meets the general health and safety standards in force in the Member State concerned;
  - (b) sickness insurance in respect of all risks in the Member State concerned for himself and the members of his family;
  - (c) stable resources which are higher than or equal to the level of resources below which the Member State concerned may grant social assistance. Where this subparagraph cannot be applied, resources must be no less than the level of the minimum social security pensions paid by the Member State<sup>4</sup>. The stable resources criterion shall be evaluated by reference to the nature and regularity of the resources.

---

<sup>1</sup> **D** and **A** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>2</sup> According to **A**, the requirements referred to in this provision should be met, both by the applicant and by the family members. For that reason it suggested replacing the words *may ask the applicant or family member(s)* with the words *may ask the applicant/family member(s)*.

<sup>3</sup> **A** wanted two further requirements to be introduced in this provision: a health certificate as well as appropriate language abilities.

<sup>4</sup> **I** and **NL** entered reservations on point c) In particular, **I** felt that the application of the two criteria defined in this provision for determining the level of stable resources could create some difficulties. In its view, Member States should be able to define objective and not discriminatory criteria on the basis of which it will be possible to assess the level of stable resources. **EL** supported the **I** suggestion.

<sup>1</sup>The Member State may require the applicant to satisfy the conditions set out in paragraph 1 when renewing the residence permits of his family members for the first time<sup>2</sup>.

Where the applicant does not meet the said conditions, Member States shall take into account family members' contributions to the household income<sup>3</sup>.

2. The Member States may set the conditions relating to accommodation, sickness insurance and resources provided for by paragraph 1 solely in order to ensure that the applicant for family reunification will be able to satisfy the needs of his reunified family members without further recourse to public funds. They may not have the effect of discriminating between nationals of the Member State and third-country nationals<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **D** took the view that the provisions referred to in the second and third sub-paragraph of point c) should also apply to points a) and b).

While noting that this issue needs to be further considered, the **Cion** said that it would not oppose the **D** suggestion, if delegations feel that this addition is appropriate.

<sup>2</sup> **E** queried the link of this provision with Article 16(1). Noting that Article 16 is a horizontal provision, the **Cion** said that a decision as to whether the renewal of the residence permit may be refused on the basis of the reasons listed in this Article will be taken at the moment of the renewal.

Concerning the checks of the conditions referred to in Article 7, **D** and **L** felt that Member States should be allowed to require that the applicant satisfy them, not only at the moment of the first renewal of the residence permit, but also for any subsequent renewal, until the person has been issued a permanent residence permit. **L** suggested deleting this sub-paragraph, which in its view is in contradiction with Article 16(1). **D**, **E**, **EL** and **A** supported the **L** suggestion.

The **Cion** recalled that after five years of legal residence, third-country national may acquire - on the basis of the provisions of the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents - the long-term resident status. In this context, it observed that in order to be granted such a status, the persons concerned must meet, amongst other conditions, the requirement of possessing sufficient resources.

<sup>3</sup> **EL** entered a reservation on this sub-paragraph.

In reply to a query from **D**, the **Cion** said that social security benefits should not be taken into account as family members' contributions to the household income.

<sup>4</sup> **A** entered a reservation on the second sentence of paragraph 2.



## Article 8

The Member States may require the applicant to have stayed lawfully in their territory for a period not exceeding two years, before having his family members join him.

By way of derogation, where the legislation of a Member State relating to family reunification in force on the date of adoption of this Directive has regard for its reception capacity, the Member State may provide for a waiting period of no more than three years between submission of the application for family reunification and the issue of a residence permit to the family members<sup>1</sup>.

## Chapter V

### *Family reunification of refugees<sup>2</sup>*

## Article 9

1. This Chapter shall apply to family reunification of refugees.
2. Member States may confine the application of this Chapter to refugees whose family relationships predate their refugee status<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> According to **A**, the second sub-paragraph of Article 8 should be split into two separate subparagraphs. This delegation also pointed out that the maximum duration of the waiting period referred to in this provision should be five years instead of three years.

<sup>2</sup> **A** entered a reservation and **E** entered a scrutiny reservation on the whole of Chapter III.

<sup>3</sup> In reply to a query from NL, the **Cion** pointed out that it was deemed appropriate to grant preferential treatment to third-country nationals who married before being granted refugee status.

## Article 10

1. Article 4 shall apply to the definition of family members, except that the third subparagraph of paragraph 1(c) shall not apply to the children of refugees.
2. The Member States may authorise family reunification of other family members not referred to in Article 4, if they are dependent on the refugee.
3. If the refugee is an unaccompanied minor, the Member States shall<sup>1</sup>:
  - (a) authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his/her first-degree relatives in the direct ascending line without applying the conditions laid down in Article 4(2)(a);
  - (b) <sup>2</sup>authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his legal guardian or any other member of the family, where the refugee has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced.

## Article 11

1. Subject to paragraph 2, Article 6<sup>3</sup> shall apply to the submission and examination of the application.

---

<sup>1</sup> I entered a scrutiny reservation on the whole of paragraph 3, and in particular on point b).

<sup>2</sup> Opposing the fact that this provision is mandatory, **FIN** entered a scrutiny reservation on point b). Pointing out that in their legislation the legal guardian of the minor is appointed by the competent authorities, **B** and **EL** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>3</sup> The **Pres** drew attention to the fact that the reference to Article 5 is not correct, since the relevant provision is Article 6 of the Directive.

2. Where a refugee cannot provide documentary evidence of the family relationship, the Member States shall have regard to other evidence of the existence of such relationship. A decision rejecting an application may not be based solely on the fact that documentary evidence is lacking<sup>1</sup>.

## Article 12

1. By way of derogation from Article 7, the Member States shall not require the refugee/family member(s) to provide, in respect of applications concerning those family members referred to in Article 4(1), the evidence that the refugee fulfils the requirements of accommodation, sickness insurance and stable resources<sup>2</sup>.
2. By way of derogation from Article 8, the Member States may not require the refugee to have resided in their territory for a certain period of time, before having his/her family members join him/her.

---

<sup>1</sup> Observing that under their national legislation the persons concerned may be required to provide documentary evidence of the family relationship, **EL** and **I** entered reservations on paragraph 2. **B** entered a scrutiny reservation on the second sentence of this provision.

<sup>2</sup> **EL** and **NL** entered reservations on this provision. In particular, **NL** observed that under the applicable Dutch legislation, the person concerned has to meet the requirement for stable resources when the application for family reunification is submitted more than three months after he/she was granted refugee status.

**D** suggested adding a clause in this provision whereby a Member State would be allowed to not grant family reunification to persons who have been recognised as refugees in another Member State and have a family life there. **B** felt that such a clause would be in contradiction with the provisions of the Dublin Convention.

## Chapter VI

### *Entry and residence of family members*

#### Article 13

1. As soon as the application for family reunification has been accepted, the Member State concerned shall authorise the entry of the family member or members. In that regard, Member States shall grant such persons every facility for obtaining the requisite visas<sup>1</sup>.
2. The Member State concerned shall grant the family members a renewable residence permit of the same duration as that held by the applicant<sup>23</sup>.

---

<sup>1</sup> Concerning visas, **A** raised the question of the transit through a Member State other than the Member State which has granted family reunification. This delegation stressed the need for ensuring the consistency of this provision with the Schengen rules.

<sup>2</sup> Feeling that this mandatory provision establishes too strict a link between the duration of the residence permit of the applicant and that of the family member(s), various delegations (**D**, **E**, **L**, **P** and **S**) called for a greater flexibility. Some delegations (particularly **E** and **S**, which suggested replacing *shall* with *may*) felt that this provision should grant Member States the possibility of issuing the family member(s) with a permanent residence permit immediately after entry. According to other delegations (particularly **EL** and **A**), this provision should allow Member States to renew residence permits of a limited duration, until family members are entitled to be issued with a permanent residence permit. In this context these delegations also took the view that a contradiction exists between the first sub-paragraph of paragraph 2, which states that the residence permit of the family member has the same duration of that of the applicant, and the second sub-paragraph of paragraph 2, which provides for a limitation of the residence permit of the family member.

The **Cion** felt that a three-stage approach might be envisaged. In the first stage, the family member would be issued a residence permit with a duration limited to one year. In the second stage, the residence permit of the family member would have the same duration of the residence permit of the applicant. The third stage would deal with the situation of the applicant who has already been granted the long-term resident status: in such cases the duration of the residence permit of the family member might be limited until he/she meets the requirements for being granted the long-term resident status.

The **Pres** said that the **Cion's** suggestion should be further considered.

<sup>3</sup> Observing that the renewal of the residence permit of the family member(s) should be linked with his/her participation to integration measures, **D**, **A** and **NL** wanted this requirement to be included in this provision.

The **Cion** took the view that an optional clause concerning participation in integration courses might be introduced in this provision.

The **Pres** felt that the **Cion** suggestion needs to be further considered.

If the applicant has long-term resident status, the Member States shall issue to family members a renewable residence permit of at least one-year's duration, until they satisfy the conditions laid down by Directive .../.../EC<sup>1</sup> for obtaining long-term resident status in their own right.

#### Article 14

1. The applicant's family members shall be entitled, in the same way as the applicant, to:
  - (a) access to education<sup>2</sup>;
  - (b) access to employment and self-employed activity<sup>3</sup>;
  - (c) access to vocational guidance, initial and further training and retraining<sup>4</sup>.
2. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by relatives in the ascending line or children of full age to whom Article 4(2) applies.

---

<sup>1</sup> OJ C [... ], [... ], p. [... ] .

<sup>2</sup> **A** entered a reservation on point a).

<sup>3</sup> **D**, **NL** and **A** entered reservations on point b). **D** also raised the question of the Community competence in this area.

<sup>4</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on point c).

## Article 15

1. At the latest after five years of residence<sup>1</sup>, and provided the family relationship still exists, the spouse or unmarried partner and a child who has reached majority shall be entitled to an autonomous residence permit, independent of that of the applicant<sup>23</sup>
2. The Member States may issue an autonomous residence permit to children of full age and to relatives in the ascending line to whom Article 4(2) applies.
3. In the event of widowhood, divorce, separation, or death of relatives in the ascending or descending line, an independent residence permit may be issued to persons who have entered by virtue of family reunification. Member States shall lay down provisions ensuring the granting of an independent residence permit in the event of particularly difficult circumstances<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **S** felt that five years is too long a deadline. **I** wanted this deadline to be extended to six years. **A** entered a linguistic reservation concerning the translation of the word *residence* (it felt that it would be more appropriate to use *Niederlassung* instead of *Aufenthalt*).

<sup>2</sup> Noting that under the applicable Greek legislation, which does not set any deadline, an autonomous residence permit is only issued in exceptional cases, **EL** entered a reservation on paragraph 1. **D** noted that, under the applicable German legislation, such a permit is only issued to children who reached majority in the cases referred to in paragraph 3.

The **Cion** drew attention to the importance of providing for an autonomous residence permit to be granted to family member(s), in order avoid that the family may become 'a prison', but also for practical reasons (persons leaving the family, return of the applicant to his/her country or origin, etc.).

<sup>3</sup> According to **E**, the autonomus residence permit should not be issued automatically after the expiry of the deadline referred to in this provision: in order to obtain it, the person concerned should submit an application.

<sup>4</sup> **I** suggested adding a reference to false and strumental marriages in paragraph 3. In reply to a query from **I** concerning the link between Article 15(3) and Article 16(b), the **Cion** clarified that the latter is a general provision which should be interpreted on the basis of specific issues. Concerning Article 15(3), it said that this provision is mainly intended to cover the situation of the person(s) concerned in the five years preceeding the moment where they are granted the autonomous residence permit.

## Chapter VII

### *Penalties and redress*

#### Article 16

1. Member States may also<sup>1</sup> reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or, if appropriate, withdraw or refuse to renew a family member's residence permit, in the following circumstances<sup>23</sup>:
  - (a) where the conditions laid down by this Directive are not or are no longer satisfied;
  - (b) where the applicant and his family member(s) do not or no longer live in a full marital or family relationship.
  - (c) where it is found that the applicant or the unmarried partner is married or is in a stable long-term relationship with another person.
2. Member States may also reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or withdraw or refuse to renew the family member's residence permits, where it is shown that:
  - (a) false or misleading information, false or falsified documents were used, fraud was otherwise committed or other unlawful means were used;

---

<sup>1</sup> **E** wondered whether the word *also* might be deleted.

<sup>2</sup> **EL** suggested adding a reference to public order and domestic security in this provision. The **Cion** wondered whether this addition would be necessary, since a reference to public order and domestic security is already contained in Article 6. However, **EL** considered that for legal technical reasons, the most appropriate place for such a reference would be Article 16.

<sup>3</sup> **A**, supported by **E**, suggested merging paragraphs 1 and 2 of this provision. Taking note of this technical remark, the **Cion** expressed its preference for maintaining the two separate paragraphs, since paragraph 2 specifically deals with cases of fraud. Making reference to the observation from the **Cion**, **A** wondered whether stricter sanctions might be envisaged for paragraph 2, since this provision covers more serious cases.

- (b) the marriage, partnership or adoption was contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State.
3. The Member States may withdraw or refuse to renew the residence permit of a family member where the applicant's residence comes to an end and the family member does not yet enjoy the autonomous right of residence under Article 15.
4. Member States may conduct specific checks and inspections where there is reason to suspect that there is fraud or a marriage, partnership or adoption of convenience as defined by paragraph 2. Specific checks may also be undertaken on the occasion of the renewal of family members' residence permit.

### Article 17<sup>1</sup>

Member States shall have proper regard for the nature and solidity of the person's family relationships and the duration of his residence in the Member State and to the existence of family, cultural and social ties with his country of origin where they reject an application, withdraw or refuse to renew a residence permit or decide to order the removal of the applicant or members of his family.

---

<sup>1</sup> **A** suggested introducing a reference to Article 8 of the European Convention on Human Rights in the preamble of the Directive and accordingly deleting Article 17.  
**S**, as well as the **Cion**, preferred maintaining this provision, the **Pres** also favoured this approach.  
**S** entered a linguistic reservation on this provision.



## Article 18

The Member States shall ensure that the applicant and/or the members of his/her family have the *de facto* and *de jure*<sup>1</sup> right to apply to the courts<sup>2</sup> where an application for family reunification is rejected or a residence permit is either not renewed or is withdrawn or removal is ordered.

The procedure according to which the right referred to in the first subparagraph is exercised shall be established by the Member States concerned.

## Chapter VIII

### *Final provisions*

## Article 19

From time to time, and for the first time no later than two years after the deadline set by Article 20, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose such amendments as may appear necessary. These proposals for amendments shall be made by way of priority in relation to Articles 3, 4, 7, 8 and 13<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> The **Pres** drew attention to the fact that the English version needs to be revised, since the translation of the words *the applicant and/or the members of his/her family have de facto and de jure right* do not correspond to the original French version of the Directive (*le regroupant et/ou les membres de sa famille aient accès à des voies de recours juridictionnelles en fait et en droit*).

**EL** entered a linguistic reservation (the words *de facto and de jure* have not been translated in the Grek version).

<sup>2</sup> According to **E**, this provision should contain a reference to both courts and administrative bodies.

<sup>3</sup> **NL** entered a reservation on the second sentence of Article 19 ("rendez-vous clause").

## Article 20

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive not later than [31 December 2003]<sup>1</sup>. They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

## Article 21

This Directive shall enter into force on the [...] day following its publication in *the Official Journal of the European Communities*.

## Article 22

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council*

*The President*

---

<sup>1</sup> A preferred to set a deadline instead of a specific date.



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 6 November 2002**

---

**Interinstitutional File:  
1999/0258 (CNS)**

---

**13053/02**

**COR 1**

**LIMITE**

**MIGR 96**

**PUBLIC**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of :	Working Party on Migration and Expulsion
on :	1-2 October 2002
No. prev.doc.:	11787/02 MIGR 76
No.Cion prop.:	8628/02 MIGR 39 - COM(2002) 225 final
Subject :	Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification

---

Footnote 1 on page 4 (ad Article 2 f))should read as follows :

" Feeling that this provision might be in contradiction with Article 4, which states that the age of majority should be determined in accordance with the national legislation, **A** maintained a reservation on point f). The **Pres** took the view that point f) does not conflict with Article 4, insofar as it only refers to a specific category of persons, the unaccompanied minors. **NL** maintained a scrutiny reservation on point f). "

Footnote 1 on page 11 (ad Article 6) should read as follows :

"**D** and **A** maintained reservations on this provision.

According to **A** it should be clarified that the notion of *public security* is not only restricted to domestic security but covers also the relations of a Member State with the third country concerned.

A compromise suggestion submitted by **D** (see meeting document MIGR 9/02) was not supported by the Working Party. Concerning this suggestion, the **Council Legal Service** felt that introducing a list of specific conducts, as proposed by **D**, might have the effect of narrowing the scope of this provision. However, **D** took the view that the objective of its proposal is to widen the scope of this provision without interfering with the existing laws of the Member States.

While maintaining its position **D**, supported by **A**, pointed out that, should paragraph 3 be deleted, it might consider withdrawing its reservation."

Footnote 3 on page 12 (ad Article 7) should read as follows :

"**A** maintained that a further requirement should be introduced in this provision: a health certificate. It also took the view that this Article might also provide for the requirement of appropriate language abilities, which should, however, be covered by a more general requirement on integration to be introduced in this provision.

**I** maintained a reservation and **E**, **F**, **NL** and **A** maintained scrutiny reservations on point c). The **Cion**, which preferred the text of its original proposal, opposed the current wording of point c)."

Footnote 1 on page 14 (ad Chapter V) should read as follows :

"**EL** felt that the question of determining whether refugees should be covered needs to be further considered.

In reply to a question raised by various delegations, a **Cion** expert in asylum matters clarified that the rules of this Directive concerning family reunification of refugees are fully consistent with the provisions of the Dublin Convention."

Footnote 1 on page 18 (ad Article 14) should read as follows :

"Noting that in Austria third-country nationals enjoy equal treatment, **A** pointed out that their access to the labour market is subject to an authorisation and maintained a reservation on paragraph 1 (in particular on points b) and c)). **EL** maintained a scrutiny reservation on paragraph 1 (in particular on point c)).

**D** questioned the Community competence in the area of access to employment."

---



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 12 November 2002**

---

**Interinstitutional File:  
1999/0258 (CNS)**

---

**13968/02**

**LIMITE**

**MIGR 113**

**PUBLIC**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of :	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
on :	6 November 2002
No. prev.doc.:	13053/02 MIGR 96
No.Cion prop.:	8628/02 MIGR 39 - COM(2002) 225 final
Subject :	Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification

---

**I**

At its meeting on 6 November 2002 the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum examined the above amended proposal, and in particular Articles 3, 4, 6 and 7.

Delegations will find in section II below the text of the Articles of the draft Directive, with delegations' comments in footnotes.

## II

Amended proposal for a

### COUNCIL DIRECTIVE on the right to family reunification

#### Chapter I

##### *General provisions*

##### Article 1<sup>1</sup>

The purpose of this Directive is to determine the conditions for the exercise of the right to family reunification by third-country nationals residing lawfully in the territory of the Member States<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In relation with Article 1, the **Cion** explained that, in cases where all family members arrive together as a group, Member States may decide to apply the rules of this Directive or other provisions.

**A** insisted on the need for introducing, in this provision or elsewhere in the text of the Directive, a clarification on this point.

<sup>2</sup> **EL** maintained a scrutiny reservation on this provision.

**A** maintained a linguistic reservation concerning the translation of the words *residence* and *reside* throughout the text of the Directive (it felt that it would be more appropriate to use *Niederlassung* instead of *Aufenthalt*).

## Article 2<sup>1</sup>

For the purpose in this provision or elsewhere in the text of the Directive of this Directive:

- (a) "third-country national" means any person who is not a citizen of the Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty, including stateless persons;
- (b) "refugee" means any third-country national or stateless person enjoying refugee status within the meaning of the Convention on the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the Protocol signed in New York on 31 January 1967;
- (c) "sponsor" means a third-country national residing lawfully in a Member State and applying or whose family members apply for family reunification to be joined with him/her<sup>2</sup>;
- (d) "family reunification" means the entry into and residence in a Member State by family members of a third-country national residing lawfully in that Member State in order to preserve the family unit, whether the family relationship arose before or after the resident's entry;
- (e) "residence permit" means any authorisation issued by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay legally in its territory, in accordance with the provisions of Article 1(2)(a) of Regulation 1030/2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of Article 2 **S** suggested adding a new point g) containing the definition of *registered partnership*. This delegation also suggested introducing a new Article 2a, stating that for the purposes of this Directive the persons living in a registered partnership will be treated as the spouses referred to in Article 4(1)(a). **FIN** and **NL** supported this suggestion, which was opposed by the **majority of delegations**.

<sup>2</sup> **EL** and **P** maintained linguistic reservations concerning the translation of the word *sponsor*.

<sup>3</sup> OJ L 157 of 15 June 2002, page 1.



- (f) "unaccompanied minor" means third-country nationals or stateless persons below the age of eighteen, who arrive on the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible by law or custom, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person, or minors who are left unaccompanied after they entered the territory of the Member States<sup>1</sup>.

### Article 3

1. This Directive shall apply where the sponsor is a third-country national residing lawfully in a Member State and holding a residence permit issued by that Member State for a period of validity of one year or more who has reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence, if the members of his or her family are third-country nationals of whatever status.
2. This Directive shall not apply where the sponsor is:
  - (a) a third-country national applying for recognition of refugee status whose application has not yet given rise to a final decision;
  - (b) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of temporary protection or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status;
  - (c) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of a subsidiary form of protection in accordance with international obligations, national legislation or the practice of the Member States or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status.
3. This Directive shall not apply to members of the family of a Union citizen.

---

<sup>1</sup> Feeling that this provision might be in contradiction with Article 4, which states that the age of majority should be determined in accordance with the national legislation, **A** maintained a reservation on point f). The **Pres** took the view that point f) does not conflict with Article 4, insofar as it only refers to a specific category of persons, the unaccompanied minors.

4. This Directive is without prejudice to more favourable provisions of:
- (a) bilateral and multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States, on the one hand, and third countries, on the other;
  - (b) the European Social Charter of 18 October 1961, the amended European Social Charter of 3 May 1987 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 24 November 1977.
5. This Directive shall not affect the possibility for the Member States to adopt or retain more favourable provisions.

## Chapter II

### *Family members*

#### Article 4

1. The Member States shall authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members<sup>1</sup>:
  - (a) the sponsor's spouse<sup>2 3</sup>;
  - (b) the minor children of the sponsor and of his/her spouse, including children adopted in accordance with a decision taken by the competent authority in the Member State concerned or a decision which is automatically enforceable due to international obligations of that Member State or must be recognised in accordance with international obligations;
  - (c) the minor children including adopted children of the sponsor where the sponsor has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement.

---

<sup>1</sup> **F** maintained a scrutiny reservation on this provision.

<sup>2</sup> **D** wanted a clause to be inserted in this provision, whereby, if the sponsor has held a residence permit for less than five years, Member States may require that the marriage must have already existed when the residence permit was issued.  
Observing that it allows too much discretion to the national administrations and does not favour harmonisation, **F** and **S** opposed this suggestion. **EL**, **FIN**, **I** and **NL** entered scrutiny reservations.

**D** has submitted a compromise suggestion concerning this issue, as set out in MIGR 12/02.

<sup>3</sup> See footnote 1 on page 2.

- (d) the minor children including adopted children of the spouse where the spouse has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement.

The minor children referred to in this Article must be below the age of majority set by the law of the Member State concerned and must not be married.

By way of derogation, where a child is aged over 12 years, the Member State may, before authorising entry and residence under this Directive, verify whether he or she meets a condition for integration provided for by its existing legislation on the date of adoption of this Directive<sup>1</sup>.

- 2. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members:
  - (a) first-degree relatives in the direct ascending line of the sponsor or his or her spouse, where they are dependent on them and do not enjoy proper family support in the country of origin;
  - (b) the adult unmarried children of the sponsor or his or her spouse, where they are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health.

---

<sup>1</sup> A maintained a reservation concerning the age of minor children.

3. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the unmarried partner, being a third-country national, with whom the sponsor is in a duly attested stable long-term relationship, or of a third-country national who is bound to the sponsor by a registered partnership in accordance with Article 5(2), and the unmarried minor children, including adopted children, as well as the adult unmarried children who are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health, of such persons<sup>1</sup>.
4. In the event of a polygamous marriage, where the sponsor already has a spouse living with him in the territory of a Member State, the Member State concerned shall not authorise the family reunification of a further spouse.

By derogation to paragraph 1(c), Member States may limit the family reunification of minor children of a further spouse and the sponsor<sup>2</sup>.

5. Member States may require the sponsor and his/her spouse to be of a minimum age, and in any event the age of legal majority set by the law of the Member State concerned, before the spouse is able to join him/her<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of this provision, in order to meet a concern expressed particular by **EL, the Cion** submitted the following compromise suggestion for a safeguard clause, to be inserted in the Preamble of the Directive as a recital:

*Where a Member State authorises family reunification of the persons referred to in Article 4(2) and (3), this is without prejudice of the possibility, for Member States which do not recognise the existence of family ties in the cases covered by this provision, of not granting to the said persons the treatment of family members with regard to the right to reside in another Member State, as defined by the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents.*

**D, I, NL, P** and **S** entered scrutiny reservations on this suggestion.

<sup>2</sup> **F** maintained a scrutiny reservation on this provision.

<sup>3</sup> **NL** maintained a scrutiny reservation on this provision.

The **Pres** drew attention to the fact that in some linguistic versions of this provision its draft does not seem to correspond to the original French text.

## Chapter III

### *Submission and examination of the application*

#### Article 5

1. Member States shall determine whether, in order to exercise the right to family reunification, an application for entry and residence shall be submitted to the competent authorities of the Member State concerned either by the sponsor or by the family member or members.
2. The application shall be accompanied by documentary evidence of the family relationship and of compliance with the conditions laid down in Articles 4 and 6 and, where applicable, 7 and 8, as well as, if required, by family member(s)' travel documents<sup>1</sup>.

If appropriate, in order to obtain evidence that a family relationship exists, Member States may carry out interviews with the sponsor and his/her family members and conduct other investigations that are found necessary.

When examining an application concerning the unmarried partner of the sponsor, Member States shall consider, as evidence of the family relationship, factors such as a common child, previous cohabitation, registration of the partnership and any other reliable means of proof.

---

<sup>1</sup> Taking the view that, in accordance with the obligations resulting from the Schengen convention, family member(s) are always subject to submit their travel documents, **L** maintained a reservation on this provision.

3. The application shall be submitted and examined when the family members are residing outside the territory of the Member State in which the sponsor resides.

By way of derogation, a Member State may, in appropriate circumstances, accept an application be submitted when the family members are already in its territory.

4. The competent authorities of the Member State shall give the person who has submitted the application written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than nine months from the date on which the application was lodged.

In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended.

Reasons shall be given for the decision rejecting the application. Any consequences of no decision being taken by the end of the period provided for in the first subparagraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

5. When examining an application, the Member States shall have due regard to the best interests of minor children.

## Chapter IV

### *Requirements for the exercise of the right to family reunification*

#### Article 6<sup>1</sup>

1. The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy, public security or public health.
2. Member States may withdraw or refuse to renew a family member's residence permit on grounds of public policy or public security.
3. The grounds of public policy or public security must be based exclusively on the personal conduct of the family member concerned.
4. Renewal of the residence permit may not be withheld and removal from the territory may not be ordered by the competent authority of the Member State concerned on the sole ground of illness or disability suffered after the issue of the residence permit.

---

<sup>1</sup> **D** and **A** maintained reservations on this provision. According to **A** it should be clarified that the notion of *public security* is not only restricted to domestic security but covers also the relations of a Member State with the third country concerned. A compromise suggestion submitted by **D** (see meeting document MIGR 9/02), on which the Working Party could not give its agreement, was also considered by the Strategic Committee. Some delegations, and in particular **F**, **NL** and **S**, opposed this compromise suggestion. Concerning this suggestion, the **Council Legal Service** recalled its position that introducing a list of specific conducts, as proposed by **D**, might have the effect of narrowing the scope of this provision. **D** has submitted a new compromise suggestion for Article 6, as set out in MIGR 13/02.



## Article 7<sup>1</sup>

1. When the application for family reunification is submitted, the Member State concerned may ask the person who has submitted the application to provide evidence that the sponsor<sup>2</sup> has<sup>3</sup>:
  - (a) accommodation regarded as normal for a comparable family in the same region and which meets the general health and safety standards in force in the Member State concerned;
  - (b) sickness insurance in respect of all risks in the Member State concerned for himself/herself and the members of his family;
  - (c) stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system of the Member State concerned. The stable resources criterion shall be evaluated by reference to the nature and regularity of the resources<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of this Article, the **Pres** suggested introducing a new paragraph 2, which would read as follows:

'2. *Member States may require third-country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law.*'

While **D**, **NL** and **A** supported this suggestion, **B** and **S** wondered about the opportunity of introducing a requirement on integration, even if on an optional basis.

<sup>2</sup> **A** maintained that the requirements referred to by this provision should be met both by the sponsor and by the family member(s). For that reason it suggested replacing the words *may ask the sponsor* with the words *may ask the sponsor/family member(s)*.

<sup>3</sup> **A** maintained that a further requirement should be introduced in this provision: a health certificate. It also took the view that this Article might also provide for the requirement of appropriate language abilities, which should, however, be covered by a more general requirement on integration to be introduced in this provision.

**EL** and **I** maintained reservations and **F**, **FIN**, **NL** and **A** maintained scrutiny reservations on point c). According to **F** this provision should contain a reference to the minimum wage, where it exists. **E** opposed this suggestion.

Where the sponsor does not meet the said conditions, Member States may take into account family members' contributions to the household income<sup>1</sup>.

2. The Member States may set the conditions relating to accommodation, sickness insurance and resources provided for by paragraph 1 solely in order to ensure that the sponsor will be able to satisfy the needs of his reunified family members without further recourse to public funds. They may not have the effect of discriminating between nationals of the Member State and third-country nationals<sup>2</sup>.

### Article 8

The Member States may require the sponsor to have stayed lawfully in their territory for a period not exceeding two years, before having his family members join him.

By way of derogation, where the legislation of a Member State relating to family reunification in force on the date of adoption of this Directive has regard for its reception capacity, the Member State may provide for a waiting period of no more than three years between submission of the application for family reunification and the issue of a residence permit to the family members<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL, E** and **F** maintained scrutiny reservations on the second sub-paragraph of point c).

<sup>2</sup> **D, EL** and **A** maintained reservations on the non-discrimination clause contained in the second sentence of paragraph 2. In particular, **EL** and **A** suggested deleting it. While noting that its wording might be improved, **FIN** and **NL**, as well as the **Cion**, preferred maintaining it. The **Pres** said that this issue needs to be further considered.

<sup>3</sup> **A**, which maintained a reservation on Article 8, pointed out that the maximum duration of the waiting period referred to in this provision should be of at least five years instead of three years.

## Chapter V

### *Family reunification of refugees*<sup>1</sup>

#### Article 9

1. This Chapter shall apply to family reunification of refugees recognised by the Member States<sup>2</sup>.
2. Member States may confine the application of this Chapter to refugees whose family relationships predate their entry.
3. This Chapter is without prejudice to any rules granting refugee status to family members.

---

<sup>1</sup> **EL** felt that the question of determining whether refugees should be covered needs to be further considered.

In reply to a question raised by various delegations, a **Cion** expert in asylum matters clarified that the rules of this Directive concerning family reunification of refugees are fully consistent with the provisions of the Dublin Convention.

<sup>2</sup> E maintained a scrutiny reservation on this provision.

## Article 10

1. Article 4 shall apply to the definition of family members, except that the third subparagraph of paragraph 1 shall not apply to the children of refugees.
2. The Member States may authorise family reunification of other family members not referred to in Article 4, if they are dependent on the refugee.
3. If the refugee is an unaccompanied minor, the Member States:
  - (a) shall authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his/her first-degree relatives in the direct ascending line without applying the conditions laid down in Article 4(2)(a)<sup>1</sup>;
  - (b) may authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his legal guardian or any other member of the family, where the refugee has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> According to **S** the legal guardians of unaccompanied minors should be covered in point a).

<sup>2</sup> **EL** maintained a linguistic reservation on point b) (in 3301/02 the word *may* has not been correctly translated in the Greek version).

## Article 11<sup>1</sup>

1. Subject to paragraph 2, Article 5 shall apply to the submission and examination of the application.
2. Where a refugee cannot provide official documentary evidence of the family relationship, the Member States shall have regard to other evidence, to be assessed in accordance with national law, of the existence of such relationship. A decision rejecting an application may not be based solely on the fact that documentary evidence is lacking.

## Article 12

1. By way of derogation from Article 7, the Member States shall not require the refugee/family member(s) to provide, in respect of applications concerning those family members referred to in Article 4(1), the evidence that the refugee fulfils the requirements of accommodation, sickness insurance and stable resources<sup>2</sup>.
2. By way of derogation from Article 8, the Member States shall not require the refugee to have resided in their territory for a certain period of time, before having his/her family members join him/her.

---

<sup>1</sup> **EL** maintained a reservation on this provision.

<sup>2</sup> **D, EL** and **NL** maintained reservations on this provision.

## Chapter VI

### *Entry and residence of family members*

#### Article 13

1. As soon as the application for family reunification has been accepted, the Member State concerned shall authorise the entry of the family member or members. In that regard, the Member State concerned shall grant such persons every facility for obtaining the requisite visas<sup>1</sup>.
2. The Member State concerned shall grant the family members a first residence permit of at least one year's duration. This residence permit shall be renewable. In no circumstances the duration of the residence permits granted to the family member(s) shall go beyond the date of expiry of the residence permit held by the sponsor<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **B, E and F** maintained scrutiny reservations on the second sentence of paragraph 1.

<sup>2</sup> **B, E, F and P** maintained scrutiny reservations on paragraph 2.

## Article 14

1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to<sup>1</sup>:
  - (a) access to education;
  - (b) access to employment and self-employed activity;
  - (c) access to vocational guidance, initial and further training and retraining.
2. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.

---

<sup>1</sup> Noting that in Austria third-country nationals enjoy equal treatment, **A** pointed out that their access to the labour market is subject to an authorisation and maintained a reservation on paragraph 1 (in particular on points b) and c). **EL** maintained a scrutiny reservation on paragraph 1 (in particular on point c)).  
**D** questioned the Community competence in the area of access to employment.

## Article 15

1. At the latest after five years of residence<sup>1</sup>, and provided the family relationship still exists, the spouse or unmarried partner and a child who has reached majority shall be entitled, upon application, if required, to an autonomous residence permit, independent of that of the sponsor<sup>2</sup>.
2. The Member States may issue an autonomous residence permit to children of full age and to relatives in the ascending line to whom Article 4(2) applies.
3. In the event of widowhood, divorce, separation, or death of first-degree relatives in the ascending or descending line, an autonomous residence permit may be issued, upon application, if required, to persons who have entered by virtue of family reunification. Member States shall lay down provisions ensuring the granting of an autonomous residence permit in the event of particularly difficult circumstances.
4. The conditions relating to the autonomous residence permit are established by national law.

---

<sup>1</sup> I maintained that the deadline set in Article 15(1) should be extended to six years.

<sup>2</sup> D, I and EL maintained reservations on paragraph 1.



## Chapter VII

### *Penalties and redress*

#### Article 16

1. Member States may reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or, if appropriate, withdraw or refuse to renew a family member's residence permit, in the following circumstances:

- (a) where the conditions laid down by this Directive are not or are no longer satisfied;

After the entry of the family, where the sponsor has no sufficient resources without recourse to the social assistance system of the Member State, as referred to in Article 7(1)(c), the Member State shall take into account the contributions of the family members to the household income<sup>1</sup>.

- (b) where the sponsor and his family member(s) do not or no longer live in a full marital or family relationship.
- (c) where it is found that the sponsor or the unmarried partner is married or is in a stable long-term relationship with another person.

---

<sup>1</sup> **EL**, which wanted this provision to be optional, maintained a reservation on the second subparagraph of point a). **E**, **F** and **FIN** maintained scrutiny reservations on this provision.

2. Member States may also reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or withdraw or refuse to renew the family member's residence permits, where it is shown that:
  - (a) false or misleading information, false or falsified documents were used, fraud was otherwise committed or other unlawful means were used;
  - (b) the marriage, partnership or adoption was contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State.
3. The Member States may withdraw or refuse to renew the residence permit of a family member where the sponsor's residence comes to an end and the family member does not yet enjoy the autonomous right of residence under Article 15.
4. Member States may conduct specific checks and inspections where there is reason to suspect that there is fraud or a marriage, partnership or adoption of convenience as defined by paragraph 2. Specific checks may also be undertaken on the occasion of the renewal of family members' residence permit.

## Article 17

Member States shall have proper regard for the nature and solidity of the person's family relationships and the duration of his residence in the Member State and to the existence of family, cultural and social ties with his country of origin where they reject an application, withdraw or refuse to renew a residence permit or decide to order the removal of the sponsor or members of his family.

## Article 18

The Member States shall ensure that the sponsor and/or the members of his/her family have the right to apply to the courts<sup>1</sup> where an application for family reunification is rejected or a residence permit is either not renewed or is withdrawn or removal is ordered.

The procedure and the competence according to which the right referred to in the first subparagraph is exercised shall be established by the Member States concerned.

---

<sup>1</sup> **D** and **S** maintained scrutiny reservations on this provision. In particular, **D** raised the question of the consistency of Article 18 with similar provisions contained in other legal instruments in the areas of immigration and asylum. According to **S**, supported by **NL**, this provision should make reference to *instances of appeal*, rather than to *courts*. In this context the **Cion** noted that the word *courts* used in the English version does not entirely correspond to the word *jurisdiction*, contained in the original French text, which may be interpreted in a wider sense. The **Pres** drew attention to the terminology (*to mount a legal challenge*) used in Article 29 of the Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequence thereof (OJ L 212 of 7.8.2001, p. 12).

## Chapter VIII

### *Final provisions*

#### Article 19

From time to time, and for the first time no later than two years after the deadline set by Article 20, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose such amendments as may appear necessary. These proposals for amendments shall be made by way of priority in relation to Articles 3, 4, 7, 8 and 13<sup>1</sup>.

#### Article 20

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive not later than [31 December 2003]<sup>2</sup>. They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

#### Article 21

This Directive shall enter into force on the [...] day following its publication in *the Official Journal of the European Communities*.

---

<sup>1</sup> **NL** maintained a reservation on the second sentence of Article 19 ("rendez-vous" clause).

<sup>2</sup> **A** insisted that that it would be advisable to set a deadline instead of a specific date. **D** felt that a deadline of twenty-four or eighteen months might be taken into account.

## Article 22

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council*

*The President*



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 26 November 2002**

---

**Interinstitutional File:  
1999/0258 (CNS)**

---

**14272/02**

**LIMITE**

**MIGR 119**

**PUBLIC**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of :	Migration and Expulsion Working Party
on :	12 and 13 November 2002
No. prev.doc.:	13968/02 MIGR 113
No.Cion prop.:	8628/02 MIGR 39 - COM(2002) 225 final
Subject :	Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification

---

**I**

At its meeting on 12 and 13 November 2002 the Working Party on Migration and Expulsion examined the above amended proposal, and in particular Articles 1-8.

Delegations will find in section II below the text of the Articles of the draft Directive, with delegations' comments in footnotes.

## II

Amended proposal for a

### COUNCIL DIRECTIVE on the right to family reunification<sup>1</sup>

#### Chapter I

##### *General provisions*

##### Article 1<sup>2</sup>

The purpose of this Directive is to determine the conditions for the exercise of the right to family reunification by third-country nationals residing lawfully in the territory of the Member States<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> F maintained a general scrutiny reservation on the whole of the Directive.

<sup>2</sup> In relation with Article 1, the Working Party agreed to insert the following clause in the Preamble of the Directive:

*Member States may consider that the provisions laid down in this Directive also apply when the family enters altogether.*

<sup>3</sup> A maintained a linguistic reservation concerning the translation of the words *residence* and *reside* throughout the text of the Directive (it felt that it would be more appropriate to use *Niederlassung* instead of *Aufenthalt*).

## Article 2

For the purpose of this Directive:

- (a) "third-country national" means any person who is not a citizen of the Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty, including stateless persons;
- (b) "refugee" means any third-country national or stateless person enjoying refugee status within the meaning of the Convention on the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the Protocol signed in New York on 31 January 1967;
- (c) "sponsor" means a third-country national residing lawfully in a Member State and applying or whose family members apply for family reunification to be joined with him/her<sup>1</sup>;
- (d) "family reunification" means the entry into and residence in a Member State by family members of a third-country national residing lawfully in that Member State in order to preserve the family unit, whether the family relationship arose before or after the resident's entry;
- (e) "residence permit" means any authorisation issued by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay legally in its territory, in accordance with the provisions of Article 1(2)(a) of Regulation 1030/2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **EL** and **P** maintained linguistic reservations concerning the translation of the word *sponsor*.

<sup>2</sup> OJ L 157 of 15 June 2002, page 1.



- (f) "unaccompanied minor" means third-country nationals or stateless persons below the age of eighteen, who arrive on the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible by law or custom, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person, or minors who are left unaccompanied after they entered the territory of the Member States<sup>1</sup>.

### Article 3

1. This Directive shall apply where the sponsor is a third-country national residing lawfully in a Member State and holding a residence permit issued by that Member State for a period of validity of one year or more who has reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence, if the members of his or her family are third-country nationals of whatever status.
2. This Directive shall not apply where the sponsor is:
  - (a) a third-country national applying for recognition of refugee status whose application has not yet given rise to a final decision;
  - (b) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of temporary protection or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status;

---

<sup>1</sup> Feeling that this provision might be in contradiction with Article 4, which states that the age of majority should be determined in accordance with the national legislation, A maintained a reservation on point f). It might consider withdrawing its reservation, if a clarification is added in point f) in the sense of more precisely stating that this definition does not have a general application, insofar as it only refers to a specific category of persons, the unaccompanied minors.  
The Pres invited A to submit a compromise suggestion.

- (c) a third-country national authorised to reside in a Member State on the basis of a subsidiary form of protection in accordance with international obligations, national legislation or the practice of the Member States or applying for authorisation to reside on that basis and awaiting a decision on his status.
- 3. This Directive shall not apply to members of the family of a Union citizen.
- 4. This Directive is without prejudice to more favourable provisions of:
  - (a) bilateral and multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States, on the one hand, and third countries, on the other;
  - (b) the European Social Charter of 18 October 1961, the amended European Social Charter of 3 May 1987 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 24 November 1977.
- 5. This Directive shall not affect the possibility for the Member States to adopt or retain more favourable provisions.

## Chapter II

### *Family members*

#### Article 4

1. The Member States shall authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members<sup>1</sup>:
  - (a) the sponsor's spouse<sup>2</sup>;
  - (b) the minor children of the sponsor and of his/her spouse, including children adopted in accordance with a decision taken by the competent authority in the Member State concerned or a decision which is automatically enforceable due to international obligations of that Member State or must be recognised in accordance with international obligations;

---

<sup>1</sup> **F** maintained a scrutiny reservation on this provision.

<sup>2</sup> In the framework of the examination of this provision the Working Party examined a suggestion from **D** with a view to inserting a specific optional clause whereby the family reunification may be submitted, under certain conditions to the requirement that the marriage should have already existed before the residence permit was issued.

In particular it was suggested to introduce the following text - which is a simplified version of the suggestion from **D** as set out in MIGR 12/02 -:

*If the sponsor has held a residence permit for less than five years, Member States may require that the marriage must have already existed when the residence permit was issued. Member States shall authorise family reunification with the spouse also if this condition is not met, after assessing the sponsor's family interest as well as the Member State's interest in terms of immigration and integration policy, when it is deemed necessary.*

**B, E, F, I, NL, P** and **S** maintained scrutiny reservations on this suggestion, which was supported by **A**.

Concerning the place where such a clause might be introduced, the **Pres.** as well as **D** and **various delegations** wondered whether Article 4 is the most appropriate provision. Since the objective of this rule is essentially to avoid marriages of convenience, it was examined in particular the possibility of inserting it in Article 18, which lists the cases in which an application for entry and residence for the purpose of family reunification may be rejected or withdrawn by the Member States. **D**, which pointed out that the draft of this clause will need to be further considered and improved, favoured moving it to Article 18.

- (c) the minor children including adopted children of the sponsor where the sponsor has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement.
  
- (d) the minor children including adopted children of the spouse where the spouse has custody and the children are dependent on him or her. Member States may authorise the reunification of children of whom custody is shared, provided the other party sharing custody has given his or her agreement.

The minor children referred to in this Article must be below the age of majority set by the law of the Member State concerned and must not be married.

By way of derogation, where a child is aged over 12 years, the Member State may, before authorising entry and residence under this Directive, verify whether he or she meets a condition for integration provided for by its existing legislation on the date of adoption of this Directive<sup>1</sup>.

- 2. Member States may decide that registered partners are treated equally as spouses with respect to family reunification<sup>2</sup>.
  
- 3. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members:

---

<sup>1</sup> Noting that, in accordance with the Austrian law, the third-country nationals concerned may be granted family reunification up to the age of eighteen, but need to submit the relevant application not beyond the age of fifteen, **A** maintained a reservation on this provision.

<sup>2</sup> Noting that registered partners are covered in paragraph 4, which concerns unmarried partners, **EL** felt that the clause contained in paragraph 2 should be moved to the said provision. It maintained a reservation on paragraph 2. **E**, **F** and **S** maintained scrutiny reservations on paragraph 2.

- (a) first-degree relatives in the direct ascending line of the sponsor or his or her spouse, where they are dependent on them and do not enjoy proper family support in the country of origin;
  - (b) the adult unmarried children of the sponsor or his or her spouse, where they are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health.
4. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the unmarried partner, being a third-country national, with whom the sponsor is in a duly attested stable long-term relationship, or of a third-country national who is bound to the sponsor by a registered partnership in accordance with Article 5(2), and the unmarried minor children, including adopted children, as well as the adult unmarried children who are objectively unable to provide for their own needs on account of their state of health, of such persons<sup>1</sup>.
5. In the event of a polygamous marriage, where the sponsor already has a spouse living with him in the territory of a Member State, the Member State concerned shall not authorise the family reunification of a further spouse.

By derogation to paragraph 1(c), Member States may limit the family reunification of minor children of a further spouse and the sponsor<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of this provision, the Working Party agreed to insert the following safeguard clause in the Preamble of the Directive as a recital:

*Where a Member State authorises family reunification of the persons referred to in Article 4(2), (3) and (4), this is without prejudice of the possibility, for Member States which do not recognise the existence of family ties in the cases covered by this provision, of not granting to the said persons the treatment of family members with regard to the right to reside in another Member State, as defined by the Directive.../EC/..... on the status of third-country nationals who are long-term residents.*

**NL, P and S** maintained scrutiny reservations on this clause.

<sup>2</sup> **F** maintained a scrutiny reservation on this provision.

6. Member States may require the sponsor and his/her spouse to be of a minimum age, and in any event the age of legal majority set by the law of the Member State concerned, before the spouse is able to join him/her<sup>1</sup>.

## Chapter III

### *Submission and examination of the application*

#### Article 5

1. Member States shall determine whether, in order to exercise the right to family reunification, an application for entry and residence shall be submitted to the competent authorities of the Member State concerned either by the sponsor or by the family member or members.
2. The application shall be accompanied by documentary evidence of the family relationship and of compliance with the conditions laid down in Articles 4 and 6 and, where applicable, 7 and 8, as well as, if required, by family member(s)' travel documents<sup>2</sup>.

If appropriate, in order to obtain evidence that a family relationship exists, Member States may carry out interviews with the sponsor and his/her family members and conduct other investigations that are found necessary.

---

<sup>1</sup> **NL** maintained a scrutiny reservation on this provision.

The **Pres** drew attention to the fact that in some linguistic versions of this provision its draft does not seem to correspond to the original French text.

<sup>2</sup> Taking the view that, in accordance with the obligations resulting from the Schengen convention, family member(s) are always subject to submit their travel documents, **L** maintained a reservation on this provision.

The **Pres** wondered whether the addition of the words *or their certified copies after travel documents* might solve the problem raised by **L**.

When examining an application concerning the unmarried partner of the sponsor, Member States shall consider, as evidence of the family relationship, factors such as a common child, previous cohabitation, registration of the partnership and any other reliable means of proof.

3. The application shall be submitted and examined when the family members are residing outside the territory of the Member State in which the sponsor resides.

By way of derogation, a Member State may, in appropriate circumstances, accept an application be submitted when the family members are already in its territory.

4. The competent authorities of the Member State shall give the person who has submitted the application written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than nine months from the date on which the application was lodged.

In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended.

Reasons shall be given for the decision rejecting the application. Any consequences of no decision being taken by the end of the period provided for in the first subparagraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

5. When examining an application, the Member States shall have due regard to the best interests of minor children.

## Chapter IV

### *Requirements for the exercise of the right to family reunification*

#### Article 6<sup>1</sup>

1. The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy or public security.<sup>2</sup>
2. Member States may withdraw or refuse to renew a family member's residence permit on grounds of public policy or public security.

When taking the relevant decision, the Member State shall consider, besides Article 17, the severity or type of offence against public policy or public security committed by the family member, or the dangers that are emanating from this person.

3. Renewal of the residence permit may not be withheld and removal from the territory may not be ordered by the competent authority of the Member State concerned on the sole ground of illness or disability suffered after the issue of the residence permit.

---

<sup>1</sup> **E, F, P** and **S** maintained scrutiny reservations on Article 6.

<sup>2</sup> **D** and **A** wanted the notion of *threat to international relations* to be introduced in this provision. **F** and **NL** opposed this suggestion  
In reply to a specific **D** and **A** request, the **Council Legal Service** clarified that the notion of *threat to international relations* is not covered by the general category of *public security*.



## Article 7

1. When the application for family reunification is submitted, the Member State concerned may ask the person who has submitted the application to provide evidence that the sponsor has<sup>1</sup>:
  - (a) accommodation regarded as normal for a comparable family in the same region and which meets the general health and safety standards in force in the Member State concerned;
  - (b) sickness insurance in respect of all risks normally covered for its own nationals in the Member State concerned for himself/herself and the members of his/her family<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> **A** maintained that a further requirement should be introduced in this provision: a health certificate. **EL** supported the **A** suggestion.

While noting that nothing in this Directive would prevent Member States from requesting a health certificate, the **Cion** draw attention to the fact that the practical consequence of the introduction of this requirement might be the rejection of an application for family reunification if such a document is not submitted.

**A** also took the view that this Article might also provide for the requirement of appropriate language abilities, which should, however, be covered by the more general requirement on integration referred to in paragraph 2.

<sup>2</sup> **E** and **F** maintained scrutiny reservations on point b).

(c) stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system of the Member State concerned. Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the number of family members<sup>1</sup>.

2. Member States may require third-country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law<sup>2</sup>.

### Article 8

Member States may require the sponsor to have stayed lawfully in their territory for a period not exceeding two years, before having his family members join him.

By way of derogation, where the legislation of a Member State relating to family reunification in force on the date of adoption of this Directive has regard for its reception capacity, the Member State may provide for a waiting period of no more than three years between submission of the application for family reunification and the issue of a residence permit to the family members<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL, F and NL** maintained scrutiny reservation on point c).

<sup>2</sup> **B and S**, who wondered about the opportunity of providing for a requirement on integration in the framework of this Directive, maintained reservations on paragraph 2, which was supported in particular by **D, NL and A**.

<sup>3</sup> **A**, which maintained a reservation on Article 8, pointed out that the maximum duration of the waiting period referred to in this provision should be of at least five years instead of three years.

The **Cion**, supported by **B, NL and S** took the view that five years is too long a period.

## Chapter V

### *Family reunification of refugees*<sup>1</sup>

#### Article 9

1. This Chapter shall apply to family reunification of refugees recognised by the Member States.
2. Member States may confine the application of this Chapter to refugees whose family relationships predate their entry.
3. This Chapter is without prejudice to any rules granting refugee status to family members.

---

<sup>1</sup> **EL** felt that the question of determining whether refugees should be covered needs to be further considered.

In reply to a question raised by various delegations, a **Cion** expert in asylum matters clarified that the rules of this Directive concerning family reunification of refugees are fully consistent with the provisions of the Dublin Convention.

## Article 10

1. Article 4 shall apply to the definition of family members, except that the third subparagraph of paragraph 1 shall not apply to the children of refugees.
2. The Member States may authorise family reunification of other family members not referred to in Article 4, if they are dependent on the refugee.
3. If the refugee is an unaccompanied minor, the Member States:
  - (a) shall authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of his/her first-degree relatives in the direct ascending line without applying the conditions laid down in Article 4(2)(a)<sup>1</sup>;
  - (b) may authorise the entry and residence for the purposes of family reunification of hi/her legal guardian or any other member of the family, where the refugee has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> According to **S** the legal guardians of unaccompanied minors should be covered in point a).

<sup>2</sup> **EL** maintained a linguistic reservation on point b) (in 3301/02 the word *may* has not been correctly translated in the Greek version).

## Article 11<sup>1</sup>

1. Subject to paragraph 2, Article 5 shall apply to the submission and examination of the application.
2. Where a refugee cannot provide official documentary evidence of the family relationship, the Member States shall have regard to other evidence, to be assessed in accordance with national law, of the existence of such relationship. A decision rejecting an application may not be based solely on the fact that documentary evidence is lacking.

## Article 12

1. By way of derogation from Article 7, the Member States shall not require the refugee/family member(s) to provide, in respect of applications concerning those family members referred to in Article 4(1), the evidence that the refugee fulfils the requirements of accommodation, sickness insurance and stable resources<sup>2</sup>.
2. By way of derogation from Article 8, the Member States shall not require the refugee to have resided in their territory for a certain period of time, before having his/her family members join him/her.

---

<sup>1</sup> **EL** maintained a reservation on this provision.

<sup>2</sup> **D, EL** and **NL** maintained reservations on this provision.

## Chapter VI

### *Entry and residence of family members*

#### Article 13

1. As soon as the application for family reunification has been accepted, the Member State concerned shall authorise the entry of the family member or members. In that regard, the Member State concerned shall grant such persons every facility for obtaining the requisite visas<sup>1</sup>.
2. The Member State concerned shall grant the family members a first residence permit of at least one year's duration. This residence permit shall be renewable. In no circumstances the duration of the residence permits granted to the family member(s) shall go beyond the date of expiry of the residence permit held by the sponsor<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **E** and **F** maintained scrutiny reservations on the second sentence of paragraph 1.

<sup>2</sup> **B**, **E**, **F** and **P** maintained scrutiny reservations on paragraph 2.

## Article 14

1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to<sup>1</sup>:
  - (a) access to education;
  - (b) access to employment and self-employed activity;
  - (c) access to vocational guidance, initial and further training and retraining.
2. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.

---

<sup>1</sup> Noting that in Austria third-country nationals enjoy equal treatment, **A** pointed out that their access to the labour market is subject to an authorisation and maintained a reservation on paragraph 1 (in particular on points b) and c). **EL** maintained a scrutiny reservation on paragraph 1 (in particular on point c)).  
**D** questioned the Community competence in the area of access to employment.

## Article 15

1. At the latest after five years of residence<sup>1</sup>, and provided the family relationship still exists, the spouse or unmarried partner and a child who has reached majority shall be entitled, upon application, if required, to an autonomous residence permit, independent of that of the sponsor<sup>2</sup>.
2. The Member States may issue an autonomous residence permit to children of full age and to relatives in the ascending line to whom Article 4(2) applies.
3. In the event of widowhood, divorce, separation, or death of first-degree relatives in the ascending or descending line, an autonomous residence permit may be issued, upon application, if required, to persons who have entered by virtue of family reunification. Member States shall lay down provisions ensuring the granting of an autonomous residence permit in the event of particularly difficult circumstances.
4. The conditions relating to the autonomous residence permit are established by national law.

---

<sup>1</sup> I maintained that the deadline set in Article 15(1) should be extended to six years.

<sup>2</sup> D, I and EL maintained reservations on paragraph 1.



## Chapter VII

### *Penalties and redress*

#### Article 16

1. Member States may reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or, if appropriate, withdraw or refuse to renew a family member's residence permit, in the following circumstances:

(a) where the conditions laid down by this Directive are not or are no longer satisfied;

After the entry of the family, where the sponsor has no sufficient resources without recourse to the social assistance system of the Member State, as referred to in Article 7(1)(c), the Member State shall take into account the contributions of the family members to the household income<sup>1</sup>.

(b) where the sponsor and his/her family member(s) do not or no longer live in a full marital or family relationship.

(c) where it is found that the sponsor or the unmarried partner is married or is in a stable long-term relationship with another person.

---

<sup>1</sup> **EL**, which wanted this provision to be optional, maintained a reservation on the second subparagraph of point a). **E**, **F** and **FIN** maintained scrutiny reservations on this provision.

2. Member States may also reject an application for entry and residence for the purpose of family reunification, or withdraw or refuse to renew the family member's residence permits, where it is shown that:
  - (a) false or misleading information, false or falsified documents were used, fraud was otherwise committed or other unlawful means were used;
  - (b) the marriage, partnership or adoption was contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in a Member State.
3. The Member States may withdraw or refuse to renew the residence permit of a family member where the sponsor's residence comes to an end and the family member does not yet enjoy the autonomous right of residence under Article 15.
4. Member States may conduct specific checks and inspections where there is reason to suspect that there is fraud or a marriage, partnership or adoption of convenience as defined by paragraph 2. Specific checks may also be undertaken on the occasion of the renewal of family members' residence permit.

## **Article 17**

Member States shall have proper regard for the nature and solidity of the person's family relationships and the duration of his residence in the Member State and to the existence of family, cultural and social ties with his/her country of origin where they reject an application, withdraw or refuse to renew a residence permit or decide to order the removal of the sponsor or members of his family.

## **Article 18**

The Member States shall ensure that the sponsor and/or the members of his/her family have the right to mount a legal challenge where an application for family reunification is rejected or a residence permit is either not renewed or is withdrawn or removal is ordered.

The procedure and the competence according to which the right referred to in the first subparagraph is exercised shall be established by the Member States concerned.

## Chapter VIII

### *Final provisions*

#### Article 19

From time to time, and for the first time no later than two years after the deadline set by Article 20, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose such amendments as may appear necessary. These proposals for amendments shall be made by way of priority in relation to Articles 3, 4, 7, 8 and 13<sup>1</sup>.

#### Article 20

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive not later than [31 December 2003]<sup>2</sup>. They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

#### Article 21

This Directive shall enter into force on the [...] day following its publication in *the Official Journal of the European Communities*.

---

<sup>1</sup> **NL** maintained a reservation on the second sentence of Article 19 ("rendez-vous" clause).

<sup>2</sup> **A** insisted that that it would be advisable to set a deadline instead of a specific date. **D** felt that a deadline of twenty-four or eighteen months might be taken into account.

## Article 22

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council*

*The President*



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 27 May 2002**

---

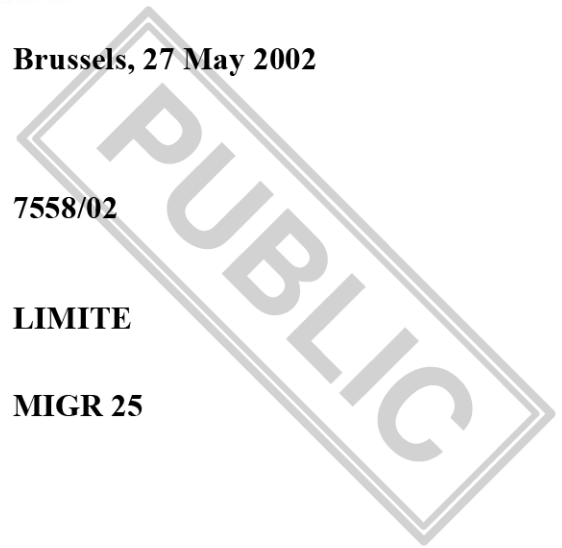
**Interinstitutional File:  
2001/0074 (CNS)**

---

**7558/02**

**LIMITE**

**MIGR 25**



**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of : Working Party on Migration and Expulsion  
on 22 March 2002

---

No.prev.doc.: 7193/02 MIGR 15  
No.Cion prop.: 8237/01 MIGR 33 - COM(2001) 127 final

---

Subject : Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents

---

At its meeting on 22 March 2002, the Working Party on Migration and Expulsion examined some suggestions submitted by the Presidency concerning Articles 5-8 of the above draft Directive.

The text of these suggestions is set out below, delegations' comments are given in footnotes.

## Chapter II

### Long-term resident status in a Member State

#### Article 5

##### Duration of residence

1. A Member State shall grant long-term resident status to third-country nationals who have resided legally and continuously within its territory for five years<sup>1</sup> **immediately prior to the submission of the relevant application**<sup>2</sup>.
- [2. For the purpose of determining the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1:

---

<sup>1</sup> **GR** recalled its reservation concerning the period of five years.

<sup>2</sup> Making reference to the Commission communication on illegal immigration, **D** stressed that the period of residence of all third country nationals who illegally entered the territory of the Member States of the Union or illegally stayed therein may not be taken into account for the purpose of this Directive. It wanted this exclusion to be clearly stated in Article 5. In addition, pointing out that this Directive should not offer any incentive to illegal immigration, it observed that illegal immigrants who were granted legal status through regularisation procedures might benefit from its provisions. It took the view that a Member State should be granted the possibility of not recognizing residence permits issued by other Member State on the basis of a regularisation procedure. This suggestion from **D** was supported by **A. S** opposed the **D** approach. It drew attention to the fact that the issue of a residence permit is subject to appropriate checks by the authorities of the Member State concerned. In its view, the current draft of Article 5 covers the concern expressed by **D**, insofar as it stipulates that only the period of legal residence may be calculated when granting long-term resident status. Taking note of the **D** concern, the **Pres** said that this Directive does not address the question of combating and preventing illegal immigration, which is covered in other Community instruments. The **Pres** also recalled its suggestion to add a new subparagraph in Article 5 stating that periods of illegal residence would not be calculated, which was not agreed by the Working Party (see 7193/02 MIGR 15, page 6, footnote 3).

While stressing that the fight against illegal immigration is a common concern and objective, the **Cion** opposed the **D** approach, which could result in giving a Member State the possibility of challenging the legal value of a residence permit issued by other Member States following a regularisation procedure. In its view the real question to be addressed is the harmonisation of regularisation procedures in the Member States. It finally noted that the scope of the Directive is clearly defined, insofar as the long-term resident status may only be granted to persons who were issued a residence permit and who have been legally residing in a Member State for five years.

(a) periods of residence within the territory of the Member State as asylum-seeker or as beneficiary of temporary protection shall be taken into account only if the third-country national is a refugee]<sup>1</sup>.

~~(b) periods of residence exclusively for study purposes, [with the exception of study towards a doctorate]<sup>2</sup>, shall be taken into account as to half only.<sup>3</sup>~~

---

<sup>1</sup> Point a) of paragraph 2 remains in brackets pending a decision on the inclusion of the refugees in the scope of the Directive.

<sup>2</sup> **S** felt that the periods of residence for study towards a doctorate should be calculated.

<sup>3</sup> Stressing that, in accordance with Article 3 (2) (d), students are excluded from the scope of this Directive, **F** felt that deleting this point could result in obliging the Member State to calculate the period spent for studies if the student changes his/her status. In order to expressly exclude this possibility, it preferred to specify in this provision that periods of residence for study purposes may not be taken into account. **B** and **NL** supported the suggestion from **F**.

According to **D**, the Member States should be given some discretion in deciding whether periods of residence for study purposes may be calculated with a view to granting the long-term residence status.

Taking note of these remarks, the **Cion** observed that, if periods of residence for studies purposes are not calculated, periods of residence for vocational training, for reasons of consistency with 3 (2) (d) should also not to be taken into account.

The **Pres** took the view that it might be appropriate to make a reference in Article 5 to all the categories of third-country nationals who are excluded in Article 3 from the scope of the Directive. **B** supported the **Pres** suggestion.



3. Periods of absence from the territory of the Member State concerned shall not interrupt the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1 and shall be included for the purposes of calculating that period where they are:
- (a) shorter than six consecutive months, or
  - (b) **for duly justified reasons such as military or civilian service** obligations, detachment for employment purposes, including the provision of cross-border services, studies or research, serious illness, pregnancy or **childbirth**<sup>1</sup> ~~maternity~~, or<sup>2</sup>
  - (c) **due to** residence in a second Member State as member of the family of a long-term resident exercising the right of residence under this Directive or of a citizen of the Union exercising the right to free movement of persons.
4. Uninterrupted periods of residence of at least two years by a family member of a citizen of the Union, who has resided in a third State with the citizen of the Union and within a period of three years has returned to the Member State concerned **with the citizen of the Union**, shall be taken into account in the calculation of the period of residence referred to in paragraph 1.

---

<sup>1</sup> **Cion** observed that the notion of childbirth, which is intended in the **Pres** suggestion to replace the notion of maternity, is too narrow.

<sup>2</sup> **B, D, A** and **NL** wanted a time-limit to be introduced in this provision. According to **B**, an alternative solution might be to delete this point, which would result in such cases being regulated in accordance with the provisions of the national law.

**GR** and **I** felt that another solution could be maintaining this point while introducing a reference to the Member States' legislation.

Taking note of these suggestions, the **Pres** said that one of the two solutions - either introducing a time-limit or inserting a reference to the national legislation - should be envisaged when reviewing the draft of this provision.

The **Cion** preferred to set a time-limit.

## Article 6

### Conditions as to resources and sickness insurance

1. Member States shall ask third-country nationals to provide evidence that they themselves and their dependent family members<sup>1</sup>:
  - (a) have stable resources corresponding to the level of resources below which social assistance may be granted in the Member State concerned<sup>2</sup>. Where this provision cannot be applied, the resources shall be considered to be adequate where they are equal to the level of the minimum social security pension paid by the Member State concerned. The criterion of stability of resources shall be evaluated by reference to the nature and regularity of the resources enjoyed prior to the application for long-term residence status;<sup>3</sup>
  - (b) have sickness insurance covering all risks in the Member State concerned.
  - (c) **have complied with their tax obligations in the Member State concerned**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **D** felt that a differentiation should be introduced in this Directive between third-country nationals who may be granted the long-term resident status. In particular, it took the view that a distinction should be made between different categories: persons who exercise a paid or self-employed economic activity and persons depending on them, namely spouses and children. It said that Article 6 should set specific conditions for each of these categories. **I** wondered whether it would be appropriate to envisage the differentiation suggested by **D**. Taking note of the remarks from **D**, the **Pres** expressed some doubts about the opportunity of introducing such a distinction.

<sup>2</sup> **D** wanted the requirement of resources to be clarified. In particular, it took the view that the level of resources which is deemed sufficient should be assessed on a case-by-case basis by the competent authorities of the Member State concerned. According to **NL**, this point should specify that the resources to be taken into account need to be stable and regular.

The **Cion** noted that the requirement of resources is strictly defined in this provision. With respect to the remark from **D**, it drew attention to the fact that, concerning the determination of the requested level of resources, Article 6 makes reference to the national legislations.

<sup>3</sup> **GR** and **S** maintained a reservation on point a).

<sup>4</sup> **F** and **NL** expressed some doubts on the opportunity of introducing such a condition. In particular **F**, which entered a reservation, questioned the link between the fact of complying with tax obligations and the long-term residence status.

**B** and **GR** supported the inclusion of this condition.

**[(d) have met integration and accommodation conditions]<sup>1</sup>.**

2. The conditions imposed in paragraph 1 shall not apply to [(a) refugees] ~~(b)~~ third-country nationals born within the territory of a Member State.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **GR** entered a linguistic reservation on this new point suggested by the **Pres**. **D**, **NL** and **A** supported the introduction of this new point. These delegations particularly stressed the importance of setting a condition of integration to be met by the person concerned. In addition, **A** wanted this condition to be further clarified. **I** welcomed the introduction of the requirement of an appropriate accommodation. **B** and **F** opposed the introduction of this new point and **S** expressed some doubts on it. **F**, which entered a reservation, pointed out that after five years of legal residence the procedure for granting the long-term resident status and the conditions to be met should be as soft as possible. With respect in particular to integration, **B** took the view that it is a very vague notion. It also questioned the opportunity of imposing the requirement of an appropriate accommodation.

In the framework of the examination of this point, the question was also raised as to whether all the conditions set out in Article 6 should be compulsory or whether some of them at least could be optional. An optional condition should be met by the person concerned only if the Member State, in its discretionary power, so requires.

The **Pres** felt that the conditions referred to in the new point d) should be considered as facultative ones. **D** and **I** supported the idea of introducing a distinction between compulsory and optional conditions. **D** said that the condition referred to in the new point c) has to be regarded as an optional one. In **I**'s view, the condition of an appropriate accommodation is a compulsory one.

The **Cion** opposed the idea of introducing a distinction between compulsory and non compulsory conditions. Stressing that the long-term resident status is a right, it pointed out that the Directive needs to set a limited number of clearly defined conditions which have to be met in order to obtain it. It felt that introducing new optional conditions would counteract the objective of the Directive.

The **Pres** said that this issue needs to be further examined.

<sup>2</sup> **NL** maintained a reservation on paragraph 2. **D** wanted paragraph 2 to be deleted.

## Article 7

### Public policy and domestic security<sup>1</sup>

- 1- Member States may refuse to grant long-term resident status where the personal<sup>2</sup> conduct of the person concerned constitutes an actual threat to public order or domestic security<sup>3</sup>.
- 2- ~~Criminal convictions shall not in themselves automatically warrant the refusal referred to in paragraph 1. Such refusal may not be founded on economic considerations.~~

## Article 8

### Acquisition of status<sup>4</sup>

1. To acquire long-term resident status, the third-country national concerned shall lodge an application with the competent authorities of the Member State in which he resides. The application shall be accompanied by documentary evidence that he meets the conditions set out in Articles 5 and 6 **and by a valid travel document**<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> S recalled its general reservation on all articles concerning public order or domestic security. **GR** and **NL** said that, following the changes suggested by the **Pres**, they will consider lifting their reservations (**GR** had entered a reservation and **NL** a scrutiny reservation on this provision).

<sup>2</sup> **D** wanted the word *personal* to be deleted.

<sup>3</sup> **D**, which entered a scrutiny reservation, wondered whether this provision could cover the case of terrorist activities. **A** felt that a new criterion of *threat to external relations* should be introduced in this provision, which could cover the concern raised by **D**. **D** and **I** supported this suggestion. In particular **I** observed that the Schengen convention mentions the criterion of *threat to international relations*.

The **Cion** noted that any act of violence committed for terrorist purposes constitutes a threat to public order or domestic security and will therefore be covered by this provision. However, drawing attention to the fact that this provision is intended to set the conditions for granting the long-term resident status, it further observed that such a concern should be more appropriately taken into account in the framework of the admission of third-country nationals, when the persons concerned apply for a residence permit.

Making reference to the **Cion** remarks, the **Pres** said that the personal conduct of the third-country national could constitute a threat in the sense indicated by **A** also after his/her entry in the territory of the Member State concerned.

<sup>4</sup> **NL** and **S** supported all the changes suggested by the **Pres**.

<sup>5</sup> **B** and **F** expressed some doubts on the opportunity of including the requirement of a valid residence permit when the person concerned applies for the long-term residence status. **D**, **GR** and **A** stressed the need of establishing such a requirement. In particular, **A** noted that if the document attesting the long term resident status is issued in the form of a sticker, in accordance with Article 9 (2), the person concerned needs to present his/her travel document. The **Cion** expressed its support to the argument developed by **A**.

2. **The competent authorities of the Member State shall give the applicant written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than six months from the date on which the application is entered in the register of the competent body for examination.**

**In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended.**

**Reasons shall be given for any decision rejecting the application.<sup>1</sup>**

3. If the conditions provided for in Articles 5 and 6 are met, and the person does not represent a threat within the meaning of Article 7, the Member State concerned shall grant the third-country national concerned long-term resident status. This status shall be permanent, subject to Article 10.

---

<sup>1</sup> **GR** supported the changes suggested by the **Pres** to paragraph 2. **A** wanted a clause to be introduced in this paragraph, which would clarify that, if a decision on the application has not been taken by the competent authority within the period referred to in 8 (2), all the consequences of the failure to respect the set deadline will be determined in accordance with the applicable national administrative law.



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 16 May 2003**

---

**Interinstitutional File:  
2001/0074 (CNS)**

---

**9389/03**

**LIMITE**

**MIGR 39**

**PUBLIC**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of : Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum  
on 12-13 May 2003

---

No.prev.doc.: 9025/03 MIGR 35

No. Cion prop: 8237/01 MIGR 33 - COM (2001) 127 final

---

Subject : Draft Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents

---

Delegations will find attached the text of the above draft Directive as it results following the meeting of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum held on 12-13 May 2003.

**Chapter I<sup>1</sup>**  
**General provisions**

**Article 1**  
**Subject matter**

This Directive determines:

- (a) the terms for conferring and withdrawing long-term resident status granted by a Member State in relation to third-country nationals legally residing in its territory, and the rights pertaining thereto; and
- (b) the terms of residence in Member States other than the one which conferred long-term status on them for third-country nationals enjoying that status.

**Article 2**  
**Definitions**

For the purposes of this Directive:

- (a) “*third-country national*” means any person who is not a citizen of the Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;
- (b) “*long-term resident*” means any third-country national who has long-term resident status as provided for by Article 7;
- (c) “*first Member State*” means the Member State which granted a third-country national long-term resident status;

---

<sup>1</sup> NL maintained a parliamentary reservation on the whole of the Directive.

- (d) “*second Member State*” means any Member State other than the one which for the first time granted a third-country national long-term resident status and in which that long-term resident exercises the right of residence;
- (e) “*family members*” means the third-country nationals who reside in the Member State concerned in accordance with Council Directive .../.../EC on the right to family reunification.<sup>1</sup>
- (f) “*refugee*” means any third-country national enjoying refugee status within the meaning of the Geneva Convention on the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the Protocol signed in New York on 31 January 1967;
- (g) “*long-term resident’s EC residence permit*” means a residence permit issued by the Member State concerned upon the acquisition of long-term resident status.

### **Article 3<sup>2</sup>**

#### **Scope**

1. This Directive applies to third-country nationals residing legally in the territory of a Member State.
2. This Directive does not apply to third-country nationals who:
  - (a) reside in order to pursue studies or vocational training;

---

<sup>1</sup> OJ L ..... [COM(2000) 624 final, 10.10.2000].

<sup>2</sup> In the framework of the examination of this provision it has been agreed to insert the following joint statement of the Council and of the Commission ad Article 3:  
*The Council welcomes the commitment of the Commission to table within one year and possibly by the end of 2003 a proposal for a Directive on the extension of long-term resident status to refugees and persons under subsidiary protection, taking into account the study on transfer protection status.*



- (b) are authorised to reside in a Member State on the basis of temporary protection or have applied for authorisation to reside on that basis and are awaiting a decision on their status;
- (c) are authorised to reside in a Member State on the basis of a subsidiary form of protection in accordance with international obligations, national legislation or the practice of the Member States or have applied for authorisation to reside on that basis and are awaiting a decision on their status;
- (d) are refugees or have applied for recognition as refugees and whose application has not yet given rise to a final decision;
- (e) reside solely on temporary grounds such as *au pair* or seasonal worker, or as workers posted by a service provider for the purposes of cross-border provision of services, or as cross-border providers of services or in cases where their residence permit has been formally limited;
- (f) enjoy a legal status governed by the Vienna Convention on diplomatic relations of 1961, the Vienna Convention on Consular Relations of 1963, the Convention of 1969 on Special Missions or the Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organisations of a Universal Character of 1975.

3. This Directive shall apply without prejudice to more favourable provisions of:

- (a) bilateral and multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States, on the one hand, and third countries, on the other;
- (b) bilateral agreements already concluded between a Member State and a third country;
- (c) the European Convention on Establishment of 13 December 1955, the European Social Charter of 18 October 1961 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 24 November 1977.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The **Working Party** agreed to move the text of former Article 4 to the Preamble as a recital (*Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination on the basis of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinions, membership of a national minority, fortune, birth, disabilities, age or sexual orientation*).

**Chapter II**  
**Long-term resident status in a Member State**

**Article 4**  
**Duration of residence**

1. Member States shall grant long-term resident status to third-country nationals who have resided legally and continuously within its territory for five years<sup>1</sup> immediately prior to the submission to the relevant application.
  
2. Periods of residence for the reasons referred to in Article 3(2), points e) and f) are not taken into account for the purposes of calculating the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1.

Regarding the cases covered in Article 3, point a), where the third-country national concerned has acquired a title of residence which will enable him/her to being granted long-term resident status, periods of residence for study purposes or vocational training may be taken into account as to half only in the calculation of the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> According to **I**, which maintained a reservation on paragraph 1, this time-period should be extended to six years.

<sup>2</sup> **I** maintained a reservation on the second sub-paragraph of paragraph 2, which concerns the calculation of periods of residence for study purposes or vocational training, and in particular on the words *as to half only*. According to **this delegation** Member States should be allowed to take into account the entire period of residence for study purposes.

3. Periods of absence from the territory of the Member State concerned shall not interrupt the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1 and shall be taken into account for its calculation where they are shorter than six consecutive months and do not exceed in total ten months within the five-year period referred to in paragraph 1.

In cases of specific or exceptional reasons of a temporary nature and in accordance with their national law, Member States may accept that a longer period of absence than that which is referred to in this point will not interrupt the period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1. In such cases Member states shall not take into account the relevant period of absence in the calculation of the total period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1.

By derogation to the second sub-paragraph, Member States may take into account in the calculation of the total period of legal and continuous residence referred to in paragraph 1 periods of absence relating to detachment for employment purposes, including the provision of cross-border services.

## Article 5

### Conditions for acquiring long-term resident status

1. Member States shall ask third-country nationals to provide evidence that they have, for themselves and for dependent family members<sup>1</sup>:
  - (a) stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, without recourse to the social assistance system of the Member State concerned. Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the level of minimum wages and pensions prior to the application for long-term resident status.
  - (b) sickness insurance in respect of all risks normally covered for his own nationals in the Member State concerned.
2. Member States may require third-country nationals to comply with integration conditions, in accordance with national law.

---

<sup>1</sup> It has been granted to include the following clause in the Preamble as a recital in connection with Article 5(1):

*Whereas Member States, when making an assessment of the possession of stable and regular resources may take into account factors such as contributions to the pension system and fulfilment of tax obligations.*

In the framework of the examination of Article 5(1) it has also been agreed to include the following clause concerning public policy in the Preamble as a recital in connection with all the relevant provisions of the Directive:

*Whereas the notion of public policy may cover a conviction for committing a serious crime.*

**Article 6**  
**Public policy and public security<sup>1</sup>**

1. Member States may refuse to grant long-term resident status on grounds of public policy or public security.

When taking the relevant decision, the Member State shall consider the severity or type of offence against public policy or public security, or the danger that emanates from the person concerned, while also having proper regard to the duration of residence and to the existence of links with the country of residence.

2. The refusal referred to in paragraph 1 shall not be founded on economic considerations.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> It has been agreed to include the following statement concerning Article 6 (identical to the second sentence of the statement regarding Article 6 contained in the Directive on the right to family reunification):

*The notion of public policy and public security covers also cases in which a third-country national belongs to an association which supports terrorism, supports such an association or has extremist aspirations.*

<sup>2</sup> It has been agreed to include the following explanatory clause in the Preamble as a recital in connection with Article 6(2):

*Whereas the economic considerations referred to in Article 6(2) shall not be a ground for refusing to grant long-term resident status and shall not be considered as interfering with the condition of resources referred to in Article 5(1).*

**Article 7**  
**Acquisition of status**

1. To acquire long-term resident status, the third-country national concerned shall lodge an application with the competent authorities of the Member State in which he/she resides. The application shall be accompanied by documentary evidence to be determined by national law that he/she meets the conditions set out in Articles 4 and 5 as well as, if required, by a valid travel document or its certified copy.

The evidence referred to in the first sub-paragraph may also include documentation with regard to appropriate accommodation.

2. The competent national authorities shall give the applicant written notification of the decision as soon as possible and in any event no later than six months from the date on which the application was lodged. Any such decision shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedures under the relevant national legislation.

In exceptional circumstances linked to the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in the first subparagraph may be extended.

In addition, the person concerned shall be informed about his/her rights and obligations under this Directive.

Any consequences of no decision being taken by the end of the period provided for in this provision shall be determined by national legislation of the relevant Member State.

3. If the conditions provided for by Articles 4 and 5 are met, and the person does not represent a threat within the meaning of Article 6, the Member State concerned shall grant the third-country national concerned long-term resident status.

## Article 8

### EC document certifying the long-term resident status

1. The status as long-term resident shall be permanent, subject to article 9.
2. Member States shall issue a long-term resident's EC residence permit to long-term residents. The permit shall be valid at least for five years; it shall, upon application, if required, be automatically renewable on expiry.
3. A long-term resident's EC residence permit may be issued in the form of a sticker or of a separate document. It shall be issued in accordance with the rules and standard model in by Council Regulation (EC) 1030/2002, of 30 June 2002, laying down a uniform model for the residence permit for third-country nationals<sup>1</sup>. Under the heading "type of permit", the Member States shall enter "long-term resident – EC".

---

<sup>1</sup> OJ L 157 of 15.6.2002, p. 1.



**Article 9**  
**Withdrawal or loss of status**

1. Long-term residents shall no longer be entitled to maintain long-term resident status in the following cases:
  - (a) detection of fraudulent acquisition of long-term resident status;
  - (b) adoption of an expulsion measure under the conditions provided for in Article 12;
  - (c) in the event of absence from the territory of the Community for a period of twelve consecutive months.
2. By derogation to paragraph 1 (c), Member States may provide that absences exceeding twelve consecutive months or for specific or exceptional reasons shall not entail withdrawal or loss of status.
3. Member States may provide that the long-term resident shall no longer be entitled to maintain his/her long-term resident status in cases where he/she constitutes a threat to public policy, in consideration of the seriousness of the offences he/she committed, but it is not a reason for expulsion within the meaning of Article 12.
4. The long-term resident who has resided in another Member State in accordance with Chapter III shall no longer be entitled to maintain his/her long-term resident status when such a status is granted in another Member State pursuant to Article 23.

In any case after six years of absence from the territory of the Member State that granted long-term resident status the person concerned shall no longer be entitled to maintain his/her long term resident status in the said Member State.

By derogation to the second sub-paragraph the Member State concerned may provide that for specific reasons the long-term resident shall maintain his/her status in the said Member State in case of absences for a period exceeding six years.

5. With regard to the cases referred to in paragraph 1(c) and in paragraph 4, Member States who have granted the status shall provide for a facilitated procedure for the re-acquisition of long-term resident status.

The said procedure shall apply in particular to the cases of persons that have resided in a second Member State on grounds of pursuit of studies, as provided for in Article 14(2)(b).

The conditions and the procedure for the re-acquisition of long-term resident status shall be determined by national law.

6. The expiry of a long-term resident's EC residence permit shall in no case entail withdrawal or loss of long-term resident status.
7. Where the withdrawal or loss does not lead to removal, the Member State shall authorize the person concerned to remain in its territory if he/she fulfils the conditions provided for in its national legislation and/or if he/she does not constitute a threat to public policy or public security.

**Article 10**  
**Procedural guarantees**

1. Reasons shall be given for any decision rejecting an application for long-term resident status or withdrawing that status. Any such decision shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedures under the relevant national legislation. The notification shall specify the redress procedures available and the time within which he may act.
  
2. Where an application for long-term resident status is rejected or that status is withdrawn or lost or the residence permit is not renewed, the person concerned shall have the right to mount a legal challenge in the Member State concerned.

## Article 11

### Equal treatment

1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards:
  - (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration;
  - (b) education and vocational training, including study grants<sup>1</sup>;
  - (c) recognition of professional diplomas, certificates and other qualifications, in accordance with the relevant national procedures<sup>2</sup>;
  - (d) social security and core benefits provided for social assistance under national legislation<sup>3</sup>;
  - (e) tax benefits;

---

<sup>1</sup> **B** and **A** maintained scrutiny reservations on point b). **A** linked its position with the question of the costs that the study grants would entail. In particular, this delegation suggested introducing a stand-still clause in this provision.

**D** suggested introducing the following clause in the Preamble as a recital in connection with this provision:

*The granting of equal treatment in the field of education and vocational training, including study grants, does not cover measures which are financed under social assistance.*

**F** opposed the introduction of the recital suggested by **D**.

<sup>2</sup> **NL** maintained a scrutiny reservation on this point, and in particular on the word *professional*, whose addition has been suggested by **D**.

<sup>3</sup> **F**, **NL** and **A** maintained scrutiny reservations on point d).

**D** suggested introducing in the Preamble the following recital in connection with this provision:

*Whereas core benefits cover in particular minimum income support, assistance in case of illness, pregnancy, long-term care and minimum pensions in case of retirement or partial disability.*

**B** and **F** maintained scrutiny reservations on the introduction of this recital.

- (f) access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public, including housing<sup>1</sup>;
  - (g) freedom of association and affiliation and membership of an organisation representing workers or employers or of any organisation whose members are engaged in a specific occupation, including the benefits conferred by such organisations, without prejudice to the national provisions on public policy and public security;
  - (h) free access to the entire territory of the Member State concerned, within the limits provided for by the national legislation for reasons of security.
2. With respect to the provisions of paragraph 1, points (b), (d) (e), (f) and (g), the Member State concerned may restrict equal treatment to cases where the registered or usual place of residence of the long-term resident, or that of family members for whom he/she claims benefits, lies within the territory of the Member State concerned.
3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases:
- a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens;

---

<sup>1</sup> A maintained a reservation on point (f), in relation in particular with housing.

- b) Member states may require proof of necessary language proficiency for access to education and training<sup>1</sup>.
4. Member States may decide to grant access to additional benefits in the areas referred to in paragraph 1.

Member States may also decide to grant equal treatment with regard to areas not covered in paragraph 1.

---

<sup>1</sup> **Most delegations** were in favour of maintaining only the first sentence of the original **D** suggestion and to delete the remaining two sentences (*In case of university access they may retain special regulations as regards the assignment of study places and the levying of university tuition fees. Awards of study grants may be conditional upon previous employment of the third-country national or his/her parents*).

**D**, supported by **A**, wanted the said text to be maintained.

The **Pres**, which preferred sticking to the current text of this provision, suggested inserting, with a view to covering the concern raised by **D**, the following clause in the Preamble as a recital:

*Whereas specific conditions for access to studies at University level may be set by national law.*

**D** did not favour this compromise suggestion.

**NL** maintained a scrutiny reservation on point b).

**Article 12**  
**Protection against expulsion**

1. Member States may take a decision to expel a long-term resident solely where he/she constitutes an actual and sufficiently serious threat to public order or public security.
2. The decision referred to in paragraph 1 shall not be founded on economic considerations.
3. Before taking a decision to expel a long-term resident, Member States shall have regard to the following factors:
  - (a) the duration of residence in their territory;
  - (b) the age of the person concerned;
  - (c) the consequences for the person concerned and family members;
  - (d) links with the country of residence or the absence of links with the country of origin.
4. Where an expulsion decision has been adopted, a judicial redress procedure shall be available to the long-term resident in the Member State concerned.
5. Legal aid shall be given to long-term residents lacking adequate resources, on the same terms as apply to nationals of the State where they reside.

**Article 13**  
**More favourable national provisions**

Member States may issue residence permits of permanent or unlimited validity on terms that are more favourable than those laid down by this Directive. Such residence permits shall not confer the right of residence in the other Member States as provided by Chapter III of this Directive.



**Chapter III**  
**Residence in the other Member States<sup>1</sup>**

**Article 14**  
**Principle<sup>2</sup>**

1. A long-term resident shall acquire the right to reside in the territory of Member States other than the one which granted him/her the status, for a period exceeding three months, provided that the conditions set out in this Chapter are met.
  
2. A long-term resident may reside in a second Member State on the following grounds:
  - (a) exercise of an economic activity in an employed or self-employed capacity;
  - (b) pursuit of studies or vocational training;
  - (c) other purposes.
  
3. In cases of an economic activity in an employed or self-employed capacity referred to in paragraph 2(a) Member States may examine the situation of their labour market before authorising long-term residents to exercise the said activities.

For reasons of labour market policy, preference may be given to EU nationals, to nationals of third countries, when provided for by Community legislation, as well as to third-country nationals who reside legally and receive unemployment benefits in the Member State concerned<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL, I and A** maintained reservations on the whole of Chapter III.

<sup>2</sup> **I** maintained a reservation on Article 14.

<sup>3</sup> **B, F, NL and S** maintained reservations on paragraph 3, as well as on paragraph 4. The text of these paragraphs result from compromise suggestions submitted by the **Pres**.

4. By derogation to the provisions of paragraph 1, Member States may limit the total number of persons entitled to be granted right of residence, as provided for by its existing legislation on the date of implementation of this Directive<sup>1</sup>.
5. This Chapter does not concern the residence of long-term residents in the territory of the Member States:
  - (a) as employed workers posted by a service provider for the purposes of cross-border provision of services;
  - (b) as providers of cross-border services;
  - (c) as cross-border workers; or
  - (d) as seasonal workers<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> See footnote 3 on page 20.

In order to have also family members covered by this provision, **A** suggested replacing the reference to paragraph 1 with a reference to Article 16. **B**, **F**, **NL** and **S** opposed this suggestion.

While supporting this provision, **I** maintained a scrutiny reservation with respect to the stand-still clause (*as provided for by its existing legislation on the date of implementation of this Directive*).

<sup>2</sup> **F** and **NL** maintained scrutiny reservations on point (d), which has been included in paragraph 5 following a suggestion by **A**.

## Article 15

### Conditions for residence in a second Member State

1. As soon as possible and no later than three months after entering the territory of the second Member State, the long-term resident shall apply to the competent authorities of that Member State for a residence permit.

Member States may accept that the long-term resident submits the application referred to in the first sub-paragraph to the competent authorities of the second Member state while still residing in the territory of the first Member State.

2. Member States may ask the persons concerned to provide evidence that they have:
  - (a) stable and regular resources which are sufficient to maintain themselves and the members of their families, without recourse to the social assistance of the Member State concerned. For each of the categories referred to in Article 14(2) Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the level of minimum wages and pensions.
  - (b) sickness insurance covering all risks in the second Member State normally covered for its own nationals in the Member State concerned.
3. Member States may require third-country nationals to comply with integration measures, in accordance with national law.

This condition shall not apply where the third-country nationals concerned have been required to comply with integration conditions in order to be granted long-term resident status, in accordance with the provisions of Article 5(2).

Without prejudice to the second sub-paragraph, the persons concerned may be required to attend language courses.

4. The application shall be accompanied by documentary evidence, to be determined by national law, that the persons concerned meets the relevant conditions, as well as by their long-term resident permit and a valid travel document or their certified copies.

The evidence referred to in the first sub-paragraph may also include documentation with regard to appropriate accommodation.

In particular:

- (i) in case of exercise of an economic activity the second Member State may ask the person concerned to provide evidence:
  - (a) if they are in employed capacity, that they have an employment contract, a statement by the employer that they are hired or a proposal for an employment contract, under the conditions provided for by national legislation. Member States shall determine which of the said forms of evidence is required.
  - (b) if they are in a self-employed capacity, that they have the appropriate funds which are needed, in accordance with national law, to exercise an economic activity in such capacity, presenting the necessary documents and permits.
- (ii) in case of study or vocational training the second Member State may ask the person concerned to provide evidence of enrolment in an accredited establishment in order to pursue studies or vocational training.

**Article 16**  
**Family members <sup>1</sup>**

1. When the long-term resident exercises his/her right of residence in a second member State and when the family was already constituted in the first Member State, the members of his/her family, who fulfil the conditions referred to in Article 4(1) of the Council Directive 2003/.../EC [on the right to family reunification] shall be authorised to accompany or to join the long-term resident.
2. When the long-term resident exercises his/her right of residence in a second member State and when the family was already constituted in the first Member State, the members of his/her family, other than those referred to in Article 4(1) of the Council Directive 2003/.../EC [on the right to family reunification] may be authorised to accompany or to join the long-term resident.
3. With respect to the submission of the application for a residence permit, the provisions of Article 17(1) apply.
4. The second Member State may ask the family members concerned to present with their application for a residence permit:
  - (a) their long-term resident's permit or residence permit and a valid travel document or their certified copies;

---

<sup>1</sup> Noting that homosexual couples are not covered by Article 16, **NL** maintained a reservation on this provision.  
See also footnote 1 on page 21.

- (b) evidence that they have resided as members of the family of the long-term resident in the first Member State;
  - (c) evidence that they have stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself without recourse to the social assistance of the Member State concerned or that the long-term resident has such resources and insurance for them, as well as sickness insurance covering all risks in the second Member State. Member States shall evaluate these resources by reference to their nature and regularity and may take into account the level of minimum wages and pensions.
5. Where the family was not already constituted in the first Member State, Directive .../.../EC [on the right to family reunification] shall apply.

## Article 17

### Public policy and public security

1. Member States may refuse applications for residence from long-term residents or their family members where the person concerned constitutes a threat to public policy or public security.

When taking the relevant decision, the Member State shall consider the severity or type of offence against public policy or public security committed by the long-term resident or his/her family member(s), or the danger that emanates from the person concerned.

2. The decision referred to in paragraph 1 shall not be founded on economic considerations.

**Article 18**  
**Public health**

1. Member States may refuse applications for residence from long-term residents or their family members where the person concerned constitutes a threat to public health.
2. The only diseases or infirmities that may justify a refusal to allow entry or the right of residence in the territory of the second Member State shall be the quarantinable diseases referred to by the World Health Organisation's International Health Regulation No 2 of 25 May 1951 and such other infectious or contagious parasite-based diseases as are the subject of protective provisions in relation to nationals in the host country. Member States shall not introduce new more restrictive provisions or practices.
3. Diseases or infirmities contracted after the first residence permit was issued in the second Member State shall not justify a refusal to renew the permit or expulsion from the territory.
4. A Member State may require a medical examination, for persons to whom this Directive applies, in order to certify that they do not suffer from any of the diseases referred to in paragraph 1. Such medical examinations, which may be free of charge, shall not be performed on a systematic basis.



## Article 19

### Examination of applications and issue of a residence permit

1. The competent national authorities shall process applications within three months<sup>1</sup> from the date that these have been lodged.

If an application is not accompanied by the documentary evidence listed in Articles 15 and 16, or in exceptional circumstances linked with the complexity of the examination of the application, the time-limit referred to in the first sub-paragraph may be extended for a period not exceeding three months. In such cases the competent national authorities shall inform the applicant thereof.

2. If the conditions provided for in Articles 14, 15 and 16 are met, then, subject to the provisions relating to public policy, public security and public health in Articles 17 and 18, the second Member State shall issue the long-term resident with a renewable residence permit. This residence permit shall, upon application, if required, be renewable on expiry. The second Member State shall inform the first Member State of its decision.
3. The second Member State shall issue members of the long-term resident's family with renewable residence permits valid for the same period as the permit issued to the long-term resident.

---

<sup>1</sup> F maintained a scrutiny reservation concerning the deadline of three months set by this provision.

**Article 20**  
**Procedural guarantees**

1. Reasons shall be given for any decision rejecting an application for a residence permit. It shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedures under the relevant national legislation. The notification shall specify the possible redress procedures available and the time limit for taking action.

Any consequences of no decision being taken by the end of the period referred to in Article 19(1) shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

2. Where an application for a residence permit is rejected, or the permit is not renewed or is withdrawn, the person concerned shall have the right to mount a legal challenge in the Member State concerned.

**Article 21**  
**Rights in the second Member State<sup>1</sup>**

1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy the rights enumerated in Article 11, with the exception of social assistance and study or maintenance grants.

---

<sup>1</sup> The **Pres** submitted the following compromise suggestion for the whole of Article 21:

1. *As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in accordance with Article 11, with the exception of social assistance and study or maintenance grants.*  
*Member States may refuse access to employment and to self-employed activity to the persons referred to in Article 14(2) (b) and (c).*
2. *Member States may set restrictions with respect to the possibility of long-term residents who reside in a second Member State on the grounds referred to in Article 14(2) (a) to exercise an economic activity different from that for which they have been granted their residence permit. Such restrictions shall in no case exceed a period of twelve months.*
3. *As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, members of the family of the long-term resident shall in that Member State enjoy the rights listed in Article 14 of Directive .../EC [on the right to family reunification].*
4. *Member States may decide to grant to the persons concerned more favourable treatment than that laid down in paragraph 1.*

In the framework of the examination of this provision the **Pres** submitted a suggestion for a horizontal clause to be inserted in the Preamble in connection with Article 3, which defines the scope of the Directive. The draft of such a clause would read as follows:

*This Directive shall apply without prejudice to the EC legislation on social security with regard to third-country nationals.*

The **Pres** felt that the said compromise suggestions, on which delegations had only a first exchange of views, need to be further considered.

2. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, members of the family of the long-term resident shall in that Member State enjoy the rights listed in Article 14 of Directive .../.../EC [on the right to family reunification] <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> OJ L ...

## Article 22

### Withdrawal of residence permit and obligation to readmit

1. Until the third-country national has obtained long-term resident status, the second Member State may decide to refuse to renew or to withdraw the resident permit and to oblige the person concerned and his/her family members, in accordance with the procedures provided for by national law, to leave its territory in the following cases:
  - (a) on grounds of public policy or public security as defined in Article 17;
  - (b) where the conditions provided for in Articles 14, 15 and 16 are no longer met;
  - (c) where the third-country national is not lawfully residing in the Member State concerned.
2. If the second Member State adopts one of the measures referred to in paragraph 1, the first Member State shall immediately readmit without formalities the long-term resident and his/her family members. The second Member State shall notify the first Member State of its decision.
3. Until the third-country national has obtained long-term resident status, the second Member State may adopt a decision to remove the third-country national from the territory of the Union, in accordance with and under the guarantees of Article 12, on serious grounds of public policy or public security.

In such cases, when adopting the said decision the second Member State shall consult the first Member State.

This provision shall apply without prejudice to the obligation to readmit referred to in paragraph 2<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Opposing the obligation to readmit set by this provision I maintained a reservation on the third sub-paragraph.

4. Removal decisions may not be accompanied by a permanent ban on residence in the cases referred to in paragraph 1(b) and (c).
5. The obligation to readmit referred to in paragraph 2 shall be without prejudice to the possibility of the long-term resident and his/her family members moving to a third Member State.

### **Article 23**

#### **Acquisition of long-term resident status in the second Member State**

1. Upon application, the second Member State shall grant long-term residents the status provided for by Article 7, subject to the provisions of Articles 3, 4, 5 and 6. The second Member State shall notify its decision to the first Member State.
2. The procedure laid down in Article 7 shall apply to the presentation and examination of applications for long-term resident status in the second Member State. Article 8 shall apply for the issuance of the residence permit. Where the application is rejected, the procedural guarantees provided for by Article 10 shall apply.

## **Chapter IV**

### **Final provisions**

#### **Article 24**

##### **Report and rendez-vous clause**

Periodically, and for the first time no later than five years after the deadline set by Article 26, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose such amendments as may be necessary. These proposals for amendments shall be made by way of priority in relation to Articles 4, 5, 9, 11 and to Chapter III.

#### **Article 25**

##### **Contact points**

Member States shall appoint contact points who will be responsible for receiving and transmitting the information referred to in Articles 19(2), 22(2) and 23(1).

Member States shall provide appropriate cooperation in the exchange of the information and documentation referred to in the first sub-paragraph.

**Article 26**  
**Transposition**

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by .....<sup>1</sup> at the latest. They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt these provisions, they shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such reference on the occasion of their official publication. The methods of making such reference shall be laid down by Member States.

**Article 27**  
**Entry into force**

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

**Article 28**  
**Addressees**

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the Council  
The President

\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> 24 months from the date of adoption of the Directive.





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 10 July 2002 (18.07)  
(OR. fr)**

---

**Interinstitutional File:  
2001/0111 (COD)**

---

**10572/02**

**LIMITE**

**MI 129  
JAI 155  
SOC 338  
CODEC 853**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

from :	Working Party on Free Movement of Persons
on :	8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002
Nos prev. docs:	15380/01 and 5758/01
No. Cion prop.:	10788/01 MI 112 JAI 76 SOC 297 CODEC 731 (COM(2001) 257 final)
Subject :	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

---

1. At its meetings on 8 February, 11 March, 15 April and 14 June 2002 **the Working Party on Free Movement of Persons** conducted a second reading of the abovementioned proposal for a Directive.

The text in Annex I hereto contains the results of the second reading. Changes to the proposal are in bold type.

2. In reply to the questions he had received at the first reading regarding the legal basis and the consequences of the choice of basis for the type of instrument and its manner of adoption by the Council, the **representative of the Council Legal Service** said that Articles 18, 40, 44 and 52 of the TEC, proposed by the Commission, constituted a correct and adequate legal basis, subject to deletion of the last sentence of the first paragraph of Article 6(2) ("Possession of a valid residence permit issued by a Member State is equivalent to a visa"). A current

residence document issued by a Member State shall be equivalent to a visa. However, it was considered that Article 12 of the TEC (prohibiting discrimination) should be deleted as a legal basis as Article 18 of the TEC laid down special provisions on the subject. In the light of the legal basis chosen (in particular Article 44 TEC) the instrument should be a directive. Amending or repealing a Regulation by a Directive did not pose any problems (precedents existed). Until the Treaty of Nice entered into force the instrument had to be adopted unanimously within the Council (Article 18(2)).

**The Commission representative** entered a reservation regarding the possible deletion of the last sentence of the first paragraph of Article 6(2). In his opinion, the provision did not affect visa policy (which came under the third pillar) but should be interpreted as facilitation for family members pursuant to Article 18(2) of the EC Treaty.

**The representative of the Council Legal Service** noted that the matter deserved closer consideration.

**The Council Legal Service** also provided a written contribution (9893/02) concerning the lessons to be learned from the ruling of the ECJ of 20 September 2001 in case C-184/99 (Rudy Grzelczyk) for the drafting of the present Directive.

---

**Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States**

-----

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,  
Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Articles 12, 18, 40, 44 and 52 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission <sup>1</sup>,

Having regard to the Opinion of the Economic and Social Committee <sup>2</sup>,

Having regard to the Opinion of the Committee of the Regions <sup>3</sup>,

Acting in accordance with the procedure referred to in Article 251 of the Treaty <sup>4</sup>,

Whereas:

- (1) The common provisions contained in Title I of the Treaty on European Union state that one of the objectives of the Union is to "strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union".
- (2) The free movement of persons constitutes one of the fundamental rights of the internal market which is, under Article 14(2) of the EC Treaty, an area without internal borders, within which freedom is assured in accordance with the provisions of the Treaty.
- (3) The introduction of citizenship of the Union under Articles 17 and 18 of the Treaty confers on each citizen of the Union a primary, individual right to move and reside freely within the territory of the Member States.

---

<sup>1</sup> OJ C

<sup>2</sup> OJ C

<sup>3</sup> OJ C

<sup>4</sup> ...

- (4) The development of the mobility of students, researchers, those undertaking training, volunteers, teachers and trainers is recognised as a political priority of the European Union.
- (5) In this context, the sector-by-sector, piecemeal approach to the right of free movement and residence, as provided for by Council Regulation (EEC) No 1612/68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community<sup>5</sup>, Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families<sup>6</sup>, Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services<sup>7</sup>, Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence<sup>8</sup>, Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity<sup>9</sup> and Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students<sup>10</sup>, needs to be reviewed in order to facilitate the exercise of this right, in accordance with Article 18(2) of the Treaty.
- (6) The right of each citizen of the Union to move and reside freely within the territory of the Member States must, if it is to be exercised under objective conditions of freedom and dignity, be granted to their family members, irrespective of nationality. The definition of family member must be widened and standardised for all persons entitled to the right of residence.

---

<sup>5</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 2. Regulation as last amended by Regulation (EEC) No 2434/92 (OJ L 245, 26.8.1992, p. 1).

<sup>6</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 13; Directive as last amended by the Act of Accession of Austria, Finland and Sweden.

<sup>7</sup> OJ L 172, 28 June 1973, p. 14.

<sup>8</sup> OJ L 180, 13 July 1990, p. 26.

<sup>9</sup> OJ L 180, 13 July 1990, p. 28.

<sup>10</sup> OJ L 317, 18 December 1993, p. 59.

- (7) There is a need for the formalities connected with the free movement of Union citizens within the territory of the Member States to be clearly defined, **without prejudice to the provisions applicable to border controls.**
- (7a) There is also a need to facilitate the free movement of family members who are not nationals of a Member State and would be subject to visa requirements within the meaning of Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 <sup>11</sup> or, **where appropriate, applicable national legislation.**
- (8) In keeping with new developments in mobility, working arrangements and lifestyles less tied to a single place, stays not exceeding six months by Union citizens should not be subject to any formalities other than the requirement to hold a valid identity card or passport.
- (9) However, letting those entitled to freedom of movement become an unreasonable burden on public funds in the host Member State during their initial residence period should be avoided. Persons exercising the right to free movement should not, however, become an unreasonable burden on the public finances of the host Member State during an initial period of residence; it is therefore planned to retain the system whereby the exercise of the right of residence for Union citizens for periods in excess of six months remains subject to the requirement that such citizens be engaged in a gainful activity or, in the case of those not engaged in gainful activity, that they have sufficient resources and comprehensive sickness insurance in the host Member State for themselves and their family members, or that they be students undergoing vocational training in the host Member State, or be family members of a Union citizen who does satisfy one of these requirements.
- (10) The fundamental and personal right of Union citizens to reside in another Member State is not dependent upon their having been issued a residence card; the residence card requirement should therefore be restricted to cases where it is genuinely justified, in particular for members of the Union citizen's family who are not nationals of a Member State and for stays of longer than six months.

---

<sup>11</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L 81, 21.3.2001, p. 1).

- (11) For stays of longer than six months, registration by Union citizens with the competent authorities in the place of residence, attested by a certificate to that effect, in combination with the possession of a valid identity card from the Member State of origin, or a passport, is sufficient and proportionate and adequate for the host Member State's purpose of keeping a record of the movement of people on its territory.
- (12) The supporting documents required by the administrative authorities for the issuance of a certificate of residence or a residence card must be comprehensively specified in order to avoid divergent administrative practices or interpretations constituting an undue obstacle to the exercise of the right of residence by Union citizens and their family members.
- (13) Family members should be legally safeguarded in the event of the death of the Union citizen or of marriage dissolution; with due regard to family life and human dignity and on certain conditions to guard against abuses of the system, measures should be taken to ensure that persons in such circumstances retain their right of residence.
- (14) Guaranteed permanent residence for citizens of the Union who have elected to settle long-term in a Member State strengthens the sense of belonging to a shared citizenry and is a key element in promoting social cohesion, a fundamental objective of the Union. Provision must therefore be made for all Union citizens to have the right of permanent residence after a four-year period of continuous residence.
- (15) Certain advantages specific to Union citizens who are in paid employment or who are self-employed should, however, be maintained, as these constitute acquired rights, conferred by Regulation (EEC) No 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State <sup>12</sup> and Council Directive 75/34/EEC of 17 December 1974 concerning the right of nationals of a Member State to remain in the territory of another Member State after having pursued therein an activity in a self-employed capacity <sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> OJ L 142, 30 June 1970, p. 24.

<sup>13</sup> OJ L 14, 20 January 1975, p. 10.

- (16) Where Union citizens exercise their right of permanent residence, it should also be extended to their family members. Where an employed or self-employed Union citizen dies during his working life, but before having acquired the right of permanent residence, the family members should also be able to acquire the right of permanent residence and should be subject to special conditions.
- (17) In order to be a genuine vehicle for integration into the society of the host Member State where the Union citizen resides, the right of permanent residence should not be subject to conditions, but should confer complete equality of treatment with nationals, as well as maximum protection against expulsion.
- (18) Consequently, the acquisition of the right of permanent residence provides Union citizens and their family members with additional rights and increased protection; this right should, therefore, be evidenced by the issuance of a residence card having unlimited duration.
- (19) In accordance with the principle of non-discrimination, all Union citizens and their family members should enjoy equal treatment with nationals in areas covered by the Treaty. However, prior to acquisition of the right of permanent residence, it is a matter for the host Member State to decide whether it will extend social assistance provision or sickness insurance coverage to persons not engaged in gainful activity, or maintenance grants to Union citizens coming to study on its territory.
- (20) Articles 39(3), 46(1) and 55 of the Treaty allow limits to be placed on the right of free movement on grounds of public policy, public security and public health. Council Directive 64/221/EEC<sup>14</sup> provided for the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health.

---

<sup>14</sup> OJ 56, 4.4.1964, p. 850. Directive as last amended by Directive 75/35/EEC (OJ L 14, 20.1.1975, p. 14.)

- (21) In view of the case-law of the Court of Justice of the European Communities and the fundamental right of freedom of movement, there is a need for a tighter definition of the circumstances and procedural guarantees subject to which Union citizens and their family members may be denied leave to enter, or may be expelled.
- (22) Expulsion of Union citizens and members of their families on grounds of public policy or public security is a drastic measure that can seriously harm persons who, having availed themselves of the rights and freedoms conferred on them by the Treaty, have become genuinely integrated into the host Member State. The scope for such measures should therefore be limited to take account of the degree of integration of the person concerned and to prohibit expulsion of Union citizens or members of their families who have a permanent right of residence or of family members who are minors.
- (23) The administrative rules of procedure should also be specified in detail in order to ensure a high level of protection of the rights of Union citizens and their family members in the event of their being refused leave to enter or reside in another Member State, as well as to uphold the principle that any action taken by the authorities must be properly justified.
- (24) In all events, judicial redress procedures should be available to Union citizens and members of their families who have been refused leave to enter or reside in another Member State, and on the same terms as those available to nationals as regards both the conditions for lodging an appeal and the conduct of the proceedings.
- (25) In line with the case-law of the Court of Justice, the right of Union citizens or members of their families who have been expelled to submit a fresh application after a reasonable period and no later than after two years should be confirmed.



- (26) Owing to the new conditions laid down by this Directive for the exercise of the right of free movement, provisions of existing legislation that are contrary to this Directive should be deleted or amended, while allowing national provisions that are more favourable to be applied.
- (27) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union as general principles of Community law,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

**CHAPTER I**  
**General provisions**

Article 1

Subject

This Directive lays down:

- (a) the conditions governing the exercise of the right to move and reside freely within the Member States by Union citizens and their family members;
- (b) the right of permanent residence in the Member States for Union citizens and their family members;
- (c) the limits placed on these rights on grounds of public policy, public security and public health.

Article 2  
Definitions

For the purposes of this Directive:

- 1) "*Union citizen*" means any person having the nationality of a Member State;
- 2) "*Family member*" means:
  - (a) the spouse <sup>15</sup>;
  - (b) the unmarried partner, if the legislation of the host Member State treats unmarried couples as equivalent to married couples and in accordance with the conditions laid down in any such legislation <sup>16</sup>;

---

<sup>15</sup> Scrutiny reservations by **D/EL/E/IRL** and **I**: a homosexual spouse should only be admitted to the host MS on that basis if the host MS's legislation provided for such marriages. It was suggested either that reference be made in (a) to the host MS's law or that reference be made in (a) to heterosexual spouses only and homosexual spouses be dealt with in (b); the **Cion and several delegations** prefer the latter option. The **Cion** noted delegations' comments on public policy.

<sup>16</sup> Scrutiny reservations from **B/D/EL/E/F/IRL/NL/P** and **A**.  
**P** noted that when de facto unions were recognised, this did not mean that they were always assimilated to marriage. **F** pointed out that assimilation in French law was only partial and suggested specifying the areas to which it applied by referring to immigration law. **NL** supported the **F** suggestion that the concept of assimilation be specified. **B and A** preferred the wording used in the draft Directive on family reunification. **Cion** considered that a reference to immigration law was too restrictive but would try and come up with a more precise wording for letter (b).

- (c) the direct descendants and those of the spouse or unmarried partner as defined in point (b) <sup>17</sup>;
  - (d) the direct relatives in the ascending line and those of the spouse or unmarried partner as defined in point (b) <sup>17</sup>;
- 3) "*Host Member State*" means the Member State to which a Union citizen goes in order to exercise his right of free movement and residence.

### Article 3

#### Beneficiaries

1. This Directive shall apply to all Union citizens who move to and reside in a Member State of the Union other than that of which they are a national and to their family members as defined in point 2 of Article 2, irrespective of their nationality, who accompany or join them.

---

<sup>17</sup> **P** pointed out that national legislation on adopted children differs from one MS to another and considered that the text should be clarified to guarantee that the same conditions apply in all Member States.

Scrutiny reservations from **B/DK/D/E/F/IRL/I/NL/A/FIN/UK** on broadening the concept of family, removing conditions on age (for children) and dependancy, and the financial consequences which could result for the host MS. **Cion** pointed out that removing the condition of dependancy must be examined in relation to Articles 7, 8 and 21.

**B/DK and A** wanted the same wording as that for family reunification. **The Presidency, I and Cion** emphasised that the two proposals referred to different situations and that it would be misguided to attempt a uniform definition to apply to all situations.

2. Member States shall facilitate <sup>18</sup> entry and residence for any other family members, **irrespective of their nationality**, not within the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which they have come, are dependants or members of the household of the Union citizen having the primary right of residence, notwithstanding any right to free movement and residence the persons concerned may have in their own right <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> This provision is based on Article 10(2) of Regulation 1612/68.

<sup>19</sup> **D/NL and A** would like the words "facilitate entry and residence" to be explained in a recital. **Cion** will consider how to word such a recital.

**F** commented that an element of Regulation 1612/68 relating to the *status quo* before implementation of free movement had disappeared, which might cause difficulties in implementing this provision. **Cion** replied that this was now covered by Article 8(6)(e).

**P** queried the normative character of this provision and **A**, which had entered a scrutiny reservation, suggested that it be deleted. **Cion**: this provision was normative in the sense that it imposed an obligation on the Member States, but the persons in question could not derive from it the right to move freely and to reside. Deleting it would constitute a retrograde step in relation to current law. **D** emphasised that in existing law it applied only to salaried and non-salaried workers, whereas here its application was extended to every citizen of the Union. Scrutiny reservation by **E** which considered that the fact that this provision was contained in Article 3 which had the title "persons entitled" gave the impression that these persons had an immediate right to freedom of movement and residence.

**UK** wanted the text to be made more specific (length of communal life of at least one year in the last country of origin – the head of household must be the EU citizen). **Cion** preferred to keep the text as it stood to avoid any risk of a backwards step compared with existing law.

*Article 4*<sup>20</sup>

*Non-discrimination*

Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination **between the beneficiaries of this Directive**<sup>21</sup> on grounds of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinion, membership of an ethnic minority, property, birth, disability, age or sexual orientation.

---

<sup>20</sup> **D/EL/A and UK** were in favour of deleting this Article because this principle was already contained in the ECHR (UK) or in Article 13 TEC (D) and reproducing its content in the recitals. As a compromise **D** could accept a wording identical to Article 13 of the EC Treaty. **I and Cion**: underlined the importance of retaining this provision as currently worded, because its scope was either different or broader than that of the texts cited and it also incorporated Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. **L** asked whether this Article had any impact on Article 2(a) and (b) (spouse and non-married partner) and whether it might entail an obligation to modify the civil code. **Cion** replied that the provision did not alter current law.

<sup>21</sup> Amendment to clarify the scope of the provision.

**Chapter II**  
**Right to move and to reside for up to six months**

Article 5 <sup>22</sup>

Right of exit

1. All Union citizens shall have the right to leave their territory to travel to another Member State with a valid identity card or passport.

For family members who are not nationals of a Member State, this right shall be the same as for the Union citizen whom they accompany or join.

2. No exit visa or equivalent formality may be imposed on the persons to whom paragraph 1 applies.
3. Member States shall issue to their own nationals, and renew, an identity card or passport stating their nationality.
4. The passport shall be valid at least for all Member States and for countries through which the holder must pass when travelling between Member States. Where the legislation of a Member State does not provide for identity cards to be issued, the period of validity of any passport on being issued or renewed shall be not less than five years.

---

<sup>22</sup> In response to the concerns expressed by **D and UK**, an addition was made to recital No. 7 to specify that the proposal was without prejudice to provisions applicable to border controls. **D** asked for it to be stated that the right of certain people to leave could be limited under certain circumstances (security problems at sporting events). **Cion** noted that these were preventive public policy measures which came under Chapter VI.

## Article 6

### Right of entry and residence for up to six months

1. Member States shall grant Union citizens and their family members, irrespective of nationality, leave to enter their territory with <sup>23</sup> a valid identity card or passport.

No entry visa or equivalent formality may be imposed on Union citizens.

---

<sup>23</sup> **B and UK** scrutiny reservations: would like "with" replaced by "on production of".  
B emphasised that the argument of the abolition of internal border checks did not apply here because the citizen could appear at an external border of the Union. **Cion** stated that "with" did not rule out the possibility that it might be necessary to produce an identity document under certain circumstances (e.g. external borders and reinstatement of controls at internal borders) (see new wording for recital 7).



- 2.<sup>24</sup>. Family members who are not nationals of a Member State may only be required to have a short-stay visa in accordance with Council Regulation (EC) No 539/2001 **or, where appropriate, national law**<sup>25</sup>. **For the purposes of this Directive**, a current residence document issued by a Member State shall be equivalent to a visa.

Member States shall accord such persons every facility to obtain the necessary visas; such visas shall be free of charge.

- 
- <sup>24</sup> Scrutiny reservations by **B/D/DK/E/F/NL/A/P and S** regarding paragraph 2.  
**E:** is entry by means of a residence visa ruled out? **Cion:** the formality covers only entry and the visa that must be requested is only the entry visa, i.e. short-stay visa.  
**B:** a short-stay visa cannot be used to determine the status of a family member of an EU citizen when the person concerned arrives at the border and has to prove that he has adequate means of subsistence. **Cion:** this issue will have to be settled in the ongoing proceedings in the Working Party on Visas regarding the amendments to the Common Consular Instructions (CCI). (NB: These proceedings are over. Council Decision of 25 April 2002 adding to the CCI a harmonised uniform-visa application form containing the heading "Personal data of the EU or EEA citizen you depend on. This question should be answered only by family members of EU or EEA citizens." OJ L 123, 9 May 2002, p. 50).  
**F/P/S:** would prefer a rewording which does not establish a formal equivalence between residence permits and visas. **Cion:** this provision is intended to introduce a system similar to the Schengen system. A visa is required for the initial entry into a Member State. When a residence permit has been issued by that MS, a visa to enter another MS is no longer required.  
**CLS** considers that the legal bases proposed are adequate, provided the last sentence of this paragraph is deleted, as assimilation cannot be based on Title III EC. **Cion** would like to keep this sentence for the time being but will continue its examination in consultation with the CLS. The addition of the words "**for the purposes of this Directive**" has been suggested as a solution.  
Following a request from **D** to specify what was meant by "facility", **Cion** indicated that this paragraph would be easier to clarify once the ECJ had delivered its ruling in case C-459/99 MRAX.  
**NL:** would prefer it to be specified that, in the framework of a stay of less than 6 months, social assistance could not be claimed from the host Member State. **Cion:** this was covered by Article 21(2).
- <sup>25</sup> Addition to cover the legislation of Member States to which Regulation No 539/2001 does not apply.

3. The host Member State shall not place an entry or exit stamp in the passport of family members who are not nationals of a Member State provided they are in possession of a residence card <sup>26</sup>.
4. Where a Union citizen or family member does not have the necessary travel documents or, if required, the necessary visas, the Member State concerned shall, before turning them back, give such persons every opportunity to obtain the necessary documents or have them brought to them **within a reasonable period of time** or to corroborate or prove by other means that they are covered by the right to freedom of movement <sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> **B and E** scrutiny reservation: under this provision it would not be possible to ascertain either the date of arrival on the territory or the periods of absence from the said territory, which could present problems as regards the application of other Articles of the proposal (e.g. Art. 6(6) – deadline for reporting presence; Art. 9(2) – deadline for requesting a residence card; Art. 11 – interruptions of stay that may affect the validity of the residence card). **Cion:** this referred only to family members who were already in possession of a residence permit from a Member State, even though they were not EU nationals. Moreover, this provision did not change the present situation where, in the absence of internal border checks, it was already impossible to determine the dates of entry to and departure from the territory.

Scrutiny reservations from **DK/F/P and UK**.

<sup>27</sup> Scrutiny reservations from **DK/F/NL/A and UK**.

**A/NL and UK** requested the introduction of a period within which documents would have to be produced. **Cion** considered that it would be difficult to introduce a set deadline and proposed adding the words "within a reasonable period of time" ("reasonable period of time" should be understood to mean a deadline which takes into account the special circumstances of each situation).

**A** wanted the provision to be optional and the word "opportunity" to be clarified. **Cion** thought it necessary to retain the obligation for Member States if this provision were to remain effective.

- 5.<sup>28</sup> The right of Union citizens to enter the territory of a Member State shall include the right to reside there for a period of no more than six months with a valid identity card or passport. The Member State may only require the persons concerned to report their presence on its territory within a time limit, which may not be less than fifteen days. Failure to comply with this requirement may make the person liable to penalties, which shall be proportionate and non-discriminatory.
- 6.<sup>28</sup> The provisions of paragraph 5 shall also apply to family members who are third-country nationals accompanying or joining the Union citizen. However, if such family members are required to have a visa, they must apply for a residence card in accordance with Article 9 before their visa expires.

---

<sup>28</sup> Extension of the period of residence to six months without formalities:

- in favour: **P**
- in favour but with scrutiny reservations: **DK/EL/F and S**.  
**F and S:** doubts as to "report" (moreover, French law was being amended).  
**EL:** suggested reference to Regulation No 1091/2001 (long-stay visas). **Cion:** long-stay visas, which constituted residence permits, were not relevant here because the right of residence did not derive from the visa but from the fact that the people in question were members of an EU citizen's family.
- Scrutiny reservations by **B/D/E/NL/A and UK**.  
**E:** the extension partly amended law on the issuing of visas. Moreover, wanted meaning of "report their presence" explained.  
**B:** the family tie could not be verified until after 6 months for members of the family who did not need an entry visa. **Cion:** that was already the case for stays of up to 3 months and this did not seem to cause problems.  
**D:** an extension to 6 months should only apply to workers (current rights did not allow the right of residence for 3 months without conditions for students and retired people).  
**D/NL and UK:** expressed doubts as to the guarantees given by the proposal that no social welfare benefits would be granted before permanent right of residence had been acquired (Article 21(2)) and asked if residence could be ended if an EU citizen applied for welfare benefits during the 6 month period. **D** referred to the judgment in the Lebon case (316/87: claim for welfare benefits by a job-seeker) and wondered whether that precedent had since been altered by a subsequent ruling.  
**Cion** noted the Member States' concerns and would continue its consideration of the matter, in particular in the light of the Grzelczyk judgment.

**Chapter III**  
**Right of residence for more than six months**

Article 7 <sup>29</sup>

Conditions governing right of residence

1. All Union citizens shall have the right to reside on the territory of another Member State for a period of longer than six months if they <sup>30</sup>:
  - (a) are engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity; or <sup>31</sup>
  - (b) have sufficient resources <sup>32</sup> for themselves and for their family members <sup>33</sup> to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State during their stay and that they have sickness insurance covering all risks in the host Member State <sup>34</sup>; or

---

<sup>29</sup> **DK** reservation re Article 7.

<sup>30</sup> **B/EL/NL and FIN** noted that the possibility of refusing/terminating the right of residence when the conditions for exercising that right were not or were no longer fulfilled was not apparent from the proposal. **Cion:** stated that this was the purpose of Article 13a (previously Article 24). **NL and FIN** thought that a provision should be inserted stating that the right of residence could be refused or lost.

<sup>31</sup> **NL** would like to add the word "actual" before "economic activity".

<sup>32</sup> Scrutiny reservation by **D and A**, connected with their reservations regarding Article 2(2) (definition of "family members").

<sup>33</sup> Scrutiny reservation by **NL**, which wanted the meaning of "sufficient resources" to be clarified, as was the case in Article 12(2). This would not be acceptable to the **Cion** (see Article 8(5)).

<sup>34</sup> **UK** suggested that Article 8(6) (documents to be presented by family members for obtaining a certificate of registration) should be transferred to Article 7. **Cion** did not consider it possible to follow this suggestion as it called into question the structure of the proposal which differentiated between conditions for exercising the right of residence (Art. 7) – which determined the right of residence – and the administrative formalities (Art. 8) – which merely established that right.

(c)<sup>35</sup> are a student **enrolled with an accredited educational establishment for the principal purpose** of following a course of **education** or vocational training there **and have health insurance covering all risks in the host Member State** <sup>36</sup>.

(d) are a family member <sup>37</sup> of a Union citizen who satisfies conditions (a), (b) or (c) <sup>38</sup>.

2. The right of residence shall extend to family members <sup>37</sup> who are not nationals of a Member State, where they accompany or join the Union citizen in the host Member State, provided that such Union citizen satisfies the conditions referred to in paragraph 1(a) or (b) or (c) <sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> The suggested amendments are intended to extend the concept of a student to cover general education as well and to reinstate health insurance as a residence condition for students.

<sup>36</sup> **DK**, referring to judgments of the CJEC other than the Gravier judgment (e.g. the Wirth judgment of 7.12.1993), mentioned the cost to the host Member State of the schooling of children of citizens of other Member States (state schools, schools partially subsidised from public funds) and proposed that these situations be borne in mind in the Directive. **Cion** would examine this suggestion, but was not convinced that these questions should be taken into account in the context of this Directive. It also noted that the CJEC judgment of 25.2.2000 (Cion v. Italy) clearly stated that, under current law (Directive 93/96), the need to be in possession of sufficient resources was not a condition attaching to the right of residence of students.

<sup>37</sup> **B** scrutiny reservation: the words "accompany or join" in paragraph 2 should also be included in paragraph 1(d). **Cion** the concept of accompanying or joining could only apply to family members who were not nationals of an EU Member State, since family members of citizens of a Member State had a direct right of residence.

<sup>38</sup> **B** scrutiny reservation: the words "accompany or join" in paragraph 2 should also be included in paragraph 1(d). **Cion**: the concept of accompanying or joining could only apply to family members who were not nationals of an EU Member State, since family members of citizens of a Member State had a direct right of residence.

<sup>39</sup> **NL** pointed out that paragraphs (1)(d) and (2) were worded in the same manner and wondered whether the wording should be different for family members who were EU citizens and for those from third countries.

3.<sup>40</sup> **For the purposes of paragraph 1(a), a citizen of the Union** who is no longer engaged in an employed or self-employed activity **shall retain the status of worker** in the following circumstances:

- (a) he/she is temporarily unable to work as the result of an illness or accident;
- (b) he/she is in duly recorded involuntary unemployment and has registered as a jobseeker with the relevant employment office ;
- (c) he/she is in involuntary unemployment after completing a fixed-term employment contract of less than a year and has registered as a jobseeker with the relevant employment office. In this case, the status of worker shall be retained for no less than six months. If he/she has acquired entitlement to employment benefits, worker status shall remain for as long as such entitlement runs;
- (d) he/she embarks on vocational training. Unless the person concerned is involuntarily unemployed, retaining worker status shall require the training to be related to previous occupation.

[Former Article 8(7).]

---

<sup>40</sup> Scrutiny reservation by **DK and UK** on (b): wanted to introduce a deadline by which the person in involuntary unemployment ceases to be entitled to residence. **Cion** considered that this point called for closer examination.

**FIN** scrutiny reservation on (c); **FIN** mentioned difficulties with the definition of unemployment benefit. **Cion**: covered rights to unemployment benefit acquired by the worker under the host Member States's legislation.

**D** scrutiny reservation on the last part of (c) ("for as long as such entitlement runs") because certain unemployment benefits could be drawn indefinitely.

**Cion** pointed out that this paragraph was intended to reproduce Article 7 of Directive 68/360. Its purpose was to define the situations in which, even if a person was no longer in paid employment, he must continue to be regarded as fulfilling the conditions of Article 7(1)(a). **Cion** admitted that the text was unclear and would see if it could be improved.

## Article 8 <sup>41</sup>

### Administrative formalities for Union citizens

1. For stays of longer than six months, the host Member State may require Union citizens to register with the relevant authorities <sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> **All delegations** entered a scrutiny reservation on Article 8 and considered that it should be reworded to avoid any problems of interpretation with regard to the type of registration (simple administrative formality or verification of whether residence conditions were satisfied?).

**F and I** thought that if the certificate was purely administrative only paragraph 1 should be kept; if, however, it involved verification of residence conditions, it should be compulsory for all. **I** commented that registration should only be provided for if a similar system existed for nationals in the Member States.

**Most other delegations** thought that the registration certificate provided proof of the right of residence and that this point should therefore be taken into account in the subsequent paragraphs of Article 8.

**Cion** was asked to reword Article 8 and clarify the role of the certificate.

In **Cion's** view registration did not aim to prove the right of residence but to enable those Member States which wished to do so to monitor population movements on their territory.

<sup>42</sup> Further to delegations' comments on first reading, **the Presidency** had asked the delegations whether they wanted optional or mandatory registration; **most of the delegations** preferred optional registration.

Scrutiny reservation from **DK** regarding registration (in particular with regard to the consequences of abolition of the residence permit for social welfare benefits), **F and I** (re amendments being made to national law with a view to abolishing residence permits), **EL/IRL/NL/A and UK**.

Replying to a question by **FIN**, **Cion** said that it was for each Member State to determine the competent authorities responsible for registering EU citizens.

2. The deadline for registration may not be less than six months from the date of arrival. ~~The right of residence shall be evidenced by a certificate of registration, issued on the spot.~~ A certificate of registration **shall be issued on the spot**, stating the name and address of the person registering and the date of the registration. Failure to comply with the registration requirement may make the person liable to proportionate and non-discriminatory penalties <sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Scrutiny reservations by **D/IRL/FIN/S and UK**: the obligation to issue the certificate of registration immediately would mean there would be no time to check that the person fulfilled the conditions for exercising the right of residence; a declaration was not enough, proof was needed that residence conditions had been satisfied. **Cion** pointed out that the proposed system was based on the good faith of persons declaring that they satisfied the conditions; issue of the certificate was not subject to verification that the conditions had really been satisfied. Checks could be carried out later if problems arose (e.g. in the event of application for social welfare benefits).

The proposed amendment to the text was intended to clarify the role of the certificate. Further to questions from **D/DK and S**, **Cion** said that it was possible to refuse registration if the person concerned was unable to produce the documents referred to in Article 8(3), (4) and (6) but that it was not possible, even though the system was optional, to require documents for issuing the certificate or to add information to the certificate other than that mentioned in the proposal.



3. For the certificate of registration to be issued, Member States may require only that Union citizens to whom Article 7(1)(a) or (b) applies present a valid identity card or passport and assure the relevant authority, by means of a declaration or by such alternative means as they may choose, that they satisfy the conditions laid down therein.
4. For the certificate of registration to be issued, Member States may require only that Union citizens to whom Article 7(1)(c) applies present a valid identity card or passport and evidence of enrolment at an accredited establishment for the principal purpose of following a course of **education or** vocational training and assure the relevant authority, by means of a declaration or by such alternative means as they may choose, that they have sufficient resources for themselves and for their family members to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State during their stay and that they have sickness insurance covering all risks in the host Member State <sup>44</sup>..
5. Member States may not lay down an amount which they regard as sufficient resources<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> **D/DK and NL** Scrutiny reservations: wanted to replace the word "declaration" by another, closer to the word "proof".

<sup>45</sup> Scrutiny reservations **D/DK and NL**: the Member State should be able to decide what were sufficient resources, e.g. by reference to the level of resources below which the host Member State granted social assistance to its nationals (as in the situation described in Article 12(2)).

**Cion** could not share that view:

- the concept of "sufficient resources" depended on numerous factors (free accommodation, benefits arising from links with other people, etc.) and could not be assessed by the person alone;
- there were no conditions on the personal possession of resources; they could come from another person;
- financial situations can change and it would be unrealistic to regard the fact that at a given moment a person possessed a given amount of resources as a guarantee;
- the declaration constituted an undertaking by the person, which, as such, carried legal consequences.

**Cion** said that the system which it was proposed to extend to all EU citizens was already being applied in the case of students.

**NL** considered that paragraphs 4 and 5 should not be included under "administrative formalities"; same comment and scrutiny reservation from **I** for paragraph 5.

6. For the certificate of registration to be issued to family members of Union citizens, Member States may require the following documents to be presented:
- (a) a valid identity card or passport;
  - (b) ~~a document proving~~ **a declaration concerning** <sup>46</sup> the family relationship <sup>47</sup>;
  - (c) ~~where relevant,~~ the registration certificate of the Union citizen whom they accompany or join;
  - (d) in cases falling under Article 2(2)(b), proof that the conditions laid down therein are met;
  - (e) in cases falling under Article 3(2), **a any** document issued by the relevant authority in the country of origin or country from which they are arriving, certifying that they are dependants of the Union citizen or members of his/her household. <sup>31</sup>

---

<sup>46</sup> For the sake of consistency it was proposed that a simple declaration be provided for in respect of family members who themselves were EU citizens.

<sup>47</sup> Replying to a question from **NL** on the documents referred to in (b) and (e) (proof of the family relationship/certification of dependance on the EU citizen), **Cion** said that the proposal did not prevent the Member States from requiring these documents to be translated or authenticated. However, **Cion** said that the immediate issue of the registration certificate should be separate from the process of checking the documents.

~~7.—The certificate of registration may not be refused to a worker who is no longer engaged in an employed or self-employed activity, in the following circumstances:~~

~~(a) —he/she is temporarily unable to work as the result of an illness or accident;~~

~~(b) —he/she is in duly recorded involuntary unemployment and has registered as a jobseeker with the relevant employment office ;~~

~~(c) —he/she is in involuntary unemployment after completing a fixed term employment contract of less than a year and have registered as a jobseeker with the relevant employment office. In this case, the status of worker shall be retained for no less than six months. he/she has acquired entitlement to employment benefits, worker status shall remain for as long as such entitlement runs;~~

~~(d) —he/she embarks on vocational training. Unless the person concerned is involuntarily unemployed, retaining worker status shall require the training to be related to their previous occupation.~~

*[Moved to Article 7 (new paragraph 3)]*

## Article 9

### Administrative formalities for family members who are not nationals of a Member State

1. Member States shall issue a residence card to family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State, where the planned stay is for more than six months.
2. The deadline for submitting the residence card application may not be less than six months from the date of arrival. However, family members required to have a visa must apply before their visa expires<sup>48</sup>.
3. Failure to comply with the requirement to apply for a residence card may make the person liable to proportionate and non-discriminatory penalties.

---

<sup>48</sup> **DK and A** scrutiny reservations on the six month deadline.

In reply to **DK** question, **Cion** explained that family members could not apply for a residence permit until after the EU citizen had registered.

**A** considered that residence without a visa for up to 6 months would be in contravention of international agreements. **Cion** said that this provision covered the family members of EU citizens who, as such, were covered by Community law, rather than third country nationals. In order to overcome this difficulty, **L** proposed making a distinction between family members who already had residence cards issued by a Member State – who would not need to apply for residence cards before the 6 months had expired – and those coming from a third State – who would have to apply for a residence card after 3 months. **Cion** would examine this **L** suggestion.

**B** pointed out that according to whether an EU citizen had a family member who was or was not subject to a visa requirement, he would have to register before the 6 month deadline laid down in Article 8. **Cion** was aware that there was some inequality, but had erred in favour of family members of third-country nationals.

## Article 10<sup>49</sup>

### Issuing of residence cards

1. The right of residence of family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State shall be evidenced by the issue of a document bearing the words "residence card of a family member of an EU citizen" no later than ~~three~~ **six** months from the date on which they submit the application. A certificate of proof of application **for a residence card based on membership of the family of a Union citizen**<sup>50</sup>: shall be issued on the spot. ~~This document shall also record that the person concerned is a family member of a Union citizen.~~
2. For the residence card to be issued, Member States shall require presentation of the ~~same~~ **following** documents as ~~those referred to in Article 8(6).~~<sup>51</sup>
  - (a) a valid identity card or passport;
  - (b) a document proving the family relationship;
  - (c) the registration certificate of the Union citizen whom they accompany or join;

---

<sup>49</sup> Scrutiny reservation by **E** on the scope of Article 10 and the documents to be produced (ought to be more extensive than those required of family members who are EU citizens). **NL** was able to accept that the documents be the same as those required of family members who were EU citizens, but wanted it stated in the text that the host MS could require authentication of the documents. **Cion** realised that this was a legitimate demand from the Member States but considered that there was no need to indicate it in the text since the possibility already existed in current law without there being any provision to that effect.

<sup>50</sup> This amendment was intended to make it clear that the certificate is merely an acknowledgement of receipt of the request and is not proof that the family tie exists.

<sup>51</sup> Reference to Article 8(6) has been replaced by the reproduction of the entire provision, with the exception of an amendment to (b) since, because the family member is not a national of a MS, a declaration (required for an EU citizen) is not sufficient.

- (d) in cases falling under Article 2(2)(b), proof that the conditions laid down therein are met;
  
- (e) in cases falling under Article 3(2), a **any** document issued by the relevant authority in the country of origin or country from which they are arriving, certifying that they are dependants of the Union citizen or members of his/her household.

Validity of residence cards

1. The residence card provided for by Article 10(1) shall be valid for at least five years from the date of issue<sup>53</sup>.
2. ~~The validity of the residence card shall not be affected by breaks in residence not exceeding six months at a time or by absences of a longer duration for important reasons such as compulsory military service, serious illness, pregnancy and childbirth, study or vocational training, or a work assignment in another Member State or third country.~~

**The validity of the residence card shall not be affected by breaks in residence not exceeding six consecutive months or by longer absences for compulsory military service or pregnancy and childbirth, or an uninterrupted absence of a maximum of one year for important reasons such as, in particular, serious illness or the completion of study or vocational training, or a work assignment in another Member State or third country<sup>54</sup>.**

---

<sup>52</sup> **B and DK** wanted the possibility of withdrawing the residence card upon loss of the right of residence to be provided for in this Article. **Cion** thought that it went without saying that the MS could require that the card be returned in that case and did not think it necessary to specify this in the text.

**DK** thought that situations should be avoided in which family members who are nationals of third countries may remain in the host MS when the EU citizen has left shortly after arriving there with them. **Cion** explained that if the EU citizen left, family members who were nationals of third countries could not remain except in the situations referred to in Articles 12 and 13.

<sup>53</sup> Scrutiny reservation from **D/DK/A and FIN**: wanted the length of validity of the card to be left to Member States' discretion. **Cion** took note but was not able to accept a text which led to different systems in the Member States.

<sup>54</sup> New form of words proposed at the meeting on 15 April 2002.

Retention of the right of residence by family members  
in the event of death or departure of the Union citizen

1. Without prejudice to the second subparagraph, the Union citizen's death shall not affect the right of residence of the family members of a Union citizen who are nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the persons concerned must themselves meet the requirements laid down in Article 7(1)(a), (b), (c) or (d).

- 2.<sup>56</sup> Without prejudice to the second subparagraph, the Union citizen's death shall not entail loss of the right of residence of the family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the family members' right of residence shall, nonetheless, be subject to the condition that they engage in gainful activity in an employed or self-employed capacity or that they have sufficient resources to support themselves and their family members to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State for the duration of their stay and that they have sickness insurance covering all risks in the host Member State, or be a member of the family, already constituted in the host Member State, of an applicant satisfying these conditions.

Those resources shall be deemed sufficient where they are at, or above, the threshold below which the host Member State may grant social assistance to its nationals. Where this criterion is not applicable, the applicant's resources shall be deemed sufficient where they are no less than the amount of the minimum social security pension paid by the host Member State.

---

<sup>55</sup> **DK** scrutiny reservation on Article 12.

<sup>56</sup> **UK** scrutiny reservation: wanted the condition of a two-year stay in the host MS before death to be added.



- 3.<sup>57</sup> The Union citizen's departure from the host Member State shall not entail the loss of the right of residence of his/her children ~~who are not nationals of a Member State~~ if they reside in the host Member State and are enrolled at an educational establishment, at a secondary or post-secondary level, for the purpose of studying there, until the completion of their studies.

#### Article 13<sup>58</sup>

##### Retention of the right of residence of family members in the event of divorce or annulment of marriage<sup>59</sup>

1. Without prejudice to the second subparagraph, divorce or annulment of marriage shall not affect the right of residence of an EU citizen's family members who are nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the persons concerned must meet the conditions provided for in Article 7(1)(a), (b), (c) or (d).

2. Without prejudice to the second subparagraph, divorce or annulment of marriage shall not entail the loss of the right of residence of an EU citizen's family members who are not nationals of a Member State where:

---

<sup>57</sup> Scrutiny reservations by **DK/EL/E/I/IRL/A and P**.  
**A** asked if the conditions for residence (sufficient resources, sickness insurance) were no longer taken into consideration in this case. **Cion** replied that the point was to extend to all types of people the conclusions of the Echternach and Moritz judgments on social benefits for salaried workers. Children who remained should not be regarded as students pursuant to Article 7(c) of the proposal but as family members pursuant to Article 7(d), who are not subject to residence conditions. **DK** suggested spelling out that the child had to have sufficient resources.

**E** asked if a parent who was a third-country national, and who remained in the territory of the host Member State with the child, acquired a right of residence. **F/I and P** noted that the child could remain while its non-Community parent might lose his or her right of residence. **Cion** replied that on the basis of the Court of Justice judgment shortly to be delivered in case C-413/99, Baumbast and R, the right of residence will probably have to be extended to parents who were not EU citizens but who had custody of children.

**I and P** were in favour of deleting the end of the paragraph ("until the completion of their studies").

<sup>58</sup> Reservation by **UK**, which wanted Article 13 to be deleted.

<sup>59</sup> **NL** scrutiny reservation: wanted unmarried partners to be mentioned.

- (a) prior to the initiation of the divorce or annulment proceedings, the marriage has lasted at least five years, including one year in the host Member State; or
- (b) by agreement between the spouses or by court order, the spouse, not being an EU national, has custody of the EU citizen's children; or
- (c) this is warranted by particularly difficult circumstances, **such as domestic violence or humanitarian reasons** <sup>60</sup>.

Before acquiring the right of permanent residence, the right of residence of the non-EU nationals shall, nonetheless, be subject to the condition that they engage in gainful activity in an employed or self-employed capacity or that they have sufficient resources to support themselves and their family members to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State for the duration of their stay and that they have sickness insurance covering all risks in the host Member State, or be a member of the family, already constituted in the host Member State, of an applicant satisfying these conditions.

The "sufficient resources" referred to in the second subparagraph shall be as defined in the third subparagraph of Article 12(2).

---

<sup>60</sup> Text proposed by EL:

"(c) this is warranted by particularly difficult circumstances, is essential for humanitarian reasons or serves **the public interest.**"

**"(d) by agreement between the spouses or by court order, the spouse, not being an EU national, has the right of access to a minor child, provided that the court has ruled that such access must be in the Member State, and for as long as is required."**

The proposed amendment aims to clarify the content of this subparagraph and partly reproduces the EL proposal.

## Article 13a <sup>61</sup>

### Procedural guarantees

1. **The right of residence shall continue as long as the beneficiaries thereof meet the conditions set out in Articles 7, 12 and 13 <sup>62</sup>.**
- 1a. ~~Without prejudice to Chapter VI,~~ The procedures provided for by Articles 28 and 29 shall apply by analogy to all decisions on expulsion taken by the host Member State against Union citizens and their family members on grounds other than public policy, public security or public health.
2. The host Member State may not impose a ban on entry in the context of an expulsion decision to which paragraph 1 applies <sup>63</sup>.

*[former Article 24]*

---

<sup>61</sup> Scrutiny reservations by **F/FIN and UK** on Art. 24:  
**FIN** wanted situations which may lead to expulsion to be specified.  
F suggested deleting Article 24 and covering the situations referred to in Articles 28 and 29.  
**Cion** was not in favour of that proposal. **EL/I and NL** thought Article 24 was clear and should not be moved (**GR** proposed giving an explanation, if necessary, in the recitals).  
**B** did not have any problems with Article 24 either, but wanted it to be preceded by a provision setting out the reasons and measures for expulsion. **Cion** thought the text could be improved upon but that a distinction should be drawn between procedures and reasons for expulsion, which really fell within the scope of Article 7.

<sup>62</sup> The addition of this paragraph is intended to meet several delegations' requests that the consequences of failing to observe residence conditions be spelled out.

<sup>63</sup> Scrutiny reservations by **E and P** on para. 2, which should be clarified. **Cion** said that this paragraph covered expulsion of a person on administrative grounds, since the person did not meet the conditions for the right of residence. Unlike in cases of expulsion on grounds of public policy, public security and public health, the person does not constitute a threat to the MS; moreover, he or she derives their right to free movement and residence directly from the TEC. They may later be in a situation in which they satisfy the Directive's conditions on the right of residence. Accordingly, a ban on entry would be contrary to Community law.

## Chapter IV

### Right of permanent residence

#### SECTION I

#### ACQUISITION

#### Article 14 <sup>64</sup>

#### General rule for EU citizens and their family members

1. A Union citizen <sup>65</sup> who has resided legally and continuously for four years <sup>66</sup> in the host Member State shall have the right of permanent residence there. Thereafter the right shall not be subject to the conditions provided for in Chapter III. <sup>67 68</sup>

---

<sup>64</sup> F scrutiny reservation; the objective for F would rather be to remove the need for the residence card. However, F could be flexible if Article 26(2) was amended to allow removal in cases of serious public order problems (e.g. terrorism).

<sup>65</sup> Scrutiny reservations by **D/DK/NL/A and FIN**, which thought that students should not be covered by this provision. **Cion** saw no reason to exclude students from enjoying the right of permanent residence.

<sup>66</sup> Scrutiny reservations by **D and A**, which would prefer 5 years (the same period as in the proposal for a Directive on the status of third-country nationals who were long-term residents). **Cion, supported by I**, thought that the conditions for EU citizens and non-Community members of their families should be more favourable than for third-country nationals.

**E** scrutiny reservation on the 4-year period, particularly as regards students.

<sup>67</sup> Following a question from **DK**, **Cion** stated that the Article 7(1) conditions must be met for the four years of residence preceding the right of permanent residence; these conditions would no longer apply once that right had been acquired.

<sup>68</sup> **FIN** reservation on paragraph 1.

2. Paragraph 1 shall also apply to family members who are not nationals of a Member State and who have resided <sup>69</sup> with the Union citizen in the host Member State for four years <sup>70</sup>.

**2(a)<sup>71</sup>Continuity of residence shall not be affected by temporary absences not exceeding a total of six months per year or by longer absences to perform compulsory military service or on account of pregnancy and childbirth, or by a continuous absence of up to one year for important reasons such as serious illness, study or vocational training, or a work assignment in another Member State or a third country.**

*[previously: 2nd sentence of Article 18(1)]*

3. Once acquired, the right of permanent residence shall be lost only through absence from the host Member State for a period exceeding ~~four~~ **two** consecutive years.

---

<sup>69</sup> E scrutiny reservation regarding family members who were third-country nationals. **Cion** explained to **NL** that "resided ... with the Union citizen" did not mean that they had to live under the same roof.

<sup>70</sup> Scrutiny reservations by **D/NL and A**: the period should be aligned on that provided for in the proposal on the status of long-term residents who were third-country nationals. **Cion**: there was no contradiction between the two proposals, since an EU citizen's family members were expressly excluded from that other proposal. Also stated that the text should be construed as referring to continuous residence.

<sup>71</sup> This paragraph has been moved from Article 18 to Article 14 because it concerns the definition of entitlement to permanent residence.

## Article 15 <sup>72</sup>

### Exemptions for persons no longer working in the host Member State and their family members

1. By way of derogation from Article 14, the right of permanent residence on the territory of the host Member State shall be enjoyed, before completion of four years of continuous residence, by:

- (a) employed or self-employed workers who, at the time of termination of their activity, have reached the age laid down by the law of that Member State for entitlement to an old-age pension or who cease paid employment to take early retirement, provided they have been working in that State for at least the preceding twelve months and have resided there continuously for at least three years.

If the legislation of the Member State does not accord the right to an old-age pension to certain categories of self-employed persons, the age condition shall be deemed to have been met where the person has reached the age of ~~60~~ **65**; <sup>73</sup>

- (b) employed or self-employed workers who have resided continuously within the territory of the Member State for more than two years and who cease to work there as a result of permanent incapacity to work.

If such incapacity is the result of an accident at work or an occupational disease entitling the person to a pension for which an institution in that Member State is entirely or partially responsible, no condition shall be imposed as to length of residence;

- (c) employed or self-employed workers who, after three years of continuous employment and residence in the Member State, work in an employed or self-employed capacity in another Member State, while retaining their place of residence in the first Member State, to which they return, as a rule, each day or at least once a week.

---

<sup>72</sup> Scrutiny reservations by **F and P** on Art. 15, subject to a closer examination of the amendments to existing law.

<sup>73</sup> Amendment taking account of observations from several delegations (back to the "acquis").

Periods of employment completed in this way in the territory of the other Member State shall, for the purposes of entitlement to the rights referred to in subparagraphs (a) and (b), be considered as having been completed in the territory of the Member State of residence.

Periods of involuntary unemployment duly recorded by the relevant employment office, periods not worked for reasons not of the person's own making and absences from work or cessation of work due to illness or accident shall be regarded as periods of employment.

2. The conditions as to length of residence and employment laid down in paragraph 1(a) and the condition as to length of residence laid down in paragraph 1(b) shall not apply if the worker's spouse **or partner referred to in Article (2)(2)(b)** is a national of the Member State concerned or **if the spouse** has lost the nationality of that State by marriage to that worker.
3. The family members of an employed or self-employed worker who has acquired the right of permanent residence on the basis of paragraph 1 shall, irrespective of their nationality, have the right of permanent residence in the host Member State.<sup>74</sup>
- 4.<sup>75</sup> The family members of employed or self-employed workers who die during their working life but before acquiring permanent residence status on the basis of paragraph 1 in the host Member State in question shall have the right of permanent residence there, on condition that:
  - (a) the employed or self-employed worker had, at the time of his/her decease, resided continuously within the territory of that Member State for one year<sup>76</sup>; or
  - (b) the death resulted from an accident at work or an occupational disease; or

---

<sup>74</sup> Scrutiny reservations by **NL and A**, given the effect of this provision, which grants family members a right of permanent residence without requiring any previous right of residence.

<sup>75</sup> **A** scrutiny reservation on para. 4.

<sup>76</sup> Scrutiny reservation by **D and NL**: "one year" was too short a period; they preferred the two-year period laid down in existing law.

- (c) the surviving spouse lost the nationality of that State following marriage to the worker.

## Article 16<sup>77</sup>

### Acquisition of the right of permanent residence by certain family members who are not nationals of a Member State

Without prejudice to Article 15, the family members of a Union citizen to whom Articles 12(2) and 13(2)<sup>78</sup> apply and who satisfy the conditions laid down by those provisions shall acquire the right of permanent residence after ~~four years of continuous residence calculated from their arrival~~ **residing legally for a continuous period of four years** in the host Member State<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> **E** scrutiny reservation on Article 16.

<sup>78</sup> **UK** reservation on the reference to Art. 13(2), since it wanted Art. 13 deleted (see footnote 56 on page 29).

<sup>79</sup> Scrutiny reservations by **D and A** on the period of four years (same position as for Art. 14; see footnote 66 on p. 33).



**Section II**  
**Administrative formalities**

Article 17<sup>80</sup>

Permanent residence card

1. Member States shall issue persons entitled to permanent residence with a permanent residence card within ~~three~~ **six** months of the submission of the application. The permanent residence card shall be ~~valid indefinitely. It shall be~~ renewable automatically every ten years.<sup>81</sup>
  
- 2<sup>82</sup>. The time limit within which the person entitled must apply for the permanent residence card may not be shorter than two years<sup>83</sup>, running from the date on which they became entitled. However, family members who are not nationals of a Member State must submit the application before their existing residence card expires.  
  
Failure to comply with the requirement to apply for a residence card may render the person concerned liable to proportionate and non-discriminatory penalties.
  
3. **Continuous** breaks in residence not exceeding ~~four~~ **two** years shall not affect the validity of the permanent residence card.

---

<sup>80</sup> Scrutiny reservations by **A and IRL** on Art. 17: the issue of a permanent residence card ran counter to the desire to reduce administrative formalities. **Cion and P**: it was a guarantee for the person, who could easily prove with the card that he/she enjoyed the right of permanent residence.

<sup>81</sup> Scrutiny reservations by **NL/A and S**: thought that in the case of third-country nationals the renewal period should be as for passports and proposed 5 years.

<sup>82</sup> **F** queried the consistency of para. 2 (time limit for applying for a card, with penalties in the event of failure to do so) with Member States' option of not making registration compulsory for Union citizens (Art. 8).

<sup>83</sup> **EL** suggested that minimum and maximum time limits should be laid down. **Cion**: the minimum time limit was the day after four years of continuous residence and the maximum time limit was two years.

## Article 18

### Continuity of residence

- 1.<sup>84</sup> Continuity of residence may be attested by any means of proof in use in the Member State of residence. ~~It shall not be affected by temporary absences not exceeding a total of six months per year or by longer absences for important reasons such as compulsory military service, serious illness, pregnancy or childbirth, study or vocational training or work assignment in another Member State or third country.~~ *[new Article 14(2a)]*
2. Continuity of residence shall be broken by any expulsion decision duly taken against the person concerned, except where enforcement of the decision is deferred.

---

<sup>84</sup> Scrutiny reservations by **D/DK/F/NL/A/FIN and UK**: the wording was too vague as regards proof of continuity of residence. **Cion**: it was hard to be more precise, since situations could vary greatly.

**CHAPTER V**  
**Provisions common to the right of residence**  
**and the right of permanent residence**

Article 19

Territorial scope

The right of residence and the right of permanent residence shall cover the whole territory of the Member State. Member States may impose territorial restrictions on the right of residence and right of permanent residence only where the same restrictions apply to their own nationals.<sup>85</sup>

Article 20

Related rights

Irrespective of nationality, family members<sup>86</sup> of an EU citizen who have the right of residence or the right of permanent residence in a Member State shall be entitled to engage in gainful activity there, in either an employed or a self-employed capacity.

---

<sup>85</sup> Scrutiny reservations by **E** (in particular on the second sentence) **and S**.

<sup>86</sup> Scrutiny reservations by **D/DK/E/A and FIN** on the definition of "family members" in Article 2. Family members' access to the labour market should not go beyond the "acquis communautaire": spouse and minor or dependent children (Regulation No 1612/68, Art. 11).

## Equal treatment

- 1.<sup>89</sup> All Union citizens residing on the territory of the host Member State shall enjoy equal treatment with the nationals of that country within the scope of the Treaty.

The benefit of this right shall be extended to family members who are not nationals of a Member State and who enjoy the right of residence or permanent residence.

- 2.<sup>90</sup> By way of derogation from paragraph 1, until they have acquired the right of permanent residence, the host Member State shall not be obliged to confer entitlement to social assistance on persons other than those engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity or the members of their families, nor shall it be obliged to award maintenance grants to persons having the right of residence who have come to the country to study.

---

<sup>87</sup> See the contribution from **the Council Legal Service** on the ECJ judgment of 20 September 2001 in case C-184/99 (Rudy Grzelczyk): 9893/02.

<sup>88</sup> Scrutiny reservations by **EL/F and A** on Art. 21 **A** submitted a new version of Art. 21 (contained in Annex II). This would be examined at a forthcoming meeting.

<sup>89</sup> Scrutiny reservation by **S** on equal treatment of Community nationals and a country's own nationals with regard to grants and other benefits for students. Scrutiny reservations by **DK and D** on equal treatment for family members who were third-country nationals.

<sup>90</sup> Scrutiny reservations by **D/DK/FIN/S and UK** on para. 2. **UK** wanted it specified that, when a Member State replaced the system of grants with a system of student loans, that Member State was not obliged to grant such loans to foreign students. For **Cion**, equal treatment related to access to the education system; the Member States could, on the other hand, reserve maintenance grants or loans for its own nationals.

Text suggested by **S**:

"By way of derogation from paragraph 1, until they have acquired the right to permanent residence, the host Member State shall not be obliged to confer entitlement to social assistance **or to student assistance in the form of a student grant or student loan** on persons other than those engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity or the members of their families, nor shall it be obliged to grant **student assistance in the form of a student grant or student loan** to persons having the right of residence who have come to the country to study."

## Article 22

### General provisions concerning residence documents

- 1.<sup>91</sup> ~~Possession of a registration certificate, of a certificate attesting submission of an application for a residence card, of a family member residence card or of a permanent residence card may under no circumstances be made a precondition for~~ The pursuit of a gainful activity, ~~or for the granting of a service or benefit or for~~ **the completion of any other administrative formality may not be denied to the person concerned on the grounds that he/she is not in possession of a registration certificate, of a certificate attesting submission of an application for a residence card, of a family member residence card or of a permanent residence card, as entitlement to rights under this Directive may be attested by any other means of proof.** <sup>92</sup>.
2. All documents mentioned in paragraph 1 shall be issued free of charge or for a charge not exceeding that imposed on nationals for the issuing of similar documents.

---

<sup>91</sup> Scrutiny reservation by **NL**: even though the residence card or the certificate attesting submission of an application did not itself constitute the right of residence, NL wanted a system set up for checking that the person fulfilled the conditions for the right of residence. Scrutiny reservation by **DK**: thought that a different arrangement would be necessary for family members who were third-country nationals.

<sup>92</sup> New wording aimed at clarifying the purpose of residence documents.

## Article 23 <sup>93</sup>

### Checks by the authorities

Member States may carry out checks on compliance with any obligation laid down in their national legislation requiring non-nationals always to carry their registration certificate or residence card, provided that the same requirement applies to the country's own nationals as regards their identity cards.

For failure to comply with this requirement, Member States may impose the same penalties as they impose on their own nationals for failure to carry their identity card.

---

<sup>93</sup> Scrutiny reservations by **DK/F and I**.  
**F and I** found this provision too strict and thought that it could be deleted.

## Article 24

### Procedural guarantees

1. ~~Without prejudice to Chapter VI, the procedures provided for by Articles 28 and 29 shall apply by analogy to all expulsion decisions taken by the host Member State against Union citizens and their family members on grounds other than public policy, public security or public health.~~
2. ~~The host Member State may not impose a ban on entry in the context of an expulsion decision to which paragraph 1 applies.~~

*[new 13a]*

**Chapter VI**  
**Restrictions on the right of entry and right of residence on grounds**  
**of public policy, public security or public health**

Article 25

General principles

1. This Chapter shall apply to any decision ~~whereby~~ limiting the free movement of <sup>94</sup> Union citizens and their family members, irrespective of nationality, ~~are refused entry or expelled~~ on grounds of public policy, public security or public health. These grounds shall not be invoked to serve economic ends.
  
2. Measures taken on grounds of public policy or public security shall be based exclusively on the personal conduct of the individual concerned. Previous criminal convictions shall not in themselves constitute grounds for the taking of such measures <sup>95</sup>.

The personal conduct of the individual concerned must represent a genuine <sup>96</sup>, present and sufficiently serious threat, affecting one of the fundamental interests of society. Justifications that are removed from the particulars of the case or that rely on considerations of general prevention shall not be accepted.

---

<sup>94</sup> New wording to cover all eventualities: aims to take into account several delegations' comments without drawing up a list. The title of Chapter VI and Articles 28(1) and 29(1) have been amended accordingly.

<sup>95</sup> **The Presidency** wondered whether, following the events of 11 September 2001 and the consequent amendments to immigration texts, the last sentence of this paragraph ought to be deleted. **Cion, backed by I**, stressed that this proposal should be viewed in a different context from that of immigration and that to delete this sentence, which would be a backward step in comparison to the *acquis communautaire*, would be unacceptable.

<sup>96</sup> Addition of the word "genuine" which is contained in precedents defining threats to public policy.



Personal conduct shall not be considered a sufficiently serious threat unless the Member State concerned takes serious<sup>97</sup> enforcement measures against the same conduct on the part of its own nationals.

3. Expiry of the **identity card or passport** on the basis of which the person concerned entered the host Member State and was issued with a registration certificate or residence card shall not constitute a ground for expulsion from the territory<sup>98</sup>.
4. When issuing the registration certificate or initial residence card, **and at the latest within six months of entry into its territory**<sup>99</sup>, the host country may, in cases where this is considered essential, request the Member State of origin of the applicant and, if need be, other Member States to provide information concerning any previous police record the EU citizen or his or her family member may have. Such enquiries shall not be made as a matter of routine. The Member State consulted shall give its reply within two months<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> **F and NL** scrutiny reservations re the word "serious". **Cion** wanted to keep this adjective and explained that seriousness must be evaluated in the light of the sentences of the MS in question (will try and come up with a different word).

<sup>98</sup> As a result of the doubts expressed by **NL** as regards the link between paragraph 3 and the subject of Article 25, **Cion** suggested moving this paragraph to the end of Chapter III.

<sup>99</sup> This reference to a six-month period is to take into account the fact that registration is optional (same amendment to Article 27(2) and (3) and Article 28(3)).

<sup>100</sup> Scrutiny reservation from **P**, which had doubts as to the practical application of paragraph 4. **B** wondered if an EU citizen could be asked directly for an extract from the judicial record or equivalent document if the Member State of origin had not replied within two months. **Cion** thought that the only documents which the person concerned could be asked to supply were those listed in the proposal, which did not include the judicial record. If the Member State of origin delayed in replying, the EU citizen could not be penalised by being refused right of entry or of residence. Sanctions could be considered against the Member State of origin which had failed to respect a provision of Community law. **NL** said that it might be possible to ask the person for a declaration along the lines of the judicial record rather than for the extract itself.

As **B** had asked the same question as regards family members who were third-country nationals coming directly from a third country, **Cion** was not in favour of adding another document to those provided for in the proposal.

5. The Member State which issued the ~~document~~ **identity card or passport** shall allow the holder of the document to re-enter its territory without any formality even if the document is no longer valid or the nationality of the holder is in dispute <sup>101</sup>.

## Article 26 <sup>102</sup>

### Protection against expulsion

1. Before taking an expulsion decision on grounds of public policy or public security <sup>103</sup>, the host Member State shall take account of considerations such as how long the individual concerned has resided in its territory, his/her age, state of health, family and economic situation, social and cultural integration into the host country and the extent of his/her links with the country of origin <sup>104</sup>. **The Member State shall grant the person concerned every opportunity to provide relevant evidence.**

---

<sup>101</sup> **Presidency** suggested specifying that this paragraph only applies to Community nationals. **D** referred to its request in the context of Article 5 for a text authorising restrictions on the right to leave under certain circumstances (security problems during sporting events) to which the **Cion** had replied that the matter, which concerned restrictions on free movement on grounds of public policy, should be dealt with in Article 25. **Cion** considered that the new wording suggested for Article 25(1) and for the title of Chapter VI ought to satisfy **D's** concerns.

<sup>102</sup> Scrutiny reservation from **L** on Article 26.

<sup>103</sup> Scrutiny reservation from **EL** on paragraph 1. **EL** wondered why reasons of "public health" were not mentioned; **Cion** replied that such reasons applied essentially on entry, while Article 26 referred to the situation where a person was already in the territory.

<sup>104</sup> **NL** wanted paragraph 1 to take an approach similar to that in migration texts (long-term residence status and family reunification). **Pres** pointed out that these texts were in a different context. **DK/D and EL** were not in favour of the **NL** proposal.

2. A host Member State may not take an expulsion decision on grounds of public policy or public security against EU citizens or their family members, irrespective of nationality, who have the right of permanent residence in its territory or against family members who are minors <sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Scrutiny reservations by **B/DK/D/EL/E/F/IRL/L/NL/A/P/FIN/S and UK** regarding paragraph 2. These delegations were in favour of increasing the protection offered to the EU citizen but thought that to abandon altogether the possibility of expelling a person was going too far. **F** suggested adding "save in exceptional circumstances on particularly serious grounds of public policy and public security and taking into account the factors referred to in paragraph 1". **A** proposed setting a deadline (e.g. 10 years) after which expulsion would no longer be possible. **I**, on the other hand, supported this provision and thought it was an essential feature, given what was laid down in Article 18 of the TEC. However, **I** could be flexible but considered that expulsion ought not to be possible, even in the case of serious cases of disruption of public order, if the person concerned was very closely integrated into the host country (e.g. those born in the host country). **Cion** stressed the importance it attached to this paragraph, said it was a matter of taking Article 18 (TEC) to its logical conclusion and wondered what an expulsion decision meant in the context of an area of freedom, security and justice. **Cion** took note of the ideas floated by the delegations, noted that **F** and **A**'s suggestions could be drawn together, but said that it was unable at this juncture to take a flexible attitude.

Article 27<sup>106</sup>

Public health

1. The only diseases ~~or disabilities~~ justifying ~~refusal of leave to enter or leave to reside in the territory of a Member State~~ **a measure restricting free movement** shall be the diseases subject to quarantine listed in International Health Regulation No 2 of the World Health Organisation of 25 May 1951<sup>107</sup> and other infectious diseases or contagious parasitic diseases if they are the subject of protection provisions applying to nationals of the host country. ~~Member States shall not introduce new provisions or practices which are more restrictive than those in force at the date of entry into force of this Directive~~<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> L scrutiny reservation on Article 27.

<sup>107</sup> In reply to a question from **L**, **Cion** said that all subsequent amendments to the WHO Health Regulation were also included. In reply to **NL's** question as to whether this would be specified in the text **Cion** explained that "as subsequently amended" could be added if the Legal Service thought necessary.

<sup>108</sup> Scrutiny reservations by **EL/F and A** on Art. 27(1).

**A** had misgivings about the omission of tuberculosis and syphilis, which were mentioned in Annex A to Directive 64/221/EEC. In replies to queries from **DK and NL** as to why the Cion had not included mental illnesses and drug addiction which appeared in Annex B to Directive 64/221/EEC, **Cion** said that Annex B referred to diseases which could endanger public order or public safety, while Article 27 referred to public health. **F** said it was not clear from Article 25 that such diseases could be cited as endangering public order and asked whether Cion intended to include Annex B to the Directive in this proposal. **Cion** said it had no such intention since the existing text replicated those provisions of Annexes A and B to the Directive which it regarded as relevant. Cion thought a drug addict could be regarded as a threat to public order under Article 25 without there being any need to create a specific reference to drug addiction.

2. Disease or disabilities occurring after **the six months following entry into the territory** registration with the authorities in the place of residence or after a first residence card has been issued shall not be grounds for refusal to issue the permanent residence card or for expulsion.
3. Where there are serious indications that it is necessary, Member States may require persons entitled to the right of residence to undergo, **within the six months following entry into the territory and** free of charge, a medical examination to certify that they are not suffering from any of the conditions referred to in paragraph 1. Such medical examinations may not be required as a matter of routine.

## Article 28<sup>109</sup>

### Notification of decisions

1. The persons concerned shall be notified **in writing of any decision** to refuse them leave to enter or to expel them **referred to in Article 25(1)**, in such a way that they are able to comprehend the content of the decision and what it entails for them.
2. The persons concerned shall be informed, precisely and in full, of the public policy, public security or public health grounds on which the decision taken in their case is based, unless this is contrary to the security interests of the State involved.
3. The notification shall specify the court with which the person concerned may lodge an appeal, the time limit within which any action must be taken and the time allowed for the person to leave the country's territory. Save in duly substantiated cases of urgency, the time allowed shall be not less than ~~fifteen days~~ **thirty days starting from the day of notification**. ~~if the person concerned has not yet registered with the authorities in the place of residence or been granted a residence permit, and not less than one month in other cases.~~

---

<sup>109</sup> L: scrutiny reservation on Article 28.

## Article 29<sup>110</sup>

### Procedural safeguards

1. The persons concerned shall have access to ~~administrative and judicial~~ **and, where appropriate, administrative**<sup>111</sup> redress procedures in the host Member State to appeal against any decision taken against them on the grounds of public policy, public safety or public health, ~~or refusing them leave to enter, ordering their expulsion or refusing to issue them with the registration certificate, residence permit or permanent residence permit.~~
2. ~~Where there is provision for administrative appeal, the~~ **That** decision shall not, save in cases of urgency<sup>112</sup>, be taken by the administrative authority until the matter has been referred to a competent authority in the host country other than the authority qualified to take the ~~decisions listed~~ **decision referred to** in paragraph 1, before which the person concerned shall be allowed to put their case in person, unless this is contrary to considerations of State security, or to be assisted or represented in the proceedings in the manner provided for in national legislation<sup>113</sup>.
3. Where judicial redress procedures do not have suspensory effect, the court dealing with the case shall have the option of issuing an interim order suspending enforcement of the contested decision, pending the final ruling.

---

<sup>110</sup> Scrutiny reservations from **DK/IRL/L/A** and **S** re Article 29.

<sup>111</sup> In response to a question from **DK**, **Cion** said there was no need to transpose this provision into national legislation if the Danish constitution made provision for access to judicial redress.

This new wording ought to make it clear that there is an obligation to provide for judicial redress procedures while access to administrative redress procedures will depend on the administrative set-up of each MS.

<sup>112</sup> Further to **FIN's** question **Cion** explained that refusal of entry may be considered an urgent situation. **E/F and A** wanted this specified in the text.

<sup>113</sup> Further to **delegations'** remarks on the red tape involved in such a procedure, **Cion** undertook to examine whether the opinion of a competent authority could be waived since there would always have to be a judicial means of redress. However, deletion of this clause could only be contemplated if the wording of paragraph 4 remained unchanged.

4. The court dealing with the case shall review not only the legality of the decision, but also the facts and circumstances on which the proposed measure is based. The court shall also check that the decision is not disproportionate with respect to the requirements laid down in Article 26 <sup>114</sup>.
5. Member States may exclude the individual concerned from their territory pending the hearing, but they may not prevent the individual from appearing in person at the hearing <sup>115</sup>.

#### Article 30 <sup>116 117</sup>

##### Duration of exclusion orders

1. Member States may not issue orders excluding persons covered by this Directive from their territory for life <sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Scrutiny reservations from **B/DK/IRL/A and UK** as regards the court reviewing the facts and circumstances, since this was incompatible with their national law according to which the court had jurisdiction only to review the legality of the decision. An opinion on the question was requested from the Council Legal Service.

<sup>115</sup> Scrutiny reservations from **EL/A and UK** on the obligation imposed on Member States to allow into their territory a person refused leave to enter or expelled. **Cion** thought this was an important point as it concerned respect for the rights of the defence. An opinion on the question was requested from the Council Legal Service. **P**, while in favour of the person concerned appearing personally, stressed the practical difficulties of implementing this provision.

<sup>116</sup> **L**: scrutiny reservation on Article 30.

<sup>117</sup> **F and S**: scrutiny reservation since these are criminal matters. **CLS**: these provisions are subordinate to the general provisions and therefore do not require a specific legal basis.

<sup>118</sup> **DK and S** reservations.

Further to questions from **DK and F**, **Cion** said that national legislation was compatible with this provision as long as the order excluding persons from their territory could be reviewed under Article 30(2).

2. After a reasonable period depending on the circumstances, and ~~at the latest in any event~~ once two years have elapsed since **notification of the final decision ordering their expulsion banning them from the territory** <sup>119</sup>, ~~was~~ validly adopted in accordance with Community law, persons ~~expelled~~ **subject to a ban** <sup>120</sup> on grounds of public policy, public security or public health may submit ~~an new~~ application for the ban on entry to be lifted by putting forward arguments to establish that there has been a material change in the circumstances which justified the ~~first decision ordering their expulsion~~ **ban** <sup>121</sup>.

The Member State concerned shall reach a decision on ~~the new~~ application within ~~three~~ **six** months of its submission.

---

<sup>119</sup> New wording to cover bans on residence which might derive from other types of decision restricting the right of free movement.

<sup>120</sup> Amendment to specify that the two-year deadline runs from the moment when all channels of appeal against the ban have been exhausted.

<sup>121</sup> Scrutiny reservations from **B/D/DK/EL/IRL/NL/P and UK**.  
**D** thought 2 years might be too long. On the other hand, **A/P and UK** thought that the deadline was too short. **EL** suggested 3 years. **DK and NL** favoured adapting the time limit to the seriousness of the offence/crime (NL suggested 5 or 10 years in certain cases).  
**Cion** noted these comments but thought it would be difficult to adapt the period to the seriousness of the crime as, depending on the circumstances, one and the same crime might or might not be a threat to public order. **DK and UK** thought that the period should start to run not from the date of the expulsion decision but from the actual date of expulsion.  
Following a query from **IRL**, **Cion** confirmed that an individual could make several successive applications for a review of the decision depending on the circumstances, within the time limits laid down in paragraph 2.  
In reply to a question from **B**, **Cion** said that an appeal against a decision not to lift the ban would open the way for the redress provided for in Article 29. Given how cumbersome the procedure pursuant to Article 29 was, **B, backed by I**, wanted it to be lightened with regard to applications for lifting the ban. **Cion** could consider greater flexibility for administrative appeals.



3. The persons referred to in paragraph 2 shall have no right of access to the territory of the Member State concerned while their new application is being considered <sup>122</sup>.

*Article 31* <sup>123 124</sup>

*Expulsion as a penalty or legal consequence*

1. Expulsion orders may not be issued by the host Member State as a penalty or legal consequence of a custodial penalty, unless they conform to the requirements of Articles 25, 26, 27 and 30(1).

*Article 31a*

- ~~2~~1. Before enforcing an expulsion order, the Member State shall check that the individual concerned is currently and genuinely a threat to public order and public security and shall assess whether there has been any change in the circumstances since the expulsion decision was taken <sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> **Cion**, in response to questions from **UK and DK**, said that this provision allowed the Member States to refuse the person leave to enter their territory but did not prevent those Member States which so wished from applying more favourable provisions. Following a question from **IRL**, **Cion** confirmed there was no contradiction between Article 29(5) and Article 30(3) since the former did not apply where a new application for the ban to be lifted was being considered. **Cion** would examine whether this needed to be made clear.

<sup>123</sup> **DK and L** scrutiny reservations on Article 31.

<sup>124</sup> **F and S** scrutiny reservations since these are criminal matters. **CLS**: these provisions are subordinate to the general provisions and therefore do not require a specific legal basis.

<sup>125</sup> Scrutiny reservations by **DK and E B** proposed deleting this paragraph.

## Chapter VII

### Final provisions

#### Article 32

#### Publication

Member States shall disseminate information concerning the rights and obligations of Union citizens and members of their families, on the subjects covered in this Directive <sup>126</sup>.

#### Article 33

#### Penalties <sup>127</sup>

Member States shall lay down the penalties applicable to breaches of national rules adopted for the implementation of this Directive and shall take the measures required for their application. The penalties laid down shall be effective, **and** proportionate ~~and dissuasive and comparable to those that Member States apply to their own nationals for minor offences~~. Member States shall notify the Commission of these provisions not later than the date specified in Article 37 and as promptly as possible in the case of any subsequent changes.

---

<sup>126</sup> **F** asked what the content of this requirement was and tabled a scrutiny reservation on its inclusion in the enacting terms. **Cion, supported by DK**, stressed the importance of instituting a citizens advice campaign. With regard to Member States' action, Cion referred to the experience gained by the MSs in the matter of the information circulated on the Charter of Fundamental Rights of the EU at the request of the Nice European Council. As an illustration, Cion cited the distribution of small information packages, the creation of internet sites, ...

<sup>127</sup> After views had been exchanged on the use of this provision, **Pres.** concluded tht it would be retained after improving the wording, deleting the last part of the second sentence.

## Article 34

### More favourable national provisions

The provisions of this Directive shall not affect any laws, regulations or administrative provisions laid down by a Member State which would be more favourable to the persons covered by this Directive.

## Article 35

### Repeal <sup>128</sup>

1. Articles 10 and 11 of Regulation (EEC) No 1612/68 are deleted with effect from [1 July 2003] <sup>129</sup>.
2. Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC are repealed with effect from [1 July 2003]. <sup>129</sup>

## Article 36

### Report

No later than [1 July 2006] <sup>130</sup>, the Commission shall submit a report on the application of this Directive to the European Parliament and the Council, together with any necessary proposals. The Member States shall provide the Commission with the information needed to produce the report.

---

<sup>128</sup> **Cion** said that Regulation No 1251/70, though not referred to in this Article, would be repealed once the Directive was adopted, as stated in the explanatory memorandum.

<sup>129</sup> Scrutiny reservations by **D/DK/EL/F/I and FIN** on the texts to be repealed. **Several delegations** suggested that a period (e.g. 2 years) be set instead of a fixed date. **Cion** insisted on a fixed date (to be set later).

<sup>130</sup> Three years from the date to be set in Article 37.

## Article 37

### Transposition

1. Member States shall adopt and publish the provisions necessary to comply with this Directive by [1 July 2003] <sup>130</sup> at the latest. They shall promptly inform the Commission thereof.

They shall apply such provisions from [1 July 2003] <sup>131</sup>.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the provisions of domestic law which they adopt in the field governed by this Directive.

## Article 38

### Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

## Article 39

### Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the European Parliament*

*The President*

*For the Council*

*The President*

---

<sup>131</sup> Same comment regarding the date as for Article 35 (see footnote 129, p. 55).

PROPOSAL BY THE AUSTRIAN DELEGATION

Article 21

Equal treatment

1. All Union citizens residing on the territory of the host Member State shall enjoy equal treatment with the nationals of that country within the scope of the Treaty.

The benefit of this right shall be extended to family members who are not nationals of a Member State and who enjoy the right of residence or permanent residence, **provided that the right in question arises from the Union citizen's obligation to support them.**

2. **Paragraph 1 shall not apply to social security benefits covered by the non-discrimination clause in Council Regulation (EEC) No 1408/71 of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, nor shall it apply to social advantages for persons covered by Regulation (EEC) No 1612/68 or engaged in gainful activity in a self-employed capacity, or to special compensatory benefits awarded by the State, e.g. for war victims.**

[3. By way of derogation from paragraph 1, the host Member State shall not be obliged to confer entitlement to social assistance on persons [... deletion ...], nor shall it be obliged to award maintenance grants to persons having the right of residence who have come to the country to study, until **such persons have acquired** the right of permanent residence.]

## **Explanatory comments:**

The addition in **paragraph 1** is designed to make it clear that the non-discrimination clause covers family members only if their legal standing derives from the Union citizen. Should family members themselves be Union citizens, they will qualify for further entitlements in their own right. For third-country nationals, on the other hand, there is no justification, in the case of personal rights unrelated to the Union citizen's obligation to support them (e.g. preferential access to local authority housing), for affording third-country nationals equal treatment just because their father, say, happens to be a Union citizen. This distinction has been made clear by the Court of Justice, e.g. in its judgment of 18 June 1987 in Case C-316/85, *Lebon*, with regard to social advantages under Regulation No 1612/68.

The idea behind **paragraph 2** is that the equal-treatment rule should apply only where no specific non-discrimination clause already obtains. Austria strongly opposes the introduction of any further non-discrimination clause, possibly establishing different principles.

For **social security benefits**, Regulation No 1408/71 currently contains a wide-ranging non-discrimination clause (Article 3). The key factor is not an individual's country of residence, however, with Member States' responsibility, including application of the non-discrimination clause, being determined by other criteria (as a rule, place of work). Article 21 as proposed would therefore make for considerable legal uncertainty. Application of the non-discrimination clause in cases not as yet covered by Regulation No 1408/71 (e.g. non-active Union citizens) must be brought about within the overall regulatory framework of that Regulation. Work on this is currently under way in the ongoing modernisation of Regulation No 1408/71.

For **social advantages**, Article 7 of Regulation No 1612/68 already contains a specific non-discrimination clause for employees and members of their families, in which their country of residence is not always the determining factor either (e.g. for frontier workers; see the judgment given by the Court of Justice on 27 November 1997 in Case C-57/96, *Meints*). For the self-employed, that non-discrimination clause applies directly under the EC Treaty in similar fashion (e.g. the judgment given by the Court of Justice on

10 March 1993 in Case C-111/91, *Commission v. Luxembourg*). In order to obviate any legal uncertainty, those specific non-discrimination clauses must therefore also be excluded.

The further schemes to be excluded, for **special compensatory benefits awarded by the State**, involve benefits for prisoners of war and other victims of war or its consequences etc., which are very largely excluded from the scope of Regulation No 1408/71 by Article 4(4) thereof, while not counting as social advantages under Regulation No 1612/68 either (see the judgment given by the Court of Justice on 31 May 1979 in Case C-207/78, *Even*). It is, of course, open to question whether such benefits come "within the scope of the Treaty" at all. Following the very broad approach taken by the Court of Justice in this respect (see, for instance, the judgment of 2 February 1989 in Case C-186/87, *Cowan*, regarding benefits for victims of crime), express exclusion would appear advisable. If there was not previously any equal-treatment requirement for such benefits, then there is no justification for introducing one now by way of the right of residence. Such benefits usually relate to matters from a bygone era and thus have no connection whatsoever with a present-day right of residence. These points should also prompt fresh critical consideration of the implications of the non-discrimination clause for the entire "scope of the Treaty".

As **social assistance** (e.g. the judgment given by the Court of Justice on 27 March 1985 in Case C-122/84, *Scrivner and Cole*) and **maintenance grants for students** (e.g. the judgment given by the Court of Justice on 8 June 1999 in Case C-337/97, *Meeusen*) constitute social advantages for the purposes of Regulation No 1612/68 and would therefore already be covered by the exclusion in paragraph 2, **paragraph 3** can be simplified accordingly. It would, in addition, in any event be advisable to await an assessment of the judgment of 20 September 2001 in Case C-184/99, *Gryzelczyk*, in which the Court of Justice did not find in favour of a comprehensive, unconditional non-discrimination clause based on Union citizenship. SN 2033/02. The limits set in that judgment should also be reflected in the Directive.

---

---



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 30 June 2003**

---

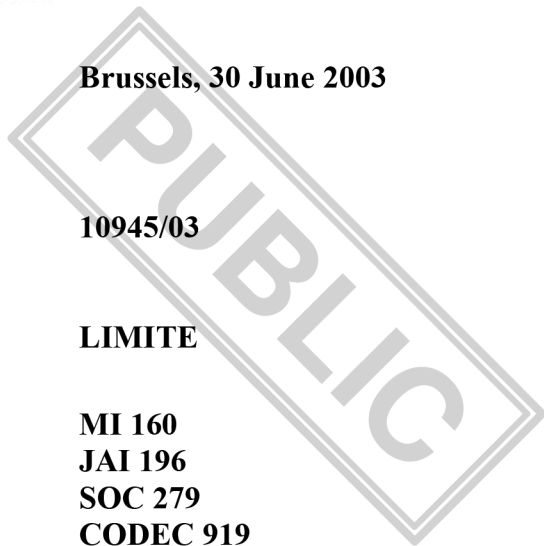
**Interinstitutional File:  
2001/0111 (COD)**

---

**10945/03**

**LIMITE**

**MI 160  
JAI 196  
SOC 279  
CODEC 919**



**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

from :	Working Party on Free Movement of Persons
on :	13 June 2003
No prev. docs:	6147/032 MI 28 JAI 31 SOC 50 CODEC 135
No. Cion prop.:	10788/01 MI 112 JAI 76 SOC 297 CODEC 731 (COM(2001) 257 final)
Subject :	Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

---

Delegations will find in Annex the text of the draft Directive as it stands following discussions in the Working Party under the Greek Presidency.

-----



**Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States**

-----

**(Text with EEA relevance)**

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,  
Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Articles 12, 18, 40, 44 and 52 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission <sup>1</sup>,

Having regard to the Opinion of the Economic and Social Committee <sup>2</sup>,

Having regard to the Opinion of the Committee of the Regions <sup>3</sup>,

Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty,

Whereas:

- (1) The common provisions contained in Title I of the Treaty on European Union state that one of the objectives of the Union is to "strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union".
- (2) The free movement of persons constitutes one of the fundamental freedoms of the internal market, which under Article 14(2) of the EC Treaty comprises an area without internal frontiers, in which freedom is ensured in accordance with the provisions of the Treaty.
- (3) Articles 17 and 18 of the EC Treaty establish citizenship of the Union and confer on every citizen of the Union a primary and individual right to move and reside freely within the territory of the Member States.

---

<sup>1</sup> OJ C 270, 25.9.2001, p. 150

<sup>2</sup> OJ C 149, 21.6.2002, p.46

<sup>3</sup> OJ C 192, 12.8.2002, p.17

- (4) Promoting the mobility of employed or self-employed workers, students, researchers, those undertaking training, volunteers, teachers and trainers is recognised as a policy priority of the European Union.
- (5) In this context, with a view to remedying the sector-by-sector, piecemeal approach to the right of free movement and residence and facilitating the exercise of this right in accordance with Article 18(2) of the Treaty, there needs to be a single legislative act to replace and complement the following legislative texts: Council Regulation (EEC) No 1612/68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community <sup>4</sup>, Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families <sup>5</sup>, Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services <sup>6</sup>, Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence <sup>7</sup>, Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity <sup>8</sup> and Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students. <sup>9</sup>
- (6) The right of each citizen of the Union to move and reside freely within the territory of the Member States must, if it is to be exercised under objective conditions of freedom and dignity, be granted to their family members, irrespective of nationality. The definition of family member must be widened and standardised for all persons entitled to the right of residence.
- (7) There is a need for the formalities connected with the free movement of Union citizens within the territory of the Member States to be clearly defined, without prejudice to the provisions applicable to national border controls.

---

<sup>4</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 2. Regulation as last amended by Regulation (EEC) No 2434/92 (OJ L 245, 26.8.1992, p. 1).

<sup>5</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 13. Directive as last amended by the Act of Accession of Austria, Finland and Sweden.

<sup>6</sup> OJ L 172, 28 June 1973, p. 14.

<sup>7</sup> OJ L 180, 13 July 1990, p. 26.

<sup>8</sup> OJ L 180, 13 July 1990, p. 28.

<sup>9</sup> OJ L 317, 18 December 1993, p. 59.

- (7a) With a view to facilitating the free movement of family members who are not nationals of a Member State, those who have already obtained a residence document should be exempted from the requirement to obtain an entry visa within the meaning of Council Regulation (EC) No 539/2001<sup>10</sup> or, where appropriate, of the applicable national legislation.
- (8) In keeping with new developments in geographical mobility and working arrangements, stays by Union citizens not exceeding six months should not be subject to any conditions or any formalities other than the requirement to hold a valid identity card or passport.
- (9) Persons exercising the right to free movement should not, however, become an unreasonable burden on the public finances of the host Member State during an initial period of residence. It is therefore planned to retain the system whereby exercise of the right of residence for Union citizens for periods in excess of six months remains subject to the requirement that such citizens are engaged in gainful activity or, in the case of those not engaged in gainful activity, that they have sufficient resources or that they are enrolled at an accredited establishment for the purpose of following a course of study, including vocational training, and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State, or that they are family members of a Union citizen who satisfies one of these requirements.
- (10) The fundamental and personal right to reside in another Member State is conferred directly on Union citizens by the Treaty and is not dependent upon their having been issued a residence permit. The residence permit requirement should therefore be restricted to cases where it is genuinely warranted, in particular for family members of Union citizens who are not nationals of a Member State and for stays of longer than six months.

---

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 81, 21.3.2001, p. 1.

- (11) For stays of longer than six months, registration by Union citizens with the competent authorities in the place of residence, attested by a certificate to that effect, in combination with the possession of a valid identity card from the Member State of origin or a valid passport, is sufficient and proportionate and adequate for the host Member State's purpose of keeping a record of the movement of people within its territory.
- (12) The supporting documents required by the administrative authorities for the issuing of a registration certificate or residence card must be comprehensively specified in order to avoid divergent administrative practices or interpretations constituting an undue obstacle to the exercise of the right of residence by Union citizens and their family members.
- (13) Family members should be legally safeguarded in the event of the death of the Union citizen, marriage dissolution or termination of partnership. With due regard for family life and human dignity and in certain conditions to guard against abuse, measures should therefore be taken to ensure that in such circumstances the right of residence is retained.
- (13a) In case of recourse to social assistance, the host Member State must examine if it is a case of temporary difficulties and take into account the duration of residence, the personal circumstances of the citizen of the Union and the amount of aid granted in order to consider that he has become an unreasonable burden for his public finances and to proceed to his expulsion.<sup>11</sup>
- (14) Guaranteed permanent residence for Union citizens who have chosen to settle long term in another Member State strengthens the feeling of a common citizenship and is a key element in promoting social cohesion, which is one of the fundamental objectives of the Community. A right of permanent residence should therefore be laid down for all Union citizens after a continuous period of four year of residence.

---

<sup>11</sup> MD No 6 of 13 June 2003 (This new Recital was proposed in order to take account of new Article 13b).

- (15) Certain advantages specific to Union citizens who are in paid employment or who are self-employed should, however, be maintained, as these constitute acquired rights, conferred by Commission Regulation (EEC) No 1251/70 of 29 June 1970<sup>12</sup> and Council Directive 75/34/EEC of 17 December 1974, which concern the right to reside within the territory of a Member State after having worked there in an employed or self-employed capacity<sup>13</sup>.
- (16) Where Union citizens exercise their right of permanent residence, it should also be extended to their family members. Where an employed or self-employed Union citizen dies still working but before having acquired the right of permanent residence, family members should also be able to acquire the right of permanent residence and should be subject to special conditions.
- (17) In order to be a genuine vehicle for integration into the society of the host Member State in which the Union citizen resides, the right of permanent residence should not be subject to conditions but should confer complete equality of treatment with nationals in areas covered by the Treaty, as well as maximum protection against expulsion.
- (18) Consequently, acquisition of the right of permanent residence provides Union citizens and their family members with additional rights and increased protection. This right should therefore be evidenced by the issuing of a residence card having unlimited duration.
- (19) In accordance with the principle of non-discrimination, all Union citizens and their family members should enjoy in the host Member State equal treatment with nationals in areas covered by the Treaty subject to such specific provisions and exceptions as are expressly provided for in the Treaty and secondary law.

---

<sup>12</sup> OJ L 142, 30 June 1970, p. 24.

<sup>13</sup> OJ L 14, 20 January 1975, p. 10.

In order to avoid undue overlapping of benefits, the citizen of the Union who resides in the host Member State but is engaged in gainful activity in another Member State, is entitled with priority with respect to benefits having the same nature and having a comparable object, granted by both Member States, to equal treatment in the state where the activity is carried out. However, it is a matter for the host Member State to decide whether it will grant social assistance ~~provision or sickness insurance coverage~~ during the first six months of residence or maintenance ~~grants~~ assistance for studies prior to acquisition of the right of permanent residence to Union citizens ~~coming to study on its territory~~ other than those who are engaged in gainful activity as employed or self employed workers or who maintain that status.<sup>14</sup>

- (20) Articles 39(3), 46(1) and 55 of the EC Treaty allow restrictions to be placed on the right of free movement on grounds of public policy, public security or public health. Council Directive 64/221/EEC<sup>15</sup> provides for the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals, which are justified on grounds of public policy, public security or public health.
- (21) In view of the case-law of the Court of Justice and the basic right of freedom of movement, there is a need for a tighter definition of the circumstances and procedural guarantees subject to which Union citizens and their family members may be denied leave to enter or be expelled.

---

<sup>14</sup> MD No 6 of 13 June 2003 (This new Recital was proposed in order to take account of new Article 21).)

<sup>15</sup> OJ 56, 4.4.1964, p. 850. Directive as last amended by Directive 75/35/EEC (OJ L 14, 20.1.1975, p. 14.)

- (22) Expulsion of Union citizens and their family members on grounds of public policy or public security is a drastic measure that can seriously harm persons who, having availed themselves of the rights and freedoms conferred on them by the Treaty, have become genuinely integrated into the host Member State. The scope for such measures should therefore be limited in accordance with the proportionality principle to take account of the degree of integration of the persons concerned, the length of their stay in the host Member State, their age, state of health, and family and economic situation, and the links with their country of origin and to prohibit expulsion of Union citizens or their family members who have permanent right of residence or of family members who are minors.
- (23) The administrative rules of procedure should also be specified in detail in order to ensure a high level of protection of the rights of Union citizens and their family members in the event of their being refused leave to enter or reside in another Member State, as well as to uphold the principle that any action taken by the authorities must be properly justified.
- (24) In all events, judicial redress procedures should be available to Union citizens and their family members who have been refused leave to enter or reside in another Member State, on the same terms as those available to nationals as regards the conditions for the lodging of an appeal and the conduct of the proceedings.
- (25) In line with the case-law of the Court of Justice, the right of Union citizens or their family members who have been excluded from the territory of a Member State to submit a fresh application after a reasonable period and in any event after a two-year period from notification of the final exclusion order should be confirmed.
- (26) In view of the new conditions laid down by this Directive for the exercise of the right of free movement, the provisions of existing legislation that are contrary to this Directive should be repealed or deleted, while allowing national provisions that are more favourable to be applied.

- (27) This Directive respects the fundamental rights and freedoms and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union; the prohibition of discrimination contained in it implies that Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination between the beneficiaries of this Directive on grounds of sex, sexual identity, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinion, membership of an ethnic minority, property, birth, disability, age or sexual orientation.

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

## CHAPTER I

### General provisions

#### *Article 1<sup>16</sup>*

#### *Subject*

This Directive lies down:

- (a) the conditions governing the exercise of the right to move and reside freely within the Member States by Union citizens and their family members;
- (b) the right of permanent residence in the Member States for Union citizens and their family members;
- (c) the limits placed on these rights on grounds of public policy, public security or public health.

---

<sup>16</sup> **A:** reservation; a transitional period for new Member States should be provided for in the Directive. **The Council Legal Service and the Commission representatives** indicated that this text should not be amended, since this situation is already covered by the Accession Treaty.



## Article 2

### Definitions

For the purposes of this Directive:

1) "*Union citizen*" means any person having the nationality of a Member State.

2) "*Family member*" means<sup>17</sup>:

- (a) the spouse;
- (b) the partner with whom the EU citizen has contracted a registered partnership or has a durable relationship, duly attested, if the legislation of the host Member State recognises the situation of unmarried couples and in accordance with the conditions laid down in such legislation;
- (c) the direct descendants who are under the age of 21 or are dependants and those of the spouse or partner as defined in point (b);
- (d) the dependent direct relatives in the ascending line and those of the spouse or partner as defined in point (b).

---

<sup>17</sup> MD 4 of 23-24 April 2003.

This text was supported by **DK/F/I/NL/P/S and UK**. **DK and S** would like registered partners to be treated as spouses. **F and UK** would like a reference to national immigration law to be included in b).

**P** would like a reference to adopted children to be included in c).

**DK/D/IRL/F/GR and S**: scrutiny reservations on (a). These delegations would prefer (a) to deal only with spouses in the classical sense.

**B/E/GR/IRL/A and S**: scrutiny reservations on (b). **E** would like same sex marriage and registered partnership to be explicitly mentioned in (b).

**A** made the following proposal for Article 2(2) (MD 3 of 23-24 April 2003):

"*Family member* means:

- (a) the spouse ;
- (b) the direct descendants who are under the age of 21 or are dependants and those of the spouse;
- (c) the dependent direct relatives in the ascending line and those of the spouse."

**D and E** support this proposal.

- 3) "*Host Member State*" means the Member State to which a Union citizen goes in order to exercise his/her right of free movement and residence.

*Article 3<sup>18</sup>*

*Persons entitled*

1. This Directive shall apply to all Union citizens who move to or reside in a Member State of the Union other than that of which they are a national and to their family members as defined in point 2 of Article 2 who accompany or join them.
- 2<sup>19</sup>. Without prejudice to any right to free movement and residence the persons concerned may have in their own right, the host Member State shall facilitate entry and residence for the following persons:
- a) any other family members, irrespective of their nationality, not within the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which they have come, are

---

<sup>18</sup> **DK, D, F, GR, IRL and S:** scrutiny reservations.

<sup>19</sup> MD No 4 of 23-24 April 2003.

A made the following proposal for Article 3 (MD No 3 of 23-24 April 2003):

"2. The Member States shall accept, like a spouse, the partner with whom the EU citizen has contracted a registered partnership or the same sex spouse, if the host Member State provides for these provisions in its legislation.

3. Without prejudice to any right to free movement and residence the persons concerned may have in their own right, the host Member State shall facilitate entry and residence for:

- any other family members, irrespective of their nationality, not within the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which they have come, are dependants or members of the household of the Union citizen having the primary right of residence.

4. The Member States may, by law or regulation, authorise the entry and residence for the partner with whom the EU citizen has contracted a registered partnership or has a durable relationship, duly attested, or where there are relationship and serious health grounds for doing so;

5. Further rights as well as procedures for the persons under paragraph 3 and 4 are to be determined by the national law."

**D:** in favour of this proposal.

dependants or members of the household of the Union citizen having the primary right of residence, or where there are serious health grounds<sup>20</sup> for doing so;

- b) the partner with whom the EU citizen has contracted a registered partnership or has a durable relationship, duly attested, if the legislation of the host Member State does not recognise the situation of unmarried couples.

The host Member State undertakes an extensive examination of the personal circumstances and justifies an eventual denial of entry or residence to these people.

#### *Article 4*

#### *Non-discrimination*

*[Article 4 has become new Recital 27]*

## **Chapter II**

### **Right of movement and right of residence for up to six months**

#### *Article 5<sup>21</sup>*

#### *Right of exit*

1. Without prejudice to the provisions applicable to national border controls on travel documents, all Union citizens with a valid identity card or passport and their family members, who are not nationals of a Member State, with a passport, shall have the right to leave the territory of a Member State to travel to another Member State.

---

<sup>20</sup> S: the reference to '*serious health grounds*' should be deleted.

<sup>21</sup> MD No 4 of 10 March 2003.

All delegations support this text. UK would like a reference to Article 25 to be included in paragraph 1. The Commission representative replied that this was not necessary because it was included in Chapter 6.

2. No exit visa or equivalent formality may be imposed on the persons to whom paragraph 1 applies.
3. Member States shall, acting in accordance with their laws, issue to their own nationals, and renew, an identity card or passport stating their nationality.
4. The passport shall be valid at least for all Member States of the Union and for countries through which the holder must pass when travelling between Member States. Where the legislation of a Member State does not provide for identity cards to be issued, the period of validity of any passport on being issued or renewed shall be not less than five years.

*Article 6*<sup>22</sup>

*Right of entry*

1. Without prejudice to the provisions applicable to national border controls on travel documents, Member States shall grant Union citizens leave to enter their territory with a valid identity card or passport and shall grant family members, who are not nationals of a Member State, leave to enter their territory with a passport.

No entry visa or equivalent formality may be imposed on Union citizens.

2. Family members who are not nationals of a Member State may only be required to have an entry visa in accordance with Council Regulation (EC) No 539/2001 or, where appropriate, with national legislation. For the purposes of this Directive, possession of a valid residence permit issued by a Member State shall exempt such family members from the requirement to obtain a visa.

---

<sup>22</sup> MD No 3 of 13 June 2003.  
E: reservation on Article 6.

Member States shall accord such persons every facility to obtain the necessary visas. Such visas shall be issued no later than five working days after submission of the application and shall be free of charge.<sup>23</sup>

3. The host Member State shall not place an entry or exit stamp in the passport of family members who are not nationals of a Member State provided that they are in possession of a residence permit.
4. Where a Union citizen or family member who is not a national of a Member State does not have the necessary travel documents or, if required, the necessary visas, the Member State concerned shall, before turning them back, give such persons every opportunity to obtain the necessary documents or have them brought to them within a reasonable period of time or to corroborate or prove by other means that they are covered by the right to freedom of movement.<sup>24</sup>
5. The Member State may ~~only~~ require the person concerned to report his/her presence within its territory within a reasonable and non discriminatory period of time. Failure to comply with this requirement may make the person concerned liable to administrative penalties, which shall be proportionate and non discriminatory.

[Paragraph 6 was moved to Article 6a].

---

<sup>23</sup> **DK/D/E/GR and A** think that the five working days period is too short. DK indicated that in the Common Consular Instructions seven days are foreseen for consultations as far as certain countries are concerned. **The Commission representative** said that a Schengen arrangement could not become an obstacle in the wider context of this Directive. The Commission considers that accelerated procedures could be applied for family members.

<sup>24</sup> **E** requested the deletion of paragraphs 3 and 4.

## Chapter III Right of residence

### Article 6a<sup>25</sup>

#### Right of residence for up to six months

1. Union citizens have the right to reside on the territory of another Member State for a period of up to six months without any conditions or any formalities other than the requirement to hold a valid identity card or passport.
2. The provisions of paragraph 1 shall also apply to family members who are not nationals of a Member State accompanying or joining the Union citizen in possession of a valid passport.

### Article 7

#### Conditions governing right of residence for more than six months

1. All Union citizens shall have the right to reside within the territory of another Member State for a period of longer than six months if they:
  - (a) are engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity or are recipients of services; or<sup>26</sup>
  - (b) have sufficient resources for themselves and their family members not to become an burden on welfare assistance in the host Member State during their stay and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State; or

---

<sup>25</sup> MD No 5 of 13 June 2003.

**D/DK/E/F and A:** scrutiny reservations on this Article because of the extension of the right of residence to six months. **A** suggested six months for Union citizens and three months for third country nationals. **I and P** could not accept such a differentiation and reiterated their support for the Commission proposal.

**UK** would like a reference to the condition of resources to be added. It suggested the wording: "they should not become an unreasonable charge on public finances".

<sup>26</sup> **F/I and L** expressed their concerns about the "recipients of services". They consider this notion to be too vague, although there is sufficient case-law on this issue.

- (c) are enrolled at a private or public establishment, accredited or financed by a Member State on the basis of its legislation or administrative practice, for the principal purpose of following a course of study, including vocational training, have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State and assure the relevant national authority, by means of a declaration or by such alternative means as they may choose that are at least equivalent, that they have sufficient resources to avoid becoming a burden on the social assistance system of the host Member State;  
or
- (d) are family members of a Union citizen who satisfies conditions (a), (b) or (c).

2. The right of residence shall extend to family members who are not nationals of a Member State, where they accompany or join the Union citizen in the host Member State, provided that such Union citizen satisfies the conditions referred to in paragraph 1(a) or (b) or (c). 2.

3.<sup>27</sup> For the purposes of paragraph 1(a), a citizen of the Union who is no longer engaged in an employed or self-employed activity shall retain the status of worker in the following circumstances:

- (a) he/she is temporarily unable to work as the result of an illness or accident;
- (b) he/she is in duly recorded involuntary unemployment and has registered as a job-seeker with the relevant employment office ;

---

<sup>27</sup> **DK and UK:** scrutiny reservations on (b): they wish to introduce a deadline by which the person in involuntary unemployment ceases to be entitled to residence. **The Commission representative** considered that a time limit for (b) was not necessary in conformity with Directive 68/360.

**D** scrutiny reservation on the last part of (c) ("for as long as such entitlement runs") because certain unemployment benefits could be drawn indefinitely.

**The Commission** pointed out that this paragraph was intended to reproduce Article 7 of Directive 68/360. Its purpose was to define the situations in which, even if a person was no longer in paid employment, he must continue to be regarded as fulfilling the conditions of Article 7(1)(a).

- (c) he/she is in involuntary unemployment after completing a fixed-term employment contract of less than a year and has registered as a job-seeker with the relevant employment office. In this case, the status of worker shall be retained for no less than six months. If he/she has acquired entitlement to employment benefits, worker status shall remain for as long as such entitlement runs;
- (d) he/she embarks on vocational training. Unless the person concerned is involuntarily unemployed, retaining worker status shall require the training to be related to previous occupation.<sup>28</sup>

## *Article 8*

### *Administrative formalities for Union citizens*

1. For stays of longer than six months, the host Member State may require Union citizens to register with the relevant authorities. In all cases the Member State shall allow any Union citizens applying to do so to register.

---

<sup>28</sup> **D** submitted a proposal for Article 7 (MD No 2 of 13 June 2003).

Paragraph 3 of this proposal reads as follows:

"3. In derogation of paragraphs 1 and 2 above, only the spouse, registered partner and dependent children shall have the right of residence as family members of a Union citizen meeting the conditions under 1(c)".

**DK, E and F** support the German proposal for 7(3). **A** also supports it, but it wishes to have it limited to third country nationals and to exclude registered partners.



2. The deadline for registration may not be less than six months from the date of arrival. A registration certificate shall be issued on the spot,<sup>29</sup> stating the name and address of the person registering and the date of the registration. Failure to comply with the registration requirement may make the person liable to proportionate and non-discriminatory administrative penalties<sup>30</sup>.
3. For the registration certificate to be issued, Member States may require only that Union citizens to whom point (a) or (b) of Article 7(1) applies present a valid identity card or passport and assure the relevant authority, by means of a declaration<sup>31</sup> or by such equivalent means as they may choose, that they satisfy the conditions laid down therein.

---

<sup>29</sup> **The Greek Presidency** forwarded a proposal for Article 8 (MD No 4 of 13 June 2003). Paragraph 2 of this proposal was as follows:

"2. The deadline for registration may not be less than six months from the date of arrival. A certificate of registration shall be issued **as soon as possible and not later than a month after the date of application**, stating the name and address of the person registering and the date of the registration. Failure to comply with the registration requirement may make the person liable to proportionate and non-discriminatory **administrative penalties**."

**Most delegations** supported this proposal. **D/DK/E and UK** would prefer a longer period (the UK suggested six months). **F/I/P and S** supported the Commission proposal, considering that verification of documentary evidence was not needed, so the registration certificate could be issued on the spot.

<sup>30</sup> **The Danish Presidency** had submitted to the Council the following compromise proposal for a new paragraph to be inserted between paragraphs 4 and 5 of Article 8 of the current text: "*Member States may in specific cases and in cases of misuse control that the citizen of the Union fulfils the conditions laid down in Article 7, paragraph 1, for residing in a Member State. These requirements should not be systematically applied. After granting the registration certificate, Member States may, in specific cases and when there is well-founded doubt on whether Union citizens satisfy the conditions laid down in Article 7, para.1, control if the conditions are still fulfilled. This control should not be carried out systematically*".

**I and P** supported the initial Commission proposal.

**B/GR/E/IRL/L/NL/FIN and UK** would like to maintain a general right to check whether these conditions are fulfilled before granting the registration certificate and have the possibility to check after granting the certificate only in specific cases.

<sup>31</sup> Paragraph 3 of **the Greek Presidency** proposal for Article 8 (MD No 4 of 13 June 2003) was as follows:

"3. For the certificate of registration to be issued, Member States may require only that Union citizens to whom Article 7(1)(a) or (b) applies present a valid identity card or passport and assure the relevant authority, by means of **documentary evidence** they satisfy the conditions laid down therein."

**Certain delegations** prefer to replace the "declaration" by "documentary evidence" as suggested in the above proposal.

4. For the registration certificate to be issued, Member States may require only that Union citizens to whom point (c) of Article 7(1) applies present a valid identity card or passport and evidence of enrolment at an accredited establishment for the principal purpose of following a course of study, including vocational training, and assure the relevant authority, by means of a declaration or by such equivalent means as they may choose, that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on welfare assistance in the host Member State during their stay and that they have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State.
5. Member States may not lay down an amount which they regard as sufficient resources.<sup>32</sup>
6. For the registration certificate to be issued to family members of Union citizens, Member States may require the following documents to be presented:
  - (a) a valid identity card or passport;
  - (b) a declaration attesting to the existence of a family relationship;

---

<sup>32</sup> As far as the definition of a sufficient level of resources is concerned, **D/I and A** think that it is not necessary; **B/DK/E/NL and UK** consider that a sufficient level of resources should be defined. **DK and NL** think that Article 12(2) (resources at, or above, the threshold below which the host Member State may grant social assistance to its nationals) should be applied to all categories of people, apart from students. **B** believes that if Article 12(2) should apply equally to students; it should also be specified that the means of subsistence had to be the person's own resources. **E and UK** think that Member States should be entitled to set the amount of resources they considered sufficient. **GR and I** support the Commission proposal.

- (c) the registration certificate of the Union citizen whom they are accompanying or joining;
- (d) in cases falling under point (b) of Article 2(2), proof that the requirements laid down therein are met;<sup>33</sup>
- (e) in cases falling under Article 3(2), a document issued by the relevant authority in the country of origin or country from which they are arriving certifying that they are dependants of the Union citizen or members of his/her household, or proof of the existence of serious health or humanitarian grounds.<sup>34</sup>

### *Article 9*

#### *Administrative formalities for family members who are not nationals of a Member State*

1. Member States shall issue a residence card to family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State, where the planned stay is for more than six months.

---

<sup>33</sup> Paragraph 6 of **the Greek Presidency** proposal (MD No 4 of 13 June 2003) was as follows:  
 "6. For the certificate of registration to be issued to family members of Union citizens, Member States may require the following documents to be presented:  
 (a) a valid identity card or passport;  
 (b) **a documentary evidence proving the family relationship with the Union citizen;**  
 (c) the registration certificate of the Union citizen whom they accompany or join;  
 (d) in cases falling under Article 2(2)(b), **documentary evidence** that the conditions laid down therein are met;  
 (e) in cases falling under Article 3(2), any document issued by the relevant authority in the country of origin or country from which they are arriving, certifying that they are dependants of the Union citizen or members of his/her household."  
 Certain delegations prefer to replace the "declaration" by "documentary evidence" in points (b) and (d) as suggested in the above proposal.

<sup>34</sup> **Certain delegations** were opposed to the reference to "humanitarian grounds".

2. The deadline for submitting the residence card application may not be less than six months from the date of arrival. However, family members required to have a visa must apply before their visa expires<sup>35</sup>.
- 2a. Family members may not be refused a residence card solely on the grounds that they have no visa or that their visa has expired prior to submission of the application for a residence card.<sup>36</sup>
3. Failure to comply with the requirement to apply for a residence card may make the person concerned liable to proportionate and non-discriminatory administrative penalties.

### *Article 10*

#### *Issuing of residence cards*

1. The right of residence of family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State shall be evidenced by the issuing of a document bearing the words "residence card of a family member of an Union citizen" no later than six months from the date on which they submit the application. A certificate of proof of application for a residence card of a family member of a Union citizen shall be issued on the spot.
- 2.<sup>37</sup> For the residence card to be issued, Member States shall require presentation of the following documents:
  - (a) a valid identity card or passport;
  - (b) a document proving the family relationship;

---

<sup>35</sup> **DK and A:** scrutiny reservation on the six-month deadline.  
**A** considered that residence without a visa for up to 6 months would be in contravention with international agreements. **The Commission representative** said that this provision covered the family members of EU citizens who, as such, were covered by Community law, rather than third country nationals.

<sup>36</sup> **I:** reservation. This new paragraph 2a is contradictory with paragraph 2: on one hand, there is the obligation to apply for a residence card before the expiry of the visa but on the other hand the residence card cannot be refused because of the lack of a visa. **E:** reservation. **The Commission** thinks that there could be a penalty for not applying for a residence card.

<sup>37</sup> **E:** reservation; it wants a visa to be also presented.

- (c) the registration certificate of the Union citizen whom they are accompanying or joining;
- (d) in cases falling under points (b), (c) and (d) of Article 2(2), proof that the requirements laid down therein are met;
- (e) in cases falling under Article 3(2), a document issued by the relevant authority in the country of origin or country from which they are arriving certifying that they are dependants of the Union citizen or members of his/her household, or proof of the existence of serious health or humanitarian grounds.

*Article 11*

*Validity of the residence card*

1. The residence card provided for by Article 10(1) shall be valid for at least five years from the date of issue <sup>38</sup>.
2. The validity of the residence card shall not be affected by temporary absences not exceeding six months at a time, or by absences of a longer duration for compulsory military service or for pregnancy and childbirth, or by absences of a maximum of one year at a time for important reasons such as serious illness, study or vocational training, or a work assignment in another Member State or a third country. <sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> **DK, D, A and FIN:** scrutiny reservations. They want the length of validity of the card to be left to Member States' discretion. **The Commission** took note but is unable to accept a text, which leads to different systems in the Member States.

<sup>39</sup> **A number of delegations (DK, GR, A and UK)** support the one-year period for childbirth, whereas **I/ FIN and S** express would prefer a longer period of time. **E** could consider a period longer than one year, but a specified one.  
**F:** scrutiny reservation.

## Article 12

### *Retention of the right of residence by family members in the event of death or departure of the Union citizen*

1. Without prejudice to the second subparagraph, the Union citizen's death or departure from the host Member State shall not affect the right of residence of his/her family members who are nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the persons concerned must themselves meet the requirements laid down in points (a), (b), (c) or (d) of Article 7(1).

- 2.<sup>40</sup> Without prejudice to the second subparagraph, the Union citizen's death shall not entail loss of the right of residence of family members dependent on him/her who are not nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the right of residence of the persons concerned shall remain subject to the requirement that they are engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity or that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become dependent on welfare assistance in the host Member State for the duration of their stay and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State, or that they are members of the family, already constituted in the host Member State, of an applicant satisfying these requirements.

Those resources shall be deemed sufficient where they are at least at the threshold below which nationals of the host Member State become eligible for welfare assistance. Where this criterion is not applicable, the applicant's resources shall be deemed sufficient where they are at least equivalent to the minimum social security pension paid by the host Member State.

---

<sup>40</sup> **D and UK** : scrutiny reservations. They wish the condition of a two-year stay in the host Member State before death to be added.

3. The Union citizen's departure from the host Member State or his/her death shall not entail loss of the right of residence of his/her children or of the parent who has actual custody of the children, irrespective of nationality, if the children reside in the host Member State and are enrolled at an educational establishment, at secondary or post-secondary level, for the purpose of studying there, until the completion of their studies.<sup>41</sup>

*Article 13*<sup>42</sup>

*Retention of the right of residence of family members  
in the event of divorce or annulment of marriage or termination of partnership*

1. Without prejudice to the second subparagraph, divorce, annulment of marriage, or termination of the partnership or relationship referred to in point 2(b) of Article 2 shall not affect the right of residence of a Union citizen's family members who are nationals of a Member State.

Before acquiring the right of permanent residence, the persons concerned must meet the conditions provided for in points (a), (b), (c) or (d) Article 7(1).

2. Without prejudice to the second subparagraph, divorce, annulment of marriage, or termination of the duly attested partnership or relationship referred to in point 2(b) of Article 2 shall not entail loss of the right of residence of a Union citizen's family members who are not nationals of a Member State where:
  - (a) prior to initiation of the divorce or annulment proceedings or termination of the duly attested partnership or relationship referred to in point 2(b) of Article 2, the marriage, partnership or the relationship has lasted at least two years<sup>43</sup>, including one year in the host Member State; or
  - (b) by agreement between the spouses or partners referred to in point 2(b) of Article 2 or by

---

<sup>41</sup> **DK/GR/E/I/IRL/A and P:** scrutiny reservations. They want the words "until the completion of their studies" to be deleted.

<sup>42</sup> **UK:** reservation. It wishes the deletion of Article 13.

<sup>43</sup> **IRL, L and NL:** scrutiny reservation on the reduction of the length of marriage to two years..  
**L and A:** reservation on the inclusion of unmarried partners or registered partners.

court order, the spouse or partner<sup>44</sup>, not being a national of a Member State, has custody of the citizen's children; or

- (c) this is warranted by particularly difficult circumstances, is essential for humanitarian reasons or serves the public interest.
- (d) by agreement between the spouses or by court order, the spouse, not being an EU national, has the right of access to a minor child, provided that the court has ruled that such access must be in the Member State, and for as long as is required.<sup>45</sup>

Before acquiring the right of permanent residence, the right of residence of the persons concerned shall remain subject to the requirement that they are engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity or that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the host Member State for the duration of their stay and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State, or that they are members of the family, already constituted in the host Member State, of an applicant satisfying these requirements.

The sufficient resources referred to in the second subparagraph shall be as defined in the third subparagraph of Article 12(2).

Article 13a<sup>46</sup>

*Retention of the right of residence*

1. The right of residence foreseen in Articles 7, 12 and 13 shall continue as long as the beneficiaries of this right meet the conditions set out therein.

---

<sup>44</sup> **IRL and A:** reservation on the addition of unmarried or registered partners.

<sup>45</sup> Provisions under (c) and (d) were proposed by **GR** and most delegations have accepted them. **NL:** would prefer the following combination: keeping (c) as it stands in the amended Commission proposal ("such as physical abuse within the family, or on humanitarian grounds") and (d) as it stands in the Greek proposal.

<sup>46</sup> MD No 6 of 13 June 2003. This text was welcomed by delegations and will be further discussed in the Working Party.



An expulsion measure may in no case become the automatic consequence of recourse to social assistance.

As long as beneficiaries of the right of residence do not become an unreasonable burden on the public finances of the host Member State:

- the right of residence foreseen in article 6bis as well as the right of recipients of services foreseen in article 7 1a) shall not be affected.
  - the condition of resources laid down in articles 7, 12 and 13 will be considered to be complied with.
2. An expulsion measure may not be adopted against a job seeker, persons engaged in a gainful activity in an employed or self-employed capacity or to their family members.

*Article 13b*<sup>47</sup>

*Procedural safeguards in the event of removal for administrative reasons*

1. The procedures provided for by Articles 28 and 29 shall apply by analogy to all decisions on expulsion taken by the host Member State against Union citizens and their family members on grounds other than public policy, public security or public health.
2. Expiry of the identity card or passport on the basis of which the person concerned entered the host Member State and was issued with a registration certificate or residence card shall not constitute a ground for expulsion from the territory. (Former paragraph 3 of Article 25)
3. The host Member State may not impose a ban on entry in the context of an expulsion decision to which paragraph 1 applies.

---

<sup>47</sup> MD No 6 of 13 June 2003.  
D: reservation on paragraph 3.

**Chapter IV**  
**Right of permanent residence**

**SECTION I**

**ELIGIBILITY**

*Article 14*

*General rule for EU citizens and their family members*

1. Union citizens <sup>48</sup> who have resided legally for a continuous period of four years <sup>49</sup> in the host Member State shall have the right of permanent residence there. The right shall not be subject to the conditions provided for in Chapter III.
2. Paragraph 1 shall apply also to family members who are not nationals of a Member State and have resided with the Union citizen in the host Member State for four years <sup>50</sup>.
- 2(a). Continuity of residence shall not be affected by temporary absences not exceeding a total of six months a year or by longer absences not exceeding twelve months at a time for important reasons such as compulsory military service, serious illness pregnancy and childbirth, study or vocational training, or a work assignment in another Member State or a third country.
3. Once acquired, the right of permanent residence shall be lost only through absence from the host Member State for a period exceeding two consecutive years. <sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> **DK/NL/A and FIN:** scrutiny reservations. They think that students should not be covered by this provision. **The Commission** sees no reason to exclude students from enjoying the right of permanent residence. **GR and I** support the Commission position.

<sup>49</sup> **DK/D/GR/NL and A** have a preference for a period of five years.  
**B/E/F/IRL/I/ P/FIN/S and UK** are in favour of a period of four years.

**L:** scrutiny reservation, but could agree with five years.

<sup>50</sup> **D/NL and A:** scrutiny reservations. The period should be aligned on that provided for in the proposal on the status of long-term residents who are third-country nationals. **Cion:** there is no contradiction between the two proposals, since an EU citizen's family members are expressly excluded from that other proposal. It indicates that the text should be construed as referring to continuous residence.

<sup>51</sup> **DK** requests a period shorter than two years.

*Article 15*<sup>52</sup>

*Exemptions for persons no longer working in the host Member State  
and their family members*

1. By way of derogation from Article 14, the right of permanent residence in the host Member State shall be enjoyed before completion of a continuous period of four years of residence by:
  - (a) employed or self-employed persons who, at the time they stop working, have reached the age laid down by the law of that Member State for entitlement to an old age pension or who cease paid employment to take early retirement, provided that they have been working in that State for at least the preceding twelve months and have resided there continuously for more than three years.

If the legislation of the Member State does not accord the right to an old age pension to certain categories of self-employed persons, the age condition shall be deemed to have been met once the person concerned has reached the age of 60;

- (b) employed or self-employed persons who have resided continuously in the Member State for more than two years and cease to work there as a result of permanent incapacity to work.

If such incapacity is the result of an accident at work or an occupational disease entitling the person concerned to a benefit payable in full or in part by an institution in that Member State, no condition shall be imposed as to length of residence;

- (c) employed or self-employed persons who, after three years of continuous employment and residence in the Member State, work in an employed or self-employed capacity in another Member State, while retaining their place of residence in the first Member State, to which they return, as a rule, each day or at least once a week.

---

<sup>52</sup> **F:** scrutiny reservation on Art. 15, subject to a closer examination of the amendments to existing law.

For the purposes of entitlement to the rights referred to in points (a) and (b), periods of employment spent in the other Member State shall be treated as having been spent in the host Member State.

Periods of involuntary unemployment duly recorded by the relevant employment office, periods not worked for reasons not of the person's own making and absences from work or cessation of work due to illness or accident shall be regarded as periods of employment.

2. The conditions as to length of residence and employment laid down in point (a) of paragraph 1 and the condition as to length of residence laid down in point (b) of paragraph 1 shall not apply if the worker's spouse or partner as referred to in point 2(b) of Article (2) is a national of the host Member State or has lost the nationality of that State by marriage to that worker.
3. Irrespective of nationality, the family members of an employed or self-employed worker who has acquired the right of permanent residence on the basis of paragraph 1 shall have the right of permanent residence in the host Member State.<sup>53</sup>
- 4.<sup>54</sup> The family members of employed or self-employed persons who die while still working but before acquiring permanent residence status in the host Member State on the basis of paragraph 1 shall have the right of permanent residence there, on condition that:
  - (a) the employed or self-employed person had, at the time of death, resided continuously on the territory of that Member State for one year<sup>55</sup>; or
  - (b) the death resulted from an accident at work or an occupational disease; or
  - (c) the surviving spouse lost the nationality of that State following marriage to the worker.

---

<sup>53</sup> **NL and A:** scrutiny reservations, given the effect of this provision, which grants family members a right of permanent residence without requiring any previous right of residence.

<sup>54</sup> **A:** scrutiny reservation on paragraph 4.

<sup>55</sup> **D and NL:** scrutiny reservations because "one year" is too short a period; they prefer the two-year period laid down in existing law. **UK:** two years immediately preceding death are necessary in light of the judgement of the ECJ in C-257/00.

## Article 16

### *Acquisition of the right of permanent residence by certain family members who are not nationals of a Member State*

Without prejudice to Article 15, the family members of a Union citizen to whom Articles 12(2) and 13(2) <sup>56</sup> apply who satisfy the conditions laid down therein shall acquire the right of permanent residence after residing legally for a continuous period of four years<sup>57</sup> in the host Member State.

## Section II

### Administrative formalities

## Article 17 <sup>58</sup>

### *Permanent residence certificate for EU citizens*

1. Member States shall issue Union citizens entitled to permanent residence, after having verified duration of residence, with a permanent residence certificate upon application<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> **UK:** reservation on the reference to Article 13(2), since it wanted Article 13 deleted (see footnote 42).

<sup>57</sup> **D:** reservation. Its reservation on Article 14 is valid for all Articles providing for a period of four years.

<sup>58</sup> MD 1 (revised) of 23-24 April 2003. **IRL/GR and A:** scrutiny reservation on this text.

**The Spanish delegation** put forward the following proposal for this Article:

*" Union citizens entitled to permanent residence shall not be subject to any administrative formality. However, at the request of a Union citizen who attests by any means of proof to be entitled to permanent residence, Member States shall issue the applicant with a certificate of permanent residence."*

**D, IRL, F, I, A and UK** were in favour of this proposal. **DK, GR, L, NL and S:** scrutiny reservations because they prefer the original Commission proposal but they think that the Spanish proposal is interesting so they are going to examine it closer. **B:** reservation.

<sup>59</sup> **DK/L/NL and UK** wish also to verify whether conditions were met during the residence, and not only its duration.

**IRL and F** would like Member States to have the option to issue the permanent residence certificate.

2. The permanent residence certificate shall be issued as soon as possible and not later than a month after the date of application <sup>60</sup>.

*Article 17 a<sup>61</sup>*

*Permanent residence card for family members  
who are not nationals of a Member State*

1. Member States shall issue family members who are not nationals of a Member State entitled to permanent residence with a permanent residence card within six months of the submission of the application. The permanent residence card shall be valid indefinitely.
2. The application for a permanent residence card must be submitted before the first residence card expires.  
  
Failure to comply with the requirement to apply for a residence card shall render the person concerned liable to proportionate and non-discriminatory administrative penalties.
3. Breaks in residence not exceeding two years at a time shall not affect the validity of the permanent residence card.

*Article 18*

*Continuity of residence*

- 1.<sup>62</sup> Continuity of residence may be attested by any means of proof in use in the host Member State.

---

<sup>60</sup> **S and IRL** : scrutiny reservations. **F**: reservation on the deadline.

<sup>61</sup> MD 1 (revised) of 23-24 April 2003 This text was welcomed by delegations and will be further discussed in the Working Party.

<sup>62</sup> **NL and UK**: scrutiny reservations.

**UK** would like paragraph 1 to be worded as follows: "continuity of residence, under this Directive,...".

2. Continuity of residence is broken by any removal decision duly taken against the person concerned, except where enforcement of the decision is deferred.

**CHAPTER V**  
**Provisions common to the right of residence**  
**and the right of permanent residence**

*Article 19*

*Territorial scope*

The right of residence and the right of permanent residence shall cover the whole territory of the Member State. Member States may impose territorial restrictions on the right of residence and the right of permanent residence only where the same restrictions apply to their own nationals.<sup>63</sup>

*Article 20*

*Related rights*

Irrespective of nationality, the family members<sup>64</sup> of a Union citizen who have the right of residence or the right of permanent residence in a Member State shall be entitled to engage in gainful activity there, in an employed or a self-employed capacity.

---

<sup>63</sup> **S:** reservation (it has concerns about military zones).

<sup>64</sup> **DK/D/E and A :** scrutiny reservations on the definition of "family members" in Article 2. Family members' access to the labour market should not go beyond the "acquis communautaire": spouse and minor or dependent children (Regulation No 1612/68, Art. 11).

*Article 21* <sup>65</sup>

*Equal treatment*

1. All Union citizens residing on the territory of the host Member State shall enjoy equal treatment with the nationals of that country within the scope of the Treaty.  
The benefit of this right shall be extended to family members who are not nationals of a Member State and who enjoy the right of residence or permanent residence.  
If the Union citizen who resides in the host Member State and is engaged in gainful activity in another Member State is entitled to a benefit of the same nature and having a comparable object in both Member States, he shall obtain this benefit with priority in the Member State where the activity is carried out.
  
2. By way of derogation from paragraph 1, the host Member State shall not be obliged to confer entitlement to social assistance during the first six months of residence, nor shall it be obliged to grant maintenance aid for studies that consist in student grants or student loans prior to acquisition of the right of permanent residence, to persons having the right of residence who have come to the country to study other than those engaged in gainful activity in an employed or self-employed capacity, those who maintain worker status or the members of their families.

---

<sup>65</sup> MD No 6 of 13 June 2003. This text was welcomed by delegations and will be further discussed in the Working Party.



## Article 22

### *General provisions concerning residence documents*

- 1<sup>66</sup>. Possession of a registration certificate, of a permanent residence certificate, of a certificate attesting submission of an application for a family member residence card, or of a permanent residence card, may under no circumstances be made a precondition for the exercise of a right or the completion of an administrative formality, as entitlement to rights may be attested by any other means of proof<sup>67</sup>.
2. All documents mentioned in paragraph 1 shall be issued free of charge or for a charge not exceeding that imposed on nationals for the issuing of similar documents.

## Article 23<sup>68</sup>

### *Checks by the authorities*

Member States may carry out checks on compliance with any requirement deriving from their national legislation for non-nationals always to carry their registration certificate or residence card, provided that the same requirement applies to their own nationals as regards their identity card.

In the event of failure to comply with this requirement, Member States may impose the same penalties as those imposed on their own nationals for failure to carry their identity card.

*[Article 24 has become new Article 13a]*

---

<sup>66</sup> MD 1 (revised) of 23-24 April 2003.

**DK:** scrutiny reservation. It thinks that a different arrangement would be necessary for family members who are third country nationals.

<sup>67</sup> **D/NL and A:** scrutiny reservations on the "registration certificate".

<sup>68</sup> **DK:** scrutiny reservation.

**Chapter VI**  
**Restrictions on the right of entry and the right of residence on grounds  
of public policy, public security or public health**

*Article 25*

*General principles*

1. This Chapter shall apply to any decision restricting the freedom of movement of Union citizens and their family members, irrespective of nationality, on grounds of public policy, public security or public health. These grounds shall not be invoked to serve economic ends.
  
2. Measures taken on grounds of public policy or public security shall comply with the principle of proportionality and shall be based exclusively on the personal conduct of the individual concerned. Previous criminal convictions shall not in themselves constitute grounds for taking such measures.

The personal conduct of the individual concerned must represent a genuine, present and sufficiently serious threat affecting one of the fundamental interests of society. Justifications that are isolated from the particulars of the case or that rely on considerations of general prevention shall not be accepted.

Personal conduct may not be considered a sufficiently serious threat unless the Member State concerned takes serious enforcement measures against the same conduct on the part of its own nationals.

*[Former paragraph 3 has become new paragraph 2 of Article 13b]*

3. When issuing the registration certificate or residence card, and not later than six months from the date of arrival of the person concerned on its territory, the host Member State may, should it consider this essential, request the Member State of origin and, if need be, other Member States to provide information concerning any previous police record the Union citizen or family member may have. Such enquiries shall not be made as a matter of routine. The Member State consulted shall give its reply within two months <sup>69</sup>.
4. The Member State which issued the passport or identity card shall allow the holder of the document to re-enter its territory without any formality even if the document is no longer valid or the nationality of the holder is in dispute.
- 5a. Member States shall notify the Commission of any decision to remove Union citizens or their family members. <sup>70</sup>

*Article 26* <sup>71</sup>

*Protection against expulsion*

1. Before taking an expulsion decision on grounds of public policy or public security, the host Member State shall take account of considerations such as how long the individual concerned has resided on its territory, his/her age, state of health, family and economic situation, social and cultural integration into the host country and the extent of his/her links with the country of origin.

---

<sup>69</sup> E does not want the six months limit to be mentioned.

I : considers this provision too strict and thinks that it could be deleted.

**UK:** reservation. It considers that there are risks, because somebody could wait for the six months to expire before applying. It is supported by **DK and S**.

<sup>70</sup> **All delegations** are against paragraph 5a.

<sup>71</sup> MD 2 of 23-24 April 2003 (Compromise proposal submitted by the Greek Presidency).

**A:** scrutiny reservation.

2. A host Member State may not take an expulsion decision, safe on serious grounds of public policy or public security, against EU citizens or their family members, irrespective of nationality, who have the right of permanent residence on its territory.
  
- 3.<sup>72</sup> In any case, an expulsion decision may not be taken against EU citizens or their family members, irrespective of nationality, if they:
  - have resided in the host Member State for ten consecutive years, safe if the decision is based on imperative grounds of public security; or
  - are minor; or
  - were born on the territory of the host Member State, where they resided all their life, apart from temporary absences due to military obligations or studies, not exceeding six years in total.

*Article 27*<sup>73</sup>

*Public health*

1. The only diseases justifying measures restricting freedom of movement within the territory of a Member State shall be the diseases subject to quarantine listed in International Health Regulation No 2 of the World Health Organisation of 25 May 1951 and other infectious diseases or contagious parasitic diseases if they are the subject of protection provisions applying to nationals of the host Member State.<sup>74</sup>
  
2. Diseases occurring after a six-month period from the date of arrival shall not constitute grounds for removal from the territory.

---

<sup>72</sup> **DK/D/E/GR/S and UK:** reservations. **UK supported by DK and D,** thinks that this paragraph is not necessary since this matter is dealt with in paragraph 1.

<sup>73</sup> **L :** scrutiny reservation on Article 27.

<sup>74</sup> **DK and A :**scrutiny reservations on Article 27(1).

3. Where there are serious indications that it is necessary, Member States may, within six months of the date of arrival, require persons entitled to the right of residence to undergo, free of charge, a medical examination to certify that they are not suffering from any of the conditions referred to in paragraph 1. Such medical examinations may not be required as a matter of routine.

### *Article 28*<sup>75</sup>

#### *Notification of decisions*

1. The persons concerned shall be notified in writing of any decision<sup>76</sup> taken under Article 25(1), such that they are able to comprehend its content and the implications for them.
2. The persons concerned shall be informed, precisely and in full, of the public policy, public security or public health grounds on which the decision taken in their case is based, unless this is contrary to the interests of State security.
3. The notification shall specify the court or administrative authority with which the person concerned may lodge an appeal, the time limit within which any action must be taken and, where applicable, the time allowed for the person to leave the territory of the Member State. Save in duly substantiated cases of urgency<sup>77</sup>, the time allowed to leave the territory shall be not less than thirty days from the date of notification.

### *Article 29*<sup>78</sup>

#### *Procedural safeguards*

1. The persons concerned shall have access to judicial and, where appropriate, administrative redress procedures in the host Member State to appeal against any decision taken against them

---

<sup>75</sup> L: scrutiny reservation on Article 28.

<sup>76</sup> S requested that any decision be accompanied by a translation.

<sup>77</sup> E would like the term "urgency" to be deleted and would prefer fifteen days but could accept thirty days. NL would like to change thirty days into one month or four weeks.

<sup>78</sup> DK/IRL/L and A: scrutiny reservations regarding Article 29. IRL is concerned particularly about paragraphs 1 and 3 since in Ireland there is a different system.

on the grounds of public policy, public safety or public health.

2. This decision shall not, save in cases of urgency, be taken by the administrative authority until the matter has been referred to a competent authority in the host Member State other than the authority qualified to take the decision referred to in paragraph 1, before which the person concerned shall be allowed, should he/she so request, to put their case in person, unless this is contrary to considerations of State security, or to be assisted or represented in the proceedings in the manner provided for by national legislation.<sup>79</sup>
3. Where the appeal against the expulsion decision is accompanied by an application to suspend enforcement, actual removal from the territory may not take place until such time as a decision has been taken on the appeal.<sup>80</sup>
4. The court dealing with the case shall review not only the legality of the decision, but also the facts and circumstances on which the proposed measure is based.<sup>81</sup> It shall also check that the decision is not disproportionate, in particular as to the requirements laid down in Article 26.
5. Member States may exclude the individual concerned from their territory pending the trial, but they may not prevent the individual from appearing in person at the trial.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> **DK and P:** scrutiny reservations. They consider that paragraph 2 should be deleted. Further to remarks made by certain delegations on the red tape involved in such a procedure, **the Commission representative** answered that the deletion of this clause could only be contemplated if the wording of paragraphs 3 and 4 remained unchanged.

<sup>80</sup> **E:** reservation on this provision.

<sup>81</sup> **B/DK/IRL and A:** scrutiny reservations as regards the review by the court of the facts and circumstances, since this is incompatible with their national law according to which the court had jurisdiction only to review the legality of the decision. The **Council Legal Service** reminded that this originated from Article 6 of the European Convention of Human Rights.

<sup>82</sup> **DK/A/S and UK:** scrutiny reservation on the obligation imposed on Member States to allow into their territory a person refused leave to enter or expelled. **The Commission** thinks that this is an important point as it concerns respect for the rights of the defence.

**F and S** suggest adding "save on grounds of national security".

*Article 30*

*Duration of exclusion orders*

1. Member States may not issue orders excluding persons covered by this Directive from their territory for life <sup>83</sup>.
  
2. Persons excluded on grounds of public policy, public security or public health, may submit an application for lifting of the exclusion order after a reasonable period, depending on the circumstances, and in any event after two years from notification of the final exclusion order, validly adopted in accordance with Community law, by putting forward arguments to establish that there has been a material change in the circumstances which justified the decision ordering their exclusion.

The Member State concerned shall reach a decision on this application within six months of its submission. <sup>84</sup>

3. The persons referred to in paragraph 2 shall have no right of access to the territory of the Member State concerned while their application is being considered.

*Article 31* <sup>85</sup>

*Expulsion as a penalty or legal consequence*

Expulsion orders may not be issued by the host Member State as a penalty or legal consequence of a custodial penalty, unless they conform to the requirements of Articles 25, 26, 27 and 30(1).

---

<sup>83</sup> **DK and S:** reservations.

<sup>84</sup> **B/DK/GR/IRL and UK:** scrutiny reservations.

**P and UK** think that the deadline is too short. **GR** prefers three years. **DK** favours adapting the time limit to the seriousness of the offence/crime.

**The Commission** undertook to precise the type of appeal open against a negative decision.

<sup>85</sup> **DK :** reservation on Article 31.

### *Article 31a*

#### *Check prior to expulsion*

Before enforcing an expulsion order, the Member State shall check that the individual concerned is currently and genuinely a threat to public policy or public security and shall assess whether there has been any change in the circumstances since the expulsion decision was taken <sup>86</sup>.

## **Chapter VII**

### **Final provisions**

### *Article 32*

#### *Publicity*

Member States shall disseminate information concerning the rights and obligations of Union citizens and their family members, on the subjects covered by this Directive, particularly by means of awareness-raising campaigns conducted through national and local media and means of communication.

### *Article 33*

#### *Penalties*<sup>87</sup>

Member States shall lay down the penalties applicable to breaches of national rules adopted for the implementation of this Directive and shall take the measures required for their application. The penalties laid down shall be effective and proportionate. Member States shall notify the Commission of these provisions not later than the date specified in Article 37 and as promptly as possible in the case of any subsequent changes.

---

<sup>86</sup> **DK and S:** scrutiny reservations. **S** suggested deleting this Article.

<sup>87</sup> **DK and D:** scrutiny reservations. They would like to make it clearer that these are administrative penalties.



*Article 33 a*

This Directive shall not affect measures on social security taken in accordance with the EC Treaty<sup>88</sup>.

*Article 34*

*More favourable national provisions*

The provisions of this Directive shall not affect any laws, regulations or administrative provisions laid down by a Member State which would be more favourable to the persons covered by this Directive.

*Article 35*

*Repeals<sup>89</sup>*

1. Articles 10 and 11 of Regulation (EEC) No 1612/68 are deleted with effect from 1 July 2005.<sup>90</sup>
2. Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC are repealed with effect from 1 July 2005.

---

<sup>88</sup> MD 7 of 23-24 April 2003.

**IRL and UK:** scrutiny reservations.

<sup>89</sup> **The Commission representative** said that Regulation No 1251/70, though not referred to in this Article, would be repealed once the Directive was adopted, as stated in the explanatory memorandum.

**FIN:** scrutiny reservation on the texts to be repealed.

<sup>90</sup> **Several delegations** suggested that a period (e.g. 2 years suggested by **S**) be set instead of a fixed date. **The Commission representative** insisted on a fixed date (to be set later). **The Council Legal Service** suggested that fixing a deadline would be better than a fixed date especially when there is co-decision. The Presidency undertook to reflect on it taking into consideration Article 254 EC Treaty.

## *Article 36*

### *Report*

No later than 1 July 2008 <sup>91</sup>, the Commission shall submit a report on the application of this Directive to the European Parliament and the Council, together with any necessary proposals. The Member States shall provide the Commission with the information needed to produce the report.

## *Article 37*

### *Transposal*

1. Member States shall adopt and publish the provisions necessary to comply with this Directive by 1 July 2005. They shall forthwith inform the Commission thereof.

They shall apply such provisions from 1 July 2005.<sup>92</sup>

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or shall be accompanied by such a reference at the time of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the provisions of national law which they adopt in the field governed by this Directive.

## *Article 38*

### *Entry into force*<sup>93</sup>

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

---

<sup>91</sup> Three years from the date to be set in Article 37.

<sup>92</sup> Same comment regarding the date as for Article 35 (see footnote 89).

<sup>93</sup> **DK, D and A:** scrutiny reservations on this Article.

*Article 39*

*Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the European Parliament*

*The President*

*For the Council*

*The President*

---



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION

Brussels, 28 November 2003

DOCUMENT PARTIALLY  
ACCESSIBLE TO THE PUBLIC

15143/03

LIMITE

MIGR 103

PUBLIC

#### OUTCOME OF PROCEEDINGS

---

of : Working Party on Migration and Expulsion  
on : 11 and 12 November 2003  
No. prev. doc. : 12623/02 MIGR 89 COM (2002) 548 final  
Subject : Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service

---

At the meeting of the Working Party held on 11 and 12 November 2003 the Commission presented the above Proposal.

Welcoming the above Proposal; delegations made some preliminary general remarks.

**DELETED** pointed out that it would prefer that its scope is focused on the students rather than including in the same document different categories of persons, such as unremunerated trainees and volunteers, who have few common elements among them and for whom is difficult to reach a common definition.

Furthermore, **this delegation** underscored that, in accordance with its national legislation, it is not allowed for a third country national to enter **DELETED** exclusively as a trainee for the purpose of unremunerated vocational training. For this reason it entered a reservation to the provisions concerning this category of persons.

This **delegation** also asked for some clarification in respect of the provisions about pupils, who, according to it, tend to exchange more visits among the Member States, rather than participating to secondary full programmes. As regards the volunteers, **DELETED** wondered, - given that they consist of a very small group in Europe and their sometimes unclear status- if it would be worthwhile to include them in the scope of the Directive.

**DELETED** considering the general outlook of the Proposal as very positive entered however a reservation on the category of unremunerated trainees for vocational training, who should be more clearly distinguished from students.

**DELETED**, pointing out that the remarks set out by **DELETED** reflect its own position too and entering a general scrutiny reservation on the whole Proposal, drew attention also to the fact that, according to its national legislation, pupils from third countries are covered by visas throughout their exchange programmes.

**DELETED** entered a general scrutiny reservation on the categories of unremunerated trainees for vocational training and volunteers pointing out that an in-depth discussion is needed.

**DELETED** also stressed that the definition of the categories of unremunerated trainees for vocational training and volunteers needs to be clarified. **DELETED** also entered a general Parliamentary scrutiny reservation on the whole Proposal.

**DELETED** reserved its position on this Proposal. In particular **this delegation**, pointed out that on the basis of the system applied in **DELETED**, in order to enter for the purposes described in the Proposal, the third country national concerned would need a visa, rather than a residence permit.

**DELETED** felt that the Directive is unnecessarily detailed in some parts. It also wondered how the clause of the Proposal for the right of the Member States to adopt or maintain more favourable provisions for the persons to whom it applies could comply with the obligatory rules which the above Proposal contains.

**DELETED** stressed that mixing up students with of unremunerated trainees for vocational training and volunteers should be avoided. It entered a reservation on the provisions in regard to unremunerated trainees for vocational training.

**DELETED** stressed that - likewise **DELETED** – it would issue first an entry visa and then an authorisation to stay instead of residence permit to third country nationals who enter for the purpose of studies.

After this exchange of views, the Working Party started and completed the first reading of the above Proposal.

The text of the entire draft Directive is set out below, with the comments and reservations of the delegations in the footnotes.

---

Proposal for a

## COUNCIL DIRECTIVE

on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service<sup>1</sup>

### Chapter I

#### General Provisions

##### *Article 1: Subject-matter*

The purpose of this Directive is to determine:

- a) the conditions for entry and residence<sup>2</sup> of third-country nationals in the territory of the Member States for a period exceeding three months for the purpose of studies, vocational training or voluntary service;<sup>34</sup>
- b) rules concerning the procedures for issuing residence permits<sup>5</sup> allowing third-country nationals to enter and reside in the Member States for those purposes.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a general scrutiny reservation on the whole draft Directive. Furthermore, it suggested changing the title to *...for the purposes of general and vocational training*, thus covering with the term *general* the notion of studies at all levels and volunteerism.

<sup>2</sup> **Cion** wondered if the words *conditions for entry and residence* should be replaced by *conditions on admission*. This issue needs to be further considered.

<sup>3</sup> **DELETED** suggested the mention of pupils in this provision. **Cion** pointed out the term *studies* in the provision covers pupils too. Moreover, **DELETED** expressed some concerns on the mixing of different categories of persons in the same text.

<sup>4</sup> **DELETED** entered a reservation on the concepts of vocational training and voluntary service. **DELETED** entered a scrutiny reservation on the whole point a. **Cion** pointed out that the Member States won't be obliged to change their national systems if the latter do not provide for vocational training regimes for third country nationals.

<sup>5</sup> According to **DELETED**, this provision should clearly refer to the fact that the person concerned should possess a visa in order to enter for the purposes referred to in this draft Directive. **DELETED** entered a reservation on the provision, stressing that in accordance with their national legislation, the third country nationals concerned need to be issued a visa rather than a residence permit for such purposes.. In this context **DELETED**, suggested using the term *authorisation for stay* instead of *residence permit*. **DELETED**, supported by **DELETED**, pointed out that obtaining a visa is a prerequisite for the above persons in order to apply for residence permit. **Cion** recalled Article 17, which provides for the issue of visas in the Member States which require it. **DELETED** underscored that it is not possible to ask the competent authorities to facilitate the issue of a first entry visa for the third country nationals concerned, by reason of the possibility to issue a resident permit for them.

## Article 2: Definitions<sup>1</sup>

For the purposes of this Directive:

- a) “third-country national” means any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;
- b)<sup>2</sup> “student” means a third-country national admitted<sup>3</sup> to reside in the territory of a Member State to pursue a course of study<sup>4</sup> in an establishment of higher or professional<sup>5</sup> education;
- c) “course of study” means a full-time<sup>6</sup> course leading to a diploma, certificate or other qualification, up to and including a doctoral degree, or a preparatory year prior to higher education<sup>7</sup>;

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on all definitions. **DELETED** pointed out that the definitions contained in this Article should not refer to national law and practice [points d), f), g), h)], in order to avoid becoming too flexible.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on this point.

<sup>3</sup> **DELETED** wondered whether the applicants to pursue a course of study are also covered by this provision.

<sup>4</sup> **DELETED** suggested the wording *cycle of study* (which covers higher education) rather than *course of studies*.

<sup>5</sup> Noting that in accordance with its national legislation, the term *higher education* includes the notion of *professional education* **DELETED** pointed out that it is not necessary to distinguish between them. **DELETED** entered a reservation and **DELETED** entered a scrutiny reservation on the term *professional education*. **DELETED** wondered whether this term covered secondary as well as higher education.

<sup>6</sup> **DELETED** asked for clarification of the term *full time course*, which might be ambiguous in terms of the amount of hours of course per day and days of course per week. Furthermore, **DELETED**, supported by **DELETED**, pointed out that the length of the preparatory period could be more than one year.

<sup>7</sup> **DELETED** pointed out that instead of a detailed definition it may be better to refer generally to administrative practices. **DELETED** suggested merging points b) and c). **Cion** preferred maintaining a distinction of the two above points especially in view of Article 7.



- d) “school pupil” means a third-country national admitted to reside in the territory of a Member State to follow courses at an accredited<sup>1</sup> establishment of secondary education<sup>2</sup> in the context of an exchange scheme operated by an organisation accredited for the purpose by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice;
- e)<sup>3</sup> “unremunerated trainee” means a third-country national who has been admitted to reside in the territory of a Member State for training without remuneration;
- f)<sup>4</sup> “vocational training” means a full-time course of training for the acquisition or enhancement of vocational skills at a public- or private-sector body accredited or financed by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice or at a public- or private-sector enterprise, culminating in an occupational qualification recognised by a Member State in accordance with its regulations or administrative practice<sup>5,6,7</sup>;
- g) “establishment” means a public or private establishment<sup>8</sup> of higher, vocational or secondary education accredited or financed by a Member State in accordance with its regulations or administrative practice;
- h)<sup>9</sup> “voluntary service scheme” means a programme of activities of practical solidarity operated by a non-profit organisation pursuing objectives of general interest and accredited for the purpose by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice.

---

<sup>1</sup> **DELETED** suggested the term *recognised* instead of *accredited*, which this delegation considered as too narrow.

<sup>2</sup> **DELETED** pointed out that there is no definition of *secondary education* at Community level, wondering whether it should refer to the age of the pupils. Drawing attention that the notion of secondary education to which this Proposal refers is the same used in the SOCRATES Programme, **Cion** did not support the **DELETED** suggestion. **Cion** preferred the reference to national legislation, insofar as in the different systems the level of teaching is not always related to the age.

<sup>3</sup> **DELETED**, entered a scrutiny reservation on this provision since this category of third country nationals could be covered by employment law. Moreover, **DELETED** pointed out that there might be some overlapping among the not clearly distinguished relevant provisions of this Directive, because a third country national could for example be admitted for studies and then turn to unremunerated vocational training or volunteerism. **Cion** pointed out that although the structure among these provisions is rather complex there is no confusion.

<sup>4</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision, asking for a clearer differentiation between unremunerated training under this Proposal and vocational training under employment law.

<sup>5</sup> **DELETED** entered a reservation on this provision since, according to its national legislation, training in private sector is not accepted as vocational training. **DELETED**, supported by **DELETED**, also entered a reservation on the provision, questioning its inclusion in the scope of the Proposal.

<sup>6</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the notion of vocational training as well as on the notion of a *public - or private - sector enterprise*.

<sup>7</sup> **DELETED** suggested adding the following sentence to point f):  
*The vocational training in the framework of which trainees are granted the status of workers, under the national legislation of Member States, do not fall in the category of vocational training in the sense of this Directive.*

<sup>8</sup> **DELETED** entered a reservation related in particular to the words *private establishment*.

<sup>9</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision, questioning the inclusion of this provision to the scope of the Proposal.

### Article 3: Scope<sup>1</sup>

1. The provisions of this Directive apply to third-country nationals, subject to more favourable provisions of:
  - a) bilateral or multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States and one or more third countries; or
  - b) bilateral or multilateral agreements between one or more Member States and one or more third countries.
- 2<sup>2</sup>. This Directive is without prejudice to the right of Member States to adopt or maintain provisions that are more favourable to the persons to whom it applies.
- 3<sup>3</sup>. The provisions of this Directive do not apply to:
  - a) third-country nationals residing in a Member State as asylum-seekers, or under subsidiary forms of protection or under temporary protection schemes;
  - b) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or of law;
  - c) third-country nationals who are members of the family of Union citizens who have exercised their right to free movement in the Community;
  - d) third-country nationals who enjoy long-term resident status in a Member State in accordance with Council Directive [...] of [...] on [...] and exercise their right to reside in another Member State in order to study or receive vocational training.

---

<sup>1</sup> **DELETED** suggested adding the following paragraph 4:

*Member States may determine the conditions of entry and residence of third country nationals who intend to carry out specialisation studies in the field of Medicine, taking into account the situation of their national labour market.*

<sup>2</sup> **DELETED** queried whether the clause concerning more favourable provisions of the Member States, like in other EU legal instruments, should not be inserted in a separate Article other than that of the scope of this Directive.

<sup>3</sup> Feeling that this provision is too detailed **DELETED** entered a scrutiny reservation on paragraph 3.

## Chapter II

### Conditions of entry and residence

#### *Article 4: Principle<sup>1</sup>*

1. Member States may authorise third-country nationals in the categories determined by Articles 6 to 10 to enter and reside in their territory only if a residence permit has been issued by their authorities in accordance with this Directive<sup>2</sup>.
2. A residence permit may be issued under this Directive only if verification of documentary evidence shows that the applicant meets the conditions laid down for issue in Article 5 and whichever of Article 6, 7, 8, 9 or 10 applies to the relevant category.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered scrutiny and linguistic reservations on the whole Article and preferred an optional wording for its provisions.

<sup>2</sup> **DELETED**, entered reservations and **DELETED** entered scrutiny reservations on this provision. These delegations pointed out that their national legislation provide for a two-step procedure: the third country national concerned should be issued a first entry visa, which will be a precondition for the issue of a following residence title. **DELETED** wondered if the Member State concerned is obliged to issue a residence permit where the conditions of this draft Directive are met. **DELETED** suggested that the wording of the Article should be amended in order to clearly state that the authorisation of the third country nationals to enter and reside in the territory of the Member States lies at their discretion. **Cion** took the view that the Member States maintain full discretion at this matter. **DELETED** suggested referring to *authorisation to stay* instead of residence permit.

Noting that, pursuant to their legislation, the students required a visa in **DELETED** and a visa, along with **DELETED**, **DELETED** reiterated their reservations (see footnote 4 on page 4).

*Article 5: General conditions*

1. Member States may issue a residence permit to a third-country national under this Directive only if, in addition to the specific conditions for the category of persons defined in Articles 6, 7, 8, 9 or 10 to which he belongs, he:
  - a) presents a valid passport or equivalent travel documents<sup>1</sup> and, if he is a minor under the domestic law of the host Member State, a parental authorisation for the planned stay;
  - b) has health-care insurance cover for all risks in the host Member State<sup>2</sup>;
  - c) is not regarded as a threat to public policy, public security or public health, and provides the documentary evidence required by the Member State<sup>3</sup>. Public policy or public security grounds shall be based exclusively on the personal conduct of the third-country national concerned<sup>45</sup>;
  - d) provides proof, if the Member State so requests, that he has paid the fee for handling the application on the basis of Article 22 of this Directive.
2. Member States shall facilitate the issuance of the residence permit and such visas as they require for the third-country nationals covered by Articles 6 to 10 who participate in Community programmes enhancing mobility towards or within the European Union.

---

<sup>1</sup> The Working Party agreed to align the wording of this provision with the relevant one in the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (Article 7 paragraph 1 b).

<sup>2</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the provision, preferring an optional text.

<sup>3</sup> **DELETED** suggested deleting the words *and provides the documentary evidence required by the Member State*.

<sup>4</sup> **DELETED** wanted the second sentence on point c to be deleted.

<sup>5</sup> The Working Party decided to align this provision with the relevant one in the Council Directive on the right to family reunification (Article 6 paragraph 1). **DELETED** entered a linguistic reservation on the provision as well as a scrutiny reservation on its last sentence.

*Article 6: Specific conditions for students*

1. Member States may issue a “student” residence permit to a third-country national only if, in addition to the general conditions stipulated in Article 5, he<sup>1</sup>:
  - <sup>2</sup>a) is admitted to an establishment of higher or professional education to follow a full-time course of study. The student may prove that he meets this condition by presenting, among other possibilities, a letter or certificate confirming his definite enrolment, or evidence that he is enrolled subject to a decision on the equivalence of his foreign qualification or passing an entrance test<sup>3,4</sup>;
  - <sup>5</sup>b) provides evidence by any lawful means<sup>6</sup> that during his stay he will have sufficient resources to cover his subsistence, study and return travel costs. The Member States shall publish<sup>7</sup> the minimum monthly resources required in terms of the resources which a person<sup>8</sup> pursuing studies on their territory must generally have, without prejudice to individual examination of each case<sup>9,10</sup>;

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a linguistic reservation on the words *may issue ... only if* and queried where this provision is of obligatory or discretionary character. Furthermore, it wondered if the residence permit to be issued should be titled *student residence permit*. **DELETED** also pointed out that it would be cumbersome to create a new form of residence permits under the title *student residence permit*.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a reservation on the provision and in particular on the possibility to issue a residence permit before the decision on the equivalence is taken or the passing of the entrance test is successful. **DELETED** also supported the idea of issuing a short-term visa, instead of a residence permit for the period until the above events take place. **Cion** observed that, given that the procedure for the equivalence of foreign qualifications is significantly delayed in certain Member States, an ensuing delay on the entry procedure or the issue of the residence permits may turn foreign students to other countries.

<sup>3</sup> **DELETED** entered a reservation on this paragraph. This delegation, supported by **DELETED**, suggested the deletion of the words *professional education*.

<sup>4</sup> **DELETED** suggested to provide for a sort of a bank guarantee by the student for his return trip fare, if he / she finally not enrolled in the establishment concerned.

<sup>5</sup> **D** entered a linguistic reservation on the provision.

<sup>6</sup> **DELETED**, supported by **DELETED**, suggested adding *in accordance with national law* to make the term *by any lawful means* less ambiguous.

<sup>7</sup> Delegations agreed to replace the word *publish* with the more accurate *make public*.

<sup>8</sup> Delegations agreed to replace the word *person* with the more accurate *third country national*.

<sup>9</sup> **DELETED** suggested to insert a clause providing that a student who receives a grant should not be obliged to prove that he/she has sufficient resources. **Cion** indicated that sufficient resources might be needed even in this case, if the provider of the grant is not able to fulfil its obligations. **DELETED** suggested to introduce a wording such as: *taking into account the supplementary resources deriving from the grant*.

<sup>10</sup> **DELETED** announced that it would submit a suggestion for a recital whereby the social security system of the Member State concerned should not be affected by the admission of students from third countries.

- c) has, if the Member State so requires, sufficient knowledge of the language of the course followed by the student;
  - d) provides evidence, if the Member State so requires, that he has paid the fees charged by the establishment.
2. Students who automatically qualify for health-care insurance as a result of enrolment at an establishment shall be presumed to meet the condition of Article 5(1)(b)<sup>1</sup>.
  3. The Member States shall determine the entities and types of course for which a third-country national meeting the conditions of paragraph 1(b) and, where applicable, paragraph 1(d) may obtain a “student” residence permit in order to learn a language<sup>2</sup>.

#### *Article 7: Mobility of students*

Without prejudice to Articles 11(2)(c) and (d), 15, 16 and 20(2), a third-country national who already holds a “student” residence permit issued by a Member State and wishes to follow part of the studies already commenced<sup>3</sup>, or add another course of study, in another Member State shall obtain a “student” residence permit from the latter Member State within 30 days of applying for it<sup>4</sup>, if he:

- a) meets the conditions laid down by Articles 5 and 6 in relation to that Member State; and
- b) has sent, with his application for a residence permit, full documentary evidence of his academic record and evidence that the course he wishes to follow genuinely complements the one he has completed<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the provision.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a reservation on this provision, considering it as too imprecise.

**DELETED** entered a scrutiny reservation on the obligatory nature of the provision. **Cion** pointed out that the rationale for this provision is to avoid any abuse by third country nationals who enter the Member States without the earnest willingness to pursue some studies. Nevertheless it could go along with an optional wording.

<sup>3</sup> **DELETED** entered a linguistic reservation on this provision, as well as a reservation, supported by **DELETED**, on the wording of this provision concerning the continuation by the student of studies already commenced in the first Member State.

<sup>4</sup> **DELETED** entered a reservation and **DELETED** a scrutiny reservation on the deadline of 30 days. Acknowledging that it is difficult for the competent authorities to observe such a concrete deadline, **DELETED** suggested a wording such as *within a period which does not hamper the pursue of studies*.

**DELETED** suggested to separate the case where the mobility to another Member State is obligatory by the programme of studies, in which occasion it is a right and the case where the mobility is at the initiative of the student concerned, in which occasion the Member States are entitled to accept the application or not.

<sup>5</sup> **DELETED** pointed out that the provision should clearly obligate the student concerned to establish the complementary link between the curricula of the two studies in order that the first Member State can grant him/her the relevant diploma for the full course attended in both Member States.

The Member State in which the student is admitted shall, at the request of the Member State in which a residence permit is applied for, send information relating to the student's academic record in establishments that are located in its territory.

*Article 8:  
Specific conditions for school pupils participating in an exchange scheme<sup>1</sup>*

1. Member States may issue a “pupil exchange” residence permit<sup>2</sup> to a third-country national only if<sup>3</sup>, in addition to the general conditions stipulated in Article 5, he:
  - a) is not below the minimum age nor above the maximum age set by the Member State concerned;
  - b) provides evidence of admission to a secondary education establishment;
  - c) provides evidence of participation in a pupil exchange scheme programme operated by an organisation accredited for that purpose by the Member State concerned<sup>4</sup> in accordance with its regulations or administrative practice;
  - d) provides evidence that the pupil exchange organisation accepts responsibility for him throughout his period of presence in the territory of the Member State concerned, in particular as regards subsistence, study, health-care and return travel costs<sup>5</sup>;
  - e) is accommodated throughout his stay in a family meeting the conditions set by the Member State concerned and selected in accordance with the rules of the pupil exchange scheme in which he is participating.
  
2. Member States may confine the issuance of “pupil exchange” residence permits to nationals of third countries that offer the same possibility for their own nationals.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the whole Article, concerning the organisational aspects of the exchange schemes, as well as the age of the pupils concerned. Also **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision

**DELETED** wondering how pupils could leave school for more than one month considered that a three month visa should be sufficient for them. **DELETED**, supported by **DELETED**, considered that it would streamline the procedure if the applications for all pupils could be submitted together, for example by their teacher. **Cion** recalled Article 21 fast-track administrative procedure, which is envisaged in the spirit of the group - approach suggested by **DELETED**. However, **Cion** pointed out that every application will be examined individually.

<sup>2</sup> **DELETED**, supported by **DELETED**, entered a scrutiny reservation on the issue of a residence permit for the stay of pupils, considering that the issue of a visa would be sufficient.

<sup>3</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the wording *may only be issued*.

<sup>4</sup> According to **DELETED** school should not need authorisation for organising exchange schemes.

<sup>5</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation concerning the costs involved in the exchange schemes.



*Article 9: Specific conditions for unremunerated trainees<sup>1</sup>*

Member States may issue an “unremunerated trainee” residence permit to a third-country national only if<sup>2</sup>, in addition to the general conditions stipulated in Article 5, he:

- a) has signed a training agreement, approved if need be by the relevant authority in the Member State concerned in accordance with its regulations or administrative practice, for an unremunerated placement with a public- or private-sector enterprise or vocational training establishment<sup>3</sup> accredited or financed by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice;
- b) provides evidence by any lawful means that during his stay he will have sufficient resources to cover his subsistence, training and return travel costs. The Member States shall publish the minimum monthly financial resources which they generally require an unremunerated trainee to have, without prejudice to individual examination of each applicant’s situation;
- c) receives, if the Member State so requires, basic language training so as to acquire the knowledge needed for the purposes of the placement.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a reservation on the difference between the notion of *trainees* who in its legislation belongs to a school – like environment and the notion of *vocational training* which is linked with the enterprise world, asking for clarification in respect of where the trainees belong. This delegation along with **DELETED** entered scrutiny reservations on the whole Article. **DELETED** entered scrutiny reservations pointing out that if the training is unremunerated it might be incompatible with their national legislation, under which training should always be remunerated. Also **DELETED** entered scrutiny reservations on this Article, whereas **DELETED** entered linguistic reservations **Cion** pointed out that if a Member State’s legislation does not recognise the notion of unremunerated trainees, it could not issue the relevant residence permit to any applicants.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a scrutiny reservation on the wording *may issue an “unremunerated residence permit” to a third country national only if ...* contending that it creates confusion. **Pres** acknowledged that this provision could be worded in a more positive way.

<sup>3</sup> **DELETED** asked for clarification of the term *vocational training establishment*. **Cion** underlined that the qualification of these establishments is different in each Member State.

*Article 10: Specific conditions for volunteers<sup>1</sup>*

Member States may issue a “volunteer” residence permit to a third-country national only if, in addition to the general conditions stipulated in Article 5, he:

- a) is not below the minimum age nor above the maximum age set by the Member State concerned<sup>2</sup>;
- b)<sup>3</sup> produces an agreement with the organisation responsible<sup>4</sup> in the Member State concerned for the voluntary service scheme in which he is participating, giving a description of tasks, the conditions in which he is supervised in the performance of those tasks, his working hours, the resources available to cover his travel, subsistence, accommodation costs and pocket money throughout his stay and, if appropriate, the training he will receive to help him perform his service;
- c) provides evidence that the organisation responsible for the voluntary service scheme in which he is participating has subscribed a third-party insurance policy and accepts full responsibility for him throughout his stay, in particular as regards his subsistence, health-care and return travel costs;
- d) receives a basic introduction to the language, history and political and social structures of the host Member State<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a reservation and **DELETED** entered a scrutiny reservation on Article 10

<sup>2</sup> **DELETED** questioned the rationale to set age specifications in this provision.

<sup>3</sup> **DELETED** entered a reservation on this provision.

<sup>4</sup> **DELETED** suggested clarified that the organisation responsible in a Member State should be accredited.

<sup>5</sup> **DELETED**, feeling that the wording was too detailed, and **I** entered a reservation on the provision.

**DELETED** asked for a clarification of the possible duties of the perspective volunteers and wondered why there should be integration measures only for volunteers. **DELETED** stressed that due to the temporary character of these people’s stay, it would be not necessary for them to receive this basic language training, whereas **DELETED** supported the content of this provision. **DELETED** also agreed with the provision but not as a condition for the admission of the future volunteers. **Cion** observed that volunteers may take up duties of social character such as aid for elders. Moreover, it stressed that the basic language course offered to them would not constitute an integration measure. **Pres** acknowledged that it is difficult to define the notion as well as the range of duties of volunteers.

## Chapter III

### Residence permits

#### *Article 11: Student residence permit<sup>1</sup>*

1. <sup>2</sup>Except where the student is admitted subject to a decision on the equivalence of his foreign qualification or to passing an entrance test, a “student” residence permit shall be issued for a period of no less than one year and renewed from year to year if the holder continues to meet the conditions of Articles 5 and 6<sup>3</sup>. Where the duration of the course of study or vocational training is less than one year, the permit shall be valid for the duration of the course.

---

<sup>1</sup> **DELETED**, supported by **DELETED**, entered a general scrutiny reservation on the whole Article. **DELETED** expressed anew its concern in respect of the title *student residence permit*.

<sup>2</sup> **DELETED**, supported by **DELETED** entered a reservation concerning the obligation to issue a residence permit while waiting for equivalence of foreign qualifications, feeling that this should remain at the discretion of the Member States. **DELETED**, supported by **DELETED**, suggested that this procedure should have a suspensive effect on the issue of the residence permit. This delegation also felt that the wording suggested above (*conditions of admission*) could solve this problem. **Cion** pointed out that the Universities concerned would filter the applications carefully at an early stage in order to avoid any unpleasant situations with eventual withdrawal of the issued residence permit.

<sup>3</sup> **DELETED** expressed its view that the student resident permit should be issued for a maximum period of one year, renewable. **DELETED** preferred maintaining the current deadline oof this provision but with a modified wording: *at least one year and renewable*. **Cion** supported this wording.

2. Without prejudice to Articles 15 and 16, renewal of a “student” residence permit may be refused or the permit may be withdrawn if the holder:
- a) has been admitted subject to passing an entrance test at the establishment where he wishes to study and fails to produce a certificate of enrolment;<sup>1</sup>
  - b) has been admitted subject to a decision on the equivalence of his foreign qualification and has failed to obtain a decision;
  - c) does not respect the limits imposed on the exercise of his right to work under Article 18 of this Directive<sup>2</sup>;
  - d) does not make acceptable progress in his studies<sup>3</sup>. The Member State may refuse to renew a residence permit on this ground only by a decision stating specific reasons based on the opinion of the educational establishment, which must be consulted on the student’s progress, save when the establishment fails to respond to a request for an opinion within a reasonable period of time.

---

<sup>1</sup> According to **DELETED**, it should be stated in this point that the certificate has to be issued by the establishment where the person concerned has passed the entrance test.

<sup>2</sup> **DELETED** wondered who and how practically could establish the violation described in the provision.

<sup>3</sup> **DELETED** entered reservations on this provision, considering it too cumbersome. **DELETED** pointed out that there should be a maximum limit of studies allowed, violation of which would entail to the withdrawal or non-renewal of the residence permit. This delegation, supported by **DELETED**, also queried if the student is obliged to produce before the Migration Authorities documentation against the opinion of the establishment concerning his/her progress and underlined that the suggested maximum period of studies may be a solution to avoid unnecessary administrative burden. **DELETED** suggested that the Migration Authorities may require a certificate concerning the progress of studies of the student concerned, issued by the University. This delegation entered a scrutiny reservation asking for clarification of the last sentence of the provision (*save when the establishment fails to respond to a request for an opinion within a reasonable period of time*), in respect of the legal consequences on the renewal of the residence permit in case of a delay to respond by the educational establishment.

It was also pointed out that it would be difficult for a Migration Authority to defend before a Court the non-renewal of the residence permit based on such a vague wording (*acceptable progress in his studies*).

**DELETED** drew attention to the possible implications of this provision with the mobility of the students provided for in Article 7, where there might be different ways of progress’ assessment between Member States.

**DELETED**, in agreement with **DELETED**, pointed out that there may be also other reasons for non-renewal / withdrawal, such as the lack of sufficient resources for the student to avoid becoming a burden. **DELETED**, after stressing that the Migration Authorities should be guided by the Universities, suggested that the evaluation of the student might be based on checking his/her assiduous attendance of courses, participation and success in the exams.

**Cion** pointed out that attendance of courses is not always obligatory and that the *acceptable progress* seems to address the above concerns, including the proposal by **DELETED** for the establishment of a maximum time allowed for studies.

*Article 12: Pupil exchange residence permit*

A “pupil exchange” residence permit shall be issued only for a non-renewable<sup>1</sup> period of no more than one year.

*Article 13: Unremunerated trainee residence permit*

1. The period of validity of an “unremunerated trainee” residence permit shall correspond to the duration of the placement or to one year, whichever is the shorter<sup>2</sup>. In exceptional cases, it may be renewed, once only and exclusively for such time as is needed to acquire a vocational qualification recognised by a Member State in accordance with its regulations or administrative practice, provided the holder still meets the conditions laid down in Articles 5 and 9.
2. An "unremunerated trainee" residence permit may be withdrawn if the holder does not comply with the limits imposed by Article 18 on the right to work.

*Article 14: Volunteer residence permit*

A “volunteer” residence permit shall be issued only for a non-renewable period of no more than one year<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered reservation on the wording of the provision, considering too restrictive the obligatorily non-renewable character of this type of residence permit. **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a reservation on this provision, founding it as undermining the possibility of a more favourable provision in accordance with the national legislation. **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>3</sup> For the same reasons as laid out in footnote 1 on this page, **DELETED** entered reservations on this provision. **DELETED** entered a scrutiny reservation on this provision. **DELETED** pointed out that some schemes for volunteers may last up to 18 months.

### Article 15: Withdrawal of permits<sup>1</sup>

1. Member States may withdraw residence permits or visas issued on the basis of this Directive wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets the conditions for entry and residence provided for by Article 5 and whichever of Articles 6 to 10<sup>2</sup> applies to the relevant category.
2. Member States may withdraw residence permits or visas on grounds of public policy, public security or public health. Public policy or public security grounds shall be based exclusively on the personal conduct of the third-country national concerned. Public health shall not be invoked by Member States as a reason for revoking or not renewing a residence permit or expelling the holder solely on the ground of illness or disability suffered after the issue of the residence permit<sup>3</sup>.

### Article 16: Fraud

The competent authorities shall revoke a residence permit issued on the basis of this Directive which has been fraudulently acquired<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **DELETED** suggested that some more grounds justifying withdrawal of the residence permit could be included in the Article, such as: issue of an expulsion order against the student, or leaving from the Member State concerned for an unjustified period of time, which could undermine the course of his/her studies.

<sup>2</sup> **DELETED** suggested to add the word *inclusive* after 10.

<sup>3</sup> **DELETED** entered a reservation on this provision, pointing out that Member States should be allowed to withdraw a residence permit on grounds of public policy and public security which could be based not exclusively on the personal conduct of the third country national concerned. **DELETED** entered a scrutiny reservation on this Article in relation to Article 11. **DELETED** suggested the deletion of the second sentence of paragraph 2.

**Cion** drew attention to the fact that the wording of this provision could be aligned to the already agreed upon text in the relevant clause of Council Directive on the right to family reunification (Article 16 (2)a).

<sup>4</sup> **Pres** suggested the deletion of this Article as self-evident or its conversion to a recital. **DELETED** suggested moving it to Article 15 as a new subparagraph. **DELETED** entered a reservation on the mandatory character of the withdrawal, preferring for discretion on the Member States to consider humanitarian grounds too.

## Chapter IV

### Rights of third-country nationals

*Article 17: Rights conferred on all categories of third-country nationals  
to whom this Directive applies*

During its period of validity, the holder of a residence permit issued on the basis of this Directive shall be entitled to enter and reside in the territory of the Member State which issued it; Member States shall give third-country nationals every facility<sup>1</sup> for obtaining the requisite visas if they issue residence permits exclusively within the country and demand a visa for the initial entry.

---

<sup>1</sup> The Working Party agreed to align the wording of this provision to that of the relevant the Council Directive on the right to family reunification (Article 13 (1)). **DELETED** questioned the meaning of the wording *shall give third-country nationals every facility for obtaining the requisite visas*.

*Article 18: Work by students and unremunerated trainees<sup>1</sup>*

Outside their study time, students may exercise an activity in an employed or self-employed<sup>2</sup> capacity, subject to the rules applicable to the relevant trade. Each Member State shall determine the maximum number of hours of work allowed, between 10 and 20 hours per week. This limitation shall not apply during holiday periods<sup>3</sup>.

Member States may withhold this right<sup>4</sup> for the first year of residence and may withdraw it if the student does not make sufficient progress in his studies.

Member States may authorise unremunerated trainees to work under the same limits as those imposed on students, but they may not be employed, directly or indirectly, by the firm with which they have signed a training contract in accordance with Article 9(a)<sup>5</sup>.

Member States may require students and unremunerated trainees to report, in advance or otherwise, to an authority designated by them, that they are engaging in an employed or self-employed activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a reservation on the whole Article, concerning its implications on labour law. **DELETED**, supported by **DELETED**, entered scrutiny reservations asking for its simplification. **DELETED**, preferred the access to the labour market provided by this Article to be optional. **DELETED** pointed out that if this provision becomes optional it would be deprived of its added value, asking for the maintenance of its present character. It suggested to calculate the maximum allowed hours on an annual basis, taking thus into account the exams period. This option would also help students who opt for seasonal jobs.

<sup>2</sup> **DELETED**, supported by **DELETED**, underlined that self – employed activities are by definition full – time and therefore, could distract students from their studies.

<sup>3</sup> **DELETED** suggested that students could work more hours during weekends. **DELETED** wondered how this provision could be compatible with the right of the Member States to adopt more favourable provisions. **DELETED** asked if the Phd candidates who provide teaching or scientific work are covered by this Article. **DELETED** acknowledged that the limits laid down in this provision should not apply to academically related activities. **Cion** pointed out that the Phd candidates should also have access to the labour market. It further clarified that paid researchers will be covered by a new Proposal which **Cion** will submit soon.

<sup>4</sup> **DELETED** asked for the replacement of the word *right* with the wording *access to remunerated activities*.

<sup>5</sup> **DELETED** supported by **DELETED**, entered a reservation on this provision, in respect of the work carried out by unremunerated trainees.



## Chapter V

### Procedure and transparency

#### *Article 19: Applications for residence permits*

Applications for residence permits shall be presented via the representation of the Member State competent for the country where the applicant officially resides<sup>1</sup> or directly in the territory of the Member State concerned if the applicant has been authorised to reside there for a period in excess of three months<sup>2</sup>. By way of derogation, a Member State may examine an application which has not been presented in accordance with this Article.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered reservations on the wording *where the applicant officially resides* asking whether this amounts to the country of origin or not.

<sup>2</sup> **DELETED** entered a reservation on the question of issuing a residence permit for third country nationals who have not yet entered the territory of this Member State. **DELETED** entered a reservation on this provision stressing that Member States should be entitled to decide on the granting of the residence permit before or after the entry of the person concerned. In order to beat the confusion, **DELETED** suggested to replace the words *applications for residence permits* with the wording *admission procedure within the meaning of this Directive*. **DELETED** entered a scrutiny and linguistic reservation on the Article. **DELETED** entered a reservation on the Article waiting for its rewriting in line with the **DELETED** suggestion. **DELETED** entered a reservation on the Article along with the above comments and questioned about the fate of the applicants after 3 months of stay. **Cion** noted this provision could be redrafted taking inspiration from the solution found for in the Council Directive on the right to family reunification (Article 5 (3)).

*Article 20: Procedural guarantees and transparency*

1. Without prejudice to Article 7, decisions on applications for admission or renewal shall be adopted and the applicant shall be notified<sup>1</sup> of them no later than 90<sup>2</sup> days after the date of the application.
2. If the information supplied in support of the application is inadequate, the competent authorities shall inform the applicant what further information they need. The period of time allowed by paragraph 1 shall be suspended until the authorities have received the requisite information.
3. A third-country national shall be entitled to apply to the courts of the Member State concerned against any decision refusing, amending, refusing to renew or withdrawing a residence permit or a visa. Such decision must give reasons based on objective and verifiable criteria and specify the redress procedures available and the time limits applicable to them<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **DELETED** entered a reservation on the deadline for notification of the decisions on the applications to the applicants concerned. It also entered a linguistic reservation on the word *notified*.

<sup>2</sup> **DELETED** entered reservations on the specific deadline set out in this provision. **Cion** pointed out that the **European Parliament** in the course of the examination of this Proposal presented an amendment for a notification deadline of 60 days. **DELETED** pointed out that since this is a first-entry case, which may entail some extra difficulties, more flexibility in the deadlines would be desirable. **DELETED** suggested redrafting the provision in the light of the relevant clauses in the framework of other legal instruments in the migration area.

<sup>3</sup> **DELETED** asked for the alignment of this provision with the relevant one in the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

*Article 21: Fast-track procedure for issuing “student” and “pupil exchange” residence permits<sup>1</sup>*

An agreement on the establishment of a fast-track admission procedure allowing residence permits or visas to be issued in the name of the third-country national concerned may be concluded between the authority of a Member State with responsibility for the entry and residence of students or school pupils who are third-country nationals and an establishment of higher or professional education or an organisation operating pupil exchange schemes which has been accredited for this purpose by the Member State concerned in accordance with its regulations or administrative practice.

Such agreement shall apply in particular to:

- a) the manner in which compliance with the conditions for entry and residence in the territory are to be verified by the establishment or exchange organisation on behalf of the Member State, without prejudice to the Member State’s prerogatives under this Directive;
- b) the details of the procedure whereby the establishment or exchange organisation will submit applications for residence permits and the procedure whereby residence permits will be issued by the competent authority in this context;
- c) the period for issuing permits, which shall be shorter than that provided for by Article 20(1). The starting point shall be the date when the application is presented by the establishment or the exchange organisation;
- d) the possibility of denouncing the agreement if it is found that third-country nationals admitted under this procedure do not meet the conditions for residence; and
- e) in the event of an agreement concluded with an exchange organisation, the conditions, in particular the financial conditions, to be met by the organisation in the context of this procedure and the rules governing its responsibility for the pupil throughout his stay in the territory of the Member State concerned.

---

<sup>1</sup> **DELETED** reiterated the problem of the titles of the residence permits **DELETED** entered scrutiny reservations on the whole Article.

*Article 22: Fees<sup>1</sup>*

Member States may request applicants to pay fees for handling applications in accordance with this Directive. The level of fees shall not exceed the actual administrative costs incurred.

*Article 23: Transparency<sup>2</sup>*

Each Member State shall ensure that the fullest possible set of regularly updated information is made available to the general public, notably on the Internet, as regards establishments within the meaning of Article 2(g), courses of study to which third-country nationals may be admitted and the conditions and procedures for entry and residence in its territory for these purposes.

---

<sup>1</sup> This provision should be aligned with the relevant one in the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

<sup>2</sup> The **Working Party** decided to move this provision as a recital to the Preamble.

## Chapter VI

### Final provisions

#### *Article 24: Non-discrimination<sup>1</sup>*

The Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination on the basis of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinions, membership of a national minority, fortune, birth, disabilities, age or sexual orientation.

#### *Article 25: Penalties<sup>2</sup>*

Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive. The Member States shall notify those provisions to the Commission by the date specified in Article 27 at the latest and shall notify it without delay of any subsequent amendment affecting them.

#### *Article 26: Reporting*

From time to time, and for the first time no later than three years after the period determined by Article 27, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and propose amendments if appropriate.

#### *Article 27: Transposal*

Member States shall bring into force the provisions necessary to comply with this Directive no later than 31 December 2004.<sup>3</sup> They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

---

<sup>1</sup> The **Working Party** agreed to move this provision to the Preamble as a recital.

<sup>2</sup> The **Working Party** agreed to delete his provision.

<sup>3</sup> The **Working Party** agreed, instead of setting a specific date of implementation of this draft Directive, to provide that this instrument shall be implemented within 24 months of its adoption by the Council.

*Article 28: Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 29: Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council  
The President*

---



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 2 February 2004**

---

**Interinstitutional File:  
2002/0242 (CNS)**

---

**5528/04**

**LIMITE**

**MIGR 2**

**PUBLIC**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of : Working Party on Migration and Expulsion

on : 14-15 January 2004

---

No. prev. doc. : 16117/03 MIGR 112

---

Subject : Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service

---

At its meeting held on 15 and 16 January 2004 the Working Party completed the second reading of the above Proposal.

The text of the entire draft Directive is set out below, with the comments and reservations of the delegations in footnotes.

Proposal for a

## COUNCIL DIRECTIVE

**on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service<sup>1</sup>**

### Chapter I

#### General Provisions

##### *Article 1: Subject-matter*

The purpose of this Directive is to determine:

- a) the conditions for admission<sup>2</sup> of third-country nationals to the territory of the Member States for a period exceeding three months for the purpose of studies, pupil exchange<sup>3</sup>, unremunerated training<sup>4</sup> or voluntary service<sup>5</sup>;
- b) rules concerning the procedures for admitting third-country nationals to the territory of the Member States for those purposes.

---

<sup>1</sup> **A** maintained its general scrutiny reservation on the whole Draft Directive mainly linked with the question of access of students to the labour market. **D** and **A** entered a general linguistic reservation on the German version of the Draft Directive, which was not in line with the negotiated text.

<sup>2</sup> Most delegations welcomed the use of the comprehensive term *admission* instead of *entry and residence*. **EL** questioned the compatibility of this term with the relevant EC Treaty provision (Article 63 paragraph 3a).

<sup>3</sup> **F** favoured the limitation of the scope of the Proposal to students and volunteers exclusively, while suggested that the pupil exchanges and unremunerated trainees should be excluded, preferably, or become optional. Some delegations (**B**, **D** and **A**) advocated for keeping pupil exchanges into the scope of the Proposal, while **NL** suggested that they should be on an optional basis. The **Pres** suggested maintaining them on optional basis for the Member States.

<sup>4</sup> The Working Party endorsed the suggestion by the **Cion** to replace the term *vocational training* in the Proposal (whose definition has been deleted in Article 2) with the term *unremunerated training*. Most delegations consented to this proposal, while **D** entered a scrutiny reservation. The **Pres** pointed out the optional character of the provision concerning unremunerated trainees (Article 9).

<sup>5</sup> **B** maintained its reservation on the inclusion of voluntary service in the Proposal. **EL** also questioned the inclusion of volunteerism in the scope of the draft Directive, while **NL** suggested regulating it on optional basis. As for the above provision, the **Pres** underscored the fact that the relevant provision (Article 10) is drafted on optional basis.



## Article 2: Definitions<sup>1</sup>

For the purposes of this Directive:

- a) “third-country national” means any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;
- b)<sup>2</sup> “student” means a third-country national admitted to the territory of a Member State to pursue as his / her main activity a full-time course of study leading to a higher education qualification recognised by the Member State, including diplomas, certificates or doctoral degrees in an establishment of higher education<sup>3</sup> including a preparatory course prior to such education according to national legislation;
- c) “school pupil” means a third-country national admitted to the territory of a Member State to follow courses at a recognised establishment of secondary education in the context of an exchange scheme operated by an organisation recognised for the purpose by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice;
- d) “unremunerated trainee” means a third-country national who has been admitted to the territory of a Member State for a training period without remuneration, in accordance with national law;
- e) “establishment” means a public or private establishment<sup>4</sup> recognised<sup>5,6</sup> by the host Member State in accordance with its regulations or administrative practice for the purposes set out in this Directive;
- f)<sup>7</sup> “voluntary service scheme” means a programme of activities of practical solidarity, based on a State or a Community scheme, pursuing objectives of general interest.

---

<sup>1</sup> **D** entered a scrutiny reservation on the deletion of the definition on *vocational training*, which was quoted in the 16117/03 MIGR 112 as point f) in Article 2.

<sup>2</sup> This provision consists of the merging of former points b) and c) of this Article.

<sup>3</sup> **D** entered a scrutiny reservation on the deletion of the term *in an establishment of ... professional education*. The **Pres** noted that the deletion of the word *professional* is linked with the removal of the definition of *vocational training*.

<sup>4</sup> **B** maintained its reservation on the word *private*. Moreover, asking to specify that the establishment should be only for educational purposes, **B** entered a reservation on the general character of the term *establishment* in this provision.

<sup>5</sup> **NL** maintained its reservation on the definition because pursuant to its system the accreditation refers to the courses rather than to the establishment. The **Pres** pointed out that the recognition is carried out in accordance with the national regulations and practices, and that if the course is accredited then the institution is automatically accredited / recognised too. In order to overcome the problem raised by **NL** the **Pres** suggested to use the wording *recognised or accredited*.

<sup>6</sup> **B** entered a scrutiny reservation on the deletion of the wording after recognised: *or financed by*, which was supported by all the other delegations.

<sup>7</sup> **EL** reiterated its objection to the inclusion of volunteerism in the scope of the Proposal and **NL** repeated its preference for an optional provision (see footnote 5 on page 2).

### Article 3: Scope<sup>1</sup>

1. This Directive applies to third-country nationals who wish to be admitted to the territory of a Member State for the purposes of studies.

This Directive also applies to third-country nationals who wish to be admitted to the territory of a Member State for the purposes of pupil exchange, unremunerated training<sup>2</sup> or voluntary service, on condition that the Member State concerned provides for the possibility of admitting such categories of third country nationals<sup>3</sup>.

2. The provisions of this Directive do not apply to:
  - a) third-country nationals residing in a Member State as asylum-seekers, or under subsidiary forms of protection or under temporary protection schemes;
  - b) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or of law;
  - c) third-country nationals who are members of the family of Union citizens who have exercised their right to free movement in the Community;
  - d) third-country nationals who enjoy long-term resident status in a Member State in accordance with Council Directive [...] of [...] on [...] and exercise their right to reside in another Member State in order to study or receive vocational training.

---

<sup>1</sup> **E**, supported by **EL**, repeated its suggestion to add the following paragraph to the text in order to accommodate its concerns for medical students whose studies involve paid training:  
*Member States may determine the conditions of entry and residence of third country nationals who intend to carry out specialisation studies in the field of Medicine, taking into account the situation of their national labour market.*

The **Pres** pointed out that the fact that this special category of students may be paid during training does not affect the structure of the Proposal. **F** added that the University Authorities of the Member States maintain their full discretion in respect of the admission of these third country nationals, even by applying a *numerus clausus* in their admission policy. As a compromise this delegation suggested the insertion of a general recital whereby Member States, when deciding upon applications based on this Draft Directive, may take into account the situation in their labour market.

In order to overcome the problem raised by **E**, **D** suggested introducing in paragraph 2, a new category of third country nationals to whom this Directive shall not apply. It suggested a clause such as the following:

*e) Third country nationals who under national law are considered as falling under the category of workers.*

<sup>2</sup> **FIN** felt that the issue of unremunerated training should not be dealt with in this Proposal, since it would more appropriately be addressed in the Directive on entry and residence for employment purposes.

<sup>3</sup> Several delegations (**B**, **EL**, **F** and **NL**) preferred a clause which would clearly state that Member States have the option to decide whether or not to apply the provisions of this Directive to the categories of pupil exchange, unremunerated training and voluntary service schemes. **EL** went further suggesting limiting the scope of this Directive only to students and to unremunerated trainees (the latter on optional basis). **F**, pointing out that the text should focus on the students, wondered why the principle of subsidiarity in favour of the national legislation could not be applied for the other three aforementioned categories, especially if they comprise only very few third country nationals. The **Cion** underscored that to make the application of the Directive to the other categories completely optional would deprive the instrument from its added value in respect of these categories.

#### *Article 4: More favourable provisions*

1. This Directive is without prejudice to more favourable provisions of:
  - a) bilateral or multilateral agreements between the Community or the Community and its Member States and one or more third countries; or
  - b) bilateral or multilateral agreements between one or more Member States and one or more third countries.
2. This Directive is without prejudice to the right of Member States to adopt or maintain provisions that are more favourable to the persons to whom it applies.

### **Chapter II**

#### **Conditions of admission**

##### *(Former) Article 4: Principle*

*[Deleted<sup>1</sup>]*

##### *Article 5: General conditions*

1. A third country national who wishes to be admitted for the purposes set out in Articles 6-10 shall:
  - a) present a valid travel document or its certified copy<sup>2</sup> and, if he /she is a minor under the national law of the host Member State, a parental authorisation for the planned stay;
  - b) have sickness insurance in respect of all risks normally covered for its own nationals in the Member State concerned;
  - c) not be regarded as a threat to public policy, public security or public health.
  - d) provide proof, if the Member State so requests, that he / she has paid the fee for handling the application on the basis of Article 22 of this Directive.

---

<sup>1</sup> **B** expressed its concerns for the deletion of the former Article 4, stating that it introduced the important principle of verification of documentary evidence for meeting the conditions laid out in Articles 5 -10 of the Proposal, as a prerequisite for the issue of the residence permit to the applicant. It proposed the following text:

*Les ressortissants de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, sont admis par les Etats Membres sur leurs territoires si après vérification de leur dossier, il apparaît qu'ils remplissent les conditions prévues à ce sujet conformément à l'article 5 et, selon la catégorie concernée, à l'article 6, 7, 8, 9 ou 10.*

The **Pres** took the view that the use of the term *admission* has rendered the Article redundant.

<sup>2</sup> Many delegations (**D, EL, F, FIN** and **A**) preferred the option of producing *certified copies* of valid travel documents to be deleted. **NL** supported the current wording of the provision. It was suggested to clarify that copies of travel documents may only be accepted if certified by the competent Authorities of the host Member State.

2. Member States shall facilitate the admission of the third-country nationals covered by Articles 6 to 10 who participate in Community programmes enhancing mobility towards or within the European Union<sup>1</sup>.

*Article 6: Specific conditions for students*

1. In addition to the general conditions stipulated in Article 5, a third country national who wishes to be admitted for study purposes shall:
- a) have been accepted by an establishment of higher education to follow a course of study. The student may prove that he / she meets this condition by presenting, among other possibilities, a letter or certificate confirming his /her enrolment, or evidence that he / she is enrolled subject to a decision on the equivalence of his /her foreign qualification or passing an entrance test<sup>2</sup>;
  - b) provide evidence requested<sup>3</sup> by a Member State that during his /her stay he /she will have sufficient resources to cover his /her subsistence, study and return travel costs<sup>4</sup>. Member States shall make public the minimum monthly resources required for the purpose of this provision, without prejudice to individual examination of each case;
  - c) have, if the Member State so requires, sufficient knowledge of the language of the course followed by the student;
  - d) provide evidence, if the Member State so requires, that he / she has paid the fees charged by the establishment.
2. Students who automatically qualify for sickness insurance as a result of enrolment at an establishment shall be presumed to meet the condition of Article 5(1)(b).

---

<sup>1</sup> F supported by EL, suggested deleting the wording *Community programmes enhancing mobility towards or within the European Union* and replacing it by *programmes arising from the application of Community Law*.

<sup>2</sup> EL and L suggested providing for a sort of bank guarantee given by the student for his / her return trip if he /she is finally not enrolled to the establishment concerned. According to L this money of lodging this money in an account in the name of the competent Authority of the Ministry concerned.

<sup>3</sup> D suggested the following wording: *provide evidence in a reasonable form as requested by a Member State...*

<sup>4</sup> D suggested introducing to the Preamble the following recital in respect of this provision:  
*It has to be ensured that the persons falling under this Directive do not become a burden to the social security system of the Member State, but rather that they have sufficient resources themselves to cover their subsistence, health, and return travel costs, as well as all costs resulting from their study.*

P raised the question of whether scholarships and grants given to students could be included in the monthly resources. The Pres, supported by the Cion, took the view that it is possible by virtue of the present paragraph, and suggested the drafting of a relevant clarifying recital.

*Article 7: Mobility of students<sup>1</sup>*

1. Without prejudice to Articles 11(2)(c) and (d), 15, 16 and 20(2), a third-country national who has already been admitted as a student and wishes to follow part of the studies already commenced, or complement them with a related course of study in another Member State shall be admitted by the latter Member State within a period that does not hamper the pursuit of the relevant studies<sup>2</sup>, if he /she:
  - a) meets the conditions laid down by Articles 5 and 6 in relation to that Member State; and
  - b) has sent, with his /her application for admission, full documentary evidence of his /her academic record and evidence that the course he /she wishes to follow genuinely complements the one he /she has completed.
  
2. The first Member State shall, at the request of the second Member State provide the appropriate information in relation to the stay of the third country national student in the territory of the first Member State.

---

<sup>1</sup> **F**, supported by **EL**, felt it might be advisable to separate in the text the case where the mobility to another Member State is obligatory by the programme of studies, in which occasion it is a right for the student and the case where the mobility is at the initiative of the student concerned, in which occasion Member States are entitled to accept the application or not.

<sup>2</sup> **NL**, unlike most other delegations which opted for a more flexible wording in respect of the time to deal with the application, supported the maintenance of the 30 day time – limit, which was contained in 166117/03 MIGR 112.

**D** maintained its reservation on the new wording pointing out, that it may cause legal uncertainty. It suggested that a maximum time of processing the relevant application could be envisaged instead.

*Article 8:  
Specific conditions for school pupils participating in an exchange scheme<sup>1</sup>*

1. Where a Member State provides for the possibility of admitting third country nationals for the participation in pupil exchange schemes, a third country national who wishes to be admitted as pupil shall in addition to the general conditions stipulated in Article 5:
  - a) not be below the minimum age nor above the maximum age set by the Member State concerned;
  - b) provide evidence of acceptance to a secondary education establishment;
  - c) provides evidence of participation in a pupil exchange scheme programme operated by an organisation recognised for that purpose by the Member State concerned in accordance with its regulations or administrative practice;
  - d) provides evidence that the pupil exchange organisation accepts responsibility for him /her throughout his /her period of presence in the territory of the Member State concerned, in particular as regards subsistence, study, health-care and return travel costs;
  - e) be accommodated throughout his /her stay by a family meeting the conditions set by the Member State concerned and selected in accordance with the rules of the pupil exchange scheme in which he / she is participating.
  
2. Member States may confine the admission of school pupils participating in an exchange scheme to nationals of third countries which offer the same possibility for their own nationals.

---

<sup>1</sup> **EL, F, I and NL**, entering a scrutiny reservation asked for a clearly optional provision, the application of which should lie at the Member States' discretion.  
According to **EL** and **F** this category should be withdrawn from the scope of the Proposal.  
**F** suggested clarifying the optional character of this provision at the Article 3 concerning the scope of the Directive, which under the current drafting can, according to this delegation, oblige the Member States to introduce such schemes.

*Article 9: Specific conditions for unremunerated trainees<sup>1</sup>*

Where a Member State provides for the possibility of admitting third country nationals as unremunerated trainees, a third country national who wishes to be admitted as unremunerated trainee, shall, in addition to the general conditions stipulated in Article 5:

- a) have signed a training agreement<sup>2</sup>, approved if need be by the relevant authority in the Member State concerned in accordance with its regulations or administrative practice, for an unremunerated placement with a public- or private-sector enterprise or vocational training establishment recognised or financed by the Member State in accordance with its regulations or administrative practice;
- b) provide evidence requested by a Member State that during his / her stay he / she will have sufficient resources to cover his / her subsistence, training and return travel costs. The Member States shall make public the minimum monthly resources required for the purpose of this provision, without prejudice to individual examination of each case;
- c) receive, if the Member State so requires, basic language training so as to acquire the knowledge needed for the purposes of the placement.

---

<sup>1</sup> **EL, IT** and **L** maintained their scrutiny reservations. **B** and **F** maintained their reservation on the inclusion of this category to the scope of the Draft Directive.

**D** and **NL** wondered whether, under this Proposal, unremunerated trainees could receive some allowance money or free board and lodging. The **Cion** took the view that providing such allowances or other benefits would not be incompatible with the Draft Directive. The **Pres** recalled that in accordance to Article 2 d) the admission of the above trainees is effected in accordance with the national legislation.

<sup>2</sup> **F** entered a scrutiny reservation on the nature of the contractual relations of the unremunerated trainees.

*Article 10: Specific conditions for volunteers<sup>1</sup>*

Where a Member State provides for the possibility of admitting third country nationals as volunteers, a third country national who wishes to be admitted as volunteer shall, in addition to the general conditions stipulated in Article 5:

- a) not be below the minimum age nor above the maximum age set by the Member State concerned;
- b) produce an agreement with the organisation responsible in the Member State concerned for the voluntary service scheme in which he is participating, giving a description of tasks, the conditions in which he is supervised in the performance of those tasks, his working hours, the resources available to cover his travel, subsistence, accommodation costs and pocket money throughout his stay and, if appropriate, the training he will receive to help him perform his service;
- c) provide evidence that the organisation responsible for the voluntary service scheme in which he /her is participating has subscribed a third-party insurance policy and accepts full responsibility for him throughout his stay, in particular as regards his subsistence, health-care and return travel costs;
- d) and - if a Member State specifically requires it - receives a basic introduction to the language, history and political and social structures of the host Member State.

---

<sup>1</sup> EL maintained its general scrutiny reservation on the inclusion of this category to the scope of the Proposal. I also maintained its scrutiny reservation on the provision.



## Chapter III

### Residence permits

#### *Article 11: Residence permit<sup>1</sup> issued to students<sup>2</sup>*

1. Except where the student is admitted subject to a decision on the equivalence of his / her foreign qualification or to passing an entrance test<sup>3</sup>, a residence permit shall be issued to the student for a period of at least one year and renewable if the holder continues to meet the conditions of Articles 5 and 6. Where the duration of the course of study is less than one year, the permit shall be valid for the duration of the course.
2. Without prejudice to Article 15, renewal of a residence permit may be refused or the permit may be withdrawn if the holder:
  - a) has been admitted subject to passing an entrance test at the establishment where he wishes to study and fails to produce a certificate of enrolment in this establishment;
  - b) has been admitted subject to a decision on the equivalence of his foreign qualification and has failed to obtain a decision;
  - c) does not respect the limits imposed on access to economic activities under Article 18 of this Directive;
  - d) does not make acceptable progress in his studies in accordance with national legislation or administrative practice<sup>45</sup>.

---

<sup>1</sup> **P** entered a reservation for the use of the term *residence permit* throughout this Chapter, pointing out that according to its legislation third country nationals who wish to enter the country as students are granted long-term visas and not residence permits. **E** underlined that it shared the concerns of **P**, since the granting of a residence permit, in accordance with its legislation, could give rise to permanent residence rights and eventually the granting of the Spanish nationality. This delegation entered also a scrutiny reservation on the last sentence of paragraph 1. These two delegations added that the same concerns also apply to the other provisions of this Chapter.

While aware of the problems raised by **E** and **P**, the **Cion**, took the view that the issue of residence permits on the basis of the standard format provided for in Regulation 1030/02 would be the preferable approach, in particular, because the holder would benefit from the rights emanating from the residence permit.

**A** feeling that in spite of the changes introduced in this provision, Member State would still have to issue a specific residence permit for students maintained its scrutiny reservation. The **Pres** pointed out that this provision does not create a specific residence permit for students allowing Member States to use their own titles. **D** supported the current wording, which in accordance with this delegation, gives flexibility to lay down the purpose of residence in each case.

**A** also suggested to insert a provision whereby a Member State may issue a residence permit for a period of less than one year if the travel documents of the applicant expire earlier.

<sup>2</sup> **EL** and **I** maintained their general scrutiny reservation on the whole Article.

<sup>3</sup> **B** and **I** entered scrutiny reservations and **EL** expressed its concerns on whether the Member States would be obliged by virtue of this provision to issue residence permits for third country nationals who had entered to wait for the equivalence or sit entrance tests but were not eventually admitted to the sought studies.

The **Pres** took the view that Member States are not obliged to issue a residence permit in these cases.

<sup>4</sup> **E** and **EL** maintained their scrutiny reservations. **EL** wondered whether the introduction of an upper time limit for the conclusion of the studies (violation of which by the student could entail the non-renewal of the residence permit) would be compatible with the Directive. The **Pres** felt that setting time limits for the duration of the studies could be a legitimate way to assess the progress of the student.

<sup>5</sup> **E** entered a scrutiny reservation on the deletion of the last sentence of this paragraph as it was in the 16117/03 MIGR 112: *[The Member State may refuse to renew a residence permit on this ground only by a decision stating specific reasons based on the opinion of the educational establishment, which must be consulted on the student's progress, save when the establishment fails to respond to a request for an opinion within a reasonable period of time]*

*Article 12: Residence permit issued to school pupils<sup>1</sup>*

A residence permit issued to school pupils shall be issued only for a maximum of one year

*Article 13: Residence permit issued to unremunerated trainees<sup>2</sup>*

1. The period of validity of a residence permit issued to unremunerated trainees shall correspond to the duration of the placement or for a maximum of one year. In exceptional cases, it may be renewed, once only and exclusively for such time as is needed to acquire a vocational qualification recognised by a Member State in accordance with its regulations or administrative practice, provided the holder still meets the conditions laid down in Articles 5 and 9.

*Article 14: Residence permit issued to volunteers<sup>3</sup>*

A residence permit issued to volunteers shall be issued only for a maximum of one year.

In exceptional circumstances, if the duration of the relevant programme is longer than one year, the duration of the validity of the residence permit may correspond to the period concerned.

*Article 15: Withdrawal of permits*

1. Member States may withdraw a residence permit or a visa<sup>4</sup> issued on the basis of this Directive when it has been fraudulently acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets the conditions for entry and residence provided for by Article 5 and whichever of Articles 6 to 10 inclusive applies to the relevant category.
2. Member States may withdraw residence permits or visas on grounds of public policy, public security or public health.

*Article 16 Fraud*

[deleted]

---

<sup>1</sup> EL maintained its reservation on this provision.

<sup>2</sup> EL maintained its reservation on this provision.

<sup>3</sup> EL maintained its reservation on this provision, whose consideration would be linked with the formation of the scope of this Proposal in Article 3.

<sup>4</sup> F suggested the deletion of the wording *or a visa* in paragraphs 1 and 2 as incompatible with the rest of this Chapter. E re-underlined its problem because of its national system of issuing long term visas (see footnote 1 on page 11).

## Chapter IV

### Treatment of the third-country nationals concerned

#### *Article 17: Entry and residence<sup>1</sup>*

1. During its period of validity, the holder of a residence permit issued on the basis of this Directive shall be entitled to enter and reside<sup>2</sup> in the territory of the Member State which issued it.
2. As soon as an application has been accepted the Member State concerned shall grant such person every facility for obtaining the requisite visas<sup>3</sup> if the Member State issues residence permits exclusively within the country and demands a visa for the initial entry.

---

<sup>1</sup> **D** felt that this Article is superfluous and suggesting deleting it.

<sup>2</sup> **A** entered a scrutiny reservation on the term *reside* preferring instead the word *stay*. Also this delegation, supported by **I**, expressed its concerns about the added value of this provision and whether the current wording of this Article may impose an obligation to Member States to issue visas under all circumstances.

**F** suggested to replace the current wording by the following:

*...shall be authorised to reside in the territory of the Member State which issued it and when necessary to enter it.*

**L** wondered whether the third country nationals who are granted a residence permit are allowed to circulate to other Member States apart from the issuing one.

<sup>3</sup> **EL**, supported by **I**, pointed out that the granting of visas could not be based on the admission of the third country national concerned to a University.

The **Cion** argued that it is the Member States' discretion to issue visas to third country nationals and that this provision only provides for a facilitation of the procedure once everything has been checked and the application for admission has been approved. In this context the Cion suggested considering an alternative clause such as:

*the Member State concerned shall grant such person a facilitated procedure.*

*Article 18: Economic activities by students<sup>1</sup>*

1. Outside their study time, students may exercise an economic activity<sup>2</sup>, subject to the rules applicable to the relevant trade<sup>3</sup>. Each Member State shall<sup>4</sup> determine the maximum number of hours of work allowed, between 10 and 20 hours per week. This limitation shall not apply during holiday periods<sup>5</sup>.
2. Member States may withhold this access to economic activities for the first year of residence and may withdraw it if the student does not make sufficient progress in his studies<sup>6</sup>.
3. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by them, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> **B** and **EL** maintained their reservation on the provision considering it too analytical and suggesting to leave the subject at Member States' legislation. **P** entered a scrutiny reservation on this Article.

<sup>2</sup> **D**, supported by **B** and **NL**, entered a scrutiny reservation on the term *economic activities*, pointing out that this term may contain more activities than just *employment*, for example piano private courses and wondered whether these activities should always be related with the subject matter of the pursued studies. It also suggested to calculate the maximum number of hours, or days allowed to work /per semester instead per week. **A** maintaining its scrutiny reservation on the provision, pointed out that it would prefer that the Member States would have discretion concerning the admission of the third country national to the labour market.

<sup>3</sup> **F**, supported by **B**, **E** and **L**, suggested distinguishing employed and independent economic activities, access to the latter of which should lie at the discretion of the Member States. **L** drew attention to the fact that in order to set up a business a lengthy procedure may be required for obtaining the relevant authorisation. **E** preferred that these activities should be related with the pursued studies.

<sup>4</sup> **FIN**, considering this provision too binding, preferred an optional one.

<sup>5</sup> **NL** suggested letting national legislation to decide about the maximum number of working hours per week allowed during regular and holidays' time. **F** pointed out that this provision should be more flexible taking into account that the main purpose of the student is to complete his / her studies. **S** maintained its reservation on the above point, arguing that it is too detailed and the student may work for as much as he / she wants.

<sup>6</sup> **EL** entered a reservation on this provision deeming it as unnecessary, stressing that the withdrawal of the residence permit may be an effective sanction for the student who is not having sufficient progress in his /her studies.

<sup>7</sup> **NL** preferred that this provision becomes optional and refers to the national legislation.

## Chapter V

### Procedure and transparency

#### *Article 19: Applications for admission*

The application shall be submitted and examined when the third country national concerned is residing outside the territory of the Member State to which he /she wishes to be admitted.

By way of derogation, a Member State may, in appropriate circumstances<sup>1</sup>, accept an application submitted when the third country national is already in its territory<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **NL** maintained its scrutiny reservation on the provision. It suggested replacing *in appropriate circumstances* with *where it is provided for by national legislation*.

<sup>2</sup> **L** suggested deleting the second paragraph and invoking Article 4 in regard to more favourable provisions applied by Member States. The **Cion** did not favour this idea pointing out that this Directive should give some guidance for procedural issues too and reduce legal uncertainty.

*Article 20: Procedural guarantees and transparency<sup>1</sup>*

1. Without prejudice to Article 7, a decision on an application for admission or renewal shall be adopted and the applicant shall be notified of them no later than 90 days<sup>2</sup> after the date of the application.
2. If the information supplied in support of the application is inadequate, the competent authorities shall inform the applicant what further information they need. The period of time allowed by paragraph 1 shall be suspended until the authorities have received the requisite information.
3. In exceptional circumstances linked with the complexity of the examination of the application, the time limit referred to in paragraph 1 may be extended. In such cases the competent national authorities shall inform the applicant thereof<sup>3</sup>.
4. Reasons shall be given for any decision rejecting an application<sup>4</sup>. It shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedures under the relevant national legislation. The notification shall specify the possible redress procedures available and the time limit for taking action. Any consequences of no decision being taken by the end of the period referred to in paragraph 1, subject to paragraphs 2 and 3, shall be determined by the national legislation of the relevant Member State<sup>5</sup>.
5. Where an application is rejected, or a residence permit or a visa, issued in accordance with this Directive, is withdrawn, the person concerned shall have the right to mount a legal challenge in the Member State concerned<sup>6,7</sup>.

---

<sup>1</sup> **I** entered a scrutiny reservation on paragraphs 3-5.

<sup>2</sup> **B** entered a reservation on the 90 - day deadline.

<sup>3</sup> **D** and **S** entered scrutiny reservations on the obligation to inform applicants where consideration of their application would take more than 90 days.

<sup>4</sup> **D** and **P**, which entered a reservation, as well as **EL**, **NL** and **S**, which expressed their concerns, did not favour the idea of being obliged to provide reasons for rejecting applications for visas, taking into account that the granting thereof is not a right for third country nationals. In this context it was suggested to introduce a clear distinction between the rejection of an application for a residence permit for which it appears justifiable to provide reasons, and a refusal of an application for a visa for which Member States should not be obliged to provide reasoning.

<sup>5</sup> **B** and **F** entered scrutiny reservations on the wording of the last sentence of this provision, suggesting deleting it.

<sup>6</sup> **D**, in relation with the reservation described in footnote 4, entered a reservation on the obligation to provide justification for the rejection of a visa application.

<sup>7</sup> **F** remarked that the legal challenge might take place outside the Member State concerned.

*Article 21: Fast-track procedure for issuing residence permits or visas to student and school pupils<sup>1</sup>*

An agreement on the establishment of a fast-track admission procedure allowing residence permits or visas to be issued in the name of the third-country national concerned may be concluded between the authority of a Member State with responsibility for the entry and residence of students or school pupils who are third-country nationals and an establishment of higher education or an organisation operating pupil exchange schemes which has been recognised for this purpose by the Member State concerned in accordance with its regulations or administrative practice.

Such agreement shall apply in particular to:

- a) the manner in which compliance with the conditions for entry and residence in the territory are to be verified by the establishment or exchange organisation on behalf of the Member State, without prejudice to the Member State's prerogatives under this Directive;
- b) the details of the procedure whereby the establishment or exchange organisation will submit applications for residence permits and the procedure whereby residence permits will be issued by the competent authority in this context;
- c) the period for issuing permits, which shall be shorter than that provided for by Article 20(1). The starting point shall be the date when the application is presented by the establishment or the exchange organisation;
- d) the possibility of denouncing the agreement if it is found that third-country nationals admitted under this procedure do not meet the conditions for residence; and
- e) in the event of an agreement concluded with an exchange organisation, the conditions, in particular the financial conditions, to be met by the organisation in the context of this procedure and the rules governing its responsibility for the pupil throughout his stay in the territory of the Member State concerned.

*Article 22: Fees*

Member States may request applicants to pay fees for handling applications in accordance with this Directive.

*Article 23: Transparency*

[To be moved to the Preamble]

---

<sup>1</sup> F entered a reservation on the inclusion of pupil schemes in the scope of this Proposal (see footnote 3 on page 2). FIN also entered a scrutiny reservation on this Article.

## Chapter VI

### Final provisions

*Article 24: Non discrimination*

[To be moved to the Preamble]

*Article 25: Penalties*

[To be deleted]

*Article 26: Reporting*

From time to time, and for the first time no later than three years after the period determined by Article 27, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and propose amendments if appropriate.

*Article 27: Transposal*

Member States shall bring into force the provisions necessary to comply with this Directive no later than twenty - four months after the date of entry into force of this Directive. They shall forthwith inform the Commission thereof.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

*Article 28: Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 29: Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council  
The President*

---





ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ  
Δ/ΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής

Ταχ. Δ/ση: Σταδίου 31,  
Τ.Κ. 10559, ΑΘΗΝΑ  
Τηλέφωνο: 210 3223331  
e-mail: [metanastefsi@ypes.gr](mailto:metanastefsi@ypes.gr)  
Πληροφορίες: Π. Τσίπα, Μ. Τζωρτζάκη

## ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 9 Φεβρουαρίου 2004  
Α.Π.Φ.: 789/2004

Προς: 1) ΜΟΝΙΜΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

Υπόψη κ. Π. Ζαρίφη

2) ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

Γ4 Δ/ση Δικαιοσύνης, Εσωτερικών  
Υποθέσεων και Schengen

Υπόψη κου Τσιέπα

**Θέμα :** *Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την επαγγελματική κατάρτιση ή τον εθελοντισμό.*

Η Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή», κατά την επόμενη συνεδρίασή της (Βρυξέλλες, 11-12/2/2004), θα συνεχίσει την ανάγνωση της εν λόγω οδηγίας. Σκοπός της Ιρλανδικής Προεδρίας είναι να εντάξει την οδηγία στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου ΔΕΥ του Μαρτίου. Οι απόψεις της Υπηρεσίας μας, κατά λόγο αρμοδιότητας, έχουν ως εξής:

### ΕΓΓΡΑΦΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

- **MIGR 112/03**
- **MIGR 1/04:** συμβιβαστικές προτάσεις της Ιρλανδικής Προεδρίας για τα πρώτα 10 άρθρα της αρχικής πρότασης
- Νέες συμβιβαστικές προτάσεις της Ιρλανδικής Προεδρίας της 15/1/04

### ΤΙΤΛΟΣ

Αναφορικά με τη διαγραφή της φράσης «*entry and residence*» και την αντικατάστασή της με τον όρο «*admission*» τόσο στον τίτλο, όσο και στο σύνολο του κειμένου της οδηγίας, η ελληνική αντιπροσωπεία, κατόπιν σχετικών εξηγήσεων της Νομ.Υπηρεσίας του Συμβουλίου, αναμένει πρόταση της Προεδρίας για προσθήκη σχετικής παραγράφου στο προοίμιο.

### Ι. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

---

#### **ΑΡΘΡΟ 2 (Ορισμοί)**

Ελλάδα διατηρεί τη γενική επιφύλαξη εξέτασης επί του συνόλου των ορισμών.

**Σημείο (β) «σπουδαστής»:** διατηρείται επιφύλαξη, δεδομένου ότι κρίνεται απαραίτητο να αποσαφηνίζεται στη διατύπωση ότι ο σπουδαστής έχει γίνει ήδη δεκτός σε εκπαιδευτικό ίδρυμα, πριν εισέλθει στην επικράτεια του κράτους μέλους.

**Σημείο (δ) «μη αμειβόμενος ασκούμενος»:** Ελλάδα δεν διατηρεί πλέον επιφύλαξη, μετά την προσθήκη της φράσης «*for a training period without remuneration, in accordance with national law*», σύμφωνα με νεότερη συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας.

**Σημείο (στ) «πρόγραμμα εθελοντισμού»:** διατηρείται η **ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΟΥΣΙΑΣ**, ως προς την περίπτωση της εν λόγω κατηγορίας στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Ως προς τον

προτεινόμενο ορισμό, το ΥΠΕΣΔΔΑ ζητά την προσθήκη στο τέλος της φράσης «in accordance with the regulations or administrative practice of the host member state».

### **ΑΡΘΡΟ 3 (Πεδίο Εφαρμογής)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ, εν αναμονή της νέας πρότασης της Προεδρίας, συντάσσεται με τη γαλλική πρόταση, σύμφωνα με την οποία η εφαρμογή της οδηγίας στις περιπτώσεις των μαθητών, των μη αμειβόμενων ασκούμενων και των εθελοντών είναι προαιρετική για τα κ-μ ακόμη και αν αυτά παρέχουν σχετική δυνατότητα εισδοχής.

## **II. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ**

### **ΑΡΘΡΟ 5 (Γενικές Προϋποθέσεις)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με τη νέα συμβιβαστική διατύπωση του άρθρου 5, όπως διαμορφώθηκε κατά την τελευταία συνάντηση της Ομάδας.

### **ΑΡΘΡΟ 6 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους σπουδαστές)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την συμβιβαστική αναδιατύπωση της παραγράφου 1, και 2, καθώς και με τη διαγραφή της παρ.3.

### **ΑΡΘΡΟ 7 (Κινητικότητα Σπουδαστών)**

Διατηρείται **ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΟΥΣΙΑΣ**, δεδομένου ότι σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, σχετική δυνατότητα κινητικότητας σπουδαστή, ώστε να παρακολουθήσει «μέρος σπουδών που έχει ήδη ξεκινήσει ή να τις συμπληρώσει με συναφές πρόγραμμα σπουδών σε άλλο κράτος μέλος», παρέχεται μόνο μέσω ειδικών προγραμμάτων ανταλλαγής φοιτητών.

Ειδικά ως προς την μετάβαση σε άλλο κ-μ για την παρακολούθηση μέρους του προγράμματος σπουδών, το ΥΠΕΣΔΔΑ εμμένει στην πρόβλεψη να υπάρχει διάκριση της κινητικότητας ανάλογα με το αν αυτή είναι υποχρεωτική ή μη για τον σπουδαστή βάσει του προγράμματος σπουδών του.

Τέλος, συμφωνούμε με την προτεινόμενη διατύπωση της τελευταίας παραγράφου για παροχή πληροφοριών από το πρώτο κ-μ στο δεύτερο κ-μ αναφορικά με την παραμονή του ενδιαφερόμενου σπουδαστή, η οποία αντικαθιστά τη διατύπωση για παροχή πληροφοριών που αφορούν στενά στην ακαδημαϊκή πορεία του.

### **ΑΡΘΡΟ 8 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους μαθητές που συμμετέχουν σε Προγράμματα Ανταλλαγής)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με τη νέα συμβιβαστική διατύπωση του άρθρου 8, σύμφωνα με την οποία «όταν το κράτος μέλος παρέχει τη δυνατότητα εισδοχής υπηκόου τρίτης χώρας ως μαθητή, ένας υπήκοος τρίτης χώρας που επιθυμεί να εισέλθει ως μαθητής θα πρέπει να πληροί τις εξής προϋποθέσεις...».

### **ΑΡΘΡΟ 9 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους μη αμειβόμενους ασκούμενους)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την πρόταση να περιληφθεί αντίστοιχη φράση με αυτήν του άρθρου 8 στο εν λόγω άρθρο για τους μη αμειβόμενους ασκούμενους. Άρση επιφύλαξης εξέτασης, σημειώνοντας ωστόσο ότι στην εθνική νομοθεσία, σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις, προβλέπεται μη αμειβόμενη άσκηση (IEK).

#### **ΑΡΘΡΟ 10 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους εθελοντές)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την πρόταση να περιληφθεί αντίστοιχη φράση με αυτήν του άρθρου 8 στο εν λόγω άρθρο για τους εθελοντές. Άρση επιφύλαξης εξέτασης.

#### **ΑΡΘΡΟ 11 (Άδεια διαμονής εκδιδόμενη σε σπουδαστές)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ προτείνει την αναδιατύπωση της παραγράφου 1, δεδομένου ότι οι περιπτώσεις που αφορούν στη χορήγηση άδειας διαμονής, ενώ εκκρεμεί η αναγνώριση του πτυχίου ή η επιτυχία στις εισαγωγικές εξετάσεις, αποτελούν σημαντικό ποσοστό των αντίστοιχων αιτήσεων και άρα δεν μπορεί να αντιμετωπίζονται ως εξαίρεση.

#### **ΑΡΘΡΟ 12 (Άδεια διαμονής εκδιδόμενη σε μαθητές)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την αναδιατύπωση του άρθρου, διατηρεί όμως επιφύλαξη εξέτασης, αναμένοντας την τελική διατύπωση των άρθρων 3 και 8.

#### **ΑΡΘΡΟ 13 (Άδεια διαμονής εκδιδόμενη σε μη αμειβόμενους ασκούμενους)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την αναδιατύπωση του άρθρου, διατηρεί όμως επιφύλαξη εξέτασης, αναμένοντας την τελική διατύπωση των άρθρων 3 και 9.

#### **ΑΡΘΡΟ 14 (Άδεια διαμονής εθελοντής)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την αναδιατύπωση του άρθρου, διατηρεί όμως επιφύλαξη εξέτασης, αναμένοντας την τελική διατύπωση των άρθρων 3 και 10.

#### **ΑΡΘΡΟ 15 (Ανάκληση των αδειών)**

Η Ελλάδα συμφωνεί με την πρόταση της Προεδρίας, να διατηρηθεί στην παράγραφο 2, μόνο το πρώτο εδάφιο.

#### **ΑΡΘΡΟ 17 (Μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που αναφέρονται στην παρούσα οδηγία)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνεί με την πρόταση της Προεδρίας για διαγραφή του άρθρου.

#### **ΑΡΘΡΟ 18 (Οικονομικές δραστηριότητες από σπουδαστές)**

Ελλάδα επιθυμεί:

- ❑ να μην περιλαμβάνεται η ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα στην έννοια «οικονομικές δραστηριότητες»
- ❑ να μην ρυθμίζονται στην οδηγία οι όροι της μερικής απασχόλησης (συμπεριλαμβανομένων και των ρυθμίσεων που αφορούν στην περίοδο διακοπών).
- ❑ να απαιτείται άδεια εργασίας και όχι απλή ανακοίνωση της έναρξης μερικής απασχόλησης στην αρμόδια αρχή.

#### **ΑΡΘΡΟ 20 (Διαδικαστικές εγγυήσεις και διαφάνεια)**

Η Ελλάδα θέτει επιφύλαξη εξέτασης.

**ΑΡΘΡΟ 21 (Ταχεία διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής και θεωρήσεων σε σπουδαστές και μαθητές)**

Η Ελλάδα θεωρεί πολύ λεπτομερή τη διάταξη και προτείνει τη διαγραφή της 2<sup>ης</sup> παραγράφου.

Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΡΙΑ

Α.ΚΑΣΙΑΡΗ

**ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ**

- 1. ΥΠ. ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ**  
Δ/ση Αλλοδαπών  
Υπόψη κ. Α. Τραγουλιά
- 2. ΥΠ. ΕΘΝ. ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**  
Δ/ση Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Υπόψη κα Γεωργιάδη
- 3. ΥΠ. ΕΡΓΑΣΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ**  
Δ/ση Απασχόλησης – Τμ. Στήριξης Εργαζ. στην  
Αλλοδαπή & Απασχ. Αλλοδαπών στην Ελλάδα  
Υπόψη κ. Χρυσίνη  
Δ/ση Επαγγελματικής Κατάρτισης  
Υπόψη κ. Αγραπιδάς
- 4. ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΑΤ. ΥΠΟΤΡΟΦΙΩΝ**  
Τμ. Αλλοδ. & Μορφ. Ανταλλαγών  
Υπόψη κα Μικεδάκη

**ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

1. Γρ. κ. Γεν. Γραμματέα
2. Γρ. κας Γεν. Δ/ντριας Διοικητικής Υποστήριξης
3. Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ  
Δ/ΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής

Ταχ. Δ/ση: Σταδίου 31,  
Τ.Κ. 10559, ΑΘΗΝΑ  
Τηλέφωνο: 210 3223331  
Fax: 210 3223335

e-mail: [metanastefsi@ypes.gr](mailto:metanastefsi@ypes.gr)

Πληροφορίες: Μ. Τζωρτζάκη, Π.Τσίπα

**Θέμα : Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την επαγγελματική κατάρτιση ή τον εθελοντισμό.**

Ενόψει της επικείμενης συζήτησης της εν λόγω οδηγίας σε επίπεδο Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (Βρυξέλλες, 18/3/04), παραθέτουμε κατωτέρω τις απόψεις της Υπηρεσίας μας, κατά λόγο αρμοδιότητας, για τα θέματα που εκκρεμούν:

ΕΓΓΡΑΦΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

- MIGR 14

ΤΙΤΛΟΣ

Ελλάδα δεν συμφωνεί με την εισαγωγή της ακόλουθης διατύπωσης στο προοίμιο: «*The term admission covers the entry and stay of third country nationals for the purposes of this directive*», καθώς γίνεται λόγος για «stay» και όχι για «residence». Σχετική πρόταση μπορεί να γίνει δεκτή με την αντικατάσταση του όρου «stay» με τον όρο «residence». **Επιφύλαξη ουσίας.**

**ΑΡΘΡΟ 6 (Ειδικές προϋποθέσεις για τους φοιτητές)**

Ελλάδα συμφωνεί με την αναδιατύπωση της παρ. 1 α, τη διαγραφή του β' εδαφίου και την εισαγωγή στο προοίμιο απλούστερης διατύπωσης («*The evidence of acceptance of a student in an establishment of higher education could include, among other possibilities, a letter or certificate confirming his /her enrolment*») σχετικά με το πώς αποδεικνύεται η εισδοχή του σπουδαστή σε ίδρυμα ανώτατης εκπαίδευσης.

Επίσης, γίνεται αποδεκτή η αναφορά, για την παρ.1β, στο προοίμιο, σχετικά με τον συνυπολογισμό των υποτροφιών στο φοιτητικό εισόδημα («*Fellowships may be taken into account in the assessment of the availability of sufficient resources*»).

**ΑΡΘΡΟ 7 (Κινητικότητα Σπουδαστών)**

Ελλάδα, ως προς το θέμα της μετάβασης σε άλλο κ-μ για την παρακολούθηση μέρους του προγράμματος σπουδών **εμμένει** στην κινητικότητα στο πλαίσιο κοινοτικών ή διμερών προγραμμάτων («*in another m-s, within the framework of Community or bilateral exchange programmes*»), ενώ σε ό,τι αφορά στην ατομική κινητικότητα προκρίνουμε να αποτελεί

ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 17 Μαρτίου 2004

Α.Π.Φ.: 3526/2004

Προς: 1) ΜΟΝΙΜΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

Υπόψη κ. Π. Ζαρίφη

2) ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

Γ4 Δ/ση Δικαιοσύνης, Εσωτερικών  
Υποθέσεων και Schengen

Υπόψη κας Μαρινάκη

δυναμική διάταξη. Σε περίπτωση που η πρόταση δεν γίνει αποδεκτή, η Ελλάδα εμμένει στην τρέχουσα διατύπωση του άρθρου (Migr 14).

#### **ΑΡΘΡΟ 15 (Ανάκληση των αδειών παραμονής)**

Ελλάδα συμφωνεί με την προσθήκη στο άρθρο της έννοιας της «μη ανανέωσης» των αδειών παραμονής για τους λόγους που αναφέρονται στην εν λόγω διάταξη.

### **ΙΙΙ. ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΦΕΡΟΝΤΑΙ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ**

#### **ΑΡΘΡΟ 17 (Είσοδος και διαμονή)**

Ελλάδα, συμφωνεί με τη διαγραφή του άρθρου και την εισαγωγή αναφοράς στο προοίμιο σχετικά με την έκδοση θεωρήσεων και αδειών διαμονής από τις αρμόδιες αρχές σε εύλογο χρόνο ως εξής: «*The competent authorities of the Member States should process the applications for visas and residence permits to be issued on the basis of this Directive in a timely manner*». Άρση επιφύλαξης.

#### **ΑΡΘΡΟ 18 (Οικονομικές δραστηριότητες από σπουδαστές)**

Ελλάδα συμφωνεί με την εισαγωγή διευκρίνισης στο προοίμιο σχετικά με το ότι η προηγούμενη εξουσιοδότηση της διοίκησης καλύπτει επίσης και τις άδειες εργασίας ως εξής: «*The notion of prior authorisation includes also the granting of work permit to the persons who wish to exercise an economic activity*». Άρση επιφύλαξης.

Στην παρ.2, η Ελλάδα συμφωνεί με την εισαγωγή στο προοίμιο της ακόλουθης διευκρίνισης: «*This Directive should not affect the national legislation in the area of part-time work*». Στο πλαίσιο αυτό, το δεύτερο εδάφιο της παρ.2 («...which...year») θεωρείται περιττό.

Τέλος, ως προς την εξέταση των δυνατοτήτων της αγοράς εργασίας και την πρόταση της Προεδρίας για εισαγωγή νέου άρθρου 23, το οποίο θα προβλέπει την αποστολή αναφοράς στην Ευρ.Επιτροπή από τα κράτη μέλη που λαμβάνουν υπόψη την κατάσταση στην αγορά εργασίας, Ελλάδα μολονότι δεν έχει στη νομοθεσία της σχετική πρόβλεψη, διαφωνεί με την εν λόγω διάταξη, καθώς επιφέρει πρόσθετο φόρτο στη Διοίκηση σε σχέση με τη σκοπιμότητα της διάταξης.

#### **ΑΡΘΡΟ 19 (Αιτήσεις για εισδοχή)**

Ελλάδα, συμφωνεί με τη διαγραφή του άρθρου. Άρση επιφύλαξης.

#### **ΑΡΘΡΟ 27 Β**

Ελλάδα συμφωνεί με την αναδιατύπωση του άρθρου 27 β, προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε αντίφαση με το άρθρο 4(2) της Οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες, καθώς επίσης και με την εισαγωγή στο προοίμιο αναφοράς στην υποχρεωτικότητα του Κανονισμού 1030/2002 για τον ενιαίο τύπο των αδειών διαμονής («*This Directive should not affect in no circumstances the application of the Regulation 1030/2002*»).

Η ΓΕΝ.ΔΙΕΥΘΥΝΤΡΙΑ

Α.ΚΑΣΙΑΡΗ

## **ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ**

1. **ΥΠ. ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ**  
Δ/ση Αλλοδαπών  
Υπόψη κ. Τραγουλιά
2. **ΥΠ. ΕΘΝ. ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ**  
Δ/ση Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Υπόψη κας Γεωργιάδη
3. **ΥΠ. ΕΡΓΑΣΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ**  
Δ/ση Απασχόλησης – Τμ. Στήριξης Εργαζ. στην  
Αλλοδαπή & Απασχ. Αλλοδαπών στην Ελλάδα  
Υπόψη κ. Χρυσίνη  
Δ/ση Επαγγελματικής Κατάρτισης  
Υπόψη κ. Αγραπιδά
4. **ΙΔΡΥΜΑ ΚΡΑΤ. ΥΠΟΤΡΟΦΙΩΝ**  
Τμ. Αλλοδ. & Μορφ. Ανταλλαγών  
Υπόψη κας Μικεδάκη

## **ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

1. Γρ. κ. Γεν. Γραμματέα
2. Γρ. κας Γεν. Δ/τριας Διοικητικής Υποστήριξης
3. Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ  
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ  
ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ  
Δ/ΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής

Ταχ. Δ/νση: Σταδίου 31,  
Τ.Κ. 10559, ΑΘΗΝΑ  
Τηλέφωνο: 210 3223331  
e-mail: [metanastefsi@ypes.gr](mailto:metanastefsi@ypes.gr)  
Πληροφορίες: Π. Τσίπα

ΕΠΕΙΓΟΝ

Αθήνα, 28 Νοεμβρίου 2003

Α.Π.Φ.: 63574/20552/03

Προς:

1. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ

Γ4 Δ/νση Δικαιοσύνης, Εσωτερικών  
Υποθέσεων & Schengen

Υπόψη κας Μ. Μαρινάκη

2. ΜΟΝΙΜΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

Υπόψη κ. Π. Ζαρίφη

**Θέμα : Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων.**

Στην επόμενη συνεδρίασή της, η Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση – Εισδοχή» (Βρυξέλλες 1/12/2003), στην οποία θα συμμετέχει εκπρόσωπος της Υπηρεσίας μας, πρόκειται να προχωρήσει στη δεύτερη ανάγνωση της εν λόγω πρότασης οδηγίας. Σε συνέχεια της πρώτης ανάγνωσης, οι απόψεις της Υπηρεσίας μας, κατά λόγο αρμοδιότητας, έχουν ως εξής:

## I. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

### ΑΡΘΡΟ 1 (Αντικείμενο)

**παρ. (β):** η Υπηρεσία μας επιμένει στην προσθήκη αναφοράς στη θεώρηση εισόδου στην παρ. (β)

### ΑΡΘΡΟ 2 (Ορισμοί)

**Παρ.(α):** να διαγραφεί η αναφορά στους απάτριδες, σύμφωνα με την πρόταση της Προεδρίας.

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

## II. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

### ΑΡΘΡΟ 4 (Αρχή)

Η Υπηρεσία μας διατηρεί **γλωσσική επιφύλαξη**, υπέρ της αγγλικής μετάφρασης στο συγκεκριμένο σημείο, η οποία προσδίδει δυνητικό χαρακτήρα στη διάταξη, καθώς και όπου αλλού εμφανίζεται τέτοιου είδους διαφοροποίηση των μεταφράσεων του κειμένου.



#### **ΑΡΘΡΟ 5 (Γενικές Προϋποθέσεις)**

**Γλωσσική επιφύλαξη** στην παρ. 1(γ) ως προς τη λέξη «ενδεχομένως», η οποία δεν εμφανίζεται στην αγγλική μετάφραση του κειμένου. Το ΥΠΕΣΔΔΑ προτιμά την αγγλική εκδοχή του κειμένου, θεωρώντας αναγκαία την προσκόμιση σχετικού αποδεικτικού εγγράφου (π.χ. ποινικό μητρώο).

Ζητείται η διαγραφή στην ίδια παράγραφο, της αναφορά σε «**προσωπική συμπεριφορά**», ενώ συμφωνεί με πρόταση της Προεδρίας για μεταφορά του σημείου αυτού στο προοίμιο.

#### **ΑΡΘΡΟ 6 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους σπουδαστές)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ ζητά να προηγείται η επιτυχία στις εξετάσεις ή η απόφαση ισοτιμίας των διπλωμάτων στην παρ. 1(α) της χορήγησης τίτλου διαμονής.

**Στο δεύτερο εδάφιο της παρ.1(β)**, το ΥΠΕΣΔΔΑ επιμένει στην αντικατάσταση της λέξης «πρόσωπο» με την φράση «υπήκοος τρίτης χώρας», ώστε η διάταξη να μην παραπέμπει σε ημεδαπούς ή πολίτες της ΕΕ.

Στην **παρ. 3**, το ΥΠΕΣΔΔΑ ζητά η φράση «where applicable» που εμφανίζεται στην αγγλική μετάφραση να αποδίδεται «όπου προβλέπεται» και όχι «ενδεχομένως», ώστε να είναι πιο πιστή η ελληνική μετάφραση.

#### **ΑΡΘΡΟ 7 (Κινητικότητα Σπουδαστών)**

Αναμένοντας τις διευκρινήσεις της Ε. Επιτροπής ως προς τη δυνατότητα ο σπουδαστής να παρακολουθεί σε άλλο κ-μ μέρος του προγράμματος σπουδών, διατηρεί **επιφύλαξη εξέτασης**.

**Επιφύλαξη εξέτασης** ως προς την προθεσμία των 30 ημερών, η οποία είναι πολύ μικρή και επιβαρύνει τη διοίκηση.

**Γλωσσική επιφύλαξη** στο σημείο (β) ως προς τη λέξη «ενδεχομένως», η οποία δεν εμφανίζεται στην αγγλική μετάφραση του κειμένου. Το ΥΠΕΣΔΔΑ προτιμά την αγγλική εκδοχή του κειμένου.

Ως προς την μετάβαση σε άλλο κ-μ για την παρακολούθηση μέρους του προγράμματος σπουδών, το ΥΠΕΣΔΔΑ συμφωνώντας με σχετική παρατήρηση της γαλλικής αντιπροσωπείας, θέτει **επιφύλαξη εξέτασης** υπέρ της διάκρισης μεταξύ των περιπτώσεων όπου ο ίδιος ο εκπαιδευτικός οργανισμός απαιτεί την κινητικότητα για την ολοκλήρωση των σπουδών, από εκείνες όπου η κινητικότητα είναι αποτέλεσμα της βούλησης του ενδιαφερομένου σπουδαστή (στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για δικαίωμα, ενώ στη δεύτερη για δυνατότητα).

#### **ΑΡΘΡΟ 8 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους μαθητές που συμμετέχουν σε Προγράμματα Ανταλλαγής)**

Το ΥΠΕΣΔΔΑ, τασσόμενο υπέρ της σχετικής παρατήρησης της γαλλικής αντιπροσωπείας, ζητά την ομαδική επεξεργασία των αιτημάτων, με σκοπό τη διευκόλυνση και επιτάχυνση του διοικητικού έργου. Ωστόσο, τονίζεται η ανάγκη για χορήγηση ατομικών τίτλων διαμονής.

#### **ΑΡΘΡΟ 9 (Ειδικές Προϋποθέσεις για τους μη αμειβόμενους ασκούμενους)**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

### III. ΑΔΕΙΕΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

#### **ΑΡΘΡΟ 11 (Άδεια Διαμονής «σπουδαστής»)**

**Παρ. 1:** Ως προς τη **διάρκεια του τίτλου διαμονής** το ΥΠΕΣΔΔΑ υποστηρίζει τη διατύπωση «τουλάχιστον ενός έτους και ανανεώσιμη». Σε κάθε περίπτωση, τίθεται **επιφύλαξη** ως προς την διατύπωση του ελληνικού κειμένου (COM 2002 548 final). Το ΥΠΕΣΔΔΑ θέτει **επιφύλαξη ουσίας**, ζητώντας η απόφαση ισοτιμίας ή επιτυχίας σε εξετάσεις να προηγείται της χορήγησης της άδειας διαμονής.

Το ΥΠΕΣΔΔΑ θέτει **επιφύλαξη**, ζητώντας την προσθήκη πρόβλεψης (παρ. 1 ή παρ.2) που να θέτει ανώτατο χρονικό όριο σπουδών ή έστω να συμπεριληφθεί πρόβλεψη που να προσδιορίζει το κριτήριο με το οποίο τα κ-μ θα καθορίζουν μια τέτοια προθεσμία (γαλλική πρόταση).

**Επιφύλαξη εξέτασης** στο σημείο (δ) της παρ.2, ως προς την «αιτιολογημένη απόφαση», πρόβλεψη η οποία πρακτικά σημαίνει υπερβολικό φόρτο για τη διοίκηση.

#### **ΑΡΘΡΟ 12 (Άδεια Διαμονής «ανταλλαγή μαθητών»)**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

#### **ΑΡΘΡΟ 13 (Άδεια «μη αμειβόμενος ασκούμενος»)**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

Επιπλέον, σημειώνεται **επιφύλαξη** ως προς την άσκηση σε επιχείρηση του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα.

#### **ΑΡΘΡΟ 14 (Άδεια «εθελοντής»)**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

#### **ΑΡΘΡΟ 15 (Ανάκληση)**

**Επιφύλαξη εξέτασης**, εν αναμονή της προσαρμογής του άρθρου στο κοινοτικό κείμενο.

#### **ΑΡΘΡΟ 16 (Απάτη)**

Να συμπεριληφθεί στο άρθρο 15, δεδομένου ότι αφορά περίπτωση ανάκλησης.

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

#### **ΑΡΘΡΟ 17 (δικαιώματα παρεχόμενα σε όλες τις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που αναφέρονται στην παρούσα οδηγία)**

**Επιφύλαξη εξέτασης**, εν αναμονή της προσαρμογής του άρθρου στο κοινοτικό κείμενο.

#### **ΑΡΘΡΟ 18 (εργασία των σπουδαστών και των μη αμειβόμενων ασκούμενων)**

Ζητείται απλοποίηση του κειμένου, με διακριτική ευχέρεια των κ-μ ως προς τις λεπτομέρειες, δεδομένου ότι πρόκειται για υπερβολικά λεπτομερή και περιοριστική διάταξη.

Επαναλαμβάνεται η **επιφύλαξη ουσίας** ως προς την εργασία των μη αμειβόμενων ασκούμενων, οι οποίοι με την παρούσα διάταξη μεταπηδούν στην κατηγορία των εργαζομένων.

Επιφύλαξη εξέτασης, διότι η άδεια εργασίας είναι απαραίτητη και η απλή δήλωση που αναφέρεται στην τελευταία παράγραφο του άρθρου δεν αρκεί για το σκοπό αυτό.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ V: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ**

---

### **ΑΡΘΡΟ 19 (υποβολή των αιτήσεων άδειας διαμονής)**

**Επιφύλαξη ουσίας**, εμμένοντας στην τήρηση της διαδικασίας σύμφωνα με την οποία πρώτα χορηγείται η θεώρηση εισόδου και ακολουθεί η αίτηση για άδεια διαμονής .

### **ΑΡΘΡΟ 20 (Διαδικαστικές εγγυήσεις)**

**Επιφύλαξη εξέτασης**, εν αναμονή της προσαρμογής του άρθρου στο κοινοτικό κεκτημένο.

### **ΑΡΘΡΟ 21 (ταχεία διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής «σπουδαστές» και «ανταλλαγές μαθητών»)**

ΕΠΙΦΥΛΑΞΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ σε όλο το άρθρο.

### **ΑΡΘΡΟ 22 (ταχεία διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής «σπουδαστές» και «ανταλλαγές μαθητών»)**

**Επιφύλαξη εξέτασης**, εν αναμονή της προσαρμογής του άρθρου στο κοινοτικό κεκτημένο.

Η ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΤΡΙΑ

A. ΚΑΣΙΑΡΗ

### **ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

Δ/νση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 30 March 2004**

**7815/04**

---

---

**Interinstitutional File:**

**2004/0061 (CNS)**

**2004/0062 (CNS)**

**2004/0063 (CNS)**

---

---

**MIGR 18**

**VISA 57**

**RECH 65**

**COMPET 46**

**PROPOSAL**

---

from: Commission européenne

dated: 17 March 2004

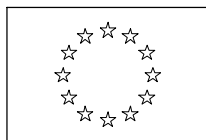
---

Subject: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the presentation of a proposal for a directive and two proposals for recommendations on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community

---

Delegations will find attached three Commission proposals submitted under a covering letter from Ms Patricia BUGNOT, Director, to Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative.

Encl.: COM (2004) 178 final



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 16.3.2004  
COM(2004) 178 final

2004/0061 (CNS)  
2004/0062 (CNS)  
2004/0063 (CNS)

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE  
EUROPEAN PARLIAMENT**

**on the presentation of a proposal for a directive and two proposals for recommendations  
on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the  
European Community**

Proposal for a

**COUNCIL DIRECTIVE**

**on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific  
research**

Proposal for a

**COUNCIL RECOMMENDATION**

**to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific  
research in the European Community**

Proposal for a

**COUNCIL RECOMMENDATION**

**to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers  
from third countries travelling within the European Community for the purpose of  
carrying out scientific research**

(presented by the Commission)

# COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT

## on the presentation of a proposal for a directive and two proposals for recommendations on the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community

### 1. General outline

#### 1.1 Developing research to become the most competitive and dynamic knowledge economy in the world

Since its launch by the Commission in January 2000 the European Research Area has been the lynchpin of the European Union's research policy.<sup>1</sup> It received the backing of the Lisbon European Council in March 2000 and is the keystone of the new strategic objective the European Union has set itself for the coming decade: to become the most competitive and dynamic knowledge economy in the world. To achieve this objective it will be necessary to develop a global strategy to prepare the transition to a knowledge-based society and economy. One of the preferred instruments for achieving this goal is support for the mobility of researchers, as was underlined in a Council Resolution of 10 December 2001. In its Lisbon conclusions the European Council asked the Council and the Commission, together with the Member States where appropriate, to take the necessary "steps to remove obstacles to the mobility of researchers in Europe by 2002 and to attract and retain high-quality research talent in Europe."<sup>2</sup> This desire was reiterated in the Council conclusions of 26 November 2002, which called on "the Member States, in collaboration with the Commission, to strengthen the actions being undertaken to develop the European research area, in particular by: facilitating or continuing to facilitate entry and residence for researchers from third countries." This concern was also shared by the European Parliament, notably in its report of 9 May 2000<sup>3</sup> and a resolution of 18 May 2000.<sup>4</sup>

#### 1.2 Encouraging the mobility of researchers in a globalising world

The mobility of researchers is a key element in the acquisition and transfer of knowledge. The globalisation of the economy, which is more and more knowledge-based, is constantly increasing the international dimension of science. This concern was highlighted in the Commission Communication on the international dimension of the European Research Area<sup>5</sup> and is also at the heart of the Sixth Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities,<sup>6</sup> particularly within the

---

<sup>1</sup> COM(2000)6, 18.1.2000.

<sup>2</sup> Point 13 of the conclusions.

<sup>3</sup> Report of 9 May 2000 on the Commission communication *Towards a European Research Area* (AF-0131).

<sup>4</sup> European Parliament Resolution of 18 May 2002 on the Commission communication *Towards a European Research Area* (A5-0131/2000), p.40.

<sup>5</sup> COM(2001) 346 final, 25.6.2001.

<sup>6</sup> OJ L 232, 29.8.2002, p.1.

context of the specific programme for Structuring the European Research Area,<sup>7</sup> which sets out to boost mobility by encouraging European researchers to move to other parts of the world and the admission and transfer of researchers from third countries to the European Union. This new dimension to research has been characterised by a major opening-up of possibilities for third-country nationals to take part in the Sixth Framework Programme. The opening of the doors to researchers from outside the European Union has been seen as a key measure to make the Union more attractive for researchers throughout the world in future.

### **1.3 700 000 researchers are needed by 2010**

The Human Resources and Mobility activity that is part of the Commission's Sixth Framework Programme earmarks no less than €1.6 billion for support for the training, mobility and career development of researchers.<sup>8</sup> This is a response to the discovery that the European Union will need 700 000 additional researchers by 2010 if it is to achieve the objective set by the Barcelona European Council to devote 3% of the Member States' GDP to research and technological development by the end of the decade.<sup>9</sup> To satisfy this need it will be necessary to produce interlocking measures to make science attractive to young people at school, improve the career prospects for researchers in the European Union and extend the opportunities for training and mobility. As, however, the European Union is unlikely to produce this considerable number of researchers itself, it will also be necessary to take measures to attract researchers from outside the Union.

### **1.4 A three-fold approach**

This Commission initiative is made up of a proposal for a directive and two proposals for Council recommendations. The first recommendation calls on the Member States to adopt a number of practical measures without delay, since it inevitably takes several years before a directive is in full operation and the adoption of the directive would not on its own be sufficient to meet the European Council's objectives within the time available. This recommendation will therefore make it possible to take action on a number of points in advance of transposal of the directive by calling on the Member States to implement measures which are in keeping with the directive and will make it easier to apply at a later date. This recommendation is in any case justified independently of the directive since, as well as family reunification and operational cooperation, it covers areas which are not dealt with in the proposal for a directive. A second recommendation deals with the more specific question of short-term visas to meet the particular needs of researchers who have to attend conferences or seminars in connection with their work.

### **1.5 Developing partnerships with third countries**

The European Union supports the idea of admitting a large number of researchers from outside the Union. This would make it possible to greatly extend its scientific cooperation and partnership networks all over the world. This desire to encourage the admission and mobility of researchers will, however, have to take account of the

---

<sup>7</sup> OJ L 294, 29.10.2002, p.44.

<sup>8</sup> OJ L 294, 29.10.2002, p.50.

<sup>9</sup> Commission communication *Investing in research: an action plan for Europe*, 30.4.2003 (COM(2003)226).

need for flanking measures to prevent a new brain drain from less developed countries. In addition to the measures on short-term visa policy introduced in the recommendation in order to promote the international mobility of researchers, and the request to the Member States to ensure that their measures to encourage third-country researchers to visit and work in the EU do not undermine the fight against the brain drain from the emerging or developing countries, other measures must be studied against the background of the partnership with countries of origin mentioned in the conclusions to the Tampere Summit as necessary components of a comprehensive migration policy. In its Sixth Research Framework Programme the Community has already decided to provide reintegration grants for researchers coming from developing or transition countries,<sup>10</sup> and it will look into the possibility of adopting other measures to encourage the development of expatriate communities of scientific researchers working on their countries' development in the fields of science, technology and higher education. Reflection on this subject has moved on at European level with the publication on 3 December 2002 of the Commission communication on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries,<sup>11</sup> which provided the basis for the Council to adopt its conclusions on the question of migration and development on 19 May 2003, asking the Commission to present a report and concrete proposals for the end of 2004.

## **2. Background and compatibility of the proposal with other Commission initiatives**

### **2.1. Proposals in line with the European Research Policy**

The question of further opening up research programmes to third-country nationals was examined when the European Research Area was launched. In 2000, in response to the mandate from the Lisbon European Council, the Commission set up a high-level expert group to identify obstacles to the mobility of researchers and to draw up proposals for removing such obstacles. On 20 June 2001 the Commission responded to the group's report of 4 April 2001<sup>12</sup> by adopting a Communication proposing a mobility strategy for the European Research Area<sup>13</sup> in which it makes a number of practical suggestions, some of which relate to legal or statutory aspects and in particular the concept of creating a specific residence permit for third-country researchers. The Commission has developed close ties with Ministries of Justice or Home Affairs in the Member States in implementing this Communication. Following a questionnaire sent to the Member States and the candidate countries which revealed that, although nine of the fifteen Member States had adopted measures to facilitate the admission of third-country researchers, only two of them had introduced a specific admission procedure, additional fact-finding missions were carried out by the Commission in several Member States in the course of 2003. These measures enabled the Commission to propose a number of policy options which led to the current proposals for a directive and recommendations following discussions with experts in the Member States.

---

<sup>10</sup> Marie Curie human resources and mobility actions.

<sup>11</sup> COM(2002)703.

<sup>12</sup> <http://europa.eu.int/comm/research/fp5/pdf/finalreportmobilityhleg.pdf>

<sup>13</sup> COM(2001)331.



## 2.2. Proposals to complement Community immigration policy instruments

In its Communication of 22 November 2000 on a Community immigration policy<sup>14</sup> the Commission clearly opts for the controlled reopening of legal immigration channels according to various parameters and depending on the categories of migrants concerned. These parameters include Member States' requirements. This approach is particularly appropriate in the case of researchers, who make up a special category of well-qualified migrants of the type which the EU most needs and will derive the most benefit from welcoming. Researchers are often required to move around frequently for professional reasons and to settle for varying periods of time in several different countries over the course of their career. They will derive general benefit from advances in Community migration policy, including the uniform short-stay visa – which allows them to move around freely within the Schengen area for a maximum of three months – and the right of residence in the other Member States granted under certain conditions by the directive on the status of long-term residents to third country nationals after they have been legally resident in the EU for five years.<sup>15</sup>

To meet the challenges facing the EU in the field of research, specific Community rules on the admission and mobility of third-country researchers are needed. The proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities also made specific provision for the adoption of Community measures especially for researchers.<sup>16</sup> Whether or not third-country researchers admitted to the EU can bring members of their family to join them is an essential aspect of the problem of mobility. As family reunification of third-country nationals has just been dealt with in a directive adopted by the Council on 22 September 2003,<sup>17</sup> this issue is not addressed in the proposal for a directive but in the first proposal for a recommendation. This initiative supplements the proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service,<sup>18</sup> which covers students enrolling in a higher education establishment in the European Union to study for a doctorate. "Doctoral students", who are a special category of researcher, are therefore excluded from the scope of this proposal unless they are employed as researchers in their host organisation in another capacity (for example, if they have an employment contract to write their thesis). All third-country researchers who can be admitted to the European Union are therefore covered by legislative initiatives as promised by the Commission in response to the amendments proposed by Parliament in relation to unpaid researchers<sup>19</sup> in its legislative resolution of 3 June 2003 on the proposal for a

---

<sup>14</sup> COM(2000)757.

<sup>15</sup> Cf. Chapter III – Residence in the other Member States – of the Directive 2003/109 of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ L 16, 23.01.2004, p. 44).

<sup>16</sup> COM(2001)386 (OJ C 332, 27.11.2001, p. 248).

<sup>17</sup> Directive 2003/86 of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ L 251, 3.10.2003, p.12).

<sup>18</sup> COM(2002)548 (OJ C 45, 25 February 2003, p.18).

<sup>19</sup> An unpaid researcher will be covered by this Directive provided that he has sufficient resources to cover his living expenses and return journey in accordance with Article 5(2)(b). The same will apply to students enrolled to study for a doctorate at a higher education establishment in their country of origin who might come to the EU to do part of their research for their doctorate.

Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> EP 332.951, p.46.

# **Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research**

## **EXPLANATORY MEMORANDUM**

### **1. PRESENTATION OF THE PROVISIONS OF THE PROPOSAL FOR A DIRECTIVE**

The proposal for a directive seeks to create a special procedure for admitting third-country nationals for the purpose of carrying out scientific research. It revolves around three key elements:

#### **1.1. Central role of research organisations**

Following the example of a number of Member States, the proposal provides for the introduction of a special admission mechanism for researchers from non-member countries. The unique feature of this is that it gives authorised research organisations a role in the procedure leading to the issue of a residence permit. The aim is to facilitate the admission and mobility of researchers by relieving the immigration authorities in the Member States of the task of checking whether the research project is credible, particularly as regards the financial aspects, and whether the person has the necessary skills to see it through. This task will be assigned to the research organisations, which will thus play an essential role in the admission procedure by signing with the third-country national concerned a hosting agreement offering guarantees concerning the ability to complete the envisaged research and the conditions, in particular the financial aspects, in which the research will be conducted. The hosting agreement is reminiscent of the fast-track procedure for issuing residence permits proposed by the Commission for students and pupil exchanges<sup>21</sup>; there is a fundamental difference, however, in that it actually triggers the admission procedure. As the name suggests, it is a legal contract by which the organisation undertakes to host the researcher, and the researcher undertakes to complete the research project, on the terms laid down and subject to issue of the residence permit by the immigration authorities. Note that it does not determine the legal status of the researcher in relation to the host organisation; this will be laid down in a separate legal instrument which, depending on the individual case, could be an employment contract, a fellowship, etc.

#### **1.2. Division of roles between research organisations and Member States**

The admission procedure envisaged does not impinge on the powers of the Member States' immigration authorities, which will still have to be involved for a researcher to be admitted. The respective roles of the host research organisation and the competent authority of the Member State must therefore be clearly laid down. The research organisation will have to check the conditions which have to be fulfilled for it to be able to sign a hosting agreement: this could be the existence of a research project meeting the requirements of Article 5 and accepted by the host organisation, evidence that the researcher is in possession of adequate resources and health insurance for the duration of the stay, and an undertaking by the host

---

<sup>21</sup> See Article 21 of the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service (COM(2002)548, 7 October 2002; OJ C 45, 25 February 2003, p. 40).

organisation to meet the researcher's living expenses, health costs and return travel costs. The Member States will check the identity of the third-country nationals and their travel documents and ascertain that they do not constitute a threat to public order, public security or public health. Such threats will concern not only the person of the third-country national but also the purpose of the research envisaged, for instance whether the work could be sensitive from a military angle and for that reason could be considered a threat to public security. The Member States will also check that a hosting agreement satisfying the requirements of Articles 5(2) has been signed and that the host organisation has formally undertaken to meet the costs of the researcher. Member States have the power to check whether the hosting agreement has been signed by the research organisation in compliance with the terms laid down in Article 5, in particular as regards the researcher's financial resources and health insurance. As the objective is to simplify the procedure, this double check on the conditions laid down in Article 5 will be performed by Member States only in exceptional or problem cases. The admission procedures are based instead on the trust to be built up between Member States and research organisations.

### **1.3. Assumption of responsibility by research organisations**

The research organisations empowered to use the special admission procedure have been defined in broad terms on the basis of the European Union's research requirements. As the effort to be made to achieve the 3% of GDP target for investment in research<sup>22</sup> largely concerns the private sector, it is necessary to include that sector. For the purpose of this proposal, a research organisation should accordingly be understood to mean any type of public or private establishment or firm conducting research, such as a university, a laboratory, a research centre, a foundation, a firm, an international organisation or non-governmental organisation, etc. Because of the prerogatives granted to research organisations and their collaboration with the immigration authorities, measures will be taken to check their reliability and to ensure that they assume their responsibilities in performing their tasks. In this connection the proposed directive requires organisations to be approved before they can apply the special procedure. The approval arrangements differ according to whether they are involved in research as a principal activity or as an ancillary activity, and an additional requirement is imposed on private firms in order to limit the risks of the procedure being abused. In return for the prerogatives granted, the proposed directive makes the research organisation financially responsible for the researcher's living expenses, health costs and return travel costs, should any of these have to be borne by the host state, or if the researcher were to remain illegally in the European Union after expiry of the residence permit. Finally, the proposal allows Member States to refuse to renew or to withdraw the approval of a research organisation which fails to meet the conditions required or which signs research agreements with persons who do not satisfy the admission conditions, who misuse their researcher status to work for purposes other than their research project or who remain illegally in the European Union after expiry of their residence permit.

---

<sup>22</sup> Commission communication *More Research for Europe: towards 3% of GDP* (COM(2002)499) and Commission staff working paper in support of this Communication (SEC(2002)929) of 11 September 2002.

#### **1.4. A broad interpretation of the concept of researcher, adapted to the needs of the European Union**

Given that the European Union will have a serious shortage of researchers in the coming years, it was not thought to be appropriate to restrict the procedure to persons who already have the status of researcher in their country of origin. The stress has been placed instead on the purpose of admission, namely carrying out a research project, which should enable the European Union to temporarily host as researchers high-level professionals or experts who are not necessarily involved in research in their country of origin, or young graduates who are needed in the European Union, in particular for the exact sciences. The qualifications of persons for whom admission is sought, and the scientific value of the research planned, will in principle be assessed exclusively by the research organisations, with due respect for the minimum requirements set in this connection by the directive, namely a post-graduate degree<sup>23</sup> and the presentation of a project setting out the purpose of the research, its duration and funding. The directive provides for its scope to be extended to include people who might be admitted for the purpose of teaching in a higher education establishment in order to fit in with the practices of the Member States concerned.

#### **1.5. A residence permit not linked to the status of the researcher**

In addition to a fast admission procedure, one of the other major benefits that this directive will offer third-country researchers and research organisations is the simplification of the conditions under which they can be admitted as migrants. The Commission noted in 1996, in its Green Paper *Education - training - research: the obstacles to transnational mobility*<sup>24</sup>, that one of the difficulties encountered by researchers lies in the many different types of status which may be imposed on them (employees or self-employed, student, scholarship-holder, etc.). Although this directive will not put an end to the differing social or tax status of researchers in the domestic law of Member States, it will give them a uniform status in aliens legislation. The proposal is to create a specific avenue for admission for researchers whereby third-country nationals can be admitted, regardless of the type of legal relationship (employment contract, scholarship, etc.)<sup>25</sup> they have with the host research organisation. The researchers admitted on the basis of an employment contract will not then have to obtain a work permit in Member States still requiring one in their case, even though the state of the market no longer justifies this for research. Similarly, given the needs of the European Union, any form of quotas set by Member States having the effect of limiting the number of researchers who can be admitted under this directive is not compatible with it. It should be stressed that traditional avenues of admission for researchers (employee or self-employed, student, placements, scholarships, etc.) will continue to exist alongside the new special admission procedure and can be used by research organisations or by third-country nationals who do not fulfil the conditions of this directive.

---

<sup>23</sup> i.e. a Masters degree within the meaning of the term under the Bologna process on the harmonisation of studies in Europe.

<sup>24</sup> COM(1996)462, 2 October 1996, p. 11.

<sup>25</sup> Except, however, for the status of doctoral student, which would be outside the scope of this initiative.

## **1.6. The mobility of researchers in the European Union**

Steps must be taken to promote mobility so that third-country nationals can pursue a research project in several different Member States without running into difficulties in gaining admission to these countries. The directive allows researchers in possession of a residence permit and a passport or travel document to pursue activities related to their research project in a second Member State during the period of validity of their residence permit and subject to considerations of public order, public security and public health. In addition, the directive contains a provision to ensure that researchers wanting to go to a second Member State in connection with another research project will not have to return to their country of origin to apply for an extension to their stay in another Member State, as is sometimes the case nowadays. The simplified admission procedure envisaged by this directive can easily be relaunched in the Member State in which the researcher wishes to prolong his or her research, by signing a new hosting agreement. In such cases Member States will naturally be inclined to reduce their checks because they know that another Member State has already carried out checks. The special procedure introduced by this directive can also be used by third-country nationals who are already resident in the European Union, including long-term residents. Long-term residents have not been excluded from the scope of this directive because the conditions provided for in the Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents<sup>26</sup> granting a right of residence in the other Member States, are less advantageous than those laid down in this directive.

## **1.7. A simplified, streamlined procedure**

The directive allows an application for a residence permit to be made on the spot when the third-country national is on the territory of the host Member State, provided that he or she is in the country legally. This option gives the necessary flexibility to the admission procedure by allowing researchers to extend a short stay to a long stay. Under the proposal it is for Member States to decide whether the application for a residence permit is made by the researcher or the research organisation. Provision is made for the application to be presented by the research organisation because of the role given to such organisations in the admission procedure, but the residence permit itself will ultimately always be issued to the third-country national concerned, who for this purpose will have to go in person to the competent authority. Member States will have to issue the residence permit within 30 days of submission of the application. This deadline, which is shorter than that provided for in other directives, is justified on the one hand because admission procedures must be particularly speedy for researchers if they are to remain attractive, and on the other as the checks which Member States have to carry out will be simplified by the upstream collaboration with the research organisations.

Finally, with a view to the promotion in third countries of research opportunities available in Europe, Member States are asked to make additional efforts at transparency in order to ensure access in countries of origin to information about the special admission procedure. This task for Member States will be helped by the Internet Researchers' Mobility Portal<sup>27</sup> that the Commission opened on 10 July 2003

---

<sup>26</sup> Article 14 ff.

<sup>27</sup> [http://europa.eu.int/eracareers/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/eracareers/index_en.cfm).

in collaboration with the Member States and third countries associated in setting up the European research area.

## **2. CHOICE OF LEGAL BASE FOR THE PROPOSED DIRECTIVE**

- 2.1. The legal base has been chosen in the light of the objective for the proposed directive, which is to regulate the conditions and procedures under which third-country nationals can enter and reside in the territory of the Member States for the purpose of carrying out scientific research. It is not, therefore, concerned with the conditions for admission to research organisations, which remain the responsibility of the Member States and, in many cases, the organisations themselves. The legal base chosen is Article 63(3)(a) and (4) of the Treaty establishing the European Community, as amended by the Treaty of Amsterdam, which entered into force on 1 May 1999.
- 2.2. This proposal must therefore be adopted under the procedure laid down in Article 67 of the EC Treaty: by the Council acting unanimously after consulting the European Parliament. Because it is based on Title IV of the Treaty, Denmark will not take part in the adoption of the proposal, and the directive will not be binding upon or applicable to Denmark, in accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Nor will it apply to the United Kingdom and Ireland, under Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland, unless these countries decide otherwise, according to the arrangements laid down in the Protocol.

## **3. SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY**

- 3.1. The European Community does not have exclusive competence in Title IV of the EC Treaty "Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons", with the result that it can only intervene, according to the principles of subsidiarity and proportionality, if and in so far as the measure or objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community. Action by the Community may not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.
- 3.2. The proposed directive satisfies these three criteria. The objective set by the European Council was to facilitate "entry and residence for researchers from third countries". As noted above in point 2.1, only nine Member States have adopted measures aimed at facilitating the admission of such researchers, and only two have introduced a special admission procedure. There are many differences between the measures taken by these nine Member States, which could make it more difficult for researchers from non-member countries to come to the European Union and restrict their mobility within the EU. There seems, therefore, to be a need for harmonisation. Harmonisation must also be introduced rapidly if Member States are to meet the European Council's target of investing 3% of their GDP in research by the deadline. Judging from the current situation the measures by the Member States will not achieve an adequate degree of harmonisation of the rules on the admission of researchers from third countries into the European Community within the time limit.
- 3.3. However, the Commission feels that, in view of the principle of subsidiarity, it should be left to the Member States to settle certain matters relating to researchers

from third countries as they see fit: the directive does not specify what financial resources the researchers must have in order to be admitted, Member States are merely required to state publicly the minimum monthly figure they will set. The length of the residence permit may be restricted to one year or adjusted to the length of the research project, at the Member State's discretion. The Member States will have to decide whether the applications for residence permits have to be submitted by the research organisations or by the third-country nationals. Finally, they will be able to decide what happens in the absence of a decision within the 30-day deadline specified for deciding on applications for admission. And of course Member States are free to adopt more favourable arrangements and, in particular, to extend the benefits of the special procedure for researchers to allow the admission of third-country nationals for the purpose of teaching in higher education establishments. The proposal also refers to the regulations or administrative practice of the Member State in question for matters relating to the definition of a research organisation or higher education establishment.

- 3.4. In view of the fact that the main objective is to help make the European Union the most competitive and most dynamic knowledge-based economy in the world, the action to be taken should obviously be taken at Community level.
- 3.5. True to the principle of proportionality, the Commission proposes the adoption of a directive and a recommendation. The directive is binding as regards the general principles that are laid down, thereby addressing the problem of disparities between national systems. However, it leaves Member States free to choose the most appropriate means for applying these principles in their domestic legislation in the light of national conditions.



## Comments on the Articles

### Chapter I: General provisions

#### Article 1

The purpose of the Directive is to introduce a special procedure governing the entry and residence of third-country nationals coming to carry out a research project in the European Community for a period of more than three months. The procedure applies only in cases covered by a hosting agreement as defined in Article 5, signed with a research organisation approved in accordance with Article 4.

#### Article 2

This article defines, as necessary, the concepts used in the proposal for a Directive. They are based directly on those which have already been used in existing Community legislation.

- (a) “Third-country nationals”: persons who are not nationals of one of the Member States of the European Union and stateless persons within the meaning of the New York Convention of 28 September 1954.
- (b) “Researcher”: a third-country national admitted for research purposes under the procedure laid down by the Directive, without being required to be a researcher. He or she must hold at least a second-cycle university degree (master’s degree) within the meaning of the Bologna process for a European Higher Education Area. There is no general requirement to obtain recognition of qualifications, but this condition must be met in certain specific cases (e.g. a doctor who will be required to treat patients as part of a research project). In principle, it is up to the research organisation hosting the third-country national to assess their qualifications.
- (c) “Research”: the definition comes from the Frascati Manual<sup>28</sup> produced by the OECD for surveys on research and experimental development. For the purposes of this Directive, it covers basic and applied research, as well as experimental development<sup>29</sup>. It is intended as a guide to assist Member States in determining whether an organisation applying for approved status is indeed conducting research. Obviously, it leaves the competent authority with some discretionary power. Further explanations and examples are given in the Frascati Manual. The definition could also help Member States wishing to verify that the project for which an approved organisation has signed a hosting agreement is a genuine research project.
- (d) “Research organisation”: this is a broad concept covering both the public and private sectors. A research organisation may be a university, a foundation, a research centre, a laboratory, a firm, an international organisation or a non-governmental organisation. What matters is that the organisation conducts research and has been approved by the Member State where it is located.
- (e) “Residence permit”: the definition refers to existing European legislation.

---

<sup>28</sup> 2002 edition, p. 30.

<sup>29</sup> This is systematic work, drawing on existing knowledge gained from research and/or practical experience, which is directed to producing new materials, products or devices, to installing new processes, systems and services, or to improving substantially those already produced or installed (Frascati Manual, p. 30).

### Article 3

1. It is not the Commission's intention in proposing this Directive to dismiss international agreements on the admission of researchers which contain more favourable terms for third-country nationals.
2. This paragraph allows Member States to adopt or keep more favourable national rules, provided that they are compatible with the Directive. For example, Member States may wish to adopt rules applying the principle of non-discrimination on nationality grounds to third-country nationals covered by the Directive in respect of certain rights. In addition, the specific procedure introduced by the Directive for researchers may be extended to third-country nationals seeking entry for purposes of teaching in a higher education establishment, so that Member States which so wish can allow lecturers to benefit from the same system as researchers.
3. This paragraph excludes specific categories of person from the scope of the Directive:
  - (a) The exclusion of applicants for asylum or subsidiary protection and persons granted temporary protection does not affect their access to the labour market, including research posts, which is governed by the relevant (proposals for) directives. It means that they cannot use this Directive to request a change in status, since such changes are possible only under more favourable national legislation adopted by individual Member States.
  - (b) This subparagraph excludes doctoral students conducting research relating to their theses as students covered by the proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service<sup>30</sup>. The Directive thus precludes the risk of abuse related to the admission of students. Doctoral students may none the less be caught by the scope of the Directive if they have a status as a researcher other than that of student, as where they are working on their doctoral thesis under an employment contract.
  - (c) This is a standard provision excluding third-country nationals who are subject to a procedure for removal, even if it has not yet been enforced.
  - (d) Cases involving the secondment by a research organisation of one of its researchers to a research organisation in another Member State are not covered by the Directive, but by specific rules on secondment.

---

<sup>30</sup> COM(2002) 548 (OJ C 45, 25.2.2003, p. 18).

## Chapter II

### Research organisations

#### Article 4

This article sets out the various stages in the procedure for approving research organisations.

1. The first paragraph stipulates that approval of the research organisation is a precondition for the provisions of the Directive to apply. The wording leaves Member States completely free to lay down in their national law and according to the procedure of their choice which authority will be responsible on their territory for approving research organisations.
2. This paragraph requires research organisations to provide the approval authority with information indicating the category to which they belong. This information should cover that part of their activities given over to research in accordance with their tasks (public authority) or corporate purpose (private firm).
3. The Directive distinguishes between three categories of research organisation. The approval procedure depends on the proportion of the organisation's work given over to research, as laid down in the legal provisions setting it up. This paragraph covers the first category: public or private organisations whose main activity is research and to which approval is granted for an unlimited period of time. This includes, for example, large public organisations and research foundations. Higher education establishments such as universities are also included in this first category, even though their activities include both research and teaching.
4. The second category comprises public organisations whose research activities are supplementary to their main tasks. They are also approved for an unlimited time.
5. For the last category, approval is limited to five years, so that Member States can regularly check that the organisations concerned are conducting research activity.
6. In return for its prerogatives under the admission procedure, the research organisation must assume responsibility for any residence costs, health costs, and costs of the researcher's return which may arise from his presence on the Member State's territory. This responsibility ceases when the researcher leaves the European Union<sup>31</sup> or when another research organisation takes over responsibility for him under a new hosting agreement. It continues at most for one year following the date of expiry of the hosting agreement or the date on which the research organisation informs the Member State, in accordance with Article 5(4), of an event making it impossible to implement the hosting agreement, for as long as the researcher has not left the territory of the European Union. Beyond this period, it makes sense for the Member States, who are responsible for ensuring the effective return of third-country nationals, to bear the costs related to the continuation of their illegal residence.
7. The Directive includes a notification requirement so that the authorities responsible for approving research organisations can check that the research project has been carried out. The confirmation must show that the planned research work has in fact

---

<sup>31</sup> Proof of departure may, for example, be the third-country national's presenting himself to the Member State's diplomatic or consular authorities in his country of origin, an aircraft boarding card, a copy of the researcher's passport showing the exit stamp affixed at the external border, etc.

been carried out, without necessarily indicating the research findings, which may be confidential. This information, to be provided within two months of the expiry of the hosting agreement, should show up any cases where the research organisation's approval would have to be withdrawn on the basis of paragraph 9.

8. In order to make it easier to access information and thus to take advantage of the Directive, the lists of approved research organisations must be published each year in the Member States. They must distinguish between the three categories of organisation and take account of any changes that occurred in the previous year. The Directive leaves Member States free to decide on the arrangements for implementing this paragraph.
9. Paragraph 9 sets out the situations where Member States may withdraw approval or refuse to renew it. Withdrawal or non-renewal is conditional on them, but not automatic, and Member States may use their discretion. These situations arise where the research organisation does not meet or no longer meets the conditions in paragraphs 2 to 7, where the researcher does not meet or no longer meets the conditions in Articles 5 and 6 or where he is found to be residing for purposes other than research and the Member States have applied Article 8(1), withdrawing or refusing to renew his residence permit. Given the seriousness of the circumstances in the last two cases, the research organisation may not be approved again until five years after the decision to withdraw or not to renew approval.

#### Article 5

1. The cornerstone of the specific admission procedure for researchers is the "hosting agreement". This is a legal contract by which the researcher undertakes to complete the research project and the research organisation, to host the researcher for that purpose. It obviously covers all aspects of the research project. It does not govern the researcher's status. It is concluded subject to the residence permit being issued by the immigration authorities. A hosting agreement may be renewed several times between the same researcher and the same research organisation or with other approved organisations, provided the conditions laid down in paragraph 2 are met.
2. Three conditions must be met before the research organisation signs the hosting agreement:
  - (a) The relevant authority in the host organisation must have approved the research project. The project must be described in a document setting out:
    - the research work that the person concerned intends to carry out.
    - the duration of the work and how it is to be funded. The resources needed for the work (laboratory costs, costs of equipment, etc.) and the remuneration paid to the researcher must be specified. Where the researcher is bound by an employment contract, the salary must be indicated, so that it can be monitored.
    - the researcher's qualifications for the planned research (formal qualifications required, professional experience, etc.).

These aspects must be described in sufficient detail to enable the relevant authority in the research organisation, and the Member States' immigration authorities in exceptional cases, to assess them.

- (b) The research organisation must have verified that the researcher has sufficient resources to meet his needs (food, accommodation, etc.) and travel costs and is not likely to need financial support from the Member State. In order to help research

organisations assess this delicate matter and to establish the necessary trust for them to cooperate with the immigration authorities, the resources assessment will be carried out on the basis of a minimum monthly amount required by the Member States. The Directive does not propose a minimum amount. Each Member State will have to decide on the minimum required for a third-country national to reside on its territory.

- (c) This condition is a basic requirement for admission to and movement within the European Union.
- 3. The statement formalises the undertaking to assume financial responsibility which the research organisation must give to the Member State concerned before hosting a researcher under a hosting agreement.
- 4. The hosting agreement will automatically lapse if the legal relationship between the researcher and the research organisation comes to an end, for example, if a researcher subject to an employment contract is dismissed. Research organisations must immediately inform the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the hosting agreement, such as loss of funding for the research, a serious accident suffered by the researcher rendering him unable to carry out the planned project or even a researcher not carrying out the planned research. The purpose of this provision is to enable Member States to take prompt action, in particular with regard to withdrawing the third-country national's residence permit.

### **Chapter III**

#### **Conditions for the entry and residence of researchers**

##### Article 6

Once the hosting agreement is signed, the application for a residence permit is lodged with the relevant authority in the Member State. That authority will issue the residence permit when the four conditions stipulated are met:

- (a) In accordance with a standard rule, the third-country national must have a valid passport or equivalent travel documents.
- (b) Presentation of the hosting agreement referred to in Article 5. Various aspects can be checked: status of the signatories, researcher's formal qualifications, adequacy of the funding and of the researcher's resources, the latter's salary if he is employed, etc.
- (c) Presentation of the statement of financial responsibility, as referred to in Article 5(3).
- (d) This check must cover not only the third-country national concerned, but also the subject of the research, which the Member State may consider incompatible with public policy, public security or public health.

##### Article 7

This article has been worded in such a way as to allow the duration of residence permits to be adjusted in accordance with the duration of the research projects, which can vary. The basic principle is that residence permits will be issued for one year, unless the research project planned is shorter, in which case the permit will cover the duration of the project. The principle of a minimum of one year is intended to simplify administrative procedures. The Directive also enables Member States which so wish to issue researcher residence permits for more than one year in order to cover the entire research project. Residence permits may be renewed annually as long as the conditions for issue are met. Residence permits may be also

be renewed if the researcher signs a new hosting agreement with the host organisation or another organisation approved by the Member State, provided the relevant conditions are met.

#### Article 8

This article covers the cases where researcher residence permits may be refused or withdrawn. Paragraph 1(a) refers to cases where the holder does not meet or no longer meets the conditions for entering and residing on the territory of the Member States. It can cover cases where organisations sign hosting agreements for work which does not qualify as research within the meaning of Article 2(c). Subparagraph (b) covers cases where the special procedure for researchers is misused by people who do not conduct the planned research and, in particular, who principally carry out other paid work. The second paragraph covers reservations regarding public policy, public security or public health. These decisions must be taken on a case-by-case basis, taking account of the specific situation of the person concerned and the principle of proportionality. No one may be penalised for suffering from an illness contracted after entering the territory.

#### Article 9

This article stipulates that fraud, where it is found to have been committed, will be punished by the withdrawal of the residence permit issued under the Directive.

### **Chapter IV**

#### **Researchers' rights**

#### Article 10

If the researcher's application for admission is successful, he is entitled to enter and reside on the territory of the Member State concerned for the purposes of carrying out the research project for which he has been admitted. The Directive does not govern the status of researchers (employee, self-employed, scholarship holder, etc.) but authorises them to conduct research on the terms planned (depending on the case, remuneration under an employment contract, a scholarship, etc.) without having to obtain a work permit in cases where it would normally have been required by the Member States. Researchers are also authorised occasionally to perform paid work related to their research, such as contributing to a scientific publication, taking part in a selection board, producing a report or giving professional advice. The Directive leaves Member States free to choose the procedure for issuing the residence permit (directly in the country of origin or on application lodged on arrival in the Member State), but stipulates that visa requirements may not be an obstacle to the entry of the third-country nationals concerned.

#### Article 11

In order to take account of the value to the Member State concerned of researchers' knowledge and of normal practice in the Member States, the Directive will allow researchers to teach in universities and similar establishments. They may lecture on previous work or on the ongoing research they are involved in. However, since the purpose of their stay is primarily research, the number of teaching hours is restricted to an annual maximum, to ensure that teaching remains an ancillary activity. The exact number is not specified in the Directive for reasons of flexibility. Reference is made to each Member State's own decision in this respect.

#### Article 12

Holders of residence permits are entitled to the same substantive treatment as nationals with respect to certain rights (recognition of qualifications, social insurance benefits, tax concessions, access to goods and services). Social welfare is deliberately not included as

researchers are supposed to have sufficient resources not to require financial support from the host Member State in accordance with Article 5(2)(b) and Article 6(c). The conditions relating to pay and dismissal will apply only to researchers taken on as employees. In such cases, social dumping must be prevented by ensuring that researchers have the same salary as nationals in comparable positions.

### Article 13

This article takes account of the growing need for mobility of researchers within the European Research Area. Obviously, if Europe is to be internationally competitive, it is vital that the work of researchers not be hindered or held up because of a need to travel to another Member State.

This article therefore stipulates that where work related to the research project is conducted in another Member State, the holder of a residence permit issued under the Directive can travel to that Member State at any time during the validity of the residence permit to conduct that work, on presentation of a valid passport or travel document and provided he does not pose a threat to public policy, public security or public health.

## **Chapter V**

### **Procedure and transparency**

### Article 14

Allowing host research organisations to lodge the application for admission on the researcher's behalf is intended to speed up the procedure for issuing the residence permit. The Directive leaves it to Member States to determine who should lodge the application: the research organisation or the researcher as they prefer, or one of the two if the Member State decides to opt for only one possibility.

In principle, the application for admission should be presented by the researcher in the third country where he resides via the diplomatic or consular authorities of the Member State where he wishes to conduct the research. In order to simplify the admission procedure and avoid researchers being required to return to their country of origin in order to lodge an application, the Directive allows the application to be made on the spot if the third-country national is already lawfully on the territory of the Community at the time of lodging the application. This will apply in particular where a researcher wishes to renew a hosting agreement or to conclude a new one in order to continue his research.

The Directive leaves Member States free to consider applications for residence permits made by people who do not meet the conditions laid down, for reasons of flexibility and to avoid precluding regularisation by the Member States.

### Article 15

The three paragraphs are based on the provisions of other directives already adopted in the immigration field<sup>32</sup> and set out the procedural rules for examining a request for admission or for renewal of a residence permit.

Notification must be given in writing in accordance with the Member States' own laws. Member States must specify what happens in the absence of a reply from the authorities.

---

<sup>32</sup> Directive 2003/86 of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ L 251, 3.10.2003, p. 12) and Council Directive 2003/109 of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ L 16 of 23.01.2004, p. 44).

Since the speed of the specific admission procedure is one of the keys to its success, the period for Member States to reply to a request for a residence permit is set at thirty days. However, it may be extended in exceptionally complex cases.

The second paragraph requires Member States to give reasons for decisions rejecting the application or amending, withdrawing or failing to renew the residence permit and to specify the administrative or legal means of appeal available to the person concerned. This information must also indicate the deadlines for bringing such appeals.

The third paragraph stipulates that the researcher must be able to bring an appeal before the courts against a decision rejecting his application or amending, withdrawing or refusing to renew his residence permit.

#### Article 16

This article requires Member States to set their own fees up to a maximum determined by the real costs of processing applications.

#### Article 17

Since the purpose of the Directive is to attract researchers to the European Union, it is particularly important for information on admission possibilities to be easily accessible from outside the European Union. The Directive therefore contains a specific provision on transparency. It is intended to foster the worldwide dissemination of information on the possibilities available under the Directive and the national implementing rules in the Member States. The information must be updated regularly and must cover the conditions and procedures for entering and residing on the territory of the Member States for the purposes of carrying out a research project (including the minimum monthly amount of financial resources required by the Member State under Article 5(2)(b)) and the research organisations approved under the Directive. Member States do not necessarily have to disseminate this information themselves and may for example leave it up to the organisations, but they must ensure that it is available on the internet. Implementation of this article will be greatly facilitated by the information efforts already undertaken at European level as part of the European Research Area, especially the creation of the internet researchers' mobility portal.

#### Article 18

This is a standard provision of Community law. The Commission must report to the Council and Parliament on the application of the Directive by the Member States with a view to identifying any amendments or additions that might usefully be made. The first report must be submitted three years after the deadline for implementation set in Article 19 has expired, and subsequent reports, at a frequency to be determined.

#### Article 19

This article sets the date by which Member States will have to incorporate the Directive into their national law, i.e. 31 December 2006 at the latest. Member States must systematically and promptly inform the Commission of the legislative, regulatory and administrative amendments they adopt to this end, which must include a reference to the Directive.

#### Article 20

This article sets the date for the entry into force of the Directive in accordance with the date of its publication in the Official Journal.

#### Article 21

This article stipulates that the Directive is addressed to the Member States, with the exception of Denmark in accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark



annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community and the United Kingdom and Ireland in accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, unless the latter two countries decide otherwise in accordance with the procedure determined by that Protocol.

Proposal for a

**COUNCIL DIRECTIVE**

**on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 63(3)(a) and (4) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission<sup>33</sup>,

Having regard to the opinion of the European Parliament<sup>34</sup>,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee<sup>35</sup>,

Whereas:

- (1) With a view to consolidating and giving structure to European research policy, the Commission considered it necessary in January 2000<sup>36</sup> to establish the European Research Area as the lynchpin of the Community's future action in this field.
- (2) Backing the European Research Area, the Lisbon European Council set the Community the objective of becoming the most competitive and dynamic knowledge economy in the world by 2010.
- (3) The globalisation of the economy calls for greater mobility of researchers, something which was recognised by the sixth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002 to 2006)<sup>37</sup>, when it opened up its programmes further to researchers from outside the European Union.
- (4) The number of researchers which the Community will need to meet the target set by the Barcelona European Council of 3% of GDP invested in research is estimated at 700 000. This target must be met through a series of interlocking measures such as making scientific careers more attractive to young people, extending the opportunities for training and mobility in research, improving the career prospects for researchers in the Community and opening the Community up to third-country nationals who could potentially be admitted for research purposes.
- (5) This Directive is intended to contribute to achieving these goals by fostering the admission and mobility for research purposes of third-country nationals for stays of more than three months, in order to make the Community more attractive to

---

<sup>33</sup> OJ C [...], [...], p. [...].

<sup>34</sup> OJ C [...], [...], p. [...].

<sup>35</sup> OJ C [...], [...], p. [...].

<sup>36</sup> COM(2000) 6, 18.1.2000.

<sup>37</sup> OJ L 232, 29.8.2002, p. 1.

researchers from around the world and to boost its position as an international centre for research.

- (6) Implementation of the Directive must not promote a brain drain from emerging or developing countries. Back-up measures to support researchers' reintegration into their countries of origin as well as the movement of researchers must be taken in partnership with the countries of origin with a view to establishing a comprehensive migration policy.
- (7) It is appropriate to facilitate the admission of researchers by establishing an admission procedure which does not depend on their legal relationship with the host research organisation and by no longer requiring a work permit in addition to a residence permit. At the same time, the traditional avenues of admission (employment, work placement, etc.) should be maintained, especially for doctoral students carrying out research as students, who must be excluded from the scope of the Directive and are covered by Council Directive .../.../EC on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service<sup>38</sup>.
- (8) The specific procedure for researchers is based on collaboration between the research organisations and the immigration authorities in the Member States: it gives the former a key role in the admission procedure with a view to facilitating and speeding up the entry and residence of third-country researchers in the Community while preserving Member States' prerogatives with respect to immigration policing.
- (9) Research organisations approved in advance by the Member States must be able to sign a hosting agreement with a third-country national for the purposes of carrying out a research project; the Member States will issue a residence permit on the basis of the agreement if the conditions for entry and residence are met.
- (10) In return for the prerogatives granted them, research organisations must undertake to assume responsibility for residence costs, health costs, and the cost of the researcher's return should any of these have to be borne by the host Member State during the researcher's residence or if the researcher were to remain illegally in the European Union once the hosting agreement has expired.
- (11) Given the openness imposed by changes in the world economy and the likely requirements to meet the 3% target, third-country researchers potentially eligible for the Directive should be defined broadly in accordance with their qualifications and the research project which they intend to carry out.
- (12) It is important to foster the mobility of researchers as a means of developing and consolidating contacts and networks between partners at world level.
- (13) As the effort to be made to achieve the 3% of GDP target for investment in research largely concerns the private sector, which must therefore recruit more researchers in the years to come, the research organisations potentially eligible for the Directive belong to both the public and private sectors.
- (14) In order to make the Community more attractive to third-country researchers, they should be granted, during their stay, equal social and economic rights with nationals

---

<sup>38</sup> OJ C 45, 25.2.2003. p. 18.

of the host Member State in a number of areas and the right to teach in higher education establishments.

- (15) The objectives of the proposed action, namely the introduction of a special admission procedure and the adoption of conditions of entry and residence applicable to third-country nationals for stays of more than three months in the Member States for the purposes of conducting a research project under a hosting agreement with a research organisation, cannot be sufficiently achieved by the Member States, especially as regards ensuring mobility between Member States, and can therefore be better achieved by the Community. The Community is therefore entitled to take measures in accordance with the subsidiarity principle laid down in Article 5 of the Treaty. In accordance with the principle of proportionality set out in that article, this Directive does not go beyond what is necessary to achieve those objectives.
- (16) The Member States should give effect to the provisions of this Directive without discrimination on the basis of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic characteristics, language, religion or beliefs, political or other opinions, membership of a national minority, fortune, birth, disabilities, age or sexual orientation.
- (17) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- (19) In accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Denmark is not participating in the adoption of this Directive, and is not bound by it or subject to its application,

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE:

## **Chapter I**

### **General Provisions**

#### *Article 1*

#### *Purpose*

This Directive lays down the conditions for the admission of third-country researchers to the Member States for more than three months for the purposes of conducting a research project under a hosting agreement with a research organisation.

#### *Article 2*

#### *Definitions*

For the purposes of this Directive:

- (a) “Third-country national” means any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;
- (b) “Researcher” means a third-country national holding a postgraduate (master’s or equivalent) degree admitted to the territory of a Member State of the European Union for the purposes of conducting a research project at a research organisation;
- (c) “Research” means creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications;

- (d) “Research organisation” means any public establishment or private firm which conducts research and which has been approved for the purposes of this Directive by a Member State in accordance with the latter’s legislation or administrative practice;
- (e) “Residence permit” means any authorisation bearing the term “researcher” issued under this Directive by the authorities of a Member State in accordance with Article 1(2)(a) of Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals<sup>39</sup>.

### *Article 3*

#### *Scope*

1. The provisions of this Directive shall apply to third-country nationals, except where more favourable provisions apply under:
  - (a) bilateral or multilateral agreements concluded between the Community or between the Community and its Member States on the one hand and one or more non-member countries on the other;
  - (b) bilateral or multilateral agreements concluded between one or more Member States and one or more non-member countries.
2. This Directive shall not affect the right of Member States to adopt or retain more favourable provisions for persons to whom it applies. Member States may apply this Directive to third-country nationals requesting admission for the purposes of teaching in a higher education establishment within the meaning of the Member States’ legislation or administrative practice.
3. This Directive shall not apply to:
  - (a) third-country nationals staying in a Member State as applicants for asylum or subsidiary protection or under temporary protection schemes;
  - (b) third-country nationals applying to reside in a Member State as students within the meaning of Directive .../.../EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service in order to carry out research leading to a doctoral degree;
  - (c) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or law;
  - (d) researchers seconded by a research organisation to another research organisation in a different Member State.

## **Chapter II**

### **Research organisations**

#### *Article 4*

#### *Approval*

1. Any research organisation wishing to host a researcher under the admission procedure laid down in this Directive must first be approved for that purpose by the Member State where it is located.

---

<sup>39</sup> OJ L 157, 15.6.2002, p. 1.

2. The organisation concerned shall apply for approval to the authority designated for the purpose by the Member State, providing it with information on its statutory tasks or corporate purpose as appropriate and proof that it conducts research.
3. Member States shall approve for an unlimited period public and private organisations whose main tasks consist in conducting research and Member States' higher education establishments within the meaning of their legislation or administrative practice.
4. Member States shall approve public organisations for an unlimited period if they conduct research activities in addition to their main tasks.
5. Member States shall approve private firms for a period of five years, renewable, if they conduct research activities in addition to their corporate purpose.
6. When applying for approval, the research organisation shall give the host Member State an undertaking that they will assume responsibility for residence costs, health costs, and the cost of return in respect of the researchers it hosts and to issue them with the statement referred to in Article 5(3). The research organisation shall remain responsible for these costs for one year after the date of expiry of the hosting agreement referred to in Article 5 or the date on which the organisation informs the Member State of an event rendering it impossible to implement the hosting agreement in accordance with Article 5(4), for as long as the researcher has not left the territory of the European Union.
7. Within two months of the date of expiry of the hosting agreements concerned, the approved research organisations shall provide the authority designated for the purpose by the Member States with confirmation that the work has been carried out for each of the research projects in respect of which they have signed a hosting agreement pursuant to Article 5.
8. The authority designated for the purpose by each of the Member States shall produce lists of the different categories of research organisation approved for the purposes of this Directive. These lists shall be kept up to date and published each year in accordance with the national legal rules applicable in the Member States.
9. A Member State may refuse to renew or decide to withdraw the approval of a research organisation which no longer meets the conditions laid down in paragraphs 2 to 7 or which has signed a hosting agreement with a third-country national in respect of whom the Member State has applied Article 8(1). Where approval has been refused or withdrawn or where it has not been renewed on the basis of Article 8(1), the organisation concerned may not reapply for approval before five years from the date of publication of the decision on withdrawal or non-renewal.

#### *Article 5*

##### *Hosting agreement*

1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit.
2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met:
  - (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of:

- (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out;
  - (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives, as evidenced by a certified copy of his certificate in accordance with Article 2(b);
- (b) during his stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social welfare system;
  - (c) the researcher will have sickness insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned.
3. Once the hosting agreement is signed, the research organisation shall issue the researcher with a statement that financial responsibility has been assumed for residence costs, health costs and the cost of the researcher's return.
  4. The hosting agreement shall automatically lapse if the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. Research organisations shall promptly inform the authority designated for the purpose by the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the agreement.

### **Chapter III**

#### **Admission of researchers**

##### *Article 6*

##### *Conditions for admission*

Member States shall admit researchers if they:

- (a) present a valid passport or equivalent travel documents;
- (b) present a hosting agreement signed with a research organisation in accordance with Article 5, accompanied by proof of funding for the research project and a certified copy of the researcher's degree certificate in accordance with Article 2(b);
- (c) present a statement of financial responsibility issued by the research organisation in accordance with Article 5(3);
- (d) are not considered to pose a threat to public policy, public security or public health.

##### *Article 7*

##### *Duration of residence permit*

Member States shall issue a residence permit for one year or more and shall renew it annually if the conditions laid down in Articles 5 and 6 are still met. If the research project is scheduled to last less than one year, the residence permit shall be issued for the duration of the project.

##### *Article 8*

##### *Withdrawal or non-renewal of the residence permit*

1. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit where:
  - (a) it is found that the holder did not meet or no longer meets the conditions laid down in Articles 5 and 6;

(b) its holder is residing for purposes other than that for which he was authorised to reside.

2. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit for reasons of public policy, public security or public health. Where they take such a decision, Member States shall take account of the seriousness or nature of the infringement of public policy or public health committed by the person concerned or the threat posed by that person. The competent authority of the Member State concerned may not withhold renewal of the residence permit, withdraw the permit or remove its holder from the territory on the ground of illness or disability suffered after the residence permit was issued.

#### *Article 9*

##### *Fraud*

Member States shall withdraw any residence permit issued under this Directive which has been obtained by fraudulent means.

### **Chapter IV**

#### **Researchers' rights**

#### *Article 10*

##### *Residence and research*

Researchers shall have the right to enter and reside on the territory of the Member State which has admitted them and to conduct the research project there for which they have signed a hosting agreement. Member States which only issue residence permits on their territory shall grant third-country nationals any assistance in obtaining the necessary visa.

#### *Article 11*

##### *Teaching*

Researchers admitted under this Directive may teach in a higher education establishment within the meaning of Member States' legislation and administrative practice, subject to a maximum number of hours per year set by each Member State.

#### *Article 12*

##### *Equal treatment*

Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards:

- (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures;
- (b) working conditions, including pay and dismissal;
- (c) social insurance as defined by national legislation;
- (d) tax concessions;
- (e) access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public.



## *Article 13*

### *Mobility*

1. A holder of a residence permit issued under this Directive may, under cover of the permit together with a valid passport or equivalent travel document, conduct part of his research project on the territory of another Member State, provided the latter does not regard him as a threat to public policy, public security or public health. If necessary, bearing in mind the time needed to conduct this part of the research, a new hosting agreement shall be signed, on the basis of which the researcher shall be issued a residence permit in the second Member State.
2. Paragraph 1 shall not affect Member States' right to require a short-term visa for third-country nationals not covered by the mutual recognition arrangements laid down in Article 21 of the Convention Implementing the Schengen Agreement.

## **Chapter V**

### **Procedure and transparency**

#### *Article 14*

##### *Applications for residence permits*

The Member States shall determine whether applications for residence permits are to be made by the researcher or by the research organisation concerned.

Applications shall be submitted:

- either in the researcher's country of residence via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out;
- or directly on the territory of the Community, if the researcher is lawfully present there, where necessary via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out.

Exceptionally, Member States may examine an application which is not submitted in accordance with this article.

#### *Article 15*

##### *Procedural safeguards*

1. The relevant authorities in the Member State shall notify the applicant in writing, in accordance with the notification procedures laid down in the relevant national legislation, of their decisions regarding his application for admission or for the renewal of his residence permit at the latest within 30 days of the date on which the application was submitted. Member States shall lay down in national legislation the consequences for the authorities concerned of failing to take a decision by this deadline. In exceptional cases involving complex applications, the deadline may be extended.
2. Reasons shall be given for any decision refusing, amending, refusing to renew or withdrawing a residence permit. The notification shall specify the appeal procedures available and the time limit for taking action.
3. Third-country nationals shall have the right to appeal to the courts of the Member State concerned against any decision to refuse, amend, refuse to renew or withdraw a residence permit.

## *Article 16*

### *Fees*

Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred.

## *Article 17*

### *Transparency*

Each Member State shall ensure that the most comprehensive information possible, regularly kept up to date, is made publicly available, via the internet in particular, on the research organisations, approved under Article 4, with which researchers may conclude a hosting agreement, and on the conditions and procedures for entry and residence on its territory for the purposes of conducting research, as adopted under this Directive.

## **Chapter VI**

### **Final provisions**

## *Article 18*

### *Reports*

Periodically, and for the first time no later than [...\*], the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose any amendments that are necessary. To this end, the Member States shall send the Commission statistical data on the application of this Directive.

## *Article 19*

### *Transposition*

1. Member States shall implement the laws, regulations and administrative provisions needed in order to comply with this Directive by, at the latest, 31 December 2006. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions and a correlation table between those provisions and this Directive.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

---

\* [Three years after the entry into force of this Directive.]

*Article 20*

*Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 21*

*Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

*For the Council*  
*The President*

## **Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community**

### **EXPLANATORY MEMORANDUM**

The reasons why it is necessary to introduce the measures contained in the recommendation in advance of the transposal of the directive have already been explained in the Communication. The proposal for a recommendation covers four areas in which the Member States are asked progressively to adopt measures to facilitate the admission of researchers from non-member countries. These are admission for the purposes of research, the issue of residence permits, family reunification and operational cooperation between Member States and the Commission. In each of these areas specific measures have been identified and are being presented to the Council for adoption with a view to being implemented by the Member States. The aim is for a first set of measures to be agreed within a year of the adoption of the recommendation by the Council.

The legal base for the proposed recommendation has been chosen in the light of the purpose of the four areas covered and set out below. All fall under Article 63 of the EC Treaty. As in the case of the directive, Denmark will not take part in the adoption of the proposal, and the recommendation will not be binding upon or applicable to Denmark, in accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Nor will it apply to the United Kingdom and Ireland, under Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland, unless these countries decide otherwise, according to the arrangements laid down in the Protocol.

Given the urgency and importance of these measures in the light of the objectives laid down at the Lisbon European Council, they can more easily be achieved at Community level because of their scope and impact.

### **COMMENTS ON THE MEASURES**

#### **1. ADMISSION FOR THE PURPOSES OF RESEARCH**

The first set of measures in the recommendation relate to access to research posts on the labour market. They seek to ensure that researchers from third countries have rapid and easy access to research posts without any time limits.

- a) The first measure concerns work permits. Given that there is a recognised shortage of researchers in the European Union and demand for researchers in the EU will increase in future, in line with the European Council's objectives, cited in the Communication, there is no longer any need to assess the labour market before allowing a third-country national to occupy a research post. The abolition of work permits will help to speed up the admission procedure for researchers in the EU. Before proceeding to the full-scale abolition envisaged by the directive, the Member States are asked to choose between waiving permit requirements or granting permits automatically, depending on the formula that best suits the way the administrations responsible for employment and immigration policies cooperate.
- b) For the same reasons, researchers from third countries should not be subject to quota restrictions. The recommendation does not deal with the use of quotas by the Member States, but proposes that third-country nationals applying for research posts should not have their admission to the country restricted by such quotas if they do exist.

- c) Similarly, access to research posts should not be subject to a maximum time limit, although this would not prevent residence permits issued to researchers being for a limited period, provided there were no restrictions on renewal. The recommendation provides in this context for a derogation in the case of measures aimed at counteracting the brain drain, if the policy of the Member State links access to research posts to the researchers' return to their native country in order to develop the knowledge they have gained there.

## **2. RESIDENCE PERMIT**

The second set of measures relate to the duration and issue of residence permits.

- a) If the European Union is to be able to attract researchers from third countries the procedure for issuing residence permits must be quick and straightforward. The recommendation therefore suggests that Member States set a target of issuing permits within thirty days.
- b) The second measure relating to residence permits is the counterpart to the measure relating to the length of admission to the labour market. The aim is to abolish time limits and ensure that researchers' residence permits can in principle always be renewed. As in the case of work permits, the recommendation allows derogations in connection with measures to counteract the brain drain.
- c) The third measure seeks to ease the smooth the way for the transposal and application of the directive. As the system it introduces gives a major role to research organisations in the procedure for issuing residence permits, the recommendation suggests that Member States harmonise their procedures without waiting for the new mechanism. The transition will be important for building a relationship of trust between the research organisations and the immigration authorities in the Member States, which will be essential for implementing the directive. This increasing involvement could, for example, take the form of checking the researcher's status, evaluating the research project (particularly the funding aspects), evaluating the researcher's resources during his or her stay and submitting the application for a residence permit for the researcher, as the Member State saw fit.

## **3. FAMILY REUNIFICATION**

This is a very important factor for researchers from third countries who plan to settle in Europe. The difficulty of bringing their families with them or the fact that a family member might be unable to find employment are serious obstacles to researchers' mobility and may lead them to opt for a different destination. It is therefore essential to make it easier for family members of researchers admitted into the European Union to enter the territory and reside there. Given that the Directive on the right to family reunification was formally adopted on 22 September 2003, it was felt that no further legislation should be passed on this subject. The matter must, therefore, be dealt with in the recommendation, which calls on Member States to adopt various measures that are more favourable than the Directive on family reunification.

- a) Member States that would not authorise the reunification of family members in cases where it is discretionary only, are asked to facilitate their admission if the person applying for reunification is a researcher.
- b) Member States are recommended not to use as grounds for rejecting a researcher's application for family reunification the fact that the application was made when the

family members were already legally present on the territory. The Directive on the right to family reunification allows for the possibility of accepting such applications, and the recommendation allows researchers this option more generally. The efforts to facilitate the admission of researchers, including the proposal to allow them to submit applications for admission on the spot, could be compromised if requests for family reunification were refused when the family members were already in the country. Such a refusal would then seem disproportionate.

- c) The possibility of the researcher's family members being able to work is obviously a key factor in the researcher's decision as to whether or not to settle in Europe. In the interests of coherence, it is proposed that family members receive the most favourable treatment given to third-country nationals.
- d) This measure relates to the length of the procedure for issuing residence permits to family members. As in the case of the researchers themselves, the recommendation calls on Member States to comply with a shorter deadline than that laid down in their domestic law for family reunification under the regular provisions and, in any case, a period of less than the nine-month maximum laid down by the directive.
- e) On similar grounds of speed and international competitiveness, the recommendation calls on Member States not to impose a waiting period for applications submitted by researchers.

#### **4. OPERATIONAL COOPERATION**

The final section of the recommendation contains a series of administrative measures across the board, aimed at facilitating the implementation of the recommendation and, ultimately, the directive.

- a) Member States are asked to inform the Commission about any measures they adopt to facilitate the entry and residence of researchers from third countries.
- b) In the interests of a better understanding of the movements of people involved, Member States are encouraged to collect and pass on to the Commission statistics on the residence permits they issue to researchers and their families.
- c) to f) With a view to facilitating the admission of researchers and identifying the specific obstacles that arise in practice and the solutions that can be found to them, points 3, 4 and 5 of the recommendation provide for the designation of contact persons for the admission of researchers from third countries in the competent ministries (immigration and research) and embassies, who would be able to provide comprehensive information to third-country nationals applying for research posts in the European Union. These special duties could be assigned to an existing member of staff. Research organisations are also asked in point 6 to designate a contact person in their midst to brief researchers from third countries and promote cooperation with the Member State's immigration authorities, given the role they will play in the admission procedure in future, under the terms of the directive.
- g) Finally, Member States are encouraged to network. This should be helped by the efforts already made with the launch of the European Researchers' Mobility Portal on the Internet and the future creation of the network of mobility centres covering 33 countries, which should become operational at the beginning of 2004.

Proposal for a

**COUNCIL RECOMMENDATION**

**to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 63 thereof,

Having regard to the Commission proposal<sup>40</sup>,

Having regard to the Opinion of the European Parliament<sup>41</sup>,

Having regard to the Opinion of the European Economic and Social Committee<sup>42</sup>,

Whereas:

- (1) With a view to consolidating and restructuring European research policy the Commission decided in January 2000<sup>43</sup> that it was necessary to create a European research area as the centrepiece of future action by the Community in this area.
- (2) The Lisbon European Council, endorsing the European research area, set the Community the target of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world by the year 2010.
- (3) The globalisation of the economy calls for greater mobility for researchers, something which was recognised by the European Community's sixth Framework Programme for Research when it opened up its programmes more to researchers from outside the European Union.
- (4) The number of researchers which the Community will need if it is to meet the target set by the Barcelona European Council of investing 3% of GDP in research is put at 700 000. This target must be met through a series of interlocking measures, such as making scientific careers more attractive to young people, increasing the opportunities for training and mobility in research, improving career prospects for researchers within the Community and opening up the Community to third-country nationals who might be admitted for the purposes of research.
- (5) Pending the adoption of a directive to help achieve these targets by introducing a procedure for the admission of third-country nationals to carry out research, this recommendation calls on Member States to facilitate the admission of such individuals already.

---

<sup>40</sup> OJ C , , p. .

<sup>41</sup> OJ C , , p. .

<sup>42</sup> OJ C , , p. .

<sup>43</sup> COM (2000) 6, 18 January 2000.

- (6) Because of the shortage of researchers in the Community and the need to facilitate their admission, steps should be taken to promote access to research posts in the labour market, for example by waiving work permit requirements.
- (7) In order to be competitive and attractive at international level, Member States should simplify and speed up their procedures for issuing and renewing visas and residence permits for researchers.
- (8) The implementation of this recommendation should not encourage a brain drain from the emerging economies or developing countries. Flanking measures aimed at encouraging the integration of researchers in their countries of origin and promoting mobility among researchers should therefore be taken in these cases, as part of the partnership with the countries of origin with a view to establishing a global migratory policy.
- (9) Because matters relating to family reunification are a crucial factor in researchers' decisions to choose the Community as the location for their research, Member States should retain or adopt provisions that are more favourable than those under Council Directive 2003/86 of 22 September 2003 on the right to family reunification<sup>44</sup>.
- (10) The exchange of information and best practice should be encouraged in order to improve admission procedures for researchers. This recommendation also identifies contacts between the competent authorities and networking as factors contributing to improvement.
- (11) This recommendation respects fundamental rights and complies with the principles laid down, for example, in the Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- (12) In accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Denmark will not take part in the adoption of this recommendation and is not affected by it,

HEREBY RECOMMENDS:

- 1) in the area of admission for the purpose of carrying out research:
  - a) encourage the admission of researchers into the Community, either by exempting them from work permit requirements or by providing for permits to be issued automatically;
  - b) refrain from using quotas to restrict the admission of third-country nationals for research posts;
  - c) guarantee third-country nationals the possibility of working as a researcher without any maximum time limit, save where an exception is justified by the needs of the researchers' country of origin;
- 2) in the area of residence permits:
  - a) set a deadline of 30 days as the target for issuing residence permits in response to applications from third-country nationals for purposes of research;

---

<sup>44</sup> OJ L 251, 3.10.2003, p.12.



- b) guarantee third-country nationals working as researchers that their residence permits will be renewed indefinitely, save where an exception is justified by the needs of the researchers' country of origin;
  - c) gradually involve the research organisations in the admission procedure for researchers;
- 3) in the area of family reunification:
- a) encourage the admission of family members of researchers from third countries where no obligation to admit them exists;
  - b) allow researchers from third countries and members of their family to apply for family reunification when the family members are already legally on their territory;
  - c) allow the family members of researchers from third countries who are admitted under the family reunification arrangements the most favourable treatment granted to third-country nationals as regards access to their labour market;
  - d) set a shorter deadline for replying to the request for admission of a family member of a researcher from a third country than that specified in domestic law and, in any case, shorter than the nine-month deadline laid down in Article 5(4) of Directive 2003/86;
  - e) refrain from imposing waiting periods on family members of researchers from third countries;
- 4) in the area of operational cooperation:
- a) inform the Commission about the measures they have adopted to facilitate the admission of researchers from third countries;
  - b) gather statistics on the number of residence permits they issue to researchers from third countries and their family members;
  - c) designate a contact person within the ministry that deals with immigration and, where necessary, within their regional or local administration, who would be responsible for the admission of researchers from third countries
  - d) designate a contact person within the ministry that deals with research who would be responsible for the admission of researchers from third countries;
  - e) designate a contact person within their embassies who would be responsible for the admission of researchers from third countries;
  - f) encourage research organisations to designate a contact person who would be responsible within the organisation for the admission of researchers from third countries;
  - g) ensure that the people responsible for the admission of researchers from third countries within their administrations and research organisations network at national level.

Done at Brussels,

*For the Council  
The President*

**Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the European Community for the purpose of carrying out scientific research**

**EXPLANATORY MEMORANDUM**

To complete the general framework for the entry and movement of third-country nationals for the purpose of carrying out scientific research in the European Community there is a need for special measures to facilitate the conditions under which this category of people are admitted to and allowed to travel in the Member States for short periods.

The proposal for a recommendation covers only the area of uniform visas issued for a total period of no more than three months and calls on Member States gradually to adopt measures facilitating the entry and movement of researchers who are nationals of third countries subject to a visa requirement under the terms of Council Regulation No 539/2001 of 15 March 2001<sup>45</sup>.

Specific measures have been identified and are being presented to the Council for adoption with a view to being implemented by the Member States. The aim is for the implementation of these measures to be evaluated a year after the adoption of the recommendation by the Council.

The proposal for a recommendation is concerned with the procedure for issuing uniform visas and builds on the Schengen *acquis*. The legal base for this is Article 62(2)(b)(ii), which means that the “variable geometry” provided for by the Protocols on the position of the United Kingdom and Ireland and of Denmark applies. Thus, under the Protocol on the position of Denmark annexed to the EC Treaty, Denmark will not take part in the adoption of the proposal and the recommendation will not be binding on or applicable to Denmark. However, when, as in this case, proposals build on the Schengen *acquis*, Article 5 of the Protocol states that “Denmark shall decide within a period of 6 months after the Council has decided on a proposal or initiative to build upon the Schengen *acquis* under the provisions of Title IV of the Treaty establishing the European Community, whether it will implement this decision in its national law”. Nor will the recommendation apply to the United Kingdom and Ireland, unless these states are authorised to do so under a mechanism laid down in the Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union.

In accordance with the agreement signed on 17 May 1999 between the Council, Norway and Iceland to associate these countries with the implementation and further development of the Schengen *acquis*, measures taken by the European Union to amend or supplement the Schengen *acquis* are implemented and applied by Norway and Iceland.

Article 3 of the Act of Accession states that the provisions of the Schengen *acquis* and the acts building upon it or related to it, listed in the annex referred to in the article, will be binding on and applicable in the new Member States from the date of accession. The provisions and acts not referred to in the annex, although binding on the new Member States from the date of accession, will only apply in a new Member State pursuant to a Council decision to that effect in accordance with the article. With the exception of Regulation (EC)

---

<sup>45</sup> Council Regulation No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 81, 21.3.2001, p.1, as last amended by Regulation (EC) No 453/2003 (OJ L 69, 13.3.2003, p.10).

No 539/2001 and Regulation (EC) No 1683/95, the Schengen provisions on visas (Articles 9 to 18 of the Schengen Convention and their implementing decisions, particularly the Common Consular Instructions) are not listed in the annex and, though binding from the date of accession, will only be applicable in the new Member States after the Council decision referred to above.

In view of the urgency and importance of these measures, both from the point of view of the objectives of the Lisbon European Council and in their own right, the objective can only be achieved by Community action.

### **COMMENTS ON THE MEASURES**

To enable the European Union to attract researchers from outside the European Union it is necessary to facilitate entry and mobility conditions so that this category of individuals can circulate within the common area to take part in specific events under the scientific research programmes within the European Community.

The procedures and conditions for issuing uniform short-stay visas are set out in the Common Consular Instructions. These provide for ways of facilitating various aspects of the procedure for issuing visas. These are intended to apply to people acting in good faith.

The recommendation is based entirely on the assumption that researchers intending to take part in scientific research projects in the European Community and who are nationals of third countries subject to a visa requirement in accordance with Regulation No 539/2001 may be regarded as bona fide applicants for whom it is legitimate to facilitate the issue of uniform visas.

Member States may set themselves the objective of taking the necessary steps in terms of material and administrative resources to ensure, in general terms, that they reduce the amount of time taken to issue visas requested by researchers.

International movement of researchers who have to travel frequently for short periods should be facilitated, not least because this is one of the flanking measures that the Community can take to encourage the free movement of intellectual resources, rather than a brain drain to the detriment of certain third countries. For this reason, Member States should issue visas to researchers who can prove that their work necessitates frequent travel, enabling them to make several return journeys between the European Union and their country of origin. They should also adapt the length of time visas are valid to the length of the research work. Researchers would not then have to apply for several successive visas during their work.

The Schengen *acquis* relating to visa policy requires visa applicants to present a number of documents in support of their application. Recognising researchers as bona fide applicants, Member States could consider reducing the evidence required in support of applications for this category of people, taking into account the local situation. In consultation with approved research organisations, a harmonised approach could facilitate the processing of researchers' visa applications.

Under the rules laid down in the *acquis*, Member States may reduce or waive the fees for processing researchers' individual applications.

To promote the exchange of best practice, Member States will engage in consultation at local level and share information about the administrative approaches they use to facilitate the processing of visa applications by researchers.

On the basis of information supplied by the Member States, the Commission will present a first assessment of the measures one year after the date of adoption of the recommendation.

Proposal for a

**COUNCIL RECOMMENDATION**

**to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the European Community for the purpose of carrying out scientific research**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 62(2)(b)(ii) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission<sup>46</sup>,

Having regard to the opinion of the European Parliament<sup>47</sup>,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee<sup>48</sup>,

Whereas:

- (1) With a view to consolidating and restructuring European research policy the Commission decided in January 2000<sup>49</sup> that it was necessary to create a European research area as the centrepiece of future action by the Community in this area.
- (2) The Lisbon European Council, endorsing the European research area, set the Community the target of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world by the year 2010.
- (3) The globalisation of the economy calls for greater mobility for researchers, something which was recognised by the European Community's sixth Framework Programme for Research when it opened up its programmes more to researchers from third countries.
- (4) The number of researchers which the Community will need if it is to meet the target set by the Barcelona European Council of investing 3% of GDP in research is put at 700 000. This target must be met through a series of interlocking measures, such as making scientific careers more attractive to young people, increasing the opportunities for training and mobility in research, improving career prospects for researchers within the Community and opening up the Community to third-country nationals who might be allowed to enter and travel within the common area for the purposes of research.
- (5) In order to be competitive and attractive at international level, Member States should take the necessary steps to facilitate the entry into and movement of researchers within the Community for short periods.

---

<sup>46</sup> OJ C , , p. .

<sup>47</sup> OJ C , , p. .

<sup>48</sup> OJ C , , p. .

<sup>49</sup> COM (2000) 6, 18 January 2000.

- (6) For short stays, Member States should undertake to consider researchers from third countries subject to a visa requirement under Regulation No 539/2001 as people acting in good faith and extend to them the advantages provided for in the *acquis* for the purpose of the procedures for issuing short-stay visas.
- (7) Measures should be taken to encourage the exchange of information and best practice in order to improve the procedures for issuing short-stay visas for researchers.
- (8) This recommendation respects fundamental rights and complies with the principles laid down, for example, by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- (9) In accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol on the position of Denmark, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Denmark will not take part in the adoption of this recommendation and is therefore not affected by it. However, because this recommendation seeks to build upon the Schengen *acquis*, under the provisions of Part Three, Title IV of the Treaty establishing the European Community, Article 5 of the Protocol applies.
- (10) This recommendation builds on the Schengen *acquis*, which the United Kingdom does not take part in, in accordance with Article 4 and 5 of the Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, with the result that the United Kingdom will not take part in the adoption of this recommendation and is not affected by it.
- (11) This recommendation builds on the Schengen *acquis*, which Ireland does not take part in, in accordance with Article 4 and 5 of the Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, annexed to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, with the result that Ireland will not take part in the adoption of this recommendation and is not affected by it.
- (12) In the case of the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway, this recommendation is a further development of the provisions of the Schengen *acquis*, which falls within the area referred to in point B of Article 1 of the Council Decision 1999/437/EC of 17 May 1999 on certain arrangements for the application of the Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the association of those two States with the implementation, application and development of the Schengen *acquis*.
- (13) The recommendation constitutes an act building upon the Schengen *acquis* or otherwise related to it, within the meaning of Article 3(2) of the Act of Accession,

HEREBY RECOMMENDS:

1. facilitate the issue of visas by undertaking to expedite the examination of visa applications from researchers from third countries subject to a visa requirement under Regulation No 539/2001.
2. promote the international mobility of researchers from third countries needing to travel frequently within the European Union by issuing them with multiple entry visas. When determining the period of validity of the visas, the Member States will take into account the duration of the research programmes in which the researchers are taking part.

3. undertake to facilitate the adoption of a harmonised approach to the supporting evidence researchers are required to enclose with their visa application. They will consult the approved research organisations on this matter.
4. encourage the issue of visas without administrative fees for researchers, in accordance with the rules laid down in the *acquis*.
5. take account of the goal of facilitating the issue of visas to researchers from third countries when engaging in local consular cooperation, in order to promote the exchange of best practice.
6. undertake to supply the Commission, one year after the adoption of the recommendation, with information about best practices adopted to facilitate the issue of uniform visas for researchers, to enable it to evaluate the progress made.

Done at Brussels,

*For the Council  
The President*



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 30 April 2004**

---

**Interinstitutional File:  
2004/0061 (CNS)**

---

**8838/04**

**LIMITE**

**MIGR 34  
RECH 79  
COMPET 56**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of : Working Party on Migration and Expulsion  
on : 1-2 April 2004 and 14 April 2004  
No. prev. doc. : 7815/04 MIGR 18 COM (2004) 178 final  
Subject : Proposal for a Council directive on a specific procedure for admitting third-  
country nationals for purposes of scientific research

---

At the meeting of the Working Party held on 1 and 2 April 2004 the Commission presented the above proposal. Welcoming it, delegations exchanged their initial views while completing its first reading.

During the meeting on 14 April 2004 the Working Party completed the second reading of the proposal.

The text of the entire draft Directive is set out below, with the comments and reservations of the delegations in the footnotes.

Proposal for a

## COUNCIL DIRECTIVE

on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research<sup>1</sup>

### Chapter I

#### General Provisions

##### *Article 1*

##### *Purpose*

This Directive lays down the conditions for the admission<sup>2</sup> of third-country researchers to the Member States for more than three months for the purposes of conducting a research project under a hosting agreement with a research organisation.

##### *Article 2<sup>3</sup>*

##### *Definitions*

For the purposes of this Directive:

- (a) “Third-country national” means any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;

---

<sup>1</sup> **EL**, **FI** and **SE** entered general scrutiny reservations on the whole draft Directive.

<sup>2</sup> **EL** wondered if the term *admission* should be replaced by the terms *entry and residence* in order to comply with the terminology of the EC Treaty. The **Pres** felt that a clarifying recital such as the following, included in the Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, etc., could accommodate this concern.  
*The term admission covers the entry and residence of third country nationals for the purposes set by this Directive.*

<sup>3</sup> **PT** and **SE** entered reservations and **EL** and **IT** entered scrutiny reservations on the Article as a whole.



- (b) “Researcher”<sup>1</sup> means a third-country national holding a postgraduate (master’s or equivalent) degree<sup>2</sup> admitted to the territory of a Member State of the European Union for the purposes of conducting<sup>3</sup> a research project<sup>4</sup> at a research organisation<sup>5</sup>;
- (c) “Research” means creative work<sup>6</sup> undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications;
- (d) “Research organisation” means any public establishment or private firm<sup>7</sup> which conducts research and which has been approved<sup>8</sup> for the purposes of this Directive by a Member State in accordance with the latter’s legislation or administrative practice<sup>9</sup>;
- (e) “Residence permit” means any authorisation bearing the term “researcher”<sup>10</sup> issued by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay<sup>11</sup> legally on its territory, in accordance with Article 1(2)(a) of Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> **UK** suggested implementing rules which would ensure that no EU nationals could be available for the research post in question.

<sup>2</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on this definition, pointing out according to its system a researcher should have at least a PhD and that the research organisation should be the only competent body to qualify a third country national as a researcher.

**DE** supported by **AT**, pointed out that the level of post graduate studies should be adequate to carry out the purported research and that not any kind of research, such as that conducted in the framework of an enterprise, should fall under this Directive.

<sup>3</sup> **FR** suggested adding the term: *or participating in a research project*, in order to widen the scope of this provision.

<sup>4</sup> **DE** wondered what the term *research project* could encompass. The **Cion** suggested defining the term by taking the elements described in Article 5 (2) (a) of the Draft Directive.

<sup>5</sup> **ES**, **IE**, **IT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision. **IT** suggested a wording such as: “*Researcher*” means a third country national admitted to the territory of a Member State of the European Union, who has an appropriate title to carry out research at a research organisation.

<sup>6</sup> **FR** entered a linguistic scrutiny reservation on the French translation of the term *creative work*.

<sup>7</sup> **FR** entered a reservation on the inclusion of private firms in the definition of the *research organisation*.

<sup>8</sup> **EL** entered a reservation on this provision, wondering which should be the legal basis for the approval procedure and which should be the national authority to render this accreditation to the research organisations. The **Cion** pointed out that the approving authority is appointed by Member States in accordance with their national legislation and practice. **IT** pointed out that the prior authorisation of the research organisation would entail extra administrative burden for its immigration authorities and suggested, supported by **EL**, deleting the wording *for the purposes of this Directive*.

<sup>9</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on the provision.

<sup>10</sup> **AT** suggested using a more general reference (such as the number that this Directive will have upon its publication in the Official Journal) instead of the term *researcher* on the residence permits to be issued, in order to avoid likely confusion in respect of the equivalent term in the other languages of the European Union. The **Cion** considered the current wording as not prone to confusion.

**IT** supported by **ES**, suggesting adopting the definition of residence permits agreed upon in the Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, etc.

<sup>11</sup> **IT** entered a reservation on the term. For the same reason as stated in footnote 2 of page 1, **EL** suggested replacing the term *to stay* with the term *to reside*.

<sup>12</sup> OJ L 157, 15.6.2002, p. 1.

## Article 3

### Scope

1. This Directive applies to third-country nationals who apply to be admitted to the territory of a Member State for purposes of scientific<sup>1</sup> research.
2. Member States may apply this Directive to third-country nationals requesting admission for the purposes of teaching in a higher education establishment within the meaning of the Member States' legislation or administrative practice<sup>2</sup>.
3. This Directive shall not apply to:
  - (a) third-country nationals staying in a Member State as applicants for international protection<sup>3</sup> or under temporary protection schemes;
  - (b) third-country nationals applying to reside in a Member State as students within the meaning of Directive .../.../EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service in order to carry out research leading to a doctoral degree;
  - (c) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or law;
  - (d) researchers seconded by a research organisation to another research organisation in a different Member State.

---

<sup>1</sup> **AT** pointed out that the combined term *scientific research* is not defined in this Directive.

<sup>2</sup> **DE** suggested redrafting this provision in order to cover all the possible combined cases of mobility for purposes of carrying out research and teaching in different Member States.

**IT** entered a scrutiny reservation on this provision underscoring its concerns whether a researcher should be entitled to work as a teacher under this Directive. **EL** pointed out that this provision pertains not only to the mobility of researchers but to third country nationals whose main task would be teaching and consequently would fall under the labour law relevant provisions.

**FR**, supported by **EL** and **IT**, drew the attention to the fact that the courses to be taught by the researchers should be related to their research and suggested the insertion of an elucidating recital to this end. The **Cion**, underlying the optional character of this provision, clarified that its current wording, in conjunction with Articles 11 and 13, while providing flexibility for the researchers to teach specialised courses in a Member State other than that where the research is conducted, would not exempt them from signing a new hosting agreement in the second Member State. The **Pres** remarked that any teaching activities should be linked with the research in progress.

**EL** and **AT**, considering this provision as redundant, insofar as it is covered by Article 11, suggested its deletion.

<sup>3</sup> **FR** felt that a more concise wording referring to *asylum seekers* instead of *applicants for international protection* should be adopted. **AT**, supported by **DE** and **FR**, suggested taking the wording of the Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, etc. The **Cion** suggested reviewing the current term in the light of the relevant definition contained in the asylum law.

## *Article 3 a*

### *More favourable provisions*

1. This directive is without prejudice to more favourable provisions of:
  - (a) bilateral or multilateral agreements concluded between the Community or between the Community and its Member States on the one hand and one or more non-member countries on the other;
  - (b) bilateral or multilateral agreements concluded between one or more Member States and one or more non-member countries.
2. This Directive shall not affect the right of Member States to adopt or retain more favourable provisions for persons to whom it applies.

## **Chapter II**

### **Research organisations**

#### *Article 4<sup>1</sup>*

#### *Approval*

1. Any research organisation wishing to host a researcher under the admission procedure laid down in this Directive must first be approved for that purpose by the Member State where it is located<sup>2</sup>.
2. The organisation concerned shall apply<sup>3</sup> for approval to the authority designated for the purpose by the Member State, providing it with information on its statutory tasks or corporate purpose as appropriate and proof that it conducts research.
3. Member States shall approve for an unlimited period public and private organisations whose main tasks consist in conducting research and Member States' higher education establishments within the meaning of their legislation or administrative practice<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> **DE** and **EL** entered general scrutiny reservations on the Article as a whole. **EL** pointed out that the wording of several provisions of this Article (paragraphs 2, 4 and 6) was too detailed. **IT** entered a reservation on the Article underlining that it did not have an approval procedure in the sense defined by this draft Directive.

<sup>2</sup> **DE** wondered if, instead of trying to determine where the research organisation is located, it would be advisable to approve it at the place where the research is going to take place.

<sup>3</sup> **DE**, supported by **ES**, pointed out that public organisations may not need to apply for approval and suggested leaving the issue of the liability of the research organisations entirely upon the Member States' discretion.

<sup>4</sup> **DE** felt that the wording of this provision is too detailed.

4. Member States shall approve public organisations for an unlimited period<sup>1</sup> if they conduct research activities in addition to their main tasks<sup>2</sup>.
5. Member States shall approve private firms for a period of five years<sup>3</sup>, renewable, if they conduct research activities in addition to their corporate purpose<sup>4</sup>.
- 6<sup>5</sup>. When applying for approval, the research organisation shall give the host Member State an undertaking that they will assume responsibility for residence costs, health costs, and the cost of return in respect of the researchers it hosts and to issue them with the statement referred to in Article 5(3). The research organisation shall remain responsible<sup>6</sup> for these costs for one year after the date of expiry of the hosting agreement referred to in Article 5 or the date on which the organisation informs the Member State of an event rendering it impossible to implement the hosting agreement in accordance with Article 5(4), for as long as the researcher has not left the territory of the European Union<sup>7</sup>.
7. Within two months of the date of expiry of the hosting agreements concerned, the approved research organisations shall provide the authority designated for the purpose by the Member States with confirmation that the work has been carried out for each of the research projects in respect of which they have signed a hosting agreement pursuant to Article 5<sup>8</sup>.
8. The authority designated for the purpose by each of the Member States<sup>9</sup> shall produce lists of the different categories of research organisation approved for the purposes of this Directive. These lists shall be kept up to date and published each year in accordance with the national legal rules applicable in the Member States<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL** underscored that the approval of public organizations should not be for an unlimited period because they can also have problems in their management, such as insolvency, etc.

<sup>2</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>3</sup> **DE** felt that the wording of this provision is too detailed.

<sup>4</sup> **AT** suggested amending this wording to *up to five years*.

<sup>5</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on this provision. **DE** suggested specifying that the research conducted by the private firms should be in the public interest.

<sup>6</sup> **NL** entered a reservation and **EL** and **PT** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>7</sup> **IT** suggested replacing the term *responsible* with the term *guarantor*.

<sup>8</sup> **DE**, supported by **EL** and **E**, suggested simplifying the provision by stating that the research organisation remains liable for the above costs for as long as the researcher remains within the European Union. **FR**, supported by **NL**, entered a reservation on this provision, pointing out that the research organisation should not be held liable for the researcher's costs if it did not do any wrong concerning the implementation of the hosting agreement. **AT** suggested clarifying that this provision should apply only where the third country national concerned has not left the Member State, although he / she was obliged to do so. Furthermore, it asked for clarification on whether the research organisations are liable when there are third parties such as the researcher's family members, or only as a last recourse.

<sup>9</sup> **FT** suggested considering for the research organisations an insurance coverage against such liability.

<sup>10</sup> **EL** and **IT** suggested that the research authorities should cover the return costs if the researcher resides illegally in the territory of a Member State.

<sup>11</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>12</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision, suggesting that an education rather than an immigration authority should be competent to keep these lists. **NL** also wondered about which Ministry should be competent to draft and keep such lists.

<sup>13</sup> **FR** pointed out that the current wording of this provision should be coherent with paragraph 1 of this Article which reads: *any research organisation*, because as it stands now, it would permit Member States to exclude certain categories of research organisations in accordance with different criteria such as their turnout devoted to research, number of employees, etc.

9. A Member State may refuse to renew or decide to withdraw the approval of a research organisation which no longer meets the conditions laid down in paragraphs 2 to 7 or which has signed a hosting agreement with a third-country national in respect of whom the Member State has applied Article 8(1)<sup>1</sup>. Where approval has been refused or withdrawn or where it has not been renewed on the basis of Article 8(1), the organisation concerned may not reapply for approval before five years<sup>2</sup> from the date of publication of the decision on withdrawal or non-renewal.

### *Article 5<sup>3</sup>*

#### *Hosting agreement*

1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit<sup>4</sup>.
2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met:
- (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of:
- (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out;
- (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives, as evidenced by a certified copy of his certificate in accordance with Article 2(b);
- (b) during his stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social welfare system<sup>5</sup>;
- (c) the researcher will have sickness insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned.
3. Once the hosting agreement is signed, the research organisation shall issue the researcher with a statement that financial responsibility has been assumed for residence costs, health costs and the cost of the researcher's return<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> EL suggested that the Member States should apply the principle of strict objective liability towards the research organisations in respect of different costs generated by the researchers.

<sup>2</sup> AT suggested amending this wording to *up to five years*.

<sup>3</sup> DE, EL, IT, LU and PT entered scrutiny reservations on this Article.

L wondered if the researcher would be entitled to unemployment benefits if the research contract is terminated. The Cion pointed out that the duration of the hosting agreement should tally with that of the research project.

<sup>4</sup> FR asked for a clarifying wording in respect of the obligation or not of a Member State to issue a residence permit.

NL entered a scrutiny reservation on the provision, suggesting that Member States may decide to issue a work permit for the researchers who receive salary.

<sup>5</sup> ES entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>6</sup> ES entered a scrutiny reservation on this provision.

4. The hosting agreement shall automatically lapse if the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. Research organisations shall promptly inform the authority designated for the purpose by the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the agreement<sup>1</sup>.

### Chapter III

#### Admission of researchers

##### *Article 6<sup>2</sup>*

##### *Conditions for admission*

Member States shall admit<sup>3</sup> researchers if they:

- (a) present a valid travel document, as determined by national law<sup>4</sup>;
- (b)<sup>5</sup> present a hosting agreement<sup>6</sup> signed with a research organisation in accordance with Article 5, accompanied by proof of funding for the research project and a certified copy of the researcher's degree certificate in accordance with Article 2(b);
- (c) present a statement of financial responsibility issued by the research organisation in accordance with Article 5(3);
- (d) are not considered to pose a threat to public policy, public security or public health.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>2</sup> **BE** and **ES** entered scrutiny reservations on this Article as a whole.

<sup>3</sup> Noting that the term *shall* is used, **EL** wondered if there is an obligation established by this provision for the Member States to admit researchers. The **Pres** suggested adapted the wording of this provision to the relevant one of the Draft Directive on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, etc. **FR** underlined that once all the conditions set out in this Article are met Member States should have no any discretionary on whether to admit the third country national concerned or not. Furthermore, **FR** suggested adding as new condition for admission the payment by the applicant of the fees charged for the issue of a residence permit

<sup>4</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on the provision pointing out that the main document to enter a Member State should be a visa. The **Pres** replied that in its view the current scope of the provision, which refers to a *valid travel document*, includes the issue of visas. **AT** suggested aligning this provision with the relevant one of the Draft Directive on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, etc.

<sup>5</sup> **IT** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>6</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on this provision stating that it would be preferable to maintain the possibility for the migration authorities of the Member States to check the hosting agreements.

## *Article 7*

### *Duration of residence permit*

Member States shall issue a residence permit for a period of at least one year and shall renew it if the conditions laid down in Articles 5 and 6 are still met. If the research project is scheduled to last less than one year, the residence permit shall be issued for the duration of the project<sup>1</sup>.

## *Article 8*

### *Withdrawal or non-renewal of the residence permit*

1. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit issued on the basis of this Directive when it has been fraudulently acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets the conditions for entry and residence provided by Articles 5 and 6 or is residing for purposes other than that for which he was authorised to reside.
2. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit for reasons of public policy, public security.

## *Article 9*

### *Fraud*

[deleted]

---

<sup>1</sup> **FR** suggested that a clarifying wording should be sought, either in this draft Directive (possibly by inserting a relevant recital in the Preamble) or in the Draft Recommendation to facilitate the admission of third country nationals to carry out scientific research in the European Community, which should state that the duration of the residence permit granted to the researchers should correspond to the one granted to the members of the researcher's family.

## Chapter IV

### Researchers' rights

#### *Article 10<sup>1</sup>*

##### *Residence and research*

Researchers shall have the right<sup>2</sup> to enter and reside<sup>3</sup> on the territory of the Member State which has admitted them<sup>4</sup> and to conduct the research project there for which they have signed a hosting agreement.

Member States which only issue residence permits on their territory shall grant third-country nationals any assistance in obtaining the necessary visa.

#### *Article 11*

##### *Teaching*

Researchers admitted under this Directive may teach in a higher education establishment within the meaning of Member States' legislation and administrative practice, subject to a maximum number of hours per year set by each Member State<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this Article.

<sup>2</sup> **PT** pointed out that this right should be subject to the issue of a work permit for the researchers.

<sup>3</sup> **PT** suggested replacing the wording *enter and reside* with the words *enter and stay*.

<sup>4</sup> **NL**, supported by **BE**, suggested adding *once the conditions laid down in this Directive are met*.

<sup>5</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

**IT**, supported by **FR**, underscored that Member States should not be obliged to set a maximum number of hours per year for teaching.



## Article 12

### Equal treatment

Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards:

- (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures;
- (b) working conditions, including pay and dismissal<sup>1</sup>
- (c) social insurance as defined by national legislation<sup>2</sup>;
- (d) tax benefits<sup>3</sup>;
- (e) access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public.

---

<sup>1</sup> **DE, EL, IT, LU NL, AT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>2</sup> **BE, DE, EL, AT, PT** and **SE** entered reservations on this provision. The **Cion** pointed out that the term *social security* is used in this case in the sense of *social insurance*. **SE** expressed its concerns that this provision should comply with the Council Regulation (EC) 859/2003 which constitutes an extension for third country nationals to of Regulation 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. **AT** wondered if family benefits and child allowances are included in the scope of this provision. The **Cion** recalled that by virtue of the relevant derogation contained in the Annex of Regulation 859/2003, the Regulation (and consequently this provision) would only apply to third country nationals who fulfil the conditions laid down by Austrian legislation for permanent entitlement to family allowances.

<sup>3</sup> **PT** entered a scrutiny reservation on this provision.

## Article 13<sup>1</sup>

### Mobility

1. A holder of a residence permit issued under this Directive may, under cover of the permit together with a valid passport or equivalent travel document, conduct part of his research project on the territory of another Member State, provided the latter does not regard him as a threat to public policy, public security or public health. If necessary<sup>2</sup>, bearing in mind the time needed to conduct this part of the research, a new hosting agreement shall be signed, on the basis of which the researcher shall be issued a residence permit in the second Member State.
2. Paragraph 1 shall not affect Member States' right to require a short-term visa for third-country nationals not covered by the mutual recognition arrangements laid down in Article 21 of the Convention Implementing the Schengen Agreement.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

**DE** entered a scrutiny reservation on this Article asking for a more clarifying and simpler wording in respect of the procedure of the admission to a Member State other than that where he / she was admitted, as well as other issues such as the possibility of return of the third country national to the country of origin from the second Member State. This delegation further underlined that mobility by researchers may not be exercised only within the framework of a single research project. The **Cion** clarified that if the estimated time of the research in the second Member State is more than three months, a new hosting agreement with a research organisation in the second Member State should be signed. It also urged for a simpler procedure whereby the researcher could apply to the authorities of the second Member State while being in the first one and without having to return to the country of origin.

The **Pres** felt that this Article needs to be further considered.

**IT** brought forward the question of the duration of liability of the research organisation of the first Member State if the researcher continues his / her project in another Member State.

<sup>2</sup> **FR** asked for a clarification of the wording *if necessary*.

## Chapter V

### Procedure and transparency

#### *Article 14*

##### *Applications for residence permits*

The Member States shall determine whether applications for residence permits are to be made by the researcher or by the research organisation concerned.

Applications shall be submitted:

- either in the researcher's country of residence via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out;
- or directly on the territory of the Community, if the researcher is lawfully present there, where necessary via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out.

Exceptionally, Member States may examine an application which is not submitted in accordance with this article<sup>1</sup>.

#### *Article 15*

##### *Procedural safeguards*

1. The competent authorities of the Member States shall give the person, who has submitted the application, written notification of the decision<sup>2</sup> as soon as possible and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged<sup>3</sup>.

In exceptional circumstances linked with the complexity of the examination of the application, the time-limit referred to in the first sub-paragraph may be extended.

Any consequences of no decision being taken by the end of the period referred to in the first sub-paragraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

---

<sup>1</sup> **DE, EL, ES, FR, IT, AT** and **SE** entered scrutiny reservations on the second indent of this Article. **IT** supported by several delegations, suggested aligning the corresponding provision of Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, etc.

<sup>2</sup> **IT** suggested that written notification should be given only if the application is rejected, whereas at the opposite case the issue of the residence permit could suffice.

<sup>3</sup> **DE, EL, FR, IT, NL** and **SE** indicated that it would be in favour of not mentioning a specific deadline, especially if failure to observe it could lead to redress procedures before the competent Courts. **FR** suggested finishing the provision by the wording: *as soon as possible* and delete: *and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged*.

2. Reasons shall be given for any decision refusing, amending, refusing to renew or withdrawing a residence permit. It shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedure under the relevant national legislation. The notification shall specify the possible redress procedures available and the time limit for taking action.
3. The person concerned shall have the right to mount a legal challenge before the authorities of the Member State concerned against any decision to refuse, amend, refuse to renew or withdraw a residence permit.

#### *Article 16*

##### *Fees*

Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred<sup>1</sup>.

#### *Article 17*

[This Article will be deleted and its content moved to the Preamble as a recital]

##### *Transparency*

Each Member State shall ensure that the most comprehensive information possible, regularly kept up to date, is made publicly available, via the internet in particular, on the research organisations, approved under Article 4, with which researchers may conclude a hosting agreement, and on the conditions and procedures for entry and residence on its territory for the purposes of conducting research, as adopted under this Directive.

---

<sup>1</sup> EL and NL suggested deleting the second sentence of this provision.

## Chapter VI

### Final provisions

#### *Article 18*

##### *Reports*

Periodically, and for the first time no later than three years after the entry into force of this Directive, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose any amendments that are necessary. To this end, the Member States shall send the Commission statistical data on the application of this Directive<sup>1</sup>.

#### *Article 18 a*

By way of derogation from the provisions set out in Chapter III, Member States are not obliged to issue permits in accordance with this Directive in the form of a residence permit for a period of up to two years, after the period determined by Article 19 expires<sup>2</sup>.

#### *Article 19*

##### *Transposition*

1. Member States shall implement the laws, regulations and administrative provisions needed in order to comply with this Directive by, at the latest, 24 months from the date of adoption. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions and a correlation table<sup>3</sup> between those provisions and this Directive.

---

<sup>1</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on this provision, suggesting that, since there is a similar provision in the Draft Recommendation to facilitate the admission of third country nationals to carry out scientific research in the European Community (Section 4) duplication of work should be avoided. **EL, ES, IT** and **AT** suggested deleting the last sentence of this Article.

<sup>2</sup> **PT** entered a scrutiny reservation on this provision  
In relation with this provision, the following recital will be inserted in the Preamble:  
*This directive should not affect in any circumstances the application of Council regulation 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.*

<sup>3</sup> **AT** entered a scrutiny reservation on this provision.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

#### *Article 20*

##### *Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

#### *Article 21*

##### *Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 25 May 2004**

---

**Interinstitutional File:  
2004/0062 (CNS)**

---

**9743/04**

**LIMITE**

**MIGR 43  
RECH 103  
COMPET 79**

**NOTE**

---

from : the Presidency  
to : Permanent Representatives Committee

---

No. prev. doc. : 9535/04 MIGR 38 RECH 96 COMPET 73

---

Subject : Proposal for a Council Recommendation to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community

---

At its meeting held on 19 May 2004 the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum considered the above Proposal for Recommendation.

The text of the entire draft Recommendation is set out below, with the comments and reservations of the delegations in the footnotes.

**Proposal for a Council Recommendation to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community<sup>1</sup>**

THE COUNCIL HEREBY RECOMMENDS:

- 1) in the area of admission for the purpose of carrying out research:
- a) encourage the admission of researchers into the Community, by providing to them favourable conditions for carrying out research, preferably by exempting them from work permit requirements, or alternatively by providing for permits to be issued automatically, or under fast - track procedures;
  - b) refrain from using quotas to restrict the admission of third-country nationals for research posts;

---

<sup>1</sup> The **Pres**, supported by the **Cion**, took the view that the provisions on the draft Recommendation do not cause any discrimination vis - à - vis the nationals of the new Member States who benefit from the general more favourable conditions on entry and residence on the basis of the horizontally and directly applicable relevant provisions of the Accession Treaties.

In all circumstances, in order to cover some concerns expressed by some Member States, the **Pres** suggested the following clause (based on the relevant provisions of the 2003 Accession Treaties) to be inserted as a recital in the Preamble:

*Whereas according to the Accession Treaties “the [then] present Member States shall, during any period when national measures or those resulting from bilateral agreements are applied, give preference to workers who are nationals of the Member States over workers who are nationals of third countries as regards access to the labour market*

*Migrant workers [from the new Member States] and their families legally resident and working in another Member State or migrant workers from other Member States and their families legally resident and working in the [new Member States] shall not be treated in a more restrictive way than those from third countries resident and working in that other Member State or the [new Member States]”*

This suggestion was supported by **CZ, EE, HU, LT, LV, SK** and **SL**.

**FR**, supported by **BE**, in order to mitigate any possible negative message towards the third country researchers suggested that the above wording should be inserted in a Council (or as **BE** suggested, a Joint Council – Commission) Declaration.

This suggestion was not looked favourably by the aforementioned 7 Member States, which would prefer the option of a recital, while the **Cion** maintained that, in order to avoid any possible legal confusion and taking into account the direct application of the Accession Treaties, there should be no reference at all to the latter, or alternatively, only a general recital paraphrasing the relevant provisions, which would not create any problems of misinterpretation for this and other legal instruments.



- c) guarantee third-country nationals the possibility of working as a researcher, including the possibility of extension or renewal of work permits where appropriate<sup>1</sup>;
- 2) in the area of residence permits:
- a) issue residence permits in response to applications from third-country nationals for purposes of research as soon as possible, and facilitate fast track procedures<sup>2</sup>;
- b) guarantee third-country nationals working as researchers that their residence permits will be renewed;
- c) gradually involve the research organisations in the admission procedure for researchers;
- 3)<sup>3</sup>in the area of family reunification, to facilitate and support the reunification of family members, by providing to them favourable and attractive conditions and procedures<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> In relation with this provision, **FR** suggested the following recital to be inserted in the Preamble:  
*“Member States should endeavour to establish a balance between the reception of researchers from third countries and the appraisal of the needs of their country of origin in the field of research. In doing so, they should take into account also the personal situation of the researchers in particular, where the person concerned has a contractual relationship with a research organisation in his / her country of origin”.*

**FI** maintained a scrutiny reservation on this provision and its related recital, as well as the provision of paragraph 2b) in respect of the impact that the extension of the work permit might have on the researcher’s country of origin.

<sup>2</sup> In relation with this provision the **Press** suggested the following recital to be inserted in the Preamble:  
*Whereas Member States should aim at processing applications within 30 days of receiving them.*  
**EL, ES, and FR** maintained their scrutiny reservations on the suggested recital and in particular in respect of the mention of the 30 - day framework, suggesting deleting it. The **Cion** pointed out that the rationale of this recital would be merely to send a political message (included on a non-binding legal instrument) of the Member States’ will to facilitate the admission of third country researchers.

<sup>3</sup> The **Pres**, following a suggestion by **LU**, has put the rest of this provision’s wording in a recital which would read as follows:  
*Whereas, Member States should facilitate the reunification of the researchers’ family members for example, with respect to access to the labour market and the possibility of family members applying when they are legally present on the territory of the Member State concerned.*

All delegations (including **DE, EL and IT** which had entered scrutiny reservations in regard to the possibility of family members to apply for family reunification while *legally present on the territory of the Member State concerned*) have supported this compromise suggestion. The **Cion** however, has underlined that the facilitation of the procedure for family reunification will be one of the most efficient means to attract third country quality researchers and consequently, it should be clear - by maintaining the provision intact as it was in the document 9535/04 MIGR 38 - that their family members should be entitled to lodge an application to this end while legally present in the territory of the Member States.

<sup>4</sup> In relation with this provision, it has been agreed that the following recital will be inserted to the Preamble:  
*In determining the duration of the residence permit to be issued to the family members, Member States should take into account whether the person concerned should complete a school year or not.*

4) in the area of operational cooperation<sup>1</sup>:

- facilitate access of researchers to the relevant information and promote its availability on all the relevant information sources;
- promote contact persons network within the competent administrations;
- encourage research organisations to develop such networks;
- inform the Commission about the measures they have adopted in order to facilitate the admission of researchers from third countries.

---

---

<sup>1</sup> In relation with this provision, it has been agreed that the following recital will be inserted in the Preamble :  
*Whereas the “Pan-european Researchers Mobility Web Portal” as well as the equivalent national tools, constitute an important source of information for researchers.*



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 22 June 2004**

---

**Interinstitutional File:  
2004/0061 (CNS)**

---

**10243/04**

**LIMITE**

**MIGR 49  
RECH 119  
COMPET 94**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of : Working Party on Migration and Expulsion

on : 13 May and 3 June 2004

---

No. prev. doc. : 8838/04 MIGR 34 RECH 79 COMPET 56

---

Subject : Proposal for a Council directive on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research

---

At the meetings of the Working Party held on 13 May and 3 June 2004, delegations examined further the above proposal and in particular, Articles 1-5 and 12c.

The text of the whole draft Directive is set out below, with the comments and reservations of the delegations in the footnotes.

Proposal for a  
**COUNCIL DIRECTIVE**

**on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research<sup>1</sup>**

**Chapter I**  
**General Provisions**

*Article 1*

*Purpose*

This Directive lays down the conditions for the admission of third-country researchers to the Member States for more than three months for the purposes of carrying out a research project under a hosting agreement with a research organisation.

*Article 2<sup>2</sup>*

*Definitions*

For the purposes of this Directive:

- (a) “Third-country national” means any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;

---

<sup>1</sup> NL entered a parliamentary reservation, whereas EL maintained a general scrutiny reservation on the whole draft Directive.

<sup>2</sup> EL and PT maintained their scrutiny reservations on the Article 2 as a whole.

- <sup>1</sup>(b) “Researcher” means a third-country national holding an appropriate higher education qualification giving access to doctoral studies as determined by national law or administrative practice of the Member States<sup>2</sup>; admitted to the territory<sup>3</sup> of a Member State of the European Union for the purposes of carrying out a research project<sup>4</sup> at a research organisation;
- (c) “Research” means creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications;
- (d) “Research organisation” means any public establishment or private firm which conducts research and which has been approved for the purposes of this Directive by a Member State in accordance with the latter’s legislation or administrative practice;

---

<sup>1</sup> **DE, IT** and **AT** entered scrutiny reservations on the definition of *researcher*.

<sup>2</sup> **FR** indicated that the reference to national law could impede the harmonisation at EU level.

<sup>3</sup> **HU** and **CZ** expressed their concern that the current definition is too narrow and it should include researchers who wish - or have only applied so far - to carry out research in a Member State but have not been admitted there yet. **FR**, supported by **IT**, suggested deleting from the provision the wording: *admitted to the territory of a Member State of the European Union*. In this context, **DE** suggested adopting, instead of *admitted to the territory of a Member State of the European Union*, the wording *prospective researchers*. The **Pres**, supported by the **Cion**, expressed their concerns in regard to the above suggestions, pointing out that by endorsing them the scope of the definition becomes too wide, because not every researcher who applies to enter the Union is necessarily admitted and therefore should not benefit from the provisions of this proposal. The **Cion** also underlined that the current approach has been followed in the Council directive on the conditions of admission of students, etc for which political agreement has been reached.

**BE** pointed out that the deletion of the wording *admitted to the territory of a Member State of the European Union* might create problems in respect of the mobility of the researchers.

**SE** suggested an alternative definition by virtue of which as researchers would be qualified those *who have successfully completed a research training programme*. **DE, EL, FR** and **IT** expressed their concern for this suggestion, pointing out that there is not such a formal training for future researchers.

**DE** suggested to refer in the definition to the *length of studies* prior to the taking up of a research (which should not be less than 5 years on the whole) as a criterion for the qualification of a researcher. **EL**, supported by **ES, IT** and **AT**, underlined that the level of studies prior to the research should be adequately high for the envisaged purpose. The **Cion** stressed that the current definition is too restrictive and suggested making it compatible with the relevant one at the Sixth Framework Programme by referring to the law and administrative practice of the country of origin concerned.

**NL** suggested defining the researchers as those who are admitted *for carrying out research in a research institution*.

<sup>4</sup> **DE** indicated that the proposed research should target specific projects and wondered how the private firms could decide who could qualify as a researcher. It furthermore, suggested linking this definition to the notion of *research project* as defined in Article 5(2)(a).

In view of the above discussion, (in footnotes 1-4) the **Pres** concluded that the issue needs further in-depth consideration.

- (e) “Residence permit” means any authorisation bearing the term “researcher” issued under this Directive by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay legally on its territory, in accordance with Article 1(2)(a) of Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals<sup>1</sup>.

### *Article 3*

#### *Scope*

1. This Directive applies to third-country nationals who apply to be admitted to the territory of a Member State for the purpose of carrying out a research project.
- 2<sup>2</sup>. Member States may apply this Directive to third-country nationals requesting admission for the purposes of teaching in a higher education establishment within the meaning of the Member States’ legislation or administrative practice.
3. This Directive shall not apply to:
  - (a) third-country nationals staying in a Member State as applicants for international protection<sup>3</sup> or under temporary protection schemes;
  - (b) third-country nationals applying to reside in a Member State as students within the meaning of Directive .../.../EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service in order to carry out research leading to a doctoral degree;
  - (c) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or law;
  - (d) researchers seconded by a research organisation to another research organisation in a different Member State.

### *Article 3 a*

#### *More favourable provisions*

1. This directive is without prejudice to more favourable provisions of:

---

<sup>1</sup> OJ L 157, 15.6.2002, p. 1

<sup>2</sup> **DE** pointed out that the researchers should also be able to take up teaching opportunities while exercising mobility between Member States. The **Pres** clarified that in accordance with the current wording of Article 13 teaching is not mentioned in the purposes for which researchers could exercise mobility. **EL** and **AT** suggested deleting this provision in order not to widen the scope of this draft Directive with pure teaching activities and moreover, because the possibility to teach is given to the researchers by virtue of Article 11 thereof. **FR** suggested either deleting this provision or converting it to a recital, whereby the link between the teaching and a research project should be emphasised. **BE** supported by **CZ** suggested maintaining it for reasons of visibility as an optional provision. **DE** pointed out that the Member States should be entitled to qualify among teachers those who could fall in the scope of this provision.

<sup>3</sup> **FR** maintained its scrutiny reservation on the term *applicants for international protection* contending that the term *asylum seekers* is more appropriate, since the latter category does not include the applicants for subsidiary protection for whom this Directive could apply.

(a) bilateral or multilateral agreements concluded between the Community or between the Community and its Member States on the one hand and one or more non-member countries on the other;

(b) bilateral or multilateral agreements concluded between one or more Member States and one or more non-member countries.

2. This Directive shall not affect the right of Member States to adopt or retain more favourable provisions for persons to whom it applies.

## Chapter II

### Research organisations

#### Article 4<sup>1</sup>

#### Approval

1. Any research organisation wishing to host a researcher under the admission procedure laid down in this Directive must first be approved for that purpose by the Member State where it is located<sup>2</sup>.
- 2<sup>3</sup>. Research organisations shall be approved by Member States in accordance with procedures<sup>4</sup> set out in their national law or administrative practice<sup>5</sup>. Applications for approval by both public organisations and private firms shall be made in accordance with those procedures and shall be based on their statutory tasks or corporate purposes as appropriate and on proof that they conduct research.

The approval granted to a research organisation shall be for a minimum period of five years<sup>6</sup>.
- 3<sup>7</sup>. When applying for approval, the research organisation shall give the host Member State an undertaking that, in the event of the researcher being unable to meet the costs concerned, they will assume responsibility for the duration of the hosting agreement for residence costs, health costs, and the cost of return in respect of the researchers it hosts will be assumed and to issue them with the statement referred to in Article 5(3). The research organisation shall also remain responsible for the cost of return of the researcher for<sup>8</sup> one year<sup>9</sup> after the date of expiry of the hosting agreement referred to in Article 5(3).

---

<sup>1</sup> **DE, EL, FI, PT** and **SE** entered scrutiny reservation on the text of the Article as a whole. **SE** pointed out that reference should be made in the text to the appeal rights of the research organisation if not approved by virtue of this provision. The **Cion** stressed that this issue can be accommodated by the national legislation

<sup>2</sup> **DE**, which maintained its scrutiny reservation on this provision, suggested focusing instead of the place where the research organisation is located to the place where the research is conducted. **NL** suggested focusing on the place where the application for residence permit by the researcher is lodged. The **Cion** pointed out that the place where the research organisation is located is usually where the researcher is going to work and therefore, where he / she will apply for residence permit.

**HU** entered a scrutiny reservation on the provision.

<sup>3</sup> **DE** underlined that the content of this provision should be in line with the definition of the researcher in Article 2b.

<sup>4</sup> **AT** suggested adding after the word *procedures* the term *and conditions*. The **Cion** stressed that the harmonisation goal would be gravely compromised if the choice of the conditions were left to the discretion of the Member States.

<sup>5</sup> The **Pres** suggested rewording this provision as follows:  
*The approval of the research organisation shall be in accordance with procedures set out in the national law or administrative practice of the Member States.*

<sup>6</sup> **AT**, supported by **LU**, suggested that for private research organisations there should not be such a long time without being checked by the competent authorities. **AT** suggested making this provision optional.

<sup>7</sup> **SE**, supported by **ES** and **FR**, expressed its concern on how the research organisation could assume financial responsibility pursuant to this provision and questioned its compatibility with Article 12. **ES** underlined that the current wording is too restrictive for the research organisations. **DE** pointed out that the research organisations, in their capacity as guarantors for the costs in accordance with this provision, should bear these costs. **EE, ES, FR, AT, PT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>8</sup> **DE** suggested adding the wording *at least before one year*.

<sup>9</sup> **BE**, supported by **LU**, pointed out that holding the research organisation liable for the cost of return for one year after the expiry of the hosting agreement would be too long and might discourage the research organisations from looking for third country researchers. **LU** suggested that the research organisation should be liable to cover the above costs only for as long as the researcher remains with it.



4. Within two months of the date of expiry of the hosting agreements concerned, the approved research organisations shall provide the competent authorities designated for the purpose by the Member States with confirmation that the work has been carried out for each of the research projects in respect of which they have signed a hosting agreement pursuant to Article 5.
5. The competent authorities in each Member State shall publish and update regularly lists of the research organisations approved for the purposes of this Directive.
6. A Member State may<sup>1</sup> refuse to renew or decide to withdraw the approval of a research organisation which no longer meets the conditions laid down in paragraphs 2 to 4 or which has signed a hosting agreement with a third-country national in respect of whom the Member State has applied Article 8(1). Where approval has been refused or withdrawn or where it has not been renewed on the basis of Article 8(1), the organisation concerned shall<sup>2</sup> not reapply for approval before five years from the date of publication of the decision on withdrawal or non-renewal<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **DE** and **AT** suggested replacing the word *may* with the word *shall*. **BE** and **FR**, supported by the **Cion**, entered scrutiny reservations on this suggestion, pointing out that the Member State concerned should have the discretion to derogate from this provision.

**AT** suggested dissociating the part of the provision which deals with the approval of the research organisation (the first part of the first sentence of the provision) and the reference to Article 8 (1) which deals with the withdrawal or the non-renewal of the researcher's residence permit.

<sup>2</sup> **DE** suggested replacing the word *shall* with the word *may*.

<sup>3</sup> **PT** entered a scrutiny reservation on the second phrase of this provision.

## Article 5<sup>1</sup>

### Hosting agreement

1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit<sup>2</sup>.
2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met:
  - (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of:
    - (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out;
    - (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives, as evidenced by a certified copy of his /her certificate in accordance with Article 2(b)<sup>3</sup>;
  - (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social welfare system;
  - (c) the researcher will have sickness insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned.
3. Once the hosting agreement is signed, the research organisation shall provide the researcher with a statement that financial responsibility has been assumed<sup>4</sup> for residence costs, health costs and the cost of the researcher's return<sup>5</sup>.
4. The hosting agreement shall automatically lapse if the legal<sup>6</sup> relationship between the researcher and the research organisation is terminated. Research organisations shall promptly inform the authority designated for the purpose by the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the agreement<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL, IT, LU and SE** maintained their scrutiny reservations on this Article.

<sup>2</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on the provision. **FR** suggested changing the last part of the sentence: *for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit* with the following one: *for that purpose without prejudice to Article 6*.

<sup>3</sup> **ES and PT** maintained their scrutiny reservations on this provision, in link with their concerns in Articles 2 and 4.

<sup>4</sup> **FR** suggested adding after the word *assumed* the wording *or guaranteed*.

<sup>5</sup> **BE, ES and PT** maintained their scrutiny reservations on this provision, in link with their concerns in Articles 2 and 4.

<sup>6</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision. **HU** suggested deleting the word *legal*.

<sup>7</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on the provision.

## Chapter III

### Admission of researchers

#### *Article 6<sup>1</sup>*

##### *Conditions for admission*

Member States shall admit<sup>2</sup> researchers if they:

- (a) present a valid travel document, as determined by national law<sup>3</sup>;
- (b)<sup>4</sup> present a hosting agreement<sup>5</sup> signed with a research organisation in accordance with Article 5, accompanied by proof of funding for the research project and a certified copy of the researcher's degree certificate in accordance with Article 2(b);
- (c) present a statement of financial responsibility issued by the research organisation in accordance with Article 5(3);
- (d) are not considered to pose a threat to public policy, public security or public health.

---

<sup>1</sup> **BE** and **ES** entered scrutiny reservations on this Article as a whole.

<sup>2</sup> Noting that the term *shall* is used, **EL** wondered if there is an obligation established by this provision for the Member States to admit researchers. The **Pres** suggested adapted the wording of this provision to the relevant one of the Directive on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, etc. **FR** underlined that once all the conditions set out in this Article are met Member States should have no any discretionary on whether to admit the third country national concerned or not. Furthermore, **FR** suggested adding as new condition for admission the payment by the applicant of the fees charged for the issue of a residence permit

<sup>3</sup> **EL** entered a scrutiny reservation on the provision pointing out that the main document to enter a Member State should be a visa. The **Pres** replied that in its view the current scope of the provision, which refers to a *valid travel document*, includes the issue of visas. **AT** suggested aligning this provision with the relevant one of the Directive on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, etc.

<sup>4</sup> **IT** entered a scrutiny reservation on this provision.

<sup>5</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on this provision stating that it would be preferable to maintain the possibility for the migration authorities of the Member States to check the hosting agreements.

## *Article 7*

### *Duration of residence permit*

Member States shall issue a residence permit for a period of at least one year and shall renew it if the conditions laid down in Articles 5 and 6 are still met. If the research project is scheduled to last less than one year, the residence permit shall be issued for the duration of the project<sup>1</sup>.

## *Article 8*

### *Withdrawal or non-renewal of the residence permit*

1. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit issued on the basis of this Directive when it has been fraudulently acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets the conditions for entry and residence provided by Articles 5 and 6 or is residing for purposes other than that for which he was authorised to reside.
2. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit for reasons of public policy, public security.

## *Article 9*

### *Fraud*

[deleted]

---

<sup>1</sup> **FR** suggested that a clarifying wording should be sought, either in this draft Directive (possibly by inserting a relevant recital in the Preamble) or in the Recommendation to facilitate the admission of third country nationals to carry out scientific research in the European Community, which should state that the duration of the residence permit granted to the researchers should correspond to the one granted to the members of the researcher's family.

## Chapter IV

### Researchers' rights

#### *Article 10<sup>1</sup>*

##### *Residence and research*

Researchers shall have the right<sup>2</sup> to enter and reside<sup>3</sup> on the territory of the Member State which has admitted them<sup>4</sup> and to conduct the research project there for which they have signed a hosting agreement.

Member States which only issue residence permits on their territory shall grant third-country nationals any assistance in obtaining the necessary visa.

#### *Article 11*

##### *Teaching*

Researchers admitted under this Directive may teach in a higher education establishment within the meaning of Member States' legislation and administrative practice, subject to a maximum number of hours per year set by each Member State<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this Article.

<sup>2</sup> **PT** pointed out that this right should be subject to the issue of a work permit for the researchers.

<sup>3</sup> **PT** suggested replacing the wording *enter and reside* with the words *enter and stay*.

<sup>4</sup> **NL**, supported by **BE**, suggested adding *once the conditions laid down in this Directive are met*.

<sup>5</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

**IT**, supported by **FR**, underscored that Member States should not be obliged to set a maximum number of hours per year for teaching.

## Article 12<sup>1</sup>

### Equal treatment

Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards:

- (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures;
- (b) working conditions, including pay and dismissal;
- <sup>2</sup>(c) social security in the meaning of Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 (on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community), taking into account the annex of Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 (extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality);
- (d) tax benefits;
- (e) access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public.

---

<sup>1</sup> **AT** suggested the following alternative wording for this provision:

- (c) *social security in the meaning of Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 (on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community). **The special provisions in** ~~taking into account~~ the annex of Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 (extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality) **shall apply accordingly;***

along with the following recital to be inserted in the Preamble:

*The Directive will add a very important improvement in the field of social security as the non-discrimination principle will also apply directly to persons coming to a Member state directly from a third state. Nevertheless it has to be emphasized that the Directive shall not confer more rights than already provided in existing Community legislation in the field of social security for third country nationals who have cross-border elements between Member States. The Directive furthermore cannot open rights in relation to situations which lie outside the scope of Community legislation like for example family members residing in a third state.*

<sup>2</sup> **CZ, IT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision as amended by the **Pres**. **SE** held that the reference to the Regulation 1408/71, which covers mobility within the EU, could be misleading. The **Cion** underlined that the purpose of invoking the Regulations 1408/71 and 859/2003 was to fill the legal gap for the treatment in respect to social security of the third country researchers who come directly to one Member State to carry out research.

**BE** wondered how this provision would be applied in those cases in which researchers keep insurance coverage in their home countries (e.g. University teachers). The **Cion** clarified that in such cases of *detachment*, Article 12 would not apply.

**EL** and **IT** expressed a preference for the previous wording of *social insurance* instead of *social security*. The **Cion** stressed that the term *social insurance* was normally not used in Community law and that it was better to use the term *social security*.

**LU** wondered if the third country researcher would be entitled to unemployment benefits and to an extension of their residence permit in order to get this benefit (e.g. for six months). The **Cion** clarified that while the third country national would be entitled to such a benefit in accordance with the national legislation (if for example they paid their contributions) this would not entail the prolongation of the residence permit.

## Article 13<sup>1</sup>

### Mobility

1. A holder of a residence permit issued under this Directive may, under cover of the permit together with a valid passport or equivalent travel document, conduct part of his research project on the territory of another Member State, provided the latter does not regard him as a threat to public policy, public security or public health. If necessary<sup>2</sup>, bearing in mind the time needed to conduct this part of the research, a new hosting agreement shall be signed, on the basis of which the researcher shall be issued a residence permit in the second Member State.
2. Paragraph 1 shall not affect Member States' right to require a short-term visa for third-country nationals not covered by the mutual recognition arrangements laid down in Article 21 of the Convention Implementing the Schengen Agreement.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

**DE** entered a scrutiny reservation on this Article asking for a more clarifying and simpler wording in respect of the procedure of the admission to a Member State other than that where he / she was admitted, as well as other issues such as the possibility of return of the third country national to the country of origin from the second Member State. This delegation further underlined that mobility by researchers may not be exercised only within the framework of a single research project. The **Cion** clarified that if the estimated time of the research in the second Member State is more than three months, a new hosting agreement with a research organisation in the second Member State should be signed. It also urged for a simpler procedure whereby the researcher could apply to the authorities of the second Member State while being in the first one and without having to return to the country of origin.

The **Pres** felt that this Article needs to be further considered.

**IT** brought forward the question of the duration of liability of the research organisation of the first Member State if the researcher continues his / her project in another Member State.

<sup>2</sup> **FR** asked for a clarification of the wording *if necessary*.

## Chapter V

### Procedure and transparency

#### *Article 14*

##### *Applications for residence permits*

The Member States shall determine whether applications for residence permits are to be made by the researcher or by the research organisation concerned.

Applications shall be submitted:

- either in the researcher's country of residence via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out;
- or directly on the territory of the Community, if the researcher is lawfully present there, where necessary via the diplomatic authorities of the Member State where the research is to be carried out.

Exceptionally, Member States may examine an application which is not submitted in accordance with this article<sup>1</sup>.

#### *Article 15*

##### *Procedural safeguards*

1. The competent authorities of the Member States shall give the person, who has submitted the application, written notification of the decision<sup>2</sup> as soon as possible and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged<sup>3</sup>.

In exceptional circumstances linked with the complexity of the examination of the application, the time-limit referred to in the first sub-paragraph may be extended.

Any consequences of no decision being taken by the end of the period referred to in the first sub-paragraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

---

<sup>1</sup> **DE, EL, ES, FR, IT, AT** and **SE** entered scrutiny reservations on the second indent of this Article. **IT** supported by several delegations, suggested aligning the corresponding provision of Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of studies, etc.

<sup>2</sup> **IT** suggested that written notification should be given only if the application is rejected, whereas at the opposite case the issue of the residence permit could suffice.

<sup>3</sup> **DE, EL, FR, IT, NL** and **SE** indicated that it would be in favour of not mentioning a specific deadline, especially if failure to observe it could lead to redress procedures before the competent Courts. **FR** suggested finishing the provision by the wording: *as soon as possible* and delete: *and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged*.



2. Reasons shall be given for any decision refusing, amending, refusing to renew or withdrawing a residence permit. It shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedure under the relevant national legislation. The notification shall specify the possible redress procedures available and the time limit for taking action.
3. The person concerned shall have the right to mount a legal challenge before the authorities of the Member State concerned against any decision to refuse, amend, refuse to renew or withdraw a residence permit.

#### *Article 16*

##### *Fees*

Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred<sup>1</sup>.

#### *Article 17*

[This Article will be deleted and its content moved to the Preamble as a recital]

##### *Transparency*

Each Member State shall ensure that the most comprehensive information possible, regularly kept up to date, is made publicly available, via the internet in particular, on the research organisations, approved under Article 4, with which researchers may conclude a hosting agreement, and on the conditions and procedures for entry and residence on its territory for the purposes of conducting research, as adopted under this Directive.

---

<sup>1</sup> EL and NL suggested deleting the second sentence of this provision.

## Chapter VI

### Final provisions

#### *Article 18*

##### *Reports*

Periodically, and for the first time no later than three years after the entry into force of this Directive, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose any amendments that are necessary. To this end, the Member States shall send the Commission statistical data on the application of this Directive<sup>1</sup>.

#### *Article 18 a*

By way of derogation from the provisions set out in Chapter III, Member States are not obliged to issue permits in accordance with this Directive in the form of a residence permit for a period of up to two years, after the period determined by Article 19 expires<sup>2</sup>.

#### *Article 19*

##### *Transposition*

1. Member States shall implement the laws, regulations and administrative provisions needed in order to comply with this Directive by, at the latest, 24 months from the date of adoption. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions and a correlation table<sup>3</sup> between those provisions and this Directive.

---

<sup>1</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on this provision, suggesting that, since there is a similar provision in the Draft Recommendation to facilitate the admission of third country nationals to carry out scientific research in the European Community (Section 4) duplication of work should be avoided. **EL, ES, IT** and **AT** suggested deleting the last sentence of this Article.

<sup>2</sup> **PT** entered a scrutiny reservation on this provision  
In relation with this provision, the following recital will be inserted in the Preamble:  
*This directive should not affect in any circumstances the application of Council regulation 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.*

<sup>3</sup> **AT** entered a scrutiny reservation on this provision.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

#### *Article 20*

##### *Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

#### *Article 21*

##### *Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 8 July 2004**

---

**Interinstitutional File:  
2004/0061 (CNS)**

---

**11186/04**

**LIMITE**

**MIGR      60  
RECH      145  
COMPET 118**

**OUTCOME OF PROCEEDINGS**

---

of :                    Working Party on Migration and Expulsion

on :                    1 July 2004

---

No. prev. doc. :    10243/04 MIGR 49 RECH 119 COMPET 94

---

Subject :            Proposal for a Council Directive on a specific procedure for admitting third-  
country nationals for purposes of scientific research

---

At the meeting of the Working Party held on 1 July 2004, delegations examined further the above proposal and in particular Articles 6, 7, 10, 11, 14 and 19 a.

The text of the whole draft Directive is set out below, with the comments and reservations of the delegations in the footnotes.

Proposal for a  
**COUNCIL DIRECTIVE**

**on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research<sup>1</sup>**

**Chapter I**  
**General Provisions**

*Article 1*

*Purpose*

This Directive lays down the conditions for the admission of third-country researchers to the Member States for more than three months for the purposes of carrying out a research project under a hosting agreement with a research organisation.

*Article 2<sup>2</sup>*

*Definitions*

For the purposes of this Directive:

- (a) “Third-country national” means any person who is not a Union citizen within the meaning of Article 17(1) of the Treaty;

---

<sup>1</sup> NL entered a parliamentary reservation, whereas EL maintained a general scrutiny reservation on the whole draft Directive.

<sup>2</sup> EL and PT maintained their scrutiny reservations on the Article 2 as a whole.

- <sup>1</sup>(b) “Researcher” means a third-country national holding an appropriate higher education qualification giving access to doctoral studies as determined by national law or administrative practice of the Member States<sup>2</sup>; admitted to the territory<sup>3</sup> of a Member State of the European Union for the purposes of carrying out a research project<sup>4</sup> at a research organisation;
- (c) “Research” means creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications;
- (d) “Research organisation” means any public establishment or private firm which conducts research and which has been approved for the purposes of this Directive by a Member State in accordance with the latter’s legislation or administrative practice;

---

<sup>1</sup> **DE, IT** and **AT** entered scrutiny reservations on the definition of *researcher*.

<sup>2</sup> **FR** indicated that the reference to national law could impede the harmonisation at EU level.

<sup>3</sup> **HU** and **CZ** expressed their concern that the current definition is too narrow and it should include researchers who wish - or have only applied so far - to carry out research in a Member State but have not been admitted there yet. **FR**, supported by **IT**, suggested deleting from the provision the wording: *admitted to the territory of a Member State of the European Union*. In this context, **DE** suggested adopting, instead of *admitted to the territory of a Member State of the European Union*, the wording *prospective researchers*. The **Pres**, supported by the **Cion**, expressed their concerns in regard to the above suggestions, pointing out that by endorsing them the scope of the definition becomes too wide, because not every researcher who applies to enter the Union is necessarily admitted and therefore should not benefit from the provisions of this proposal. The **Cion** also underlined that the current approach has been followed in the Council directive on the conditions of admission of students, etc for which political agreement has been reached.

**BE** pointed out that the deletion of the wording *admitted to the territory of a Member State of the European Union* might create problems in respect of the mobility of the researchers.

**SE** suggested an alternative definition by virtue of which as researchers would be qualified those *who have successfully completed a research training programme*. **DE, EL, FR** and **IT** expressed their concern for this suggestion, pointing out that there is not such a formal training for future researchers.

**DE** suggested to refer in the definition to the *length of studies* prior to the taking up of a research (which should not be less than 5 years on the whole) as a criterion for the qualification of a researcher. **EL**, supported by **ES, IT** and **AT**, underlined that the level of studies prior to the research should be adequately high for the envisaged purpose. The **Cion** stressed that the current definition is too restrictive and suggested making it compatible with the relevant one at the Sixth Framework Programme by referring to the law and administrative practice of the country of origin concerned.

**NL** suggested defining the researchers as those who are admitted *for carrying out research in a research institution*.

<sup>4</sup> **DE** indicated that the proposed research should target specific projects and wondered how the private firms could decide who could qualify as a researcher. It furthermore, suggested linking this definition to the notion of *research project* as defined in Article 5(2)(a).

In view of the above discussion, (in footnotes 1-4) the **Pres** concluded that the issue needs further in-depth consideration.

- (e) “Residence permit” means any authorisation bearing the term “researcher” issued under this Directive by the authorities of a Member State allowing a third-country national to stay legally on its territory, in accordance with Article 1(2)(a) of Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals<sup>1</sup>.

### *Article 3*

#### *Scope*

1. This Directive applies to third-country nationals who apply to be admitted to the territory of a Member State for the purpose of carrying out a research project.
- 2<sup>2</sup>. Member States may apply this Directive to third-country nationals requesting admission for the purposes of teaching in a higher education establishment within the meaning of the Member States’ legislation or administrative practice.
3. This Directive shall not apply to:
  - (a) third-country nationals staying in a Member State as applicants for international protection<sup>3</sup> or under temporary protection schemes;
  - (b) third-country nationals applying to reside in a Member State as students within the meaning of Directive .../.../EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service in order to carry out research leading to a doctoral degree;
  - (c) third-country nationals whose expulsion has been suspended for reasons of fact or law;
  - (d) researchers seconded by a research organisation to another research organisation in a different Member State.

### *Article 3 a*

#### *More favourable provisions*

1. This directive is without prejudice to more favourable provisions of:

---

<sup>1</sup> OJ L 157, 15.6.2002, p. 1

<sup>2</sup> **DE** pointed out that the researchers should also be able to take up teaching opportunities while exercising mobility between Member States. The **Pres** clarified that in accordance with the current wording of Article 13 teaching is not mentioned in the purposes for which researchers could exercise mobility. **EL** and **AT** suggested deleting this provision in order not to widen the scope of this draft Directive with pure teaching activities and moreover, because the possibility to teach is given to the researchers by virtue of Article 11 thereof. **FR** suggested either deleting this provision or converting it to a recital, whereby the link between the teaching and a research project should be emphasised. **BE** supported by **CZ** suggested maintaining it for reasons of visibility as an optional provision. **DE** pointed out that the Member States should be entitled to qualify among teachers those who could fall in the scope of this provision.

<sup>3</sup> **FR** maintained its scrutiny reservation on the term *applicants for international protection* contending that the term *asylum seekers* is more appropriate, since the latter category does not include the applicants for subsidiary protection for whom this Directive could apply.

(a) bilateral or multilateral agreements concluded between the Community or between the Community and its Member States on the one hand and one or more non-member countries on the other;

(b) bilateral or multilateral agreements concluded between one or more Member States and one or more non-member countries.

2. This Directive shall not affect the right of Member States to adopt or retain more favourable provisions for persons to whom it applies.



## Chapter II

### Research organisations

#### *Article 4<sup>1</sup>*

#### *Approval*

1. Any research organisation wishing to host a researcher under the admission procedure laid down in this Directive must first be approved for that purpose by the Member State where it is located<sup>2</sup>.
- 2<sup>3</sup>. Research organisations shall be approved by Member States in accordance with procedures<sup>4</sup> set out in their national law or administrative practice<sup>5</sup>. Applications for approval by both public organisations and private firms shall be made in accordance with those procedures and shall be based on their statutory tasks or corporate purposes as appropriate and on proof that they conduct research.

The approval granted to a research organisation shall be for a minimum period of five years<sup>6</sup>.
- 3<sup>7</sup>. When applying for approval, the research organisation shall give the host Member State an undertaking that, in the event of the researcher being unable to meet the costs concerned, they will assume responsibility for the duration of the hosting agreement for residence costs, health costs, and the cost of return in respect of the researchers it hosts will be assumed and to issue them with the statement referred to in Article 5(3). The research organisation shall also remain responsible for the cost of return of the researcher for<sup>8</sup> one year<sup>9</sup> after the date of expiry of the hosting agreement referred to in Article 5(3).

---

<sup>1</sup> **DE, EL, FI, PT** and **SE** entered scrutiny reservation on the text of the Article as a whole. **SE** pointed out that reference should be made in the text to the appeal rights of the research organisation if not approved by virtue of this provision. The **Cion** stressed that this issue can be accommodated by the national legislation

<sup>2</sup> **DE**, which maintained its scrutiny reservation on this provision, suggested focusing instead of the place where the research organisation is located to the place where the research is conducted. **NL** suggested focusing on the place where the application for residence permit by the researcher is lodged. The **Cion** pointed out that the place where the research organisation is located is usually where the researcher is going to work and therefore, where he / she will apply for residence permit.

**HU** entered a scrutiny reservation on the provision.

<sup>3</sup> **DE** underlined that the content of this provision should be in line with the definition of the researcher in Article 2b.

<sup>4</sup> **AT** suggested adding after the word *procedures* the term *and conditions*. The **Cion** stressed that the harmonisation goal would be gravely compromised if the choice of the conditions were left to the discretion of the Member States.

<sup>5</sup> The **Pres** suggested rewording this provision as follows:  
*The approval of the research organisation shall be in accordance with procedures set out in the national law or administrative practice of the Member States.*

<sup>6</sup> **AT**, supported by **LU**, suggested that for private research organisations there should not be such a long time without being checked by the competent authorities. **AT** suggested making this provision optional.

<sup>7</sup> **SE**, supported by **ES** and **FR**, expressed its concern on how the research organisation could assume financial responsibility pursuant to this provision and questioned its compatibility with Article 12. **ES** underlined that the current wording is too restrictive for the research organisations. **DE** pointed out that the research organisations, in their capacity as guarantors for the costs in accordance with this provision, should bear these costs. **EE, ES, FR, AT, PT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision.

<sup>8</sup> **DE** suggested adding the wording *at least before one year*.

<sup>9</sup> **BE**, supported by **LU**, pointed out that holding the research organisation liable for the cost of return for one year after the expiry of the hosting agreement would be too long and might discourage the research organisations from looking for third country researchers. **LU** suggested that the research organisation should be liable to cover the above costs only for as long as the researcher remains with it.

4. Within two months of the date of expiry of the hosting agreements concerned, the approved research organisations shall provide the competent authorities designated for the purpose by the Member States with confirmation that the work has been carried out for each of the research projects in respect of which they have signed a hosting agreement pursuant to Article 5.
5. The competent authorities in each Member State shall publish and update regularly lists of the research organisations approved for the purposes of this Directive.
6. A Member State may<sup>1</sup> refuse to renew or decide to withdraw the approval of a research organisation which no longer meets the conditions laid down in paragraphs 2 to 4 or which has signed a hosting agreement with a third-country national in respect of whom the Member State has applied Article 8(1). Where approval has been refused or withdrawn or where it has not been renewed on the basis of Article 8(1), the organisation concerned shall<sup>2</sup> not reapply for approval before five years from the date of publication of the decision on withdrawal or non-renewal<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **DE** and **AT** suggested replacing the word *may* with the word *shall*. **BE** and **FR**, supported by the **Cion**, entered scrutiny reservations on this suggestion, pointing out that the Member State concerned should have the discretion to derogate from this provision.

**AT** suggested dissociating the part of the provision which deals with the approval of the research organisation (the first part of the first sentence of the provision) and the reference to Article 8 (1) which deals with the withdrawal or the non-renewal of the researcher's residence permit.

<sup>2</sup> **DE** suggested replacing the word *shall* with the word *may*.

<sup>3</sup> **PT** entered a scrutiny reservation on the second phrase of this provision.

## Article 5<sup>1</sup>

### Hosting agreement

1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit<sup>2</sup>.
2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met:
  - (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of:
    - (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out;
    - (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives, as evidenced by a certified copy of his /her certificate in accordance with Article 2(b)<sup>3</sup>;
  - (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social welfare system;
  - (c) the researcher will have sickness insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned.
  - (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers.
3. Once the hosting agreement is signed, the research organisation shall provide the researcher with a statement that financial responsibility has been assumed<sup>4</sup> for residence costs, health costs and the cost of the researcher's return<sup>5</sup>.
4. The hosting agreement shall automatically lapse if the legal<sup>6</sup> relationship between the researcher and the research organisation is terminated. Research organisations shall promptly inform the authority designated for the purpose by the Member States of any occurrence likely to prevent implementation of the agreement<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> **EL, IT, LU and SE** maintained their scrutiny reservations on this Article.

<sup>2</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on the provision. **FR** suggested changing the last part of the sentence: *for that purpose subject to the researcher's being issued with a residence permit* with the following one: *for that purpose without prejudice to Article 6*.

<sup>3</sup> **ES and PT** maintained their scrutiny reservations on this provision, in link with their concerns in Articles 2 and 4.

<sup>4</sup> **FR** suggested adding after the word *assumed* the wording *or guaranteed*.

<sup>5</sup> **BE, ES and PT** maintained their scrutiny reservations on this provision, in link with their concerns in Articles 2 and 4.

<sup>6</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision. **HU** suggested deleting the word *legal*.

<sup>7</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on the provision.

## Chapter III

### Admission of researchers

#### Article 6<sup>12</sup>

##### Conditions for admission

1. A third-country national who applies to be admitted for the purposes set out in this Directive shall:
  - (a) present a valid travel document, as determined by national law, and
  - (b) present a hosting agreement signed with a research organisation in accordance with Article 5 (3), and
  - (c) present a statement of financial responsibility issued by the research organisation in accordance with Article 5(3), and
  - (d) are not considered to pose a threat to public policy, public security or public health.Member States shall check that all the conditions referred to in points (a), (b), (c) and (d) are met.
2. Member States may also check the terms upon which the hosting agreement has been based and concluded.
3. Once the checks referred to in paragraphs 1 and 2 have taken place, researchers shall be admitted on the territory of the Member States to carry out the hosting agreement.

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of this article **various delegations** felt that it should contain a reference to the issue of visas that may be requested by Member States to third-country nationals researchers for their initial entry to their territory. The **Pres** felt that, in order to cover this concern, a clause such as the following, contained in the Preamble of the the Council Directive on the conditions of admission of students, etc, could also be inserted as a recital in the Preamble of this Directive:

*In order to allow the initial entry to their territory, Member States can issue in a timely manner a residence permit or, if they issue residence permits exclusively on their territory, a visa.*

The **Cion** preferred maintaining in the text of the Directive a clause such as that contained in the Directive on the right to family reunification in Article 13 (1), second sentence: *In that regard the Member State concerned shall grant such persons every facility to obtain the requisite visas.*

<sup>2</sup> In the framework of the examination of this Article the **Pres** had suggested inserting in this provision, as a separate paragraph, the clause contained in former Article 16 (*Member States may charge applicants for the processing of applications for residence permits. The fees charged shall not be more than the administrative costs incurred*). The **vast majority of delegations** preferred not maintaining this clause neither in Article 6 nor in Article 16. **FR**, as well as the **Cion**, opposed the deletion of this clause.

3. Once the checks referred to in paragraphs 1 and 2 have taken place, researchers shall be admitted on the territory of the Member State to carry out the research project for which they have signed a hosting agreement.

#### *Article 7*

##### *Duration of residence permit*

Member States shall issue a residence permit for a period of at least one year and shall renew it if the conditions laid down in Articles 5 and 6 are still met. If the research project is scheduled to last less than one year, the residence permit shall be issued for the duration of the project.<sup>1</sup>

#### *Article 8*

##### *Withdrawal or non-renewal of the residence permit*

1. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit issued on the basis of this Directive when it has been fraudulently acquired or wherever it appears that the holder did not meet or no longer meets the conditions for entry and residence provided by Articles 5 and 6 or is residing for purposes other than that for which he was authorised to reside.
2. Member States may withdraw or refuse to renew a residence permit for reasons of public policy, public security.

#### *Article 9*

##### *Fraud*

[deleted]

---

<sup>1</sup> In the framework of the examination of this Directive, **BE** and **DE**, supported by **FR** and **Cion**, suggested adding the following clause, with respect to the residence permits to be issued to the family members of the researcher:

*When a Member State issue a residence permit to the family members of the researcher, these permits:*

- (a) shall, in principle, be issued for a period not ending before the expiration date of the residence permit held by the researcher;*
- (b) shall not be issued on the condition of a minimum period of stay of the researcher prior to the admission of the family member;*
- (c) shall be issued in a timely manner after the application has been lodged, whereas, in principle, the time required for processing it should not be longer than the time usually required for processing an application for the admission of a researcher.*

The **Pres** felt that this suggestion needs to be further considered, in particular for its legal implications.

**Chapter IV**  
**Researchers' rights**

*Article 10*

*Residence and research*

[deleted]

*Article 11<sup>1</sup>*

*Teaching*

Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation.

Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching.

---

<sup>1</sup> While examining this Article, some delegations and in particular **EL**, wondered whether Article 3 (2) which provides for an the optional extension of the scope of this Directive, should be maintained or not. The **Pres** pointed out that this question needs to be further considered.

## Article 12<sup>1</sup>

### Equal treatment

Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards:

- (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures;
- (b) working conditions, including pay and dismissal;
- <sup>2</sup>(c) social security in the meaning of Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 (on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community), taking into account the annex of Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 (extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality);
- (d) tax benefits;
- (e) access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public.

---

<sup>1</sup> **AT** suggested the following alternative wording for this provision:

- (c) *social security in the meaning of Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 (on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community). **The special provisions in** ~~taking into account~~ the annex of Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 (extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality) **shall apply accordingly;***

along with the following recital to be inserted in the Preamble:

*The Directive will add a very important improvement in the field of social security as the non-discrimination principle will also apply directly to persons coming to a Member state directly from a third state. Nevertheless it has to be emphasized that the Directive shall not confer more rights than already provided in existing Community legislation in the field of social security for third country nationals who have cross-border elements between Member States. The Directive furthermore cannot open rights in relation to situations which lie outside the scope of Community legislation like for example family members residing in a third state.*

<sup>2</sup> **CZ, IT** and **SE** entered scrutiny reservations on this provision as amended by the **Pres**. **SE** held that the reference to the Regulation 1408/71, which covers mobility within the EU, could be misleading. The **Cion** underlined that the purpose of invoking the Regulations 1408/71 and 859/2003 was to fill the legal gap for the treatment in respect to social security of the third country researchers who come directly to one Member State to carry out research.

**BE** wondered how this provision would be applied in those cases in which researchers keep insurance coverage in their home countries (e.g. University teachers). The **Cion** clarified that in such cases of *detachment*, Article 12 would not apply.

**EL** and **IT** expressed a preference for the previous wording of *social insurance* instead of *social security*. The **Cion** stressed that the term *social insurance* was normally not used in Community law and that it was better to use the term *social security*.

**LU** wondered if the third country researcher would be entitled to unemployment benefits and to an extension of their residence permit in order to get this benefit (e.g. for six months). The **Cion** clarified that while the third country national would be entitled to such a benefit in accordance with the national legislation (if for example they paid their contributions) this would not entail the prolongation of the residence permit.

## Article 13<sup>1</sup>

### Mobility

1. A holder of a residence permit issued under this Directive may, under cover of the permit together with a valid passport or equivalent travel document, conduct part of his research project on the territory of another Member State, provided the latter does not regard him as a threat to public policy, public security or public health. If necessary<sup>2</sup>, bearing in mind the time needed to conduct this part of the research, a new hosting agreement shall be signed, on the basis of which the researcher shall be issued a residence permit in the second Member State.
2. Paragraph 1 shall not affect Member States' right to require a short-term visa for third-country nationals not covered by the mutual recognition arrangements laid down in Article 21 of the Convention Implementing the Schengen Agreement.

---

<sup>1</sup> **ES** entered a scrutiny reservation on this provision.

**DE** entered a scrutiny reservation on this Article asking for a more clarifying and simpler wording in respect of the procedure of the admission to a Member State other than that where he / she was admitted, as well as other issues such as the possibility of return of the third country national to the country of origin from the second Member State. This delegation further underlined that mobility by researchers may not be exercised only within the framework of a single research project. The **Cion** clarified that if the estimated time of the research in the second Member State is more than three months, a new hosting agreement with a research organisation in the second Member State should be signed. It also urged for a simpler procedure whereby the researcher could apply to the authorities of the second Member State while being in the first one and without having to return to the country of origin.

The **Pres** felt that this Article needs to be further considered.

**IT** brought forward the question of the duration of liability of the research organisation of the first Member State if the researcher continues his / her project in another Member State.

<sup>2</sup> **FR** asked for a clarification of the wording *if necessary*.



## Chapter V

### Procedure and transparency

#### *Article 14*

##### *Applications for residence permits*

1. The Member States shall determine whether applications for residence permits are to be made by the researcher or by the research organisation concerned.
  
2. The application shall be considered and examined when the third country national concerned is residing outside the territory of the Member States to which he / she wishes to be admitted.

Member States may, where it is provided for by its national legislation accept an application submitted when the third country national concerned is already in its territory<sup>1</sup>.

#### *Article 15*

##### *Procedural safeguards*

1. The competent authorities of the Member States shall give the person, who has submitted the application, written notification of the decision<sup>2</sup> as soon as possible and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged<sup>3</sup>.

In exceptional circumstances linked with the complexity of the examination of the application, the time-limit referred to in the first sub-paragraph may be extended.

Any consequences of no decision being taken by the end of the period referred to in the first sub-paragraph shall be determined by the national legislation of the relevant Member State.

---

<sup>1</sup> While not opposing the text of the paragraph 2, the **Cion** suggested deleting the words *when it is provided for by its national legislation* which is contained in its second subparagraph.

<sup>2</sup> **IT** suggested that written notification should be given only if the application is rejected, whereas at the opposite case the issue of the residence permit could suffice.

<sup>3</sup> **DE, EL, FR, IT, NL** and **SE** indicated that it would be in favour of not mentioning a specific deadline, especially if failure to observe it could lead to redress procedures before the competent Courts. **FR** suggested finishing the provision by the wording: *as soon as possible* and delete: *and in any event no later than 30 days from the date on which the application was lodged*.

2. Reasons shall be given for any decision refusing, amending, refusing to renew or withdrawing a residence permit. It shall be notified to the third-country national concerned in accordance with the notification procedure under the relevant national legislation. The notification shall specify the possible redress procedures available and the time limit for taking action.
3. The person concerned shall have the right to mount a legal challenge before the authorities of the Member State concerned against any decision to refuse, amend, refuse to renew or withdraw a residence permit.

*Article 16*

*Fees<sup>1</sup>*

[deleted]

*Article 17*

[This Article will be deleted and its content moved to the Preamble as a recital]

*Transparency*

Each Member State shall ensure that the most comprehensive information possible, regularly kept up to date, is made publicly available, via the internet in particular, on the research organisations, approved under Article 4, with which researchers may conclude a hosting agreement, and on the conditions and procedures for entry and residence on its territory for the purposes of conducting research, as adopted under this Directive.

---

<sup>1</sup> See footnote 2 on page 9.

## Chapter VI

### Final provisions

#### *Article 18*

##### *Reports*

Periodically, and for the first time no later than three years after the entry into force of this Directive, the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and shall propose any amendments that are necessary. To this end, the Member States shall send the Commission statistical data on the application of this Directive<sup>1</sup>.

#### *Article 19*

##### *Transposition*

1. Member States shall implement the laws, regulations and administrative provisions needed in order to comply with this Directive by, at the latest, 24 months from the date of adoption. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions and a correlation table<sup>2</sup> between those provisions and this Directive.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

---

<sup>1</sup> **DE** entered a scrutiny reservation on this provision, suggesting that, since there is a similar provision in the Draft Recommendation to facilitate the admission of third country nationals to carry out scientific research in the European Community (Section 4) duplication of work should be avoided. **EL, ES, IT** and **AT** suggested deleting the last sentence of this Article.

<sup>2</sup> **AT** entered a scrutiny reservation on this provision.

### *Article 19 a*

By way of derogation from the provisions set out in Chapter III, Member States are not obliged to issue permits in accordance with this Directive in the form of a residence permit for a period of up to two years, after the period determined by Article 19 expires<sup>1</sup>.

### *Article 20*

#### *Entry into force*

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

### *Article 21*

#### *Addressees*

This Directive is addressed to the Member States.

---

<sup>1</sup> In relation with this provision, the following recital will be inserted in the Preamble:  
*This directive should not affect in any circumstances the application of Council regulation 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals.*



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.**  
**ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**  
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ  
ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ  
Δ/ΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ &  
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής

Ταχ. Δ/ση: Σταδίου 31,  
Τ.Κ. 10559, ΑΘΗΝΑ  
Τηλέφωνο: 210 3223331  
Fax: 210 3223335  
e-mail: [metanastefsi@ypes.gr](mailto:metanastefsi@ypes.gr)  
Πληροφορίες: Μ. Τζωρτζάκη

**ΕΞ. ΕΠΕΙΓΟΝ**

Αθήνα, 1 Απριλίου 2004  
Α.Π.: 3846/2004

**Προς:** 1) ΜΟΝΙΜΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ  
Υπόψη κ. Π. Ζαρίφη  
2) ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ  
Γ4 Δ/ση Δικαιοσύνης,  
Εσωτερικών Υποθέσεων και  
Schengen  
Υπόψη κας Μαρινάκη

**Θέμα :** «Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για μία συγκεκριμένη διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για τους σκοπούς της επιστημονικής έρευνας»

Στην επόμενη συνεδρίαση της Ομάδας Εργασίας «Μετανάστευση-Εισδοχή» (Βρυξέλλες, 1-2/4/04), στην οποία θα συμμετέχει εκπρόσωπος της Υπηρεσίας μας, η Ομάδα πρόκειται να προχωρήσει στην πρώτη ανάγνωση της εν λόγω οδηγίας. Επισημαίνουμε ότι οι ακόλουθες παρατηρήσεις αποτελούν αρχικές, γενικές τοποθετήσεις επί του συνόλου της οδηγίας σε σχέση με την εθνική νομοθεσία. Ως εκ τούτου, σημειώνεται γενική επιφύλαξη εξέτασης στο σύνολο της οδηγίας, έως ότου ολοκληρωθούν οι επαφές με τα συναρμόδια Υπουργεία. Οι απόψεις της Υπηρεσίας μας, κατά λόγο αρμοδιότητας, έχουν ως εξής:

**ΕΓΓΡΑΦΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

**COM (2004)0061:** Αρχική Πρόταση Οδηγίας υποβληθείσα από την Ε. Επιτροπή.

**ΤΙΤΛΟΣ**

Να διευκρινιστεί στο προοίμιο ο όρος «εισδοχή» (είσοδος και διαμονή) κατ'αντιστοιχία με την πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την επαγγελματική κατάρτιση ή τον εθελοντισμό.

**Κεφάλαιο Ι Γενικές Διατάξεις**

**Άρθρο 1 Στόχος**

Σύμφωνα με τη νομική βάση (άρ.63 (3) της ΣυνθΕΚ), η οδηγία θα πρέπει να καθορίζει τόσο τις προϋποθέσεις όσο και τους κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες χορήγησης από τα κράτη μέλη των αδειών διαμονής που επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών την εισδοχή για τους σκοπούς αυτούς, κατ'αντιστοιχία με την οδηγία για τις σπουδές.

**Άρθρο 3 Πεδίο εφαρμογής**

Να χωριστεί το άρθρο 3 σε πεδίο εφαρμογής και νέο άρθρο 4 «Πιο ευνοϊκές διατάξεις» (παράγραφοι 1 και 2) κατ'αντιστοιχία με τις άλλες οδηγίες.

## ***Κεφάλαιο II Ερευνητικοί οργανισμοί***

### ***Άρθρο 4 Έγκριση/αξιολόγηση***

Σε σχέση με την παρ.9, επισημαίνεται ότι κρίνεται σκόπιμη σχετική πρόβλεψη άρνησης ανανέωσης ή ανάκλησης της έγκρισης του ερευνητικού οργανισμού, εφόσον το κράτος μέλος έχει εφαρμόσει το άρθρο 8(1) για τον υπήκοο τρίτης χώρας. Στην περίπτωση αυτή, ο εν λόγω οργανισμός θα πρέπει να μην μπορεί να υποβάλλει εκ νέου για έγκριση πριν περάσουν 5 χρόνια από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης για ανάκληση ή μη ανανέωση.

### ***Άρθρο 5 Συμφωνία υποδοχής***

Ως προς την παρ.2 β, προτείνεται η διαγραφή της λέξης «μηνιαίους», καθώς και αντικατάσταση της λέξης «έξοδα» με «έξοδα διαβίωσης», κατ'αντιστοιχία με τις άλλες οδηγίες.

## ***Κεφάλαιο III Εισδοχή ερευνητών***

### ***Άρθρο 6 Προϋποθέσεις εισδοχής***

Σε γενικές γραμμές καλύπτονται οι προϋποθέσεις εισδοχής της οδηγίας από την εθνική μας νομοθεσία και διοικητική πρακτική.

### ***Άρθρο 7 Διάρκεια άδειας διαμονής***

Προτείνεται αλλαγή του τίτλου του άρθρου σε «Άδεια διαμονής που χορηγείται σε ερευνητές», καθώς και αναδιατύπωσή του κατ'αντιστοιχία με οδηγία για σπουδές:

«Άδεια διαμονής χορηγείται στον ερευνητή για περίοδο τουλάχιστον ενός **έτους και ανανεώσιμη**, εφόσον ο κάτοχός της εξακολουθεί να πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις των άρθρων 5 και 6. Όπου η διάρκεια του ερευνητικού προγράμματος είναι κατώτερη από ένα έτος, η άδεια διαμονής καλύπτει τη διάρκεια του προγράμματος».

### ***Άρθρο 8 Ανάκληση ή μη ανανέωση της άδειας διαμονής***

Προτείνεται αναδιατύπωση της παρ.2 με διαγραφή του 2<sup>ου</sup> εδαφίου, καθώς και σχετική πρόβλεψη στο προοίμιο, κατ'αντιστοιχία με την οδηγία για τις σπουδές.

### ***Άρθρο 9 Απάτη***

Να συμπεριληφθεί στο άρθρο 8, δεδομένου ότι αφορά περίπτωση ανάκλησης.

## ***Κεφάλαιο IV Δικαιώματα ερευνητών***

### ***Άρθρο 10 Διαμονή και έρευνα***

Προτείνεται αλλαγή του τίτλου του κεφαλαίου σε «Μεταχείριση των ενδιαφερόμενων υπηκόων τρίτων χωρών». Σε αντιστοιχία με την οδηγία για τις σπουδές, θα μπορούσε να διαγραφεί το εν λόγω άρθρο και να προστεθεί σχετική πρόβλεψη στο προοίμιο αναφορικά με τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και αδειών διαμονής.

### ***Άρθρο 12 Τση μεταχείριση***

Η παρούσα διατύπωση προβλέπει δικαιώματα που παρέχονται σύμφωνα με την εθνική μας νομοθεσία, καθώς επίσης βρίσκεται σε αντιστοιχία με σχετική διάταξη στην οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες (άρθρο 11).

### ***Άρθρο 13 Κινητικότητα***

Η παρούσα διατύπωση παρουσιάζει ασάφεια και ζητούνται διευκρινίσεις ως προς τη διαδικασία που περιγράφεται. Προτείνεται πιο σαφής διατύπωση όσον αφορά π.χ. υπό ποιες προϋποθέσεις ασκείται το δικαίωμα της κινητικότητας, ποιο θα είναι το διάστημα απουσίας, κλπ.

## **Κεφάλαιο V Διαδικασία και διαφάνεια**

### **Άρθρο 14 Αιτήσεις για άδειες διαμονής**

Δεδομένου ότι η αίτηση υποβάλλεται όταν ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται νομίμως στο έδαφος της χώρας, προτείνεται να υπάρχει διαζευκτικά η δυνατότητα υποβολής της αίτησης απευθείας στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο πρόκειται να εκπονηθεί η έρευνα και να διαγραφεί το τελευταίο εδάφιο.

### **Άρθρο 15 Διαδικαστικές εγγυήσεις**

Προτείνεται να μη γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένες προθεσμίες ως προς την αίτηση εισδοχής ή ανανέωσης της άδειας διαμονής, καθώς και σε τυχόν συνέπειες από τη μη τήρηση των προθεσμιών αυτών. Ως προς το **δικαίωμα προσφυγής** της παραγράφου 3, μπορεί να ακολουθηθεί η αντίστοιχη διατύπωση της οδηγίας για τις σπουδές.

### **Άρθρο 17 Διαφάνεια**

Προτείνεται διαγραφή της διάταξης σε αντιστοιχία με την οδηγία για τις σπουδές.

Ο ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ

Α.ΣΙΑΚΑΒΑΡΑΣ

## **ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ**

### **1. ΥΠ.ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**Δ/ση Σχεδιασμού & Προγραμματισμού**

Υπόψη κας Στεργίου

### **2. ΥΠ. ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ**

**Δ/ση Αλλοδαπών**

Υπόψη κ. Τραγουλιά

### **3. ΥΠ. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

**Δ/ση Απασχόλησης – Τμ. Στήριξης Εργαζ. στην**

**Αλλοδαπή & Απασχ. Αλλοδαπών στην Ελλάδα**

Υπόψη κ. Χρυσίνη

**ΓΓ Κοινωνικών Ασφαλίσεων**

Υπόψη κ. Σκλήκα

## **ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

1. Γρ.κ.Υπουργού

2. Γρ.κ.Υφυπουργού

3. Γρ. κ. Γεν. Γραμματέα

4. Γρ. κας Γεν. Δ/τριας Διοικητικής Υποστήριξης

5. Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης

Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.**  
**ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ**  
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ  
ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Δ/ΝΣΗ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ & ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ  
Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής  
Ταχ. Δ/ση: Σταδίου 31,  
Τ.Κ. 10559, ΑΘΗΝΑ  
Τηλέφωνο: 210 3223331  
Fax: 210 3223335  
e-mail: [metanastefsi@ypes.gr](mailto:metanastefsi@ypes.gr)  
Πληροφορίες: Π.Τσίπα

**ΕΠΕΙΓΟΝ**

Αθήνα, 28 Ιουνίου 2004  
**Α.Π. Οικ: 10078/04**

**Προς: 1) ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ**  
**Γ4 Δ/ση Δικαιοσύνης,**  
**Εσωτερικών Υποθέσεων &**  
**Schengen**  
Υπόψη κας Μαρινάκη  
**2) ΜΟΝΙΜΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ**  
**ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΕ**  
Υπόψη κ. Π. Ζαρίφη

**Θέμα : Ομάδα Εργασίας «Μετανάστευση-Εισδοχή» (Βρυξέλλες, 1-7-2004) με θέμα «Πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου για μία συγκεκριμένη διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για τους σκοπούς της επιστημονικής έρευνας»**

Εν όψει της επόμενης συνεδρίασης της Ομάδας Εργασίας «Μετανάστευση-Εισδοχή» (Βρυξέλλες, 1/6/04), η οποία πρόκειται να προχωρήσει στην επεξεργασία της εν λόγω οδηγίας, παρατίθενται κατωτέρω οι σχετικές απόψεις της Υπηρεσίας μας, αναφορικά με τα άρθρα 3, 4 και 5, τα οποία εξετάστηκαν εκ νέου, κατά την τελευταία συνεδρίαση της Ομάδας (Βρυξέλλες, 3.6.04). Ως προς τα υπόλοιπα άρθρα ισχύουν οι προηγούμενες τοποθετήσεις μας, όπως διαβιβάστηκαν με τα Α.Π. 7334/04 (12.5.04) και Α.Π. 8971 (1-6-2004) έγγραφά μας.

Επίσης, σας ενημερώνουμε ότι στην επικείμενη συνάντηση της Ομάδας, πρόκειται να συμμετέχει ως εκπρόσωπος της Υπηρεσίας μας, η κα Π. Τσίπα, εισηγήτρια στο Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής.

## **Κεφάλαιο I Γενικές Διατάξεις**

### **Άρθρο 3 Πεδίο Εφαρμογής**

Αναφορικά με την παρ. 2 (επέκταση του πεδίου εφαρμογής στη διδασκαλία), το ΥΠΕΣΔΔΑ εμμένει στη διαγραφή της αναφοράς στη διδασκαλία, δεδομένου ότι η παρούσα διατύπωση αφενός επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής γενικά σε υπηκόους τρίτων χωρών και αφετέρου κρίνεται ότι το ζήτημα ρυθμίζεται επαρκώς στο άρθρο 11.

### **Άρθρο 4 Έγκριση Ερευνητικού Οργανισμού**

Σημειώνεται ότι το ΥΠΕΣΔΔΑ θεωρεί σημαντική τη βελτίωση του άρθρου 4, όπως διαμορφώθηκε με τη συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας (Migr 11/04), σύμφωνα με την οποία διαγράφηκε η αναφορά στη δημιουργία αρμόδιας αρχής, επιφορτισμένης από το κ-μ, να εγκρίνει στους ενδιαφερόμενους ερευνητικούς



οργανισμούς την δυνατότητα ή όχι να απασχολήσουν ερευνητές υπηκόους τρίτης χώρας, καθώς και να αναλάβουν την ευθύνη εισδοχής, διαβίωσης και επιστροφής τους. Η αντικατάσταση της εν λόγω αναφοράς με τη φράση «Οι ερευνητικοί οργανισμοί θα εγκρίνονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις διαδικασίες που καθορίζονται στην εθνική τους νομοθεσία...» στρέφεται προς την κατεύθυνση της αρχικής τοποθέτησης της αντιπροσωπείας μας επί του θέματος. Ωστόσο διατηρείται **επιφύλαξη εξέτασης**, έως ότου εξεταστεί η παρούσα διατύπωση από τους συναρμόδιους φορείς.

Ειδικότερα όσον αφορά στην παρ.2 (έγκριση σύμφωνα με διαδικασίες εθνικής νομοθεσίας) ερευνάται με τους αρμόδιους φορείς το κατά πόσον θα ήταν σκόπιμο να αποδεσμευτούν οι δημόσιους φορείς από την διαδικασία έγκρισης.

### **Άρθρο 5 Σύμβαση Υποδοχής**

Αναφορικά με την παρ.3 και την γαλλική παρατήρηση περί αντικατάστασης της λέξεως «assumed» (έχει αναληφθεί) με την λέξη «certified» (πιστοποιηθεί), το ΥΠΕΣΔΔΑ θεωρεί τη διατύπωση της Προεδρίας ως καταλληλότερη.

Ο ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΑΘ. ΒΕΖΥΡΓΙΑΝΝΗΣ

### **ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ**

#### **1. ΥΠ.ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**Δ/ση Σχεδιασμού & Προγραμματισμού**

Υπόψη κας Στεργίου

#### **2. ΥΠ. ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ**

**Δ/ση Αλλοδαπών**

Υπόψη κ. Τραγουλιά

#### **3. ΥΠ.ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ**

Γενικό Επιτελείο Αεροπορίας, Γ3 Δ/ση Επικοινωνιών

(υπόψη κ.Παπαναστασίου)

#### **4. ΥΠ. ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ**

Δ/ση Διεθνών Σχέσεων (υπόψη κας Ραϊδου)

#### **5. ΥΠ. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

**Δ/ση Απασχόλησης – Τμ. Στήριξης Εργαζ. στην**

**Αλλοδαπή & Απασχ. Αλλοδαπών στην Ελλάδα**

Υπόψη κ. Χρυσίνη

#### **ΓΓ Κοινωνικών Ασφαλίσεων**

Υπόψη κ. Σκλήκα

### **ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ**

1. Γρ. κ. Υπουργού (υπόψη κας Ζουρντού)
2. Γρ. κ. Υφυπουργού
3. Γρ. κ. Γεν. Γραμματέα
4. Γρ. κας Γεν. Δ/ντριας Διοικητικής Υποστήριξης
5. Δ/ση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης
6. Τμήμα Μεταναστευτικής Πολιτικής



Βρυξέλλες, 15 Ιουλίου 2014  
(OR. en)

11926/14

POLGEN 117

## ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου

Αποδέκτης: Αντιπροσωπίες

αριθ. προηγ. εγγρ.: 5312/14 + COR 1

Θέμα: Κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου

1. Στο Παράρτημα I επισυνάπτεται ο κατάλογος των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου <sup>1</sup>.
2. Οι συμμετέχοντες στα προπαρασκευαστικά όργανα που σημειώνονται με αστερίσκο θα πρέπει να έχουν έγκυρη εξουσιοδότηση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET. Οι συμμετέχοντες στα προπαρασκευαστικά όργανα που σημειώνονται με διπλό αστερίσκο θα πρέπει να έχουν έγκυρη διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL <sup>2</sup>.
3. Στο Παράρτημα II προβλέπονται ορισμένες απαιτήσεις ασφαλείας σχετικά με την πρόσβαση στις συνεδριάσεις, ειδικότερα όταν συζητούνται διαβαθμισμένες πληροφορίες.

<sup>1</sup> Ο κατάλογος αυτός δεν περιλαμβάνει μικτές επιτροπές και άλλα όργανα με συμμετοχή τρίτων χωρών. Ούτε καλύπτει ορισμένα όργανα (π.χ. την Κοινή Αρχή Ελέγχου του Σένγκεν, την COST και τη Μόνιμη Επιτροπή Απασχόλησης) τα οποία, μολονότι συνέρχονται στο κτίριο του Συμβουλίου, δεν είναι προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου.

<sup>2</sup> Οι εν λόγω αναφορές στο Παράρτημα I ακυρώνουν και αντικαθιστούν το έγγραφο 8683/05 + COR 1.

4. Στο Παράρτημα III περιλαμβάνονται όλα τα προπαρασκευαστικά όργανα με μόνιμο πρόεδρο (για παράδειγμα οι επιτροπές ή ομάδες εργασίας οι οποίες έχουν εκλεγμένο/διορισμένο πρόεδρο ή των οποίων προεδρεύει αντιπρόσωπος του Ύπατου Εκπροσώπου ή η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου).
5. Οι επιτροπές ή ομάδες μπορούν να συσταθούν μόνο από το Συμβούλιο ή την EMA ή με την έγκρισή τους. Μόνον οι επιτροπές και οι ομάδες αυτού του καταλόγου μπορούν να συνεδριάζουν ως προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου (άρθρο 19 παράγραφος 3 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου). Οι ad hoc ομάδες παύουν να υφίστανται αφ' ης στιγμής εκπληρωθεί η εντολή τους. Η εντολή τους θα πρέπει να προβλέπει ρητά αυτόν τον κανόνα ή να είναι περιορισμένη χρονικά.
6. Οι ουσιώδεις και σημαντικές νέες τεχνικές προτάσεις που απαιτούν ειδική εμπειρογνωσία θα πρέπει, κατά κανόνα, να περιλαμβάνονται στην εντολή της υφιστάμενης αρμόδιας ομάδας. Εφόσον απαιτείται για πρακτικούς λόγους, μπορούν να καταχωρίζονται συγκεκριμένες υποδιαιρέσεις μιας ομάδας στον κατάλογο αντί να δημιουργούνται νέες μόνιμες ή ad hoc ομάδες. Η καταχώριση υποδιαιρέσεων δεν συνεπάγεται ότι η εντολή μιας ομάδας περιορίζεται στους εν λόγω υποτομείς· οι ομάδες καλύπτουν οιοδήποτε θέμα εμπίπτει στη γενική τους αρμοδιότητα. Η καταχώριση υποδιαιρέσεων στον κατάλογο μπορεί να αποφασίζεται από την Προεδρία, ανάλογα με τις πρακτικές ανάγκες.
7. Οι ομάδες θα πρέπει να συγκαλούνται μόνον όταν υπάρχουν αρκετά θέματα προς συζήτηση ή όταν το απαιτούν αντικειμενικές προθεσμίες.

**ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

<b>A.</b>	<b>Επιτροπές που έχουν συσταθεί βάσει των Συνθηκών, με διακυβερνητική απόφαση, με πράξη του Συμβουλίου και ομάδες που συνδέονται στενά με την ΕΜΑ .....</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Γενικές Υποθέσεις.....</b>	<b>6</b>
<b>Γ.</b>	<b>Εξωτερικές Υποθέσεις.....</b>	<b>7</b>
<b>Δ.</b>	<b>Οικονομικές και Δημοσιονομικές Υποθέσεις.....</b>	<b>8</b>
<b>Ε.</b>	<b>Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις.....</b>	<b>9</b>
<b>ΣΤ.</b>	<b>Γεωργία και Αλιεία.....</b>	<b>10</b>
<b>Z.</b>	<b>Ανταγωνιστικότητα (Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία, Έρευνα και Διάστημα).....</b>	<b>12</b>
<b>Η.</b>	<b>Μεταφορές/Τηλεπικοινωνίες/Ενέργεια .....</b>	<b>13</b>
<b>Θ.</b>	<b>Απασχόληση/Κοινωνική Πολιτική/Υγεία/Υποθέσεις Καταναλωτών.....</b>	<b>13</b>
<b>Ι.</b>	<b>Περιβάλλον.....</b>	<b>13</b>
<b>ΙΑ.</b>	<b>Παιδεία/Νεολαία/Πολιτισμός/Αθλητισμός.....</b>	<b>13</b>

<b>ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΣΤΑΘΕΙ ΒΑΣΕΙ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ</b>	
A.1	Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ)* - Τμήμα ΙΙ - Τμήμα Ι
A.2	Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή <sup>1</sup> (°) **
A.3	Επιτροπή Απασχόλησης <sup>2</sup> (°)
A.4	Επιτροπή Εμπορικής Πολιτικής (ΕΕΠ) <sup>3</sup> ** - Τακτικά μέλη - Αναπληρωτές - Εμπειρογνώμονες (STIS, Υπηρεσίες και Επενδύσεις, Αμοιβαία Αναγνώριση)
A.5	Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) (°) *
A.6	Μόνιμη Επιτροπή Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε θέματα Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI) <sup>4*</sup>
A.7	Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας <sup>5</sup> (°)

<b>ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΟΥ ΕΧΕΙ ΣΥΣΤΑΘΕΙ ΜΕ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ</b>	
A.8	Ειδική Επιτροπή Γεωργίας (ΕΕΓ) <sup>6</sup>

\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET.

\*\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

(°) Επιτροπές και Ομάδες με εκλεγόμενο/διοριζόμενο πρόεδρο

(°°) Επιτροπές και ομάδες των οποίων προεδρεύει εκπρόσωπος του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας

<sup>1</sup> Το συμβουλευτικό αυτό όργανο, το οποίο συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 134 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής ένωσης (ΣΛΕΕ), διατυπώνει γνώμες κατ' αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής και συμβάλλει στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου. Ο πρόεδρος του εκλέγεται και η γραμματειακή υποστήριξη παρέχεται από την Επιτροπή (βλ. ΕΕ L 158, 27.6.2003, σ. 58).

<sup>2</sup> Το συμβουλευτικό αυτό όργανο, το οποίο συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 150 της ΣΛΕΕ, διατυπώνει γνώμες κατ' αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής και συμβάλλει στην προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου. Ο πρόεδρος του εκλέγεται και η γραμματειακή υποστήριξη παρέχεται από την Επιτροπή (βλ. ΕΕ L 29, 4.2.2000, σ. 21).

<sup>3</sup> Η επιτροπή εμπορικής πολιτικής επικουρεί την Επιτροπή κατά τη διεξαγωγή της διαπραγμάτευσης εμπορικών συμφωνιών και της παρέχει συμβουλές για την κοινή εμπορική πολιτική. Τα συμβουλευτικά της καθήκοντα δεν θίγουν τα καθήκοντα ιδίως των αρμόδιων γεωγραφικών ομάδων που είναι υπεύθυνες για τις διμερείς σχέσεις με τρίτες χώρες (βλ. έγγρ. 16864/09 και 5662/10).

<sup>4</sup> Η επιτροπή αυτή, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 71 της ΣΛΕΕ, δημιουργήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου (βλ. έγγρ. 5949/10 + COR 1).

<sup>5</sup> Το συμβουλευτικό αυτό όργανο, το οποίο συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 160 της ΣΛΕΕ, διατυπώνει γνώμες κατ' αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής. Ο πρόεδρος του εκλέγεται και η γραμματειακή υποστήριξη παρέχεται από την Επιτροπή (βλ. ΕΕ L 314, 13.10.2004, σ. 8).

<sup>6</sup> Η Ειδική Επιτροπή Γεωργίας (ΕΕΓ) συστάθηκε με απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στις 12 Μαΐου 1960 για να προετοιμάζει τις αποφάσεις του Συμβουλίου Γεωργίας.

<b>ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΣΤΑΘΕΙ ΜΕ ΠΡΑΞΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ</b>	
A.9	Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) <sup>1</sup> (°) *
A.10	Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom) <sup>2</sup> (°°)*
A.11	Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής <sup>3</sup> (°)
A.12	Επιτροπή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών <sup>4</sup> (°)
A.13	Επιτροπή Ασφαλείας <sup>5</sup> (°°°) * - Ασφάλεια των πληροφοριών (AQUAs, εμπειρογνώμονες) <sup>6</sup> - Εμπειρογνώμονες GNSS (Παγκόσμιο Δορυφορικό Σύστημα Πλοήγησης) <sup>7</sup> - Επιτροπή Διαπίστευσης Ασφαλείας (ΕΔΑ)

<b>ΟΜΑΔΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΙ ΣΤΕΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΜΑ</b>	
A.14	Ομάδα Antici *
A.15	Ομάδα Mertens **
A.16	Ομάδα «Φίλοι της Προεδρίας» - Ολοκληρωμένες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων και εφαρμογή της ρήτηρας αλληλεγγύης (IPCR/SCI) - Ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική (ΟΘΠ) - Θέματα κυβερνοχώρου <sup>8</sup> - Μακροπεριφερειακές στρατηγικές - Εφαρμογή του άρθρου 10 του Πρωτοκόλλου 36 που προσαρτάται στις Συνθήκες (PROAPP) <sup>9</sup>

<b>ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ/ΑΚΟΛΟΥΘΟΙ</b>	
A.18	Σύμβουλοι/ Ακόλουθοι <sup>10</sup>

\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET.

(°) Επιτροπές και Ομάδες με εκλεγόμενο/διοριζόμενο πρόεδρο

(°°) Επιτροπές και ομάδες των οποίων προεδρεύει εκπρόσωπος του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας

(°°°) Επιτροπές και Ομάδες εργασίας των οποίων προεδρεύει η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου

<sup>1</sup> Βλ. απόφαση 2001/79/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 22ας Ιανουαρίου 2001, ΕΕ L 27, 30.1.2001, σ. 4-6. Ο πρόεδρος της επιτροπής αυτής εκλέγεται, όπως προβλέπεται στην υποσημείωση 2 του Παραρτήματος II της απόφασης του Συμβουλίου 2009/908/ΕΕ της 1ης Δεκεμβρίου 2009, ΕΕ L 322, 9.12.2009, σ. 28.

<sup>2</sup> Βλ. απόφαση 2000/354/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2000, ΕΕ L 127, σ. 1.

<sup>3</sup> Βλ. απόφαση 2000/604/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2000, ΕΕ L 257, 11.10.2000, σ. 28. Ο πρόεδρος της επιτροπής αυτής εκλέγεται και η γραμματειακή υποστήριξη παρέχεται από την Επιτροπή.

<sup>4</sup> Βλ. απόφαση του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003, ΕΕ L 67, 12.3.2003, σ. 17.

<sup>5</sup> Βλ. απόφαση 2013/488/ΕΕ του Συμβουλίου της 23ης Σεπτεμβρίου 2013, ΕΕ L 274, 15.10.2013, σ. 1-50 (πρβ. άρθρο 17).

<sup>6</sup> Βλ. απόφαση 2013/488/ΕΕ του Συμβουλίου της 23ης Σεπτεμβρίου 2013, ΕΕ L 274, 15.10.2013, σ. 1-50 (πρβ. άρθρο 17, παρ. 3).

<sup>7</sup> Βλ. έγγραφο 7559/1/06 REV 1.

<sup>8</sup> Βλ. έγγρ. 15686/14 και 15111/13.

<sup>9</sup> Βλ. έγγρ. 7519/14.

<sup>10</sup> Οι τυπικές συνεδριάσεις Συμβούλων/Ακολούθων συγκαλούνται και διοργανώνονται βάσει των καθιερωμένων πρακτικών.

ΓΕΝΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ	
B.1	Ομάδα «Γενικές Υποθέσεις»
B.3	Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και την Μετανάστευση <sup>1</sup>
B.4	Οριζόντια Ομάδα για τα Ναρκωτικά <sup>2</sup>
B.5	Ομάδα «Διαρθρωτικά Μέτρα»
B.6	Ομάδα «Εξόχως Απόκεντρες Περιοχές»
B.7	Ομάδα «Θέματα Ατομικής Ενέργειας» **
B.8	Ομάδα «Στατιστική» <sup>3</sup>
B.9	Ομάδα «Ενημέρωση» (°°°)
B.11	Επιτροπή συντονισμού CIS (CCCIS) <sup>4</sup> (°°°) * - CCCIS (TECH) <sup>5</sup>
B.12	Ομάδα «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας» (°°°)
B.13	Ομάδα «Γλωσσομαθείς Νομικοί» (°°°)
B.14	Ομάδα «Δικαστήριο»
B.15	Ομάδα «Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης»
B.17	Ad hoc Ομάδα για την παρακολούθηση της εφαρμογής των συμπερασμάτων του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2004 για την Κύπρο <sup>6</sup>
B.18	Ad hoc Ομάδα για το μηχανισμό συνεργασίας και ελέγχου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία <sup>7</sup>
B.19	Ομάδα «Διεύρυνση και χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην ΕΕ» <sup>8</sup>
B.21	Ομάδα «Ηλεκτρονικό δίκαιο (E-Law)» <sup>9</sup>
B.22	Ad hoc Ομάδα για την πυρηνική ασφάλεια <sup>10</sup>

\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET.

\*\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

(°°°) Επιτροπές και Ομάδες εργασίας των οποίων προεδρεύει η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου

<sup>1</sup> Εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 25 Ιανουαρίου 1999 και από την ΕΜΑ στις 4 Ιουνίου 2002.

<sup>2</sup> Η Οριζόντια Ομάδα εξασφαλίζει την γενική εποπτεία όλων των σχετικών με τα ναρκωτικά θεμάτων. Η Προεδρία και η Γραμματεία εξασφαλίζουν αντιστοίχως ότι η Οριζόντια Ομάδα για τα Ναρκωτικά λαμβάνει πληροφορίες για όλα τα σχετικά με τα ναρκωτικά θέματα τα οποία χειρίζονται άλλες Ομάδες.

<sup>3</sup> Ασχολείται ιδίως με θέματα ECOFIN, εσωτερικής αγοράς και με στατιστικές στους τομείς γεωργίας και αλιείας, κοινωνικής πολιτικής και υγείας/προστασίας του καταναλωτή. Έχει γενική εποπτεία των θεμάτων στατιστικής. Η Προεδρία και η Γενική Γραμματεία εξασφαλίζουν αντιστοίχως ότι λαμβάνει πληροφορίες για όλα τα σχετικά με τις στατιστικές θέματα τα οποία χειρίζονται άλλες Ομάδες (πρβ. έγγραφο 7003/03, σ. 2).

<sup>4</sup> Πρβ. έγγραφο 14195/10

<sup>5</sup> Πρβ. έγγραφο 5189/11

<sup>6</sup> Πρβ. ΕΜΑ (2ο τμήμα) της 7ης Απριλίου 2004.

<sup>7</sup> Πρβ. έγγραφο 5144/07.

<sup>8</sup> Πρβ. έγγραφο 10249/06.

<sup>9</sup> Πρβ. έγγραφο 16113/10

<sup>10</sup> Πρβ. έγγρ. 13111/1/11 REV 1

## ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Γ.1	Ομάδα «Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων» (RELEX)* - Κυρώσεις <sup>1</sup>
Γ.2	Ομάδα «Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο»** - Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο (ΔΠΔ)
Γ.3	Ομάδα «Δίκαιο της Θάλασσας»
Γ.4	Ομάδα «Ηνωμένα Έθνη» (°°)**
Γ.5	Ομάδα «ΟΑΣΕ και Συμβούλιο της Ευρώπης» (°°)**
Γ.6	Ομάδα «Ανθρώπινα Δικαιώματα» (°°)**
Γ.7	Ομάδα «Διατλαντικές Σχέσεις» (°°)*
Γ.9	Ομάδα «Ανατολική Ευρώπη και Κεντρική Ασία» (°°)*
Γ.10	Ομάδα ΕΖΕΣ <sup>2</sup> **
Γ.11	Ομάδα «Περιοχή των δυτικών Βαλκανίων» (°°)*
Γ.12	Ad hoc Ομάδα «Ειρηνευτική Διαδικασία στη Μέση Ανατολή» (°°)*
Γ.13	Ομάδα «Μέση Ανατολή/Περσικός Κόλπος» (MOG)(°°)*
Γ.14	Ομάδα «Μασράκ/Μαγκρέμπ» (MAMA)(°°)*
Γ.15	Ομάδα «Αφρική» <sup>3</sup> (°°)*
Γ.16	Ομάδα ΑΚΕ <sup>4</sup> **
Γ.17	Ομάδα «Ασία-Ωκεανία» (°°)*
Γ.18	Ομάδα «Λατινική Αμερική και Καραϊβική» (°°)*
Γ.19	Ομάδα «Τρομοκρατία (Διεθνείς Πτυχές)»*
Γ.20	Ομάδα «Μη Διάδοση» (των πυρηνικών όπλων) (°°)*
Γ.21	Ομάδα «Εξαγωγές Συμβατικών Όπλων» (°°)*
Γ.22	Ομάδα «Γενικός Αφοπλισμός και Έλεγχος των Εξοπλισμών» (°°)** - Διάστημα
Γ.23	Ομάδα «Αγαθά διπλής χρήσης»**
Γ.25	Πολιτικοστρατιωτική Ομάδα (PMG)(°°)*
Γ.26	Ομάδα της Στρατιωτικής Επιτροπής (EUMCWG) <sup>5</sup> (°°)* - Ειδική ομάδα για τον Πρωταρχικό Στόχο (HTF)
Γ.27	Ομάδα «Εμπορικές Υποθέσεις»**
Γ.28	Ομάδα «Σύστημα Γενικευμένων Προτιμήσεων» (ΣΓΠ)
Γ.30	Ομάδα «Συνεργασία για την Ανάπτυξη»**
Γ.31	Ομάδα «Προετοιμασία Διεθνών Διασκέψεων για την Ανάπτυξη»**
Γ.32	Ομάδα «Ανθρωπιστική και Επίσιτιστική Βοήθεια»
Γ.33	Ομάδα «Βασικά Προϊόντα» (PROBA)
Γ.34	Ομάδα «Προξενικές Υποθέσεις»**
Γ.36	Ομάδα «Νικολαΐδης» <sup>6</sup> (°°)*
Γ.38	Ομάδα για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας* <sup>7</sup>

\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET.

\*\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

(°) Επιτροπές και Ομάδες με εκλεγόμενο/διοριζόμενο πρόεδρο.

(°°) Επιτροπές και Ομάδες των οποίων προεδρεύει εκπρόσωπος του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

<sup>1</sup> Πρβ. έγγραφο 5603/04.

<sup>2</sup> Εκτός από τις χώρες ΕΖΕΣ και τις Νήσους Φερόε, η Ομάδα «ΕΖΕΣ» είναι επίσης αρμόδια για θέματα που αφορούν το Μονακό, την Ανδόρα, τον Άγιο Μαρίνο και την Αγία Έδρα.

<sup>3</sup> Πρβ. έγγραφο 8745/08.

<sup>4</sup> Περιλαμβάνει ΑΚΕ/FIN.

<sup>5</sup> Η Ομάδα έχει εκλεγόμενο πρόεδρο (βλ. υποσημείωση 2 στο Παράρτημα II της απόφασης του Συμβουλίου 2009/908/ΕΕ της 1ης Δεκεμβρίου 2009, ΕΕ L 322, 9.12.2009, σ. 28). Είναι δυνατόν να συγκαλούνται εμπειρογνώμονες προκειμένου να συνεδριάσουν ταυτόχρονα με την Ομάδα (πρβ. έγγραφο 400/1/00 ADD 1 REV 2, σ. 37-95).

<sup>6</sup> Πρβ. έγγραφο 8441/03.

<sup>7</sup> Πρβ. έγγρ. 10826/1/07 REV 1.



<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ</b>	
Δ.1	Ομάδα «Ίδιοι Πόροι»
Δ.2	Ομάδα Συμβούλων για Δημοσιονομικά Θέματα
Δ.3	Ομάδα «Χρηματοοικονομικές Υπηρεσίες»
Δ.4	Ομάδα «Φορολογικά Θέματα» - Έμμεση φορολογία (περιλαμβάνει τον ΦΠΑ, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, τη φορολογία της ενέργειας, το ΦΧΣ) - Άμεση φορολογία (περιλαμβάνει τη φορολογία των εισοδημάτων από αποταμιεύσεις, τόκους και δικαιώματα)
Δ.5	Ομάδα «Κώδικας δεοντολογίας» (φορολογία των επιχειρήσεων) <sup>1</sup> (°) - Υποομάδα Α - Υποομάδα Β - Υποομάδα (θέματα φοροδιαφυγής σχετιζόμενα με εισερχόμενες και εξερχόμενες μεταφορές κερδών και αναντιστοιχίες μεταξύ φορολογικών συστημάτων)
Δ.6	Ομάδα Υψηλού Επιπέδου <sup>2</sup>
Δ.7	Επιτροπή Προϋπολογισμού
Δ.8	Ομάδα «Καταπολέμηση της Απάτης»
Δ.9	Ομάδα «Ασφάλιση» <sup>3</sup>
Δ.11	Ομάδα «Εξαγωγικές Πιστώσεις» <sup>4</sup>
Δ.13	Ad hoc Ομάδα για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης <sup>5</sup>

(°) Επιτροπές και Ομάδες με εκλεγόμενο/διοριζόμενο πρόεδρο.

<sup>1</sup> Αντιπρόσωποι υψηλού επιπέδου των Υπουργών Οικονομικών.

<sup>2</sup> Συστάθηκε για να εξασφαλίζει το συντονισμό των εργασιών, και για να επιτευχθεί παράλληλη πρόοδος στη φορολογική δέσμη (πρβ. έγγραφο 9915/01).

<sup>3</sup> Πρβ. έγγραφο 5441/07 - Μεταφέρθηκε εδώ επειδή η «ασφάλιση» υπάγεται στο Ecofin.

<sup>4</sup> Τα καθήκοντά της ορίζονται στο έγγραφο S/477e/74, απόφαση του Συμβουλίου της 27.9.1960.

<sup>5</sup> Πρβ. έγγραφο 12020/13.

<b>ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ<sup>1</sup></b>	
E.1	Στρατηγική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA) <sup>2**</sup>
E.2	Ομάδα «Ένταξη, μετανάστευση και απομάκρυνση»
E.3	Ομάδα «Θεωρήσεις»
E.4	Ομάδα «Άσυλο»
E.6	Ομάδα «Σύνορα» <sup>3</sup>
E.7	Ομάδα «Αστικές Υποθέσεις»
E.12	Ομάδα «Τρομοκρατία»*
E.13	Ομάδα «Τελωνειακή Συνεργασία»
E.14	Ομάδα «Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις» <sup>4</sup>
E.15	Ομάδα «Ουσιαστικό Ποινικό Δίκαιο»
E.21	Ομάδα «Πολιτική Προστασία» (PROCIV)**
E.22	Ομάδα «Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιώματα του πολίτη και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» <sup>5</sup>
E.23	Ομάδα «Ανταλλαγή πληροφοριών και Προστασία των δεδομένων» <sup>6</sup>
E.24	Ομάδα JAI-RELEX <sup>7</sup>
E.25	CATS <sup>8*</sup>
E.26	Ομάδα «Επιβολή του νόμου»
E.27	Ομάδα «Θέματα Σένγκεν»
E.28	Ομάδα «Γενικές Υποθέσεις» (περιλαμβανομένης της Αξιολόγησης)

\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο SECRET UE/EU SECRET.

\*\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

<sup>1</sup> Στις 17 Δεκεμβρίου 2009, η EMA αποφάσισε ορισμένες αλλαγές στις δομές εργασίας, οι περισσότερες από τις οποίες τέθηκαν σε ισχύ από 1ης Ιουλίου 2010 (έγγρ. 17653/09). Επιπλέον, στις 24 Νοεμβρίου 2009, η EMA αποφάσισε ότι (πρβ. έγγρ. 16070/09 και 16072/09):

- α) Η CATS/SCIFA (Συντονιστική επιτροπή στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις/ Στρατηγική επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο) θα συνεχίζει να συνεδριάζει έως την 1η Ιανουαρίου 2012. Πριν από την ημερομηνία αυτή η EMA θα επαναξιολογήσει εάν η επιτροπή αυτή εξακολουθεί να είναι απαραίτητη, λαμβάνοντας υπόψη την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή των δομών εργασίας του Συμβουλίου.
- β) Η CATS/SCIFA θα επικεντρώσει τις συζητήσεις της σε στρατηγικά θέματα στα οποία η COSI (Μόνιμη Επιτροπή Εσωτερικής Ασφάλειας) δεν μπορεί να συμβάλει και να συνέλθει όπως απαιτείται, όπως συμφωνήθηκε από την Προεδρία.
- γ) Η CATS/SCIFA μπορεί να συμμετέχει, εφόσον κρίνεται απαραίτητο, σε νομοθετικές εργασίες. Η EMA θα παραμένει η μόνη υπεύθυνη για την προετοιμασία των νομοθετικών πράξεων. Το Νοέμβριο του 2011, η EMA αποφάσισε ότι η CATS και η SCIFA θα συνεχίσουν να συνεδριάζουν υπό νέες οδηγίες μέχρι να γίνει περαιτέρω αξιολόγηση (πρβ. έγγρ. 17182/11 και 17187/11).

<sup>2</sup> Βλ. έγγραφα 7440/04, 7780/06, 16072/09 και 17182/11.

<sup>3</sup> Συμπεριλαμβανομένων των πλαστών εγγράφων.

<sup>4</sup> Βλ. ΕΕ L 52, 3.3.2010, σ. 50.

<sup>5</sup> Πρβ. EMA (2ο τμήμα) της 27ης Απριλίου 2005 (έγγρ. 8457/05 CRS CRP 20). Στις 17 Δεκεμβρίου 2009, η EMA αποφάσισε να της αναθέσει τα θέματα που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα δικαιώματα των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, των διαπραγματεύσεων σχετικά με την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΑΔ (Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), την παρακολούθηση των εκθέσεων του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ομάδα θα πρέπει να μπορεί να συνέρχεται υπό διαφορετικές συνθήκες όταν απαιτείται, αναλόγως του θέματος της ημερήσιας διάταξης. Έγινε μόνιμη με απόφαση της EMA στις 17 Δεκεμβρίου 2009 (βλ. έγγρ. 17653/09).

<sup>6</sup> Βλ. έγγραφα 6259/5/06 REV 5 και 9208/1/08 REV 1 (βλ. έγγραφο 17653/09).

<sup>7</sup> Πρβ. έγγραφο 14431/1/08. Έγινε μόνιμη με απόφαση της EMA στις 17 Δεκεμβρίου 2009 (βλ. έγγρ. 17653/09).

<sup>8</sup> Βλ. έγγρ. 16070/09 και 17187/11.

<b>ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΑΙ ΑΛΙΕΙΑ</b>	
ΣΤ.1	Ομάδα υψηλού επιπέδου για τη γεωργία <sup>1</sup>
ΣΤ.2	Ομάδα «Γεωργικές Διαρθρώσεις και Αγροτική Ανάπτυξη» - Γεωργία και Περιβάλλον - Αγροτική ανάπτυξη - Γεωργικές Διαρθρώσεις - Εξόχως απόκεντρες περιοχές και Νήσοι του Αιγαίου
ΣΤ.3	Ομάδα «Οριζόντια Γεωργικά Θέματα» - «Απλούστευση της ΚΓΠ» - «Ενίσχυση των Ελέγχων» <sup>2</sup>
ΣΤ.4	Ομάδα «Προώθηση των Γεωργικών Προϊόντων»
ΣΤ.5	Ομάδα «Γενετικοί Γεωργικοί Πόροι»
ΣΤ.6	Ομάδα «Ποιότητα των Τροφίμων» - Βιολογική Γεωργία - Γεωγραφικές ενδείξεις και Ονομασίες προέλευσης - Βεβαιώσεις ιδιοτυπίας
ΣΤ.7	Ομάδα «Ζωικά Προϊόντα» - Βόειο κρέας - Αίγιο και πρόβειο κρέας - Χοίρειο κρέας - Αυγά και πουλερικά - Γάλα και γαλακτοκομικά προϊόντα - Μελισσοκομία και Μέλι
ΣΤ.8	Ομάδα «Αροτραίες Καλλιέργειες» - Σιτηρά - Ελαιούχοι σπόροι - Ρύζι - Πρωτεϊνούχες καλλιέργειες - Αποξηραμένες ζωοτροφές - Σπόροι για σπορά
ΣΤ.9	Ομάδα «Ζάχαρη και Ισογλυκόζη»
ΣΤ.10	Ομάδα «Οπωροκηπευτικά» - Μπανάνες - Νωπά οπωροκηπευτικά - Μεταποιημένα οπωροκηπευτικά - Πατάτες
ΣΤ.11	Ομάδα «Ελαιόλαδο» <sup>3</sup>
ΣΤ.12	Ομάδα «Οίνοι και Αλκοόλες» <sup>4</sup> - Οίνος - Αρωματικοί Οίνοι - Αλκοολούχα ποτά - Αλκοόλη - Διεθνής Οργανισμός Αμπέλου και Οίνου

<sup>1</sup> Πρβ. έγγρ. 13642/05. Η ομάδα αυτή συνεδριάζει σε επίπεδο αναπληρωτών υπουργών.

<sup>2</sup> Συμπεριλαμβανομένου του ολοκληρωμένου συστήματος.

<sup>3</sup> Συμπεριλαμβάνονται οι επιτραπέζιες ελιές.

<sup>4</sup> Συμπεριλαμβάνεται το ξίδι.

ΣΤ.13	Ομάδα «Ειδικευμένα φυτικά προϊόντα» - Ανθοκομία - Λυκίσκος - Καπνός αντικές ίνες
ΣΤ.14	Ομάδα «Προϊόντα που δεν αναφέρονται στο Παράρτημα Ι»
ΣΤ.15	Ομάδα «Γεωργικά και Οικονομικά Θέματα» - Ομάδα «Γεωργονομισματικά Θέματα» - AGRIFIN
ΣΤ.16	- Ομάδα «Δασοκομία»
ΣΤ.17	Ομάδα «Γεωργικά Θέματα» - Επισήμανση μεταποιημένων γεωργικών προϊόντων - Ζωοτροφές - Σπόροι και πολλαπλασιαστικό υλικό - Επιβλαβείς οργανισμοί - Κατάλοιπα παρασιτοκτόνων - Παρασιτοκτόνα/φυτοπροστατευτικά προϊόντα - Δικαιώματα βελτιωτή ποικιλίας φυτών - ΓΤΟ
ΣΤ.18	Ομάδα «Προϊστάμενοι Φυτοϋγειονομικών Υπηρεσιών»
ΣΤ.19	Ομάδα «Υγεία των Φυτών» - Προστασία και έλεγχος - Πολλαπλασιαστικά υλικά - Ομάδα «Roosendaal» - Υποθέσεις IPPC/CPM <sup>1</sup>
ΣΤ.20	Ομάδα «Προϊστάμενοι Κτηνιατρικών Υπηρεσιών»
ΣΤ.21	Ομάδα «Εμπειρογνώμονες στον Κτηνιατρικό Τομέα» - Δημόσια υγεία - Υγεία των ζώων - Καλή μεταχείριση των ζώων - Ζωοτεχνία - Αλιευτικά προϊόντα - Ομάδα «Πότσνταμ»
ΣΤ.22	Συντονιστική Ομάδα - FAO - ΟΟΣΑ
ΣΤ.23	Ομάδα «Codex Alimentarius» <sup>2</sup>
ΣΤ.24	Ομάδα «Εξωτερική Αλιευτική Πολιτική»
ΣΤ.25	Ομάδα «Εσωτερική Αλιευτική Πολιτική»
ΣΤ.26	Ομάδα Γενικών Διευθυντών Αλιείας
ΣΤ.29	Ad hoc Ομάδα «Γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί» <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Πρβ. έγγραφο 10953/13.

<sup>2</sup> Η Ομάδα αυτή συνεδριάζει υπό διαφορετικές συνθέσεις αναλόγως του υπό εξέταση θέματος.

<sup>3</sup> Πρβ. έγγρ. 12829/1/10 REV 1.

<b>ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ (Εσωτερική αγορά, Βιομηχανία, Έρευνα και Διάστημα<sup>1</sup>)</b>	
Z.1	Ομάδα «Ανταγωνιστικότητα και ανάπτυξη» <sup>2</sup>
Z.2	Ομάδα «Κρατικές Προμήθειες»
Z.3	Ομάδα «Διανοητική Ιδιοκτησία» - Διπλώματα ευρεσιτεχνίας - Δικαίωμα πνευματικής ιδιοκτησίας - Βιομηχανικός σχεδιασμός - Εμπορικά σήματα - Εφαρμογή - Εμπορικό απόρρητο
Z.4	Ομάδα «Δίκαιο των Εταιριών»
Z.6	Ομάδα «Εγκατάσταση και υπηρεσίες»
Z.7	Ομάδα «Τεχνική Εναρμόνιση» - Εξοπλισμός ασυρμάτου - Εξοπλισμός υπό πίεση - Οχήματα με κινητήρα - Επικίνδυνες ουσίες
Z.8	Ομάδα «Τελωνειακή Ένωση»
Z.12	Ομάδα «Ανταγωνισμός»
Z.13	Ομάδα «Έρευνα»
Z.14	Κοινή Ομάδα «Έρευνα/Θέματα Ατομικής Ενέργειας»
Z.21	<i>Επιτροπή Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας και Καινοτομίας (ERAC)<sup>3</sup></i>
Z.22	Ομάδα «Διάστημα» <sup>4</sup>
Z.23	Ομάδα «Ενημέρωση και Προστασία του Καταναλωτή»

<sup>1</sup> Μετά τη θέση σε ισχύ της ΣΛΕΕ και ειδικότερα του άρθρου 189, προτάθηκε να συμπεριληφθεί η ονομασία "Διάστημα", με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2010, κατόπιν σύστασης του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων.

<sup>2</sup> Περιλαμβάνεται η εσωτερική αγορά, η βιομηχανία, η ναυπηγική βιομηχανία και ο τουρισμός. Σύμφωνα με την απόφαση της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων (έγγρ. 14818/02), η Ομάδα συνέρχεται με διαφορετική σύνθεση ανάλογα με την ημερήσια διάταξη. Εάν κρίνεται αναγκαίο και με πρωτοβουλία της Προεδρίας, συνέρχεται σε επίπεδο ανώτερων υπαλλήλων με αντιπροσώπους οριζόμενους από τα κράτη μέλη για τη συζήτηση, μεταξύ άλλων, οριζόντιων θεμάτων.

<sup>3</sup> Πρώην CREST. Την προεδρία της Επιτροπής αυτής ασκεί η Επιτροπή. Χρέη γραμματείας εκτελεί η Γραμματεία του Συμβουλίου. Ο εσωτερικός κανονισμός της ERAC επιτρέπει τη σύσταση ad hoc Ομάδων. Στις σχετικές διατάξεις συμπεριλαμβάνονται δύο επιμέρους συνθέσεις της ERAC, η Ομάδα υψηλού επιπέδου Κοινού Προγραμματισμού (GPC) και το Στρατηγικό Φόρουμ για τη διεθνή συνεργασία (SFIC). Αμφότερες έχουν προεδρία εκλεγμένη από τα κράτη μέλη.

<sup>4</sup> Πρβ. έγγραφο 14274/10.

<b>ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ/ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ/ΕΝΕΡΓΕΙΑ</b>	
H.1	Ομάδα «Χερσαίες Μεταφορές» <sup>1</sup>
H.2	Ομάδα «Θαλάσσιες μεταφορές» <sup>1</sup>
H.3	Ομάδα «Αεροπορικές Μεταφορές» <sup>1</sup>
H.4	Ομάδα «Μεταφορές - Θέματα Διατροφικών Μεταφορών και Δίκτυα» <sup>1</sup>
H.5	Ομάδα «Τηλεπικοινωνίες και Κοινωνία της Πληροφορίας»**
H.6	Ομάδα «Ταχυδρομικές Υπηρεσίες»
H.7	Ομάδα «Ενέργεια» <sup>2**</sup>
H.9	Ad hoc ομάδα για την ILUC <sup>3</sup>

<b>ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ/ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ/ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ</b>	
Θ.1	Ομάδα «Κοινωνικές Υποθέσεις»
Θ.2	Ομάδα «Δημόσια Υγεία»
Θ.4	Ομάδα «Φαρμακευτικά προϊόντα και ιατροτεχνολογικά προϊόντα»
Θ.5	Ομάδα «Τρόφιμα»

<b>ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ</b> <sup>4</sup>	
I.1	Ομάδα «Περιβάλλον»
I.2	Ομάδα «Θέματα Διεθνούς Περιβάλλοντος»

<b>ΠΑΙΔΕΙΑ/ΝΕΟΛΑΙΑ/ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ/ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ</b>	
ΙΑ.1	Επιτροπή Παιδείας
ΙΑ.2	Ομάδα «Νεολαία»
ΙΑ.3	Επιτροπή Πολιτιστικών Υποθέσεων
ΙΑ.4	Ομάδα «Οπτικοακουστικός Τομέας»
ΙΑ.5	Ομάδα «Αθλητισμός» <sup>5</sup>

\*\* Όλοι οι αντιπρόσωποι θα πρέπει να έχουν ισχύουσα διαβάθμιση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

<sup>1</sup> Οι Ομάδες αυτές συνεδριάζουν επίσης σε ειδικές συνθέσεις ανάλογα με τις λειτουργικές ανάγκες καθώς και ως ειδικές επιτροπές προβλεπόμενες στις διαπραγματευτικές οδηγίες του Συμβουλίου.

<sup>2</sup> Περιλαμβάνει την Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για την Ενέργεια.

<sup>3</sup> Βλ. έγγρ. 17304/12.

<sup>4</sup> Οι εν λόγω Ομάδες συνεδριάζουν υπό διαφορετικές συνθέσεις αναλόγως του υπό εξέταση θέματος.

<sup>5</sup> Βλ. έγγρ. 5009/10, EMA, 1ο τμήμα, Φεβρουάριος 2010.

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΓΙΑ  
ΤΙΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

*Πρόσβαση στις αίθουσες συνεδριάσεων*

1. Οι αίθουσες κατά τη διεξαγωγή των συνεδριάσεων θεωρούνται ως προστατευόμενοι χώροι που υπόκεινται σε έλεγχο της πρόσβασης και της παρουσίας εκ μέρους του διοργανωτή ή του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας. Στην περίπτωση συνόδων ορισμένων συνθέσεων του Συμβουλίου ή συνεδριάσεων κατά τις οποίες εξετάζονται ευαίσθητα θέματα, μπορούν να διενεργούνται έλεγχοι της πρόσβασης και της παρουσίας από το προσωπικό του Γραφείου Ασφαλείας. Για τις συνεδριάσεις κατά τις οποίες εξετάζονται διαβαθμισμένες πληροφορίες της ΕΕ παρέχονται περαιτέρω λεπτομέρειες κατωτέρω. Η παρουσία σε άλλες συνεδριάσεις ελέγχεται από τους ομοτίμους υπό την ευθύνη της προεδρίας.
2. Οι αναγνωριστικές κάρτες των αντιπροσώπων πρέπει να φέρονται εμφανώς. Ο κλητήρας μπορεί να προβαίνει σε έλεγχο της κάρτας οποιουδήποτε αντιπροσώπου και, αν το πρόσωπο αδυνατεί να την επιδείξει, να ζητεί τη βοήθεια του Γραφείου Ασφαλείας. Οι υπάλληλοι του Γραφείου Ασφαλείας έχουν το δικαίωμα να απαγορεύουν την είσοδο σε αντιπροσώπους χωρίς τη δέουσα ταυτότητα ή άδεια εισόδου ή να τους απομακρύνουν. Οι κάτοχοι ημερησίων αναγνωριστικών καρτών θα γίνονται δεκτοί μόνον εφόσον οι κάρτες τους τούς εξουσιοδοτούν να παρακολουθήσουν τις αντίστοιχες συνεδριάσεις.

*Συζήτηση διαβαθμισμένων θεμάτων*

3. Οι συζητήσεις επί διαβαθμισμένων θεμάτων πρέπει να διοργανώνονται σε συμφωνία με τους κανόνες ασφάλειας του Συμβουλίου για την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών της ΕΕ<sup>1</sup>.

*Εξουσιοδότηση ασφαλείας*

4. Οι αντιπρόσωποι που παρίστανται σε συνεδριάσεις των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου κατά τις οποίες εξετάζονται τακτικά διαβαθμισμένα σημεία πρέπει να έχουν έγκυρη εξουσιοδότηση ασφαλείας του προσωπικού της ΕΕ τουλάχιστον στο επίπεδο που αναφέρεται στο Παράρτημα Ι του παρόντος εγγράφου.
5. Η απαίτηση της εξουσιοδότησης ασφαλείας για οποιοδήποτε σημείο διαβαθμισμένο στο επίπεδο CONFIDENTIAL UE/EU CONFIDENTIAL θα υπενθυμίζεται εκ των προτέρων στις αντιπροσωπίες, στη σύγκληση της συνεδρίασης.
6. Αποτελεί ευθύνη της προεδρίας της συνεδρίασης να ανακοινώνει τη συζήτηση σημείου διαβαθμισμένου στο επίπεδο CONFIDENTIAL UE/EU CONFIDENTIAL και να εξασφαλίζει ότι όλοι οι αντιπρόσωποι διαθέτουν την κατάλληλη εξουσιοδότηση ασφαλείας. Αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών να αποστέλλουν σε αυτές τις συνεδριάσεις μόνο τους αντιπροσώπους που έχουν τη σχετική εξουσιοδότηση. Η προεδρία μπορεί να ζητεί τη βοήθεια του Γραφείου Ασφαλείας για την αντιμετώπιση τυχόν ζητημάτων που ενδέχεται να προκύψουν.

---

<sup>1</sup> Απόφαση 2013/488/ΕΕ του Συμβουλίου (ΕΕ L 274, 15.10.2013, σ. 1-50).

*CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL*

7. Τα σημεία που αφορούν διαβαθμισμένες πληροφορίες με την ένδειξη «CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL» μπορούν να συζητούνται σε οποιαδήποτε αίθουσα. Η πρόσβαση στις συνεδριάσεις ή τα σημεία με διαβάθμιση «CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL» υπόκειται σε επιτόπιους ελέγχους τους οποίους διενεργεί το Γραφείο Ασφαλείας της ΓΓΣ με τη βοήθεια του υπαλλήλου της ΓΓΣ που είναι υπεύθυνος για τη συνεδρίαση. Οι ηλεκτρονικές συσκευές (φορητοί υπολογιστές, υπολογιστές, ταμπλέτες, κινητά τηλέφωνα, PDA's κτλ.) είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες σε λαθρακρόαση. Οι αντιπροσωπίες πρέπει να αποσυνδέουν τις συσκευές αυτές κατά την εξέταση θεμάτων διαβαθμισμένων ως CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL. Η προεδρία ή ο υπάλληλος της ΓΓΣ που είναι υπεύθυνος για τη συνεδρίαση θα πρέπει να υπενθυμίζει το στοιχείο αυτό στους αντιπροσώπους πριν αρχίσει η εξέταση του σημείου.

*SECRET UE/EU SECRET*

8. Τα σημεία που αφορούν διαβαθμισμένες πληροφορίες με την ένδειξη «SECRET UE/EU SECRET» πρέπει πάντα να συζητούνται στη συγκεκριμένη αίθουσα που έχει οριστεί προς το σκοπό αυτό. Η πρόσβαση στις συνεδριάσεις ή τα σημεία με διαβάθμιση «SECRET UE/EU SECRET» ελέγχεται από το Γραφείο Ασφαλείας της ΓΓΣ με τη βοήθεια του υπαλλήλου της ΓΓΣ που είναι υπεύθυνος για τη συνεδρίαση. Το Γραφείο Ασφαλείας έχει εντολή να μην επιτρέπει εξαιρέσεις όσον αφορά την κατοχή εξουσιοδότησης ασφαλείας προσωπικού SECRET UE/EU SECRET και να μην επιτρέπει την κατοχή ηλεκτρονικών συσκευών. Το πιστοποιητικό ελέγχου ασφαλείας προσωπικού (PSCC) πρέπει να διαβιβάζεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, τη Διεύθυνση Ασφαλείας της Επιτροπής ή το Γραφείο Ασφαλείας της ΕΥΕΔ στο Γραφείο Ασφαλείας της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου (ηλεκτρονική διεύθυνση: security.clearances@consilium.europa.eu). Εκτάκτως, το πρωτότυπο ΠΕΑΠ της ΕΕ μπορεί να μεταφέρεται αυτοπροσώπως από τον ίδιο τον αντιπρόσωπο.



**ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΜΕ ΜΟΝΙΜΟ ΠΡΟΕΔΡΟ**

**I. Επιτροπές και Ομάδες με εκλεγόμενο/διοριζόμενο πρόεδρο**

- A.2 Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή
- A.3 Επιτροπή απασχόλησης
- A.7 Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας
- A.9 Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (EUMC)
- A.11 Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής
- A.12 Επιτροπή Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών
- Γ.26 Στρατιωτική ομάδα (EUMC WG)
- Δ.5 Ομάδα «Κώδικας δεοντολογίας» (φορολογία των επιχειρήσεων)

**II. Επιτροπές και ομάδες των οποίων προεδρεύει εκπρόσωπος του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας**

- A.5 Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)
- A.10 Επιτροπή πολιτικής διαχείρισης κρίσεων (CivCom)
- Γ.4 Ομάδα «Ηνωμένα Έθνη»
- Γ.5 Ομάδα «ΟΑΣΕ και Συμβούλιο της Ευρώπης»
- Γ.6 Ομάδα «Ανθρώπινα Δικαιώματα»
- Γ.7 Ομάδα «Διατλαντικές Σχέσεις»
- Γ.9 Ομάδα «Ανατολική Ευρώπη και Κεντρική Ασία»
- Γ.11 Ομάδα «Περιοχή δυτικών Βαλκανίων»
- Γ.12 Ad hoc ομάδα «Ειρηνευτική διαδικασία στη Μέση Ανατολή»
- Γ.13 Ομάδα «Μέση Ανατολή/Περσικός Κόλπος» (MOG)
- Γ.14 Ομάδα «Μασρέκ/Μαγκρέμπ» (MAMA)
- Γ.15 Ομάδα «Αφρική»
- Γ.17 Ομάδα «Ασία-Ωκεανία»
- Γ.18 Ομάδα «Λατινική Αμερική και Καραϊβική»
- Γ.20 Ομάδα «Μη Διάδοση» (των πυρηνικών όπλων)
- Γ.21 Ομάδα «Εξαγωγές Συμβατικών Όπλων»
- Γ.22 Ομάδα «Γενικός Αφοπλισμός και Έλεγχος των Εξοπλισμών»
- Γ.25 Πολιτικοστρατιωτική ομάδα (PMG)
- Γ.36 Ομάδα «Νικολαΐδης»

**III. Επιτροπές και Ομάδες εργασίας των οποίων προεδρεύει η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου**

- A.13 Επιτροπή Ασφαλείας και υποτομείς της
- B.9 Ομάδα «Πληροφόρηση»
- B.21 Ομάδα «Ηλεκτρονικό δίκαιο (E-Law)»
- B.11 Επιτροπή συντονισμού των συστημάτων επικοινωνίας και πληροφοριών
- B.12 Ομάδα «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας»
- B.13 Ομάδα «Γλωσσομαθείς Νομικοί»



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ  
ΓΕΝ. Δ/ΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ  
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Πληροφορίες: Π. Τσίπα  
Τηλέφωνο: 2131361257  
FAX: 2131361239  
e-mail: p.tsipa@ypes.gr

Ταχ. Δ/ση: Ευαγγελιστρίας 2  
Ταχ. Κώδικας: 105 63

Αθήνα, 12 Μαρτίου 2014  
Αριθ. Πρωτ.: 13372/2014

Προς: κ. Αθ. Βιτσεντζάτο  
Υποψήφιο Διδάκτωρα της Σχολής Νομικών,  
Οικονομικών, Πολιτικών Επιστημών του  
Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

**ΘΕΜΑ: Επίκληση εγγράφων της Υπηρεσίας μας για την εκπόνηση διδακτορικής διατριβής**  
**ΣΧΕΤ: το από 12/3/2014 Α.Π.:13372 αίτημά σας**

Σε συνέχεια του ανωτέρω σχετικού αιτήματός σας, προκειμένου να σας δοθεί έγκριση για την επίκληση εγγράφων της Υπηρεσίας μας στην εκπόνηση της διδακτορικής σας διατριβής με θέμα «Ο εξευρωπαϊσμός του ελληνικού πολιτικο – διοικητικού συστήματος: η περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής» (απόφαση Γ.Σ. Τομέα Διοικητικής Επιστήμης, Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Κράτος και Δημόσια Πολιτική» 11.5.2010), σας παρέχουμε σχετική έγκριση για χρήση των συγκεκριμένων εγγράφων και για τις ανάγκες αποκλειστικά της διατριβής σας.

Ο Διευθυντής

Γ. Βαλαδώρος



ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ  
Η ΑΝ. ΠΡΟΣΤΑΜΕΝΗ  
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΑΚΡΥΠΟΥΛΙΑ

## Results of the 2003 Greek Presidency by Policy Area: A Scoreboard



Dossier	Achievement	Policy objective	Comments
<b>Legal Immigration</b>	<p>Adoption of Directive on Family Unification</p> <p>Adoption of Directive on Long-term Residents</p>	<p>The Directive on family unification provides the first legal instrument for entry to the EU. Its added value is in defining the concept of family and the rights of families to be reunited in member states.</p> <p>The Directive on Long-term Residents gives legal status to legal immigrants who are long-term residents in an EU member state. Importantly, it allows long-term residents to move from one member state to another without repeating the procedures for new immigrants.</p>	<p>Progress in the area of legal immigration was one of the Greek Presidency's principal priorities.</p> <p>Agreement was reached on the family unification Directive after three years of negotiations and three amended Commission proposals. Crucially, this provides the first legal instrument in the area of immigration.</p>
<b>Asylum</b>	<p>Significant progress towards the adoption of the Directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection.</p>	<p>This Directive provides a framework for an international protection regime for asylum seekers. It includes provisions on minimum rights and benefits to be enjoyed by the beneficiaries of refugee status and subsidiary protection status.</p>	<p>Agreeing on the status of a refugee is an essential element of formulating a more comprehensive EU policy on asylum and immigration, and a pre-requisite for discussion on return and repatriation policies. The Presidency hopes that the remaining issues will be resolved shortly, allowing the Directive to be adopted definitively under the Italian Presidency.</p> <p>The EU needs an international asylum</p>

## Results of the 2003 Greek Presidency by Policy Area: A Scoreboard



Dossier	Achievement	Policy objective	Comments
<p><b>Asylum (cont)</b></p>			<p>system that will allow effective management of asylum seekers as well as the safeguarding of their human rights. The Commission Communication of 3 June 2003 on more accessible, equitable and managed asylum systems, is a good basis for further discussions on this issue.</p>
<p><b>Illegal Immigration, External Borders, Repatriation</b></p>	<p>Review of the roadmap on these three issues, including relations with third countries, at the Thessaloniki European Council.</p> <p>The Presidency commissioned a comprehensive report on illegal immigration, trafficking of human beings, external borders, and return of illegal residents.</p>	<p>The Thessaloniki European Council will reach agreement on the development of a common policy in these areas. Most importantly, there must be agreement on financing aspects of the policy.</p>	<p>Agreement on the sensitive financial considerations for the development of a common policy in the areas of illegal immigration, border control and return policies will allow the Union to concentrate on developing practical policies.</p> <p>The Greek Presidency has always maintained that progress in tackling illegal immigration must go hand in hand with the development of a more comprehensive approach to managed migration, which given demographic and employment trends, is crucial for the EU's future economic growth and prosperity.</p>

## ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 1ης Ιανουαρίου 2007

για τον καθορισμό της σειράς κατά την οποία ασκείται η προεδρία του Συμβουλίου

(2007/5/ΕΚ, Ευρατόμ)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ:

Έχοντας υπόψη:

## Άρθρο 1

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 203 δεύτερο εδάφιο,

1. Η σειρά κατά την οποία τα κράτη μέλη καλούνται να ασκήσουν την προεδρία του Συμβουλίου από 1ης Ιανουαρίου 2007 ορίζεται στο παράρτημα.

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας, και ιδίως το άρθρο 116 δεύτερο εδάφιο,

2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα κατόπιν πρότασης των ενδιαφερομένων κρατών μελών, μπορεί να αποφασίσει ότι κάποιο κράτος μέλος θα ασκήσει την προεδρία σε άλλη χρονική στιγμή από την αναγραφόμενη στο παράρτημα.

τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδίως το άρθρο 28 παράγραφος 1 και το άρθρο 41 παράγραφος 1,

## Άρθρο 2

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

Η παρούσα απόφαση αρχίζει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2007.

(1) Με την απόφαση 2005/902/ΕΚ, Ευρατόμ <sup>(1)</sup>, το Συμβούλιο όρισε τη σειρά άσκησης της προεδρίας του Συμβουλίου από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 1η Ιανουαρίου 2006.

Η απόφαση 2005/902/ΕΚ, Ευρατόμ καταργείται.

## Άρθρο 3

(2) Η Ευρωπαϊκή Ένωση διευρύνεται την 1η Ιανουαρίου 2007 με την προσχώρηση δύο νέων κρατών μελών.

Η παρούσα απόφαση δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

(3) Είναι συνεπώς σκόπιμο να ορισθεί η σειρά με την οποία θα ασκείται η προεδρία του Συμβουλίου από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των νέων κρατών μελών, και να εκδοθεί νέα απόφαση που θα αντικαταστήσει την απόφαση 2005/902/ΕΚ, Ευρατόμ,

Βρυξέλλες, 1 Ιανουαρίου 2007.

Για το Συμβούλιο

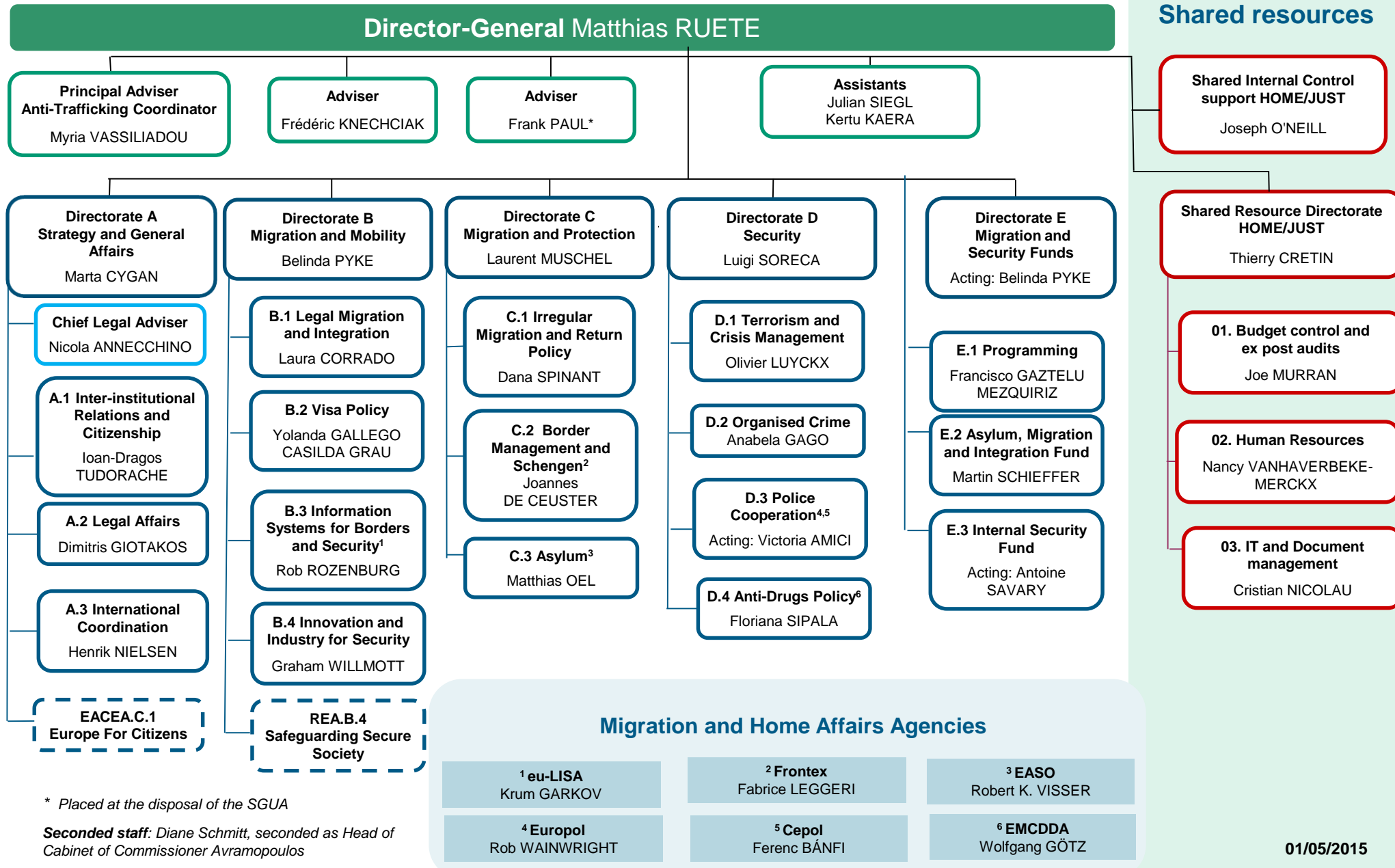
Ο Πρόεδρος

F.-W. STEINMEIER

(<sup>1</sup>) ΕΕ L 328 της 12.12.2005, σ. 60.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Γερμανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2007
Πορτογαλία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2007
Σλοβενία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2008
Γαλλία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2008
Τσεχική Δημοκρατία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2009
Σουηδία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2009
Ισπανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2010
Βέλγιο	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2010
Ουγγαρία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2011
Πολωνία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2011
Δανία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2012
Κύπρος	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2012
Ιρλανδία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2013
Λιθουανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2013
Ελλάδα	Ιανουάριος-Ιούνιος	2014
Ιταλία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2014
Λεττονία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2015
Λουξεμβούργο	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2015
Κάτω Χώρες	Ιανουάριος-Ιούνιος	2016
Σλοβακία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2016
Μάλτα	Ιανουάριος-Ιούνιος	2017
Ηνωμένο Βασίλειο	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2017
Εσθονία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2018
Βουλγαρία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2018
Αυστρία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2019
Ρουμανία	Ιούλιος-Δεκέμβριος	2019
Φινλανδία	Ιανουάριος-Ιούνιος	2020



\* Placed at the disposal of the SGUA

**Seconded staff:** Diane Schmitt, seconded as Head of Cabinet of Commissioner Avramopoulos