

Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων

σχόλιο, παρατηρήσεις και κριτική

Γεωργία Ζώη, Δικηγόρος, μεταπτυχιακή φοιτητριά Νομικής Σχολής
Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου, Υπ.Διδάκτωρ ΑΠΘ

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η εξέταση- ανάδειξη και ο κριτικός σχολιασμός των νομολογιακών εξελίξεων σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων στην Ένωση. Η ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων συνιστά θεμελιώδη κοινοτική ελευθερία η οποία συνέχεται άμεσα με την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων αλλά και με την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Όπως υπονοήθηκε αμέσως παραπάνω, το περιεχόμενο του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων έχει ποικίλες εκφάνσεις- αποτελείται δε από δυο σημαντικά σκέλη, αυτό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και αυτό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Τα δυο αυτά σκέλη παρότι φαίνονται να λειτουργούν παράλληλα, εντούτοις συχνά αλληλοεπικαλύπτονται και αλληλεπιδρούν. Το άρθρο αυτό επιδιώκει να αναδείξει πώς αντιμετωπίζονται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εξής ΔΕΕ τα κρίσιμα ζητήματα που αναφέρονται από το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων στην Ένωση.

Η νομολογία του ΔΕΕ έχει καταπιαστεί και επεξεργαστεί επ' αφορμή ποικίλων υποθέσεων που τέθηκαν ενώπιόν του, τις έννοιες της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, οι οποίες συνεχονται άρρηκτα με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Οι τελευταίες τάσεις της νομολογίας σε σχέση με το δικαίωμα αυτό αναδεικνύονται με το παρόν άρθρο μέσα από την επεξεργασία και την παράθεση υποθέσεων που εξετάστηκαν από το ΔΕΕ σε συνδυασμό με τη μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας. Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση του όρου της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ενώ στο δεύτερο κεφάλαιο αποσαφηνίζεται η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ώστε να καταστεί στον αναγνώστη σαφές ότι οι δυο αυτές έννοιες δεν ταυτίζονται παρότι αλληλεπιδρούν αφού συναπαρτίζουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο παρατίθεται σχολιασμός της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με το υπό

εξέταση ζήτημα με αναφορά σε συγκεκριμένες υποθέσεις και κατόπιν εκτίθενται τα συμπεράσματα.

1.1 Ευρωπαϊκή ιθαγένεια

Αρχικά πρέπει να ειπωθεί ότι τόσο η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ στο εξής (ΣΛΕΕ) όσο και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της κατοχυρώνουν ρητά το ατομικό δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο εσωτερικό της Ένωσης^[1]. Πιο συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ, παρέχεται απευθείας σε κάθε πολίτη της Ένωσης το ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Στο δε άρθρο 45 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ κατοχυρώνεται ως θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο παραπάνω έδαφος.

Η αναγνώριση αυτού του δικαιώματος συνδέεται με την κατοχή της ιδιότητας του πολίτη της ΕΕ. Δικαιούχος του είναι δηλαδή κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένειά της. Η ιθαγένεια της ΕΕ ρυθμίζεται στο άρθρο 20 ΣυνθΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο κάθε πρόσωπο

« δυνάμει του άρθρου 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ, παρέχεται απευθείας σε κάθε πολίτη της Ένωσης το ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών »

^[1] Ο. Σπηλιόπουλος, Οικονομικό δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ315

Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων

που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους είναι πολίτης της Ένωσης και έχει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες^[2]. Ανάμεσα στα λοιπά δικαιώματα, περιλαμβάνεται και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 20 παρ. 2 β ΣΛΕΕ).

Το απορρέον από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας υπόκειται στους περιορισμούς που ορίζουν οι Συνθήκες και το σημαντικότερο χαρακτηριστικό του είναι ότι δε συνδέεται υποχρεωτικά με την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας.^[3]

Πιο συγκεκριμένα, η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, μισθωτής ή μη δεν αποτελεί επουδενί προϋπόθεση για την άσκησή του. Δεδομένου ότι αναγνωρίζεται το δικαίωμα αυτό ευθέως σε κάθε πολίτη της ΕΕ από σαφή και ακριβή διάταξη της ΣΛΕΕ, γίνεται δεκτό ότι αυτός, υπό την ιδιότητα απλώς και μόνον του υπηκόου κράτους μέλους, μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ και τα παρεχόμενα από την διάταξη αυτή δικαιώματα ενώπιον των δικαστηρίων τα οποία υποχρεούνται να τα προστατεύουν.

Το κανονιστικό πλαίσιο διευκόλυνσης της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια της ΕΕ, συμπυκνούνται στην Οδηγία 2004/38 που αποτελεί, οιονεί κώδικα της μετανάστευσης στο εσωτερικό της ΕΕ.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας, κάθε πολίτης της ΕΕ, ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθώς και τα μέλη της οικογένειάς του που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της και φέρουν ισχύον διαβατήριο, έχουν το δικαίωμα εξόδου από το έδαφος ενός κράτους μέλους δηλαδή έχουν δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος ενός κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος (κράτος μέλος υποδοχής). Στα παραπάνω πρόσωπα δεν επιβάλλεται καμία θεώρηση εξόδου ή άλλη ισοδύναμη διατύπωση.

Περαιτέρω, σε κάθε πολίτη της ΕΕ που είναι κάτοχος ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου, απονέμεται το δικαίωμα διαμονής

στο κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανέναν όρο. Το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και στα μέλη της οικογένειάς του που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, υπό τον όρο ότι είναι κάτοχοι ισχύοντος διαβατηρίου και συνοδεύουν ή πηγαίνουν να συναντήσουν τον πολίτη της Ένωσης. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής σε ένα κράτος μέλος (υποδοχής) για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον πληρούν μια από τις εξής προϋποθέσεις:

(α) είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί (ασκούν ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα) στο κράτος μέλος υποδοχής,

(β) διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, έτσι ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους αυτού, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας,

(γ) έχουν εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο εκπαιδευτικό ίδρυμα, εγκεκριμένο ή χρηματοδοτούμενο από το κράτος αυτό, προκειμένου να παρακολουθήσουν κατά κύριο λόγο σπουδές, συμπεριλαμβανομένων μαθημάτων επαγγελματικής κατάρτισης, και διαθέτουν πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος, βεβαιώνουν δε την αρμόδια Αρχή ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη της οικογένειάς τους, έτσι ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους κατά τη διάρκεια της παραμονής τους

(δ) είναι μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης ο οποίος πληροί τους όρους που αναφέρονται παραπάνω, τα οποία τον συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τον συναντήσουν.

1.2 Ελευθερία κυκλοφορίας εργαζομένων

Η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων αποτελεί ένα από τα θεμέλια της Ένωσης. Μαζί με το δικαίωμα εγκατάστασης και ορισμένες πλευρές της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, αποσκοπεί στην πραγματοποίηση μιας εκ των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών, την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων^[4].

« σε κάθε πολίτη της ΕΕ που είναι κάτοχος ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου, απονέμεται το δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανέναν όρο »

^[2] Τ. Παπαδοπούλου, 2012, Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μια αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτικών, ΕΕΕυρΔ 1/2012, σ. 17-28

^[3] Κ. Γώγος., 2020, σε Σκουρής Β., (επιμ.), Ερμηνεία των Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ, Σάκκουλας.

^[4] Γώγος Κ., ό.π

Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Οι θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες κατοχυρώθηκαν αρχικά στη Συνθήκη προκειμένου να εξασφαλιστεί κατά πρώτον η λειτουργία της κοινής αγοράς και σε δεύτερη φάση για να βελτιωθεί το status quo των πολιτών^[5]. Για το λόγο αυτό το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, όταν θεσπίστηκε ήταν άμεσα συνδεδεμένο με την οικονομική δραστηριότητα όπως και η εν γένει φύση και σκοπός της Κοινότητας. Στη βάση του το δικαίωμα αυτό αφορά τόσο τους μισθωτούς όσο και τους ελεύθερους επαγγελματίες. Ο όρος «εργαζόμενος» κατά τα αρ. 45 ΣΛΕΕ, παρότι δεν προσδιορίζεται από τη Συνθήκη έχει από νωρίς υπογραμμιστεί ότι αποτελεί έννοια του Δικαίου της Ένωσης^[6] και μέσω της ερμηνείας του Δικαστηρίου έχει αποκτήσει συγκεκριμένη έννοια στο κοινοτικό δίκαιο. Πρόκειται για το πρόσωπο που «παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση αυτού του τελευταίου, υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή»^[7]. Αναγνωρίζονται βέβαια και ιδιαίτερες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι ημιαπασχολούμενοι^[8], οι εργαζόμενοι με χαμηλή αμοιβή^[9], κλπ. Από την άλλη πλευρά, με τον όρο «εγκατάσταση», αποδίδεται το κέντρο επαγγελματικής δραστηριότητας για την άσκηση μη μισθωτών υπηρεσιών^[10].

Το συγκεκριμένο δικαίωμα επιβάλλει την απαγόρευση περιορισμών στο δικαίωμα των φυσικών και νομικών προσώπων (τα οποία έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους-μέλους, αφετέρου η καταστατική έδρα τους ή η κεντρική διοίκηση ή η κύρια εγκατάστασή τους βρίσκεται στην Κοινότητα) να δημιουργούν και να λειτουργούν κατά τρόπο μόνιμο και σταθερό επιχείρηση σε ένα κράτος-μέλος. Η παραπάνω διάκριση μεταξύ μισθωτών και μη κρίθηκε αναγκαία από τον κοινοτικό νομοθέτη για λόγους κυρίως δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας αλλά και για λόγους που σχετίζονται με την άσκηση δημό-

σιας εξουσίας σε κάθε Κράτος-μέλος. Κρίθηκε ότι η απελευθέρωση της εγκατάστασης πρέπει να συνοδεύεται από αυστηρότερα μέτρα και περισσότερες επιφυλάξεις καθώς είναι ευκολότερος ο έλεγχος του ήθους, της υγείας και των λοιπών προσόντων των μισθωτών εργαζομένων κατά πρώτον από τον εργοδότη τους ενώ πιο δυσχερής είναι ο έλεγχος μιας επιχείρησης που ιδρύεται και λειτουργεί σε ένα άλλο κράτος-μέλος για πρώτη φορά. Επομένως επειδή είναι περισσότεροι οι κίνδυνοι που απειλούνται, κατ' ακολουθία οφείλουν να ληφθούν και αυστηρότερα συνοδευτικά μέτρα από τον κοινοτικό νομοθέτη.^[11]

Εκτός από την εφαρμογή των ως άνω διατάξεων στις προαναφερθείσες κατηγορίες προσώπων ασκούντων επαγγελματική δραστηριότητα, το κοινοτικό δίκαιο και κατ' εφαρμογήν του το ΔΕΕ, διεύρυνε^[12] το πεδίο εφαρμογής των δικαιωμάτων αυτών. Η πρώτη διεύρυνση πραγματοποιήθηκε με την αναγνώριση δικαιωμάτων διαμονής, εργασίας και ισης μεταχείρισης στην οικογένεια των παραπάνω προσώπων. Να σημειωθεί εδώ ότι η νομολογία ΔΕΕ δεν αναγνώριζε αντίστοιχο δικαίωμα σε σύντροφο του εργαζόμενου με τον οποίο διατηρεί μακροχρόνια σχέση^[13]. Το σύμφωνο συμβίωσης προφανώς και δεν αποτελεί τέτοια περίπτωση και αναγνωρίζεται το συναφές δικαίωμα. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας ενός εργαζόμενου είναι σε πλήρη εξάρτηση από τα δικαιώματα του τελευταίου, με συνέπεια να μπορούν να ασκηθούν μόνο στο κράτος-μέλος στο οποίο αυτός εργάζεται^[14]. Στη συνέχεια, αναγνωρίστηκε το δικαίωμα στον εργαζόμενο να παραμείνει στο κράτος μέλος που έπαυσε την επαγγελματική του δραστηριότητα επειδή συνταξιοδοτήθηκε ή λόγω αναπηρίας. Βέβαια, σύμφωνα με νομολογία του ΔΕΕ ο εργαζόμενος χάνει την ιδιότητά του και δεν συντρέχει η ως άνω διεύρυνση σε περίπτωση που έπαυσε να εργάζεται και δεν αναζητεί πλέον εργασία^[15].

« τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας ενός εργαζόμενου είναι σε πλήρη εξάρτηση από τα δικαιώματα του τελευταίου, με συνέπεια να μπορούν να ασκηθούν μόνο στο κράτος-μέλος στο οποίο αυτός εργάζεται »

^[5] Π. Δ. Δαγτόγλου, 1985, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, πρώτος τόμος, Αντ. Ν. Σάκουλας.σ. 357.

^[6] ΔΕΚ, 19-03-1964, C 75/63 Hoekstra, ECLI:EU:C:1964:19

^[7] Ενδεικτικά ΔΕΚ C-66/85, Lawrie-Blum, ECLI:EU:C:1986:284], ΔΕΚ, 13-04-2000, Lenthonen.

^[8] ΔΕΚ, 23-03-1982, Levin.

^[9] ΔΕΚ, 05-10-1988, Steymann.

^[10] Χ. Ταχαράς, ό.π σ. 49

^[11] Χ. Ταχαράς, ό.π. π., σ. 79.

^[12] Π. Δ. Δαγτόγλου, ό.π. π., σ. 352.

^[13] ΔΕΚ, 11-04-2000, Kaba.

^[14] ΔΕΕ C 10/05 Mattern and Cikotic

^[15] ΔΕΚ, 31-05-2001, Leclere

Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων

2. Σχολιασμός πρόσφατης νομολογίας

2.1 Υπόθεση C-535/19^[16].

Στην υπόθεση C 535/19, δημοσιευθείσα 15-07-2021 το Δικαστήριο ασχολήθηκε με τα ζητήματα της Ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, της Ιθαγένειας της Ένωσης, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 883/2004, την Οδηγία 2004/38/ΕΚ και εν γένει καταπίεστηκε με το δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών και της προϋπόθεσης περί πλήρους ασφαλιστικής κάλυψης ασθενείας. Επρόκειτο για υπήκοο κράτους μέλους που δεν ασκούσε οικονομική δραστηριότητα και διέμενε νομίμως στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, τον οποίο το κράτος μέλος υποδοχής αρνήθηκε να υπαγάγει στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης ασθενείας.

Το Δικαστήριο εξέτασε κατ' ουσίαν εάν το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο ε', του κανονισμού αυτού και το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία η οποία αποκλείει από το δικαίωμα υπαγωγής στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης ασθενείας του κράτους μέλους υποδοχής, το οποίο εξασφαλίζει πρόσβαση σε παροχές ιατρικής περίθαλψης χρηματοδοτούμενες από το κράτος αυτό, τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους και υπάγονται στη νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής, βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 3, στοιχείο ε', του κανονισμού, και οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα διαμονής τους στο έδαφος του εν λόγω κράτους σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 11, στοιχείο β', της οδηγίας.

Επεσήμανε, ότι στο πλαίσιο του συστήματος κανόνων συγκρούσεως που θεσπίζει το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο ε', του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 με σκοπό τον προσδιορισμό της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας για την πρόσβαση στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, τα πρόσωπα που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα υπάγονται κατ' αρχήν στη νομοθεσία του κράτους μέλους κατοικίας τους. Κατέληξε όμως στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχείο ε', του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004, ερμηνευόμενο υπό

το πρίσμα του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ, αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία η οποία αποκλείει από το δικαίωμα υπαγωγής στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης ασθενείας του κράτους μέλους υποδοχής, το οποίο εξασφαλίζει πρόσβαση στις παροχές ιατρικής περίθαλψης που χρηματοδοτούνται από το κράτος αυτό, τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους και υπάγονται στη νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής, βάσει του κανονισμού, και οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα διαμονής τους στο έδαφος του εν λόγω κράτους σύμφωνα με την οδηγία.

Με την απόφασή του, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι οι πολίτες της Ένωσης που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα και κατοικούν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος καταγωγής τους έχουν το δικαίωμα να υπάγονται στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης ασθενείας του κράτους μέλους υποδοχής, προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις παροχές ιατρικής περίθαλψης που χρηματοδοτούνται από το κράτος αυτό.

2.2 Υπόθεση C-194/20^[17].

Πρόκειται για υπόθεση οικογένειας Τούρκων υπηκόων στην οποία ο ένας γονέας εισήλθε στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στις 5 Σεπτεμβρίου 2015 με θεώρηση εισόδου. Ο Δήμος του χορήγησε άδεια διαμονής για την άσκηση ανεξάρτητης δραστηριότητας, με ισχύ μέχρι το Μάρτιο 2017. Η γυναίκα και τα τέκνα του έλαβαν άδεια για οικογενειακή επανένωση με τον εργαζόμενο γονέα στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους και, στις Απρίλιο 2016, τους χορηγήθηκαν, βάσει του εθνικού δικαίου, άδειες διαμονής οι οποίες ίσχυαν έως το Μάρτιο 2017. Η σύζυγος όπως και ο άλλος σύζυγος άσκησαν έμμισθη δραστηριότητα για χρονικό διάστημα μικρότερο του ενός έτους. Κατά τη λήξη της ισχύος των αδειών διαμονής τους, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης υπέβαλαν στον Δήμο αίτηση για την ανανέωση της ισχύος των εν λόγω αδειών ή για τη χορήγηση νέων αδειών διαμονής. Ο Δήμος απέρριψε το σχετικό αίτημα, με αποφάσεις του. Στην υπό κρίση υπόθεση οι σχέσεις

« οι πολίτες της Ένωσης που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα και κατοικούν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος καταγωγής τους έχουν το δικαίωμα να υπάγονται στο δημόσιο σύστημα ασφάλισης ασθενείας του κράτους μέλους υποδοχής, προκειμένου να έχουν πρόσβαση στις παροχές ιατρικής περίθαλψης »

^[16] δημοσιευθείσα 15-07-2021, ECLI:EU:C:2021:595

^[17] δημοσιευθείσα 3-6-2021 ECLI:EU:C:2021:436

Ευρωπαϊκό Δίκαιο

των Τούρκων υπηκόων με την ΕΕ ρυθμίζονταν από τη Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας – Απόφαση 1/80 (Άρθρα 6 και 7 – Νόμιμη απασχόληση και Άρθρο 9 – Πρόσβαση των τέκνων Τούρκου εργαζομένου στην εκπαίδευση).

Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν προσφυγή κατά των ως άνω αποφάσεων ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ισχυριζόμενοι, κατ' ουσίαν, ότι μπορούσαν να επικαλεστούν δικαίωμα διαμονής βάσει του άρθρου 9, πρώτη περίοδος, της αποφάσεως 1/80. Στην υπό κρίση υπόθεση ήταν προφανές ότι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης δεν είχαν αποκτήσει δικαίωμα διαμονής βάσει των άρθρων 6 και 7 της αποφάσεως 1/80, γεννιόταν όμως το εύλογο ερώτημα αν το δικαίωμα προσβάσεως στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 9, πρώτη περίοδος, της εν λόγω αποφάσεως συνεπάγεται αυτοτελές δικαίωμα διαμονής των τέκνων τουρκικής ιθαγενείας και, κατ' επέκταση, δικαίωμα διαμονής των γονέων οι οποίοι ασκούν πράγματι την επιμέλεια των τέκνων αυτών.

Το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία των εθνικών διατάξεων υπό το φως των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης και συνεκτίμησε ότι το άρθρο 9, πρώτη περίοδος, της αποφάσεως 1/80 θεσπίζει, υπέρ των τουρκικής ιθαγενείας τέκνων που κατοικούν νομίμως σε κράτος μέλος με τους γονείς τους οι οποίοι απασχολούνται ή έχουν απασχοληθεί νομίμως στο κράτος αυτό, το δικαίωμα να γίνονται δεκτά σ' αυτό το κράτος μέλος στα μαθήματα γενικής εκπαίδευσής, μαθητείας και επαγγελματικής κατάρτισης βάσει των ίδιων κριτηρίων αποδοχής, ως προς την απαιτούμενη κατάρτιση, με αυτά που ισχύουν για τα τέκνα των υπηκόων του κράτους μέλους, κάτι που γίνεται δεκτό κατά την πάγια νομολογία του ενδεικτικά απόφαση της 7ης Ιουλίου 2005, Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, σκέψη 22. Η συγκεκριμένη διάταξη (άρθρο 9) θεσπίζει υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των τέκνων τουρκικής ιθαγενείας και των τέκνων των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής όσον αφορά την πρόσβαση στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση εντός του εν λόγω κράτους μέλους (απόφαση

της 7ης Ιουλίου 2005, Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, σκέψη 23). Η κτήση όμως των προβλεπόμενων στην εν λόγω διάταξη δικαιωμάτων, (και της εκπαίδευσης επομένως) όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα της, εξαρτάται από δύο προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται σωρευτικά. Συγκεκριμένα, πρέπει αφενός, τα τέκνα τουρκικής ιθαγενείας να διαμένουν νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής με τους γονείς τους και, αφετέρου, οι γονείς τους να απασχολούνται ή να απασχολήθηκαν νομίμως εντός του εν λόγω κράτους μέλους.

Σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διατάξεις, η ένταξη του Τούρκου εργαζομένου στη «νόμιμη αγορά εργασίας», προϋποθέτει σταθερή και όχι πρόσκαιρη θέση στην αγορά εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους και, ως εκ τούτου, επιβάλλει να υπάρχει μη αμφισβητούμενο δικαίωμα διαμονής (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2012, Gülbahce, C-268/11, EU:C:2012:695, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Στην κρίνόμενη περίπτωση κανένας από τους δυο γονείς δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις νόμιμης ένταξης στην αγορά εργασίας και ως εκ τούτου τα τέκνα τους δεν μπορούσαν να επικαλεστούν το δικαίωμα προσβάσεως στη γενική εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση που προβλέπεται στο άρθρο 9, πρώτη περίοδος, της αποφάσεως 1/80.

Με την παραπάνω απόφαση το ΔΕΕ ενέμεινε στην πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία η ελεύθερη κυκλοφορία πολιτών μη κράτους μέλους και εξαρτώμενων από αυτούς προσώπων υπόκειται σε περιορισμούς οι οποίοι προφανώς και ελέγχονται υπό το πρίσμα των διατάξεων του Δικαίου της Ένωσης και οι οποίοι δικαιολογούνται από το γεγονός ότι οι πολίτες μη κρατών μελών δεν κατέχουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια αλλά η τυχόν σχέση τους με τα κράτη μέλη είναι μόνο στον τομέα της οικονομικής δραστηριότητας.

2.3 Υπόθεση C-710/19^[18]

Η υπόθεση C 710/19 που δημοσιεύθηκε την 17-12-2020 καταπίστηκε με τα ζητήματα της Ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (Άρθρο 45 ΣΛΕΕ), της Ιθαγένειας της Ένωσης και ειδικά της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ

« κανένας από τους δυο γονείς δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις νόμιμης ένταξης στην αγορά εργασίας και ως εκ τούτου τα τέκνα τους δεν μπορούσαν να επικαλεστούν το δικαίωμα προσβάσεως στη γενική εκπαίδευση »

^[18] ECLI:EU:C:2020:1037, δημοσιεύθηκε την 17-12-2020

Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων

(Δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών – Άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β' – Πρόσωπα που αναζητούν εργασία). Το ζήτημα το οποίο αναφύεται ήταν αυτό της χορήγησης σε πρόσωπο που αναζητεί εργασία εύλογης προθεσμίας προκειμένου να λάβει γνώση των προσφερόμενων θέσεων εργασίας που είναι ενδεχομένως κατάλληλες γι' αυτό και να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για να προσληφθεί και τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το κράτος μέλος υποδοχής στο πρόσωπο που αναζητεί εργασία κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής.

Το Δικαστήριο εξετάζοντας ενδελεχώς τις ισχύουσες διατάξεις και ερμηνεύοντάς τις υπό το φως των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι άρθρο 45 ΣΛΕΕ και το άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης 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 την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 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, έχουν την έννοια ότι ένα κράτος μέλος υποδοχής υποχρεούται να χορηγεί εύλογη προθεσμία σε πολίτη της Ένωσης, η οποία αρχίζει να τρέχει από τον χρόνο κατά τον οποίο ο πολίτης αυτός εγγράφηκε στην αρμόδια υπηρεσία ως πρόσωπο που αναζητεί εργασία, προκειμένου να του παρασχεθεί η δυνατότητα να λάβει γνώση των προσφερόμενων θέσεων εργασίας που είναι κατάλληλες για αυτόν και να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες προκειμένου να προσληφθεί. Κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτεί από τον ενδιαφερόμενο να αποδείξει ότι αναζητεί εργασία. Μόνο δε μετά την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας μπορεί το κράτος μέλος αυτό να απαιτεί από τον αναζητούντα εργασία να αποδείξει όχι μόνον ότι εξακολουθεί να αναζητεί

εργασία, αλλά και ότι έχει πραγματικές πιθανότητες να προσληφθεί.

Με αφορμή την υπόθεση αυτή το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης και, επομένως, οι διατάξεις που καθιερώνουν την ελευθερία αυτή πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως. Ειδικότερα επανέλαβε για ακόμα μια φορά ότι, μια στενή ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ θα έθιγε τις πιθανότητες του αναζητούντος εργασία υπηκόου κρατών μελών να βρει όντως εργασία σε κάποιο από τα άλλα κράτη μέλη και θα αποστερούσε, συνακόλουθα, τη διάταξη αυτή από την πρακτική της αποτελεσματικότητας. Αυτή η αντίληψη είχε αποκρυσταλλωθεί στην *Antonissen*, C-292/89^[19]. Σύμφωνα δε με τη σταθερή νομολογία του Δικαστηρίου η οποία ακολουθήθηκε και εν προκειμένω, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται το δικαίωμα των υπηκόων των κρατών μελών να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των άλλων κρατών μελών και να διαμένουν σε αυτά με σκοπό την αναζήτηση εργασίας, η ύπαρξη δε του δικαιώματος αυτού κωδικοποιήθηκε από τον νομοθέτη της Ένωσης στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38.

2.4 Υπόθεση C-168/20^[20]

Η υπόθεση C-168/20, δημοσιευθείσα την 11-11-2020, ασχολήθηκε με τα ζητήματα της Ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, της Ιθαγένειας της Ένωσης, της Ελευθερίας εγκατάστασης (Άρθρο 49 ΣΛΕΕ) και της ίσης μεταχείρισης σε σχέση με την Οδηγία 2004/38/ΕΚ (Άρθρο 24, παράγραφος 1) και τη Νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας σύμφωνα με την οποία ο πλήρης και αυτοδίκαιος αποχωρισμός από την πτωχευτική περιουσία συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που απορρέουν από ένα συνταξιοδοτικό πρόγραμμα εξαρτάται από την προϋπόθεση το εν λόγω συνταξιοδοτικό πρόγραμμα να έχει λάβει φορολογική έγκριση.

« η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης και, επομένως, οι διατάξεις που καθιερώνουν την ελευθερία αυτή πρέπει να ερμηνεύονται ευρέως »

^[19] Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, *Antonissen*, C-292/89, EU:C:1991:80, σκέψεις 11 και 12

^[20] ECLI:EU:C:2021:907, δημοσιευθείσα την 11-11-2020

Ευρωπαϊκό Δίκαιο

(Να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο εξακολουθούσε να έχει αρμοδιότητα, δυνάμει του άρθρου 86, παράγραφος 2, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΕ 2020, L 29, σ. 7), διότι η αίτηση υποβλήθηκε πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, ήτοι της περιόδου που έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2020).

Το ΔΕΕ κλήθηκε να εξετάσει αν η διάταξη του εθνικού δικαίου του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας συμβαδίζει με τις διατάξεις του Ενωσιακού δικαίου. Μετά από ενδελεχή επισκόπηση των επίμαχων διατάξεων το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε διάταξη του δικαίου κράτους μέλους η οποία εξαρτά τον καταρχήν πλήρη και αυτοδίκαιο αποχωρισμό από την πτωχευτική περιουσία συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που απορρέουν από συνταξιοδοτικό πρόγραμμα υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω πρόγραμμα είχε λάβει, κατά το χρονικό σημείο της πτωχεύσεως, φορολογική έγκριση στο εν λόγω κράτος μέλος, οσάκις η προϋπόθεση αυτή επιβάλλεται σε περίπτωση κατά την οποία πολίτης της Ένωσης, ο οποίος, πριν από την πτώχευσή του, είχε ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας διά της εγκαταστάσεώς του, σε μόνιμη βάση, στο εν λόγω κράτος μέλος με σκοπό την άσκηση σε αυτό ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, αντλεί συνταξιοδοτικά δικαιώματα από συνταξιοδοτικό πρόγραμμα το οποίο έχει συσταθεί και εγκριθεί φορολογικώς στο κράτος μέλος καταγωγής του, εκτός εάν ο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως που συνεπάγεται η εθνική αυτή διάταξη δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο.

Εκτός από το συμπέρασμα του Δικαστηρίου για την έκβαση της υπό κρίση υπόθεσης, οι

παραδοχές και σκέψεις του Δικαστηρίου έχουν να εισφέρουν πολλά για τη νομολογιακή αντιμετώπιση των ζητημάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της Ιθαγένειας της Ένωσης. Στην παραπάνω υπόθεση επαναδιατυπώθηκαν θέσεις της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου για τα απορρέοντα από τα άρθρα 21, 45, 49 της ΣΛΕΕ ζητήματα. Πιο συγκεκριμένα, και σε αυτήν την υπόθεση το Δικαστήριο μεταξύ άλλων διέλαβε ότι το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο θεσπίζει εν γένει το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, συγκεκριμενοποιείται στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Αν, επομένως, η υπόθεση της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, του άρθρου 49 ΣΛΕΕ ή του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να αποφανθεί επί της ερμηνείας του άρθρου 21 ΣΛΕΕ (αποφάσεις Schwarz και Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, σκέψη 34, καθώς και της 11-9-2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-318/05, EU:C:2007:495, σκέψη 35).

Επιπρόσθετα επαναδιατύπωσε τη θέση ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως των υπηκόων κρατών μελών στο έδαφος άλλου κράτους μέλους περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων^[21] και ότι οι υπήκοοι των κρατών μελών έχουν, ιδίως, το δικαίωμα, το οποίο αντλούν απευθείας από τη ΣΛΕΕ, να εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους και να μεταβαίνουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους προκειμένου να διαμείνουν σε αυτό και να ασκήσουν εκεί οικονομική δραστηριότητα^[22].

3. Συμπεράσματα

Σύμφωνα με την παραπάνω ενδεικτική αποτίμηση της πλέον πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ σε σχέση με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων και τις αμέσως και αναγκαστικώς

« οι υπήκοοι των κρατών μελών έχουν, ιδίως, το δικαίωμα, το οποίο αντλούν απευθείας από τη ΣΛΕΕ, να εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους και να μεταβαίνουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους προκειμένου να διαμείνουν σε αυτό και να ασκήσουν εκεί οικονομική δραστηριότητα »

^[21] Αποφάσεις της 21ης Φεβρουαρίου 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, σκέψη 19, καθώς και της 14ης Μαρτίου 2019, Jacob και Lennertz, C-174/18, EU:C:2019:205, σκέψη 21 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία

^[22] Απόφαση της 1ης Απριλίου 2008, Gouvernement de la Communauté française και gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, σκέψη 44

Νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων

συνδεόμενες με αυτήν έννοιες όπως λχ της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, κυκλοφορίας εργαζομένων, και των συναφών δικαιωμάτων λχ των μελών οικογένειας του εργαζόμενου κλπ καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι δεν παρατηρούνται αλλαγές σε σχέση με την πάγια αντιμετώπιση του ζητήματος από τη νομολογία

του ΔΕΕ όπως αυτή έχει αποκρυσταλλωθεί με παλαιότερες υποθέσεις, οι οποίες αποτελούν σταθερό σημείο για τη σύγκριση με τις πρόσφατες αποφάσεις.

•••••