

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

«Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στην ενωσιακή έννομη τάξη και η νομολογιακή μεταχείρισης της αρχής της ισότητας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βαρβάρα Μπουγιούκου

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή:

Δονάτος Παπαγιάννης, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου
Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ηλίας Νικολόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου
Πανεπιστημίου

Μελέτιος Μουστάκας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Βαρβάρα Μπουγιούκου, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Περίληψη

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας από μέσο εναρμόνισης των νομοθεσιών που θα διευκόλυνε την ενδοκοινοτική κυκλοφορία των συντελεστών της οικονομίας για την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, μετεξελίχθηκε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου για την αρχή της ισότητας και σε συνάρτηση με το θεσμό της ιθαγένειας της Ένωσης, σε θεμελιώδες αυτόνομο δικαίωμα ίσης μεταχείρισης, σύστοιχο με το νομικό και πολιτικό status του ενωσιακού πολίτη και ακολούθως αποτέλεσε έρεισμα των νομοθετικών επιλογών των συντακτών της Συνθήκης της Λισαβόνας, καταλαμβάνοντας καίρια θέση στην πολιτειακή αρχιτεκτονική της Ένωσης. Η παρούσα στοχεύει στην παρουσίαση του ρόλου, της λειτουργίας και της εξέλιξης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων στην ενωσιακή έννομη τάξη, όπως αποτυπώνεται και στη νομολογία του Δικαστηρίου.

Λέξεις κλειδιά: απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας - αρχή της ίσης μεταχείρισης - ιθαγένεια της Ένωσης - νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)

Abstract

The prohibition of discrimination on grounds of nationality, primarily aiming to the harmonization of legislation as a mean of facilitating the movement of economic factors, so as a real internal market to be achieved, evolved via the Court of Justice of the European Union (CJEU) case law on the principle of equality and in relation to the institution of citizenship of the Union, into an autonomous fundamental right in equal treatment, in line with the legal and political status of the Union citizen and subsequently underpinned the legislative choices of the authors of the Lisbon Treaty, occupying a key position in the Union's state architecture. This study aims at offering an overview of the role, functioning and evolvement of the principle of non discrimination on grounds of nationality in EU legal order, as reflected in the CJEU case law.

Keywords: non discrimination on the grounds of nationality - principle of equal treatment- Union citizenship – Court of Justice of the European Union (CJEU) case law

Πίνακας Περιεχομένων

1. Εισαγωγή	6
2. Η νομοθετική και νομολογιακή εξέλιξη της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας	7
2.1. Η νομοθετική εξέλιξη	7
2.1.1. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας	7
2.1.2. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας	17
2.2. Η νομολογιακή εξέλιξη της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, στις θεμελιώδεις ελευθερίες.....	25
2.2.1. Η νομολογιακή καθιέρωση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας σε γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου.....	27
2.2.2. Η νομολογιακή καθιέρωση της απαγόρευσης των περιορισμών.....	32
3. Το περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.....	37
3.1. Η επιταγή για ίση μεταχείριση	37
3.2. Ορισμός και είδη διακρίσεων.....	38
3.2.1. Άμεσες και Έμμεσες Διακρίσεις.....	40
3.2.2. Το στοιχείο της διασυννοριακότητας και το φαινόμενο της «αντίστροφης διάκρισης».....	43
3.3. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.....	47
3.4. Το υλικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ	49
3.5. Η σχέση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ με τις ειδικότερες διατάξεις των Συνθηκών.....	53
3.6. Η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ για τη θέσπιση παράγωγου δικαίου .	62
4. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης	65
4.1. Η εξέλιξη και νομική φύση του θεσμού της ιθαγένειας της Ένωσης.....	66
4.2. Η συστηματική ένταξη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα	67
4.3. Έννοια και κτήση ιθαγένειας της Ένωσης.....	68

4.4. Τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης	71
4.4.1. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών	72
4.4.2. Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές και στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	80
4.4.3. Το δικαίωμα προξενικής και διπλωματικής προστασίας	85
4.4.4. Το δικαίωμα πρωτοβουλίας πολιτών, υποβολής αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή καθώς και της εν γένει επικοινωνίας με τα ενωσιακά όργανα κατ' άρθρο 24 ΣΛΕΕ.....	87
5. Η νομολογιακή μεταχείριση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως ειδική έκφανση της ενωσιακής αρχής της ισότητας, αναφορικά με τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια	93
5.1. Η νομολογιακή διαμόρφωση του δικαιώματος ελεύθερης διαμονής και κυκλοφορίας	95
5.1.1. Η ενωσιακή ιθαγένεια, ως θεμελιώδης ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και το εξ αυτής απορρέον δικαίωμα να μην υφίσταται διακρίσεις εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης · η νομολογία Maria Martinez Sala και Rudy Grzelczyk	95
5.1.2. Η εξέλιξη της νομολογίας αναφορικά με τη λήψη οικονομικών παροχών ή οικονομικής φύσεως πλεονεκτημάτων· η διασταλτική και εν συνεχεία συσταλτική προσέγγιση ως προς τον κύκλο των δικαιούχων.....	101
5.1.3. Η οριοθέτηση του εθνικού δικαίου ιθαγένειας από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και οι περαιτέρω προεκτάσεις	120
5.1.4. Η κάμψη του κανόνα της «αμιγώς εσωτερικής κατάστασης»	128
5.2. Η σχετική με τα πολιτικά δικαιώματα νομολογία και η επιρροή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.....	148
6. Τελικό συμπέρασμα	150
ΓΕΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	156

1. Εισαγωγή

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αποτελεί βασική αρχή ήδη από την ίδρυση των Κοινοτήτων, συγκροτώντας ένα άρρηκτο σύστημα θεμελιωδών αρχών από κοινού με την ελεύθερη κυκλοφορία και διατρέχουσα ως αναγκαίο συμπλήρωμα τις οικονομικές ελευθερίες. Ωστόσο η αρχή δεν κράτησε αναλλοίωτο το περιεχόμενό της, καθώς ενώ ξεκίνησε με ένα αποκλειστικά οικονομικής φύσης και σχετιζόμενο με την ενιαία αγορά, περιεχόμενο, απολύτως σύμφωνο με το ρυθμιστικό εύρος των ιδρυτικών Συνθηκών, εξελικτικά, μέσω της νομολογίας αλλά και του πρωτογενούς δικαίου, το ρυθμιστικό της πεδίο διευρύνθηκε και αναδείχθηκε σε αρχή που αφορά το σύνολο των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Το γεγονός ότι η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, συγκαταλέγεται στις κορυφαίες αρχές της Συνθήκης, αντικατοπτρίζεται πλήρως στη θέση που ο νομοθέτης του πρωτογενούς δικαίου την τοποθετούσε εξ αρχής, δηλαδή στο κεφάλαιο των αρχών της Συνθήκης.¹ Η συστηματική κατάταξη και ο εμπλουτισμός του περιεχομένου, που επιφυλάχθηκε γι' αυτήν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, καταδεικνύει τη θεμελιώδη σημασία της και τη διαρκώς αυξανόμενη ρυθμιστική της ευρύτητα, ιδίως σε συνάρτηση με την ιθαγένεια της Ένωσης.²

Η αρχή αυτή αποτελεί έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, που κυριαρχεί και διέπει ολόκληρο το ενωσιακό οικοδόμημα.³

Αντικείμενο της παρούσας αποτελεί η ανάδειξη της θέσης στην ενωσιακή έννομη τάξη της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας σε συνάρτηση με την τήρηση της αρχής της ισότητας, ενώ κύριο μεθοδολογικό εργαλείο αποτελεί η επισκόπηση της εξέλιξης της ενωσιακής νομοθεσίας και κυρίως της νομολογίας του Δικαστηρίου.

Ειδικότερα, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η νομοθετική και νομολογιακή διαδρομή της διάταξης αυτής, συμπεριλαμβανομένων των ειδικότερων εκφάνσεών της, και της σταδιακής αναγωγής της σε αρχή του ενωσιακού δικαίου.

¹βλ. Τζώρτζη Β., σε Σκουρής Βασίλειος, (2020), Συνθήκη της Λισαβόνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σελ. 400

²βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Βασίλειος, (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 220

³βλ. Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Βασίλειος, (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 47

Στο τρίτο κεφάλαιο, αναλύεται το ειδικότερο κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, καθώς και η συμβολή αυτής στην αντιμετώπιση των εν γένει διακρίσεων. Εν συνεχεία, στο τέταρτο κεφάλαιο, η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, συνεξετάζεται με τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, ως απόρροια των νομοθετικών επιλογών για την εγκαθίδρυση του θεσμού αυτού στο ενωσιακό οικοδόμημα και τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο, μέσω της ανάλυσης της σχετικής με το θεσμό της ιθαγένειας της Ένωσης νομολογίας, αναδεικνύεται η συμβολή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, στη διαμόρφωση μία νέας αντίληψης για την ιδιότητα του πολίτη εντός του ενωσιακού πλαισίου, μέσω της οποίας προωθείται το ενοποιητικό εγχείρημα.

2. Η νομοθετική και νομολογιακή εξέλιξη της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας χαρακτηρίζεται ως η Magna Carta της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης,⁴ καθώς συνιστά τον ακρογωνιαίο λίθο της εσωτερικής αγοράς, που σταδιακά αναδείχθηκε σε θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου, τόσο σε νομοθετικό όσο και σε νομολογιακό επίπεδο.

2.1. Η νομοθετική εξέλιξη

2.1.1. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καταγράφηκε στη Συνθήκη εξαρχής από την ίδρυση των Κοινοτήτων. Ως γνωστόν, η ευρωπαϊκή συνεργασία ξεκίνησε με την ίδρυση της ΕΚΑΧ⁵ από τη Συνθήκη των Παρισίων (18.04.1951), με την οποία πραγματοποιήθηκε η πρόταση του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman (09.05.1950),⁶ για τη συνεργασία των κρατών μελών στον οικονομικό τομέα και ιδιαίτερα στον τομέα της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα, προκειμένου να μην επαναληφθούν, μέσω της συνεργασίας και της αλληλεγγύης, οι αντιπαλότητες και τα αντικρουόμενα συμφέροντα που οδήγησαν στο Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η

⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., (2016), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 114

⁵η Συνθήκη για τη ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), υπεγράφη στο Παρίσι στις 18 Απριλίου 1951, τέθηκε σε εφαρμογή στις 23 Ιουλίου 1952 και έληξε στις 23 Ιουνίου 2002

⁶βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 47

συνεργασία των έξι κρατών της ΕΚΑΧ, επεκτάθηκε στο σύνολο του οικονομικού τομέα, με την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης (25.03.1957), για την ίδρυση της ΕΟΚ και για την ίδρυση της ΕΚΑΕ.^{7 8}

Στο άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΟΚ, οριζόταν ότι η Κοινότητα, έχει ως αποστολή τη δημιουργία κοινής αγοράς προκειμένου να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας, την αρμονική, αειφόρο και ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, θεσπιζόταν η ταυτόχρονη υποχρέωση κατάργησης όλων των εμποδίων και διακρίσεων, που υπήρχαν ή μπορούσαν να δημιουργηθούν στις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες. Έτσι στο άρθρο 7 ΣΕΟΚ, οριζόταν ότι εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων της, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας. Ομοια διάταξη περιλαμβανόταν και στο άρθρο 4 παρ. β' της Συνθήκης ΕΚΑΧ, όπου ορίζονταν ως ασυμβίβαστα με την κοινή αγορά άνθρακα και χάλυβα και ως εκ τούτου απαγορεύονταν, μέτρα ή πρακτικές που καθιέρωναν διακρίσεις μεταξύ παραγωγών, αγοραστών ή άλλων καταναλωτών, ιδίως αναφορικά με τις τιμές ή τις συνθήκες παράδοσης, τιμολόγια μεταφορών αλλά και μέτρα που εμπόδιζαν την ελεύθερη επιλογή του παραγωγού από τον αγοραστή.

Η διάταξη του άρθρου 7 ΣΕΟΚ παρέμεινε αμετάβλητη από το αρχικό κείμενο του 1957,⁹ καθώς με τη Συνθήκη ΕΚ¹⁰ μεταριθμήθηκε σε άρθρο 6,¹¹ εν συνεχεία με τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινοτητας, περιλήφθηκε στο άρθρο 12 ΣΕΚ,¹² ακολούθως, στο άρθρο 1 – 4 της Συνταγματικής Συνθήκης και τέλος με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, μετονομάστηκε σε άρθρο 18 ΣΛΕΕ και συστεγάστηκε με την ιθαγένεια της Ένωσης, στο κεφάλαιο με τίτλο Απαγόρευση διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης. Σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο της διάταξης αυτής, το Συμβούλιο, μπορεί να εκκινήσει νομοπαραγωγική διαδικασία προκειμένου να υιοθετήσει ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας

⁷η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και τέθηκαν σε εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου 1958

⁸βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 50

⁹βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ. (2013), Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ Εσωτερική Αγορά, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 85

¹⁰ενοποιημένη απόδοση Μάαστριχτ

¹¹Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 224 της 31/08/1992 σελ. 0009

¹²Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10/11/1997 σελ. 0185

της απαγόρευσης αυτής. Η μόνη αλλαγή που γνώρισε η διάταξη κατά τις διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών, εντοπίζεται στο σημείο αυτό. Έτσι αναφορικά με τη λήψη μέτρων για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η διαδικασία της συνεργασίας έδωσε τη θέση της στη διαδικασία της συναπόφασης του άρθρου 251 ΣΕΚ, που ισοδυναμεί πλέον με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.¹³

Η απαγόρευση κατέτεινε εξ αρχής στη διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ως κοινής αγοράς, και στην εξάλειψη των φραγμών στην κυκλοφορία ανάλογα με το κράτος προέλευσης, προκειμένου να δημιουργηθεί ένας ενιαίος χώρος κυκλοφορίας. Ως εκ τούτου απαιτείται από τα κράτη μέλη να μην προβαίνουν σε διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, επί των υποκειμένων των τεσσάρων οικονομικών ελευθεριών και να μη παρεμβάλλονται εμπόδια στους συναλλασσόμενους στα πλαίσια της κοινής αγοράς λόγω της εθνικής τους καταγωγής.¹⁴ Η γενική αυτή διάταξη συγκεκριμενοποιήθηκε στις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης για τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες καθώς και στο δευτερογενές δίκαιο που υιοθετήθηκε στη συνέχεια.

Η εξειδίκευση αυτή περιλήφθηκε στις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων,¹⁵ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων,¹⁶ για το δικαίωμα εγκατάστασης,¹⁷ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών¹⁸ και για τα κεφάλαια και τις πληρωμές.¹⁹ Επιπλέον εισήχθη επιταγή προς τα κράτη μέλη να παρέχουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών μεταχείριση ίση με την παρεχόμενη στους υπηκόους τους σχετικά με τη συμμετοχή τους στο κεφάλαιο εταιρειών.²⁰

Πιο συγκεκριμένα, για την υλοποίηση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών και διακρίσεων από την εθνική νομοθεσία ενός κράτους μέλους της Ένωσης σε βάρος των

¹³βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 399

¹⁴βλ. Πλιάκος Α., (2018), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 117 - 118

¹⁵βλ. νυν άρθρο 37 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 31 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 37 ΕΚ)

¹⁶βλ. νυν άρθρο 45 παρ. 2 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 39 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 48 ΕΚ)

¹⁷βλ. νυν άρθρο 49 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 43 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 52 ΕΚ)

¹⁸βλ. νυν άρθρο 56 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 49 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 59 ΕΚ)

¹⁹βλ. νυν άρθρο 63 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 56 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 73B ΕΚ)

²⁰βλ. νυν άρθρο 55 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 294 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 221)

ενωσιακών αλλοδαπών, όταν αυτοί μεταβαίνουν στο κράτος αυτό για την άσκηση κάποιας οικονομικής ελευθερίας,²¹ προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ως διακινούμενοι οικονομικοί παράγοντες δε θα τεθούν σε δυσμενέστερη νομική ή πραγματική κατάσταση από τα κράτη μέλη, σε σχέση με τους ημεδαπούς. Ως εκ τούτου, απαγορεύονται οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου.²² Επίσης, απαγορεύεται η επιβολή ποσοτικών περιορισμών καθώς και μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος κατά την εισαγωγή και εξαγωγή προϊόντων, επί των κρατών μελών.²³ Ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, απαγορεύεται η φορολογική νομοθεσία ή η νομοθεσία για την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων να συνιστά μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων και πληρωμών.²⁴ Περαιτέρω, ως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ορίζεται ότι οι μη καταργηθέντες περιορισμοί στην παροχή υπηρεσιών εφαρμόζονται αδιακρίτως ιθαγένειας ή διαμονής.²⁵

Οι διακρίσεις δεν καταργούνται σε πλήρη βαθμό από τη Συνθήκη, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις από τη φύση της δραστηριότητας, απαιτείται η ύπαρξη του ειδικού δεσμού της ιθαγένειας, όπως στην περίπτωση της άσκησης δημόσιας εξουσίας για το δικαίωμα εγκατάστασης²⁶ και για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών.²⁷

Περαιτέρω, λόγοι προστασίας της δημόσιας ηθικής, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας, της προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ανθρώπων και των ζώων, της προφύλαξης των φυτών, της προστασίας εθνικών θησαυρών καλλιτεχνικής, ιστορικής ή αρχαιολογικής αξίας, καθώς και της προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας, δικαιολογούν την εισαγωγή περιορισμών στις εισαγωγές ή εξαγωγές,²⁸ επιτρέποντας έτσι την επιβολή διακριτικής

²¹βλ. Πλιάκος Α. & Σαλτάνης Χ., (2011), Η γενική αρχή της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων στο δίκαιο της ΕΕ, ΝοΒ, σελ. 2061

²²βλ. νυν άρθρο 49 παρ. 1 εδ. α' ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 43 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 52 ΕΚ)

²³βλ. νυν άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρα 28 και 29 της ΣΕΚ (πρώην άρθρα 30 και 34 ΕΚ)

²⁴βλ. νυν άρθρο 65 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 58 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 73 Δ ΕΚ)

²⁵βλ. νυν άρθρο 61 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 54 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 65 ΕΚ)

²⁶βλ. νυν άρθρο 51 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 45 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 55 ΕΚ)

²⁷βλ. νυν άρθρο 62 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 55 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 66 ΕΚ)

²⁸βλ. νυν άρθρο 36 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 30 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 36 ΕΚ)

μεταχείρισης, στα μη «εθνικά προϊόντα», τα οποία δεν μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα, χάριν της προστασίας του ίδιου έννομου αγαθού ή άλλων ισοδύναμης αξίας.²⁹ Αντίστοιχα, για την ελεύθερη κίνηση των εργαζομένων, την άσκηση του δικαιώματος εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η Συνθήκη εισήγαγε περιορισμούς για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, ενώ για την κίνηση των κεφαλαίων, πέρα από τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, η Συνθήκη εισήγαγε περιορισμούς και χάριν της προστασίας εν γένει της εθνικής νομοθεσίας, ειδικότερα στον τομέα της φορολογίας και της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων.³⁰ Όπως επισημαίνεται, η κοινή αγορά, έπρεπε εξ αρχής να συμβαδίζει με την προστασία του γενικού συμφέροντος των κρατών μελών, η υπέρβαση του οποίου προϋπέθετε τη διαμόρφωση μίας ενιαίας αντίληψης προστασίας σε ενωσιακό επίπεδο, η οποία προωθούνταν με την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, κυρίως μέσω της έκδοσης Οδηγιών.³¹

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας λειτουργεί με σκοπό να προστατεύσει τα δικαιώματα των φυσικών προσώπων ως οικονομικώς δρώντων παραγόντων που συμμετέχουν με διάφορους τρόπους³² στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, διέπει τη λειτουργία των τεσσάρων οικονομικών ελευθεριών και λειτουργεί ως το βασικό εργαλείο για την προώθηση της οικονομικής ενοποίησης που πρέπει να επιτευχθεί μεταξύ των κρατών μελών.³³ Ως ένα διαχρονικό εργαλείο για την αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού, η αρχή αυτή δεν αναπτύσσεται μόνο στο στενό πυρήνα των Συνθηκών για τις οικονομικές ελευθερίες, αλλά εφαρμόζεται στο εν ευρεία έννοια πεδίο λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.³⁴

²⁹βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 118

³⁰βλ. νυν άρθρα 45 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 39 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 48 ΕΚ), νυν άρθρο 52 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 46 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 56 ΕΚ), νυν άρθρο 62 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 55 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 66 ΕΚ), νυν άρθρο 65 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 58 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 73Δ ΕΚ)

³¹βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 118

³²όπως και δια της συμμετοχής τους σε νομικά πρόσωπα

³³βλ. Κούρτης Ι., (2020), Η ισότητα στην ενωσιακή έννομη τάξη: η μετεξέλιξη από οικονομικό εργαλείο σε νέα ενωσιακή πολιτική, Αθήνα, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών - Νομική Σχολή, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 43 – 43

³⁴ενδεικτικώς για το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων βλ. Ράικος Δ. (2019), Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σακκουλα, σελ. 177, όπου επισημαίνεται ότι η αρχή της ίσης

2.1.1.1. Η απαγόρευση ειδικότερων μορφών διακρίσεων

Περαιτέρω, στη Συνθήκη περιλήφθησαν και άλλες ειδικές διατάξεις για την απαγόρευση των διακρίσεων. Έτσι στον τομέα της γεωργίας και αλιείας, η κοινή οργάνωση πρέπει να περιορίζεται στην επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, αποκλείοντας κάθε διάκριση μεταξύ των παραγωγών ή καταναλωτών, εντός της Κοινότητας,³⁵ η οποία συνιστά την ειδικότερη αρχή της μη διάκρισης μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών.³⁶ Στον τομέα των μεταφορών,³⁷ καταργούνται για τις μεταφορές εντός της Κοινότητας, οι διακρίσεις που συνίστανται στην εφαρμογή διαφορετικών κομίστρων και όρων μεταφοράς, από ένα μεταφορέα για τα αυτά εμπορεύματα και για τις αυτές σχέσεις μεταφοράς, ανάλογα με το κράτος προέλευσης ή προορισμού των μεταφερόμενων προϊόντων.³⁸ Στον τομέα του ανταγωνισμού, η κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης δύναται να συνίσταται μεταξύ άλλων, στην εφαρμογή άνισων όρων επί ισοδύναμων παροχών έναντι των εμπορικώς συναλλασσομένων, που τους περιέφεραν σε μειονεκτική θέση στον ανταγωνισμό³⁹. Στον τομέα της φορολογίας,⁴⁰ επιβάλλεται κανένα κράτος μέλος να μην μπορεί να επιβάλλει άμεσα ή έμμεσα στα προϊόντα άλλων κρατών μελών, εσωτερικούς φόρους οιασδήποτε φύσεως ανωτέρους από εκείνους που επιβαρύνουν άμεσα ή έμμεσα τα ομοειδή εθνικά.⁴¹

Μία άλλη σημαντική απαγόρευση των διακρίσεων, προβλέφθηκε στο άρθρο 119 ΣΕΟΚ,⁴² η οποία εντάσσεται στις κοινωνικές διατάξεις της Συνθήκης, όπου

μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, εμπεριέχονται στο άρθρο 10 ΣΛΕΕ, έχουν εξειδικευτεί από τη νομολογία και αποτυπώνονται ρητά στο άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, βλ. επίσης Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 530 & 531 για τη σύνδεση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 ΣΛΕΕ και τη διασφάλιση της ισότητας ευκαιριών μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων προκειμένου να μην υπονομεύεται με εθνικές πράξεις η πρακτική αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων του ανταγωνισμού στα νομικά πρόσωπα

³⁵βλ. νυν άρθρο 40 παρ. 2, πρώην άρθρο, 34 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 40 ΕΚ)

³⁶βλ. Περάκης Μ. (2015), Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 223

³⁷βλ. νυν άρθρο 95 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 75 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 79 ΕΚ)

³⁸βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 118

³⁹βλ. νυν άρθρο 102 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 82 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 86 ΕΚ)

⁴⁰βλ. νυν άρθρο 110 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 90 της ΣΕΚ (πρώην άρθρο 95 ΕΚ)

⁴¹βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 118

⁴²μετέπειτα άρθρο 141 παρ. 1 ΣΕΚ και νυν άρθρο 157 ΣΛΕΕ

οριζόταν ότι κάθε «κράτος μέλος εξασφαλίζει την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της αμοιβής μεταξύ ανδρών και γυναικών για όμοια εργασία ή για εργασία της αυτής αξίας».⁴³ Η Συνθήκη εξ αρχής κατοχύρωσε την ειδικότερη αυτή μορφή απαγόρευσης των διακρίσεων με βάση το κριτήριο του φύλου, επιβάλλοντας την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, ως προς το ζήτημα της υποχρέωσης παροχής ίσης αμοιβής για παροχή όμοιας εργασίας. Η απαγόρευση αυτή εντασσόταν στην πολιτική των έμφυλων εργασιακών σχέσεων.⁴⁴

Οι ειδικές διατάξεις απαγόρευσης των διακρίσεων, χαρακτηρίζονται ως μεικτού χαρακτήρα, καθώς αφενός περιλαμβάνουν διακρίσεις που βασίζονται στην προστασία του «εθνικού συμφέροντος», όπως οι διακρίσεις στον τομέα των μεταφορών και της φορολογίας, αφετέρου διατάξεις που πλήττουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης, χωρίς τη συνδρομή λόγου σχετιζόμενου ειδικά με την προστασία του «εθνικού συμφέροντος».⁴⁵ Η λογική αυτή εξυπηρετούσε μία υπερεθνική επιταγή ίσης μεταχείρισης η οποία αναδείχθηκε από το Δικαστήριο⁴⁶ σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και κοινή αρχή των κρατών μελών.⁴⁷

2.1.1.2.H κατοχύρωση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ως θεμελιώδες δικαίωμα

Οι ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν περιείχαν αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα ή στην προστασία τους, καθώς οι συντάκτες τους δε θεώρησαν ότι η δημιουργία ενός χώρου ελεύθερου συναλλαγών στην Ευρώπη, θα μπορούσε να έχει αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα.⁴⁸ Εξάλλου, θεωρούνταν ότι για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρέχονταν επαρκείς εγγυήσεις από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

⁴³βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 119

⁴⁴βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 223

⁴⁵βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 119

⁴⁶ πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, νυν Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁴⁷βλ. ενδεικτικώς ΔΕΚ αποφ. 19.10.1977 συνεκδ. υποθ. C-117/76 & 16/77, Ruckdeschel Albert Ruckdeschel & Co. και Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. κατά Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ; Diamalt AG κατά Hauptzollamt Itzehoe, Συλλ. Νομολ. 1977, σελ. 01753, ECLI:EU:C:1977:160, επίσης βλ. Πλιάκος Α., ο.π. σελ. 119, καθώς και Παπακωνσταντής Μ. (2016), Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 286, βλ. επίσης κατωτ. κεφ. 2.2.1.

⁴⁸βλ. Παπακωνσταντής Μ., ο.π., σελ. 286

και των Θεμελιωδών Ελευθεριών του 1950 (ΕΣΔΑ),⁴⁹ την οποία είχαν υπογράψει τα κράτη μέλη. Ωστόσο, το Δικαστήριο εν όψει της ανησυχίας των κρατών μελών για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, επιβεβαίωσε μέσω της νομολογίας του, την αρχή του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως περιλαμβάνονται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και τη διασφάλισή τους.⁵⁰ Τα δικαιώματα αυτά ορίστηκαν ότι βασίζονται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών⁵¹ και στις διεθνείς συνθήκες για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις οποίες τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη,⁵² μία εκ των οποίων είναι η ΕΣΔΑ.^{53 54}

Τα νομολογιακά αυτά πορίσματα υιοθετήθηκαν από τον ενωσιακό νομοθέτη και με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, στο άρθρο 6 ΣΕΕ, ορίστηκε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται ρητά τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα αναγνωρίζει ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, ενώ για τον εννοιολογικό προσδιορισμό του περιεχομένου τους γίνεται αναφορά στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση της Ρώμης για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών.

Για τη συμπλήρωση των εγγυήσεων που απέρρεαν από το κανονιστικό πλαίσιο κατά των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η Συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997 εισήγαγε στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το άρθρο 13 ΣΕΚ (νυν άρθρο 19 παρ. 1 ΣΛΕΕ), ως εξουσιοδοτική διάταξη για την «ανάληψη δράσης», από το Συμβούλιο με σκοπό την καταπολέμηση της διακριτικής συμπεριφοράς που

⁴⁹Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών υπογράφηκε στη Ρώμη την 4η Νοεμβρίου 1950, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης

⁵⁰ΔΕΚ αποφ. 12.11.1969, υποθ. C-29/69, Erich Stauder κατά πόλης του Ulm – Sozialamt, Συλλ. Νομολ. 1969, σελ. 00419, ECLI:EU:C:1969:57

⁵¹ΔΕΚ αποφ. 17.12.1970, υποθ. C- 11/ 70, Internationale Handelsgesellschaft κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Συλλ. Νομολ. 1970, σελ 01125, ECLI:EU:C:1970:114

⁵² Διάταξη του Δικαστηρίου της 11ης Ιανουαρίου 1977, υποθ. C-4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung κατά Ruhrkohle Aktiengesellschaft, Συλλ. Νομολ. 1975, σελ. 00985, ECLI:EU:C:1975:114

⁵³ΔΕΚ αποφ. 28.10.1975, υποθ. C-36/75, Roland Rutili κατά Υπουργού Εσωτερικών, Συλλ. 1975, σελ. 01219, ECLI:EU:C:1975:137

⁵⁴ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, διαθέσιμο σε https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_4.1.2.pdf

στηριζόταν σε χαρακτηριστικά όπως η ηλικία, το φύλο, η φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, η θρησκεία ή οι πεποιθήσεις, η αναπηρία και ο γενετήσιος προσανατολισμός.⁵⁵

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της, αναγνωρίζοντας ότι οι ασκούμενες κοινοτικές πολιτικές, ενδεχομένως να επιφέρουν αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα, θέσπισαν το 2000 τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.⁵⁶ Σε αυτόν συγκεντρώθηκαν σε ένα μόνο έγγραφο ένας κατάλογος δικαιωμάτων, που έως τότε απαντώνταν διάσπαρτα σε διάφορες νομοθετικές πράξεις, όπως στις εθνικές νομοθεσίες, στη νομοθεσία της ΕΕ, στις διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας. Ο Χάρτης, υιοθετήθηκε ως διακήρυξη, δηλαδή ως ένα μη νομικά δεσμευτικό κείμενο που περιέχει μία καταγραφή των θεμελιωδών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και όσων διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια της ΕΕ.

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, κατοχυρώνεται πέραν από τις διατάξεις των Συνθηκών για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, όπου απαντάται ως αρχή της γενικής απαγόρευσης λόγω ιθαγένειας και στα κείμενα της ΕΣΔΑ⁵⁷ και του ΧΘΔΕΕ,⁵⁸ ως ένα δικαίωμα του ανθρώπου στην ισότητα. Το ίδιο συμβαίνει με την απαγόρευση της διακριτικής συμπεριφοράς, που στηρίζεται σε άλλα χαρακτηριστικά, τα οποία επίσης ορίζονται ως προστατευμένα.

Ειδικότερα:

⁵⁵βλ. Στάγκος Π., (2014), Οι διακρίσεις λόγω ηλικίας και η πρόκληση της διαγενεακής αλληλεγγύης στο ελληνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, Αθήνα: Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τομ. 73, σελ. 979

⁵⁶Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης υπογράφηκε στη Νίκαια την 7η Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364/18.12.2000)

⁵⁷Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών υπογράφηκε στη Ρώμη την 4η Νοεμβρίου 1950, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης

⁵⁸Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης υπογράφηκε στη Νίκαια την 7η Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364/18.12.2000) και υιοθετήθηκε ως διακήρυξη, δηλαδή ως ένα μη νομικά δεσμευτικό κείμενο που περιέχει μία καταγραφή των θεμελιωδών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και όσων διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια της ΕΕ

Στη διάταξη του άρθρου 14 ΕΣΔΑ,⁵⁹ η διακριτική συμπεριφορά για την απόλαυση των δικαιωμάτων και ελευθεριών, με βάση το φύλο, το χρώμα, την γλώσσα, τη θρησκεία, τις πολιτικές ή άλλες πεποιθήσεις, την εθνική ή κοινωνική προέλευση, τη συμμετοχή σε εθνική μειονότητα, την περιουσία, τη γέννηση ή άλλη κατάσταση καθώς και η φυλή, ορίζεται, ως απαγορευμένη. Η γενική απαγόρευση των διακρίσεων του άρθρου 14 ΕΣΔΑ, συνιστά μία διάταξη αφιερωμένη σε μία γενικής εμβέλειας αρχή ίσης μεταχείρισης, που λαμβάνεται υπόψη εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης.⁶⁰ Αντίθετα, οι Συνθήκες, δεν περιλαμβάνουν αντίστοιχης εμβέλειας διάταξη, αλλά όπως προεκτέθηκε έναν γενικό κανόνα που απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και άλλες διατάξεις που απαγορεύουν ειδικότερες εκφάνσεις διακρίσεων ή που θεσπίζουν ίση μεταχείριση σε συγκεκριμένους τομείς.⁶¹

Στο άρθρο 20 ΧΘΔΕΕ, του Τίτλου III, όπου περιλαμβάνονται οι διατάξεις για την ισότητα, κατοχυρώνεται η ισότητα όλων των ανθρώπων έναντι του νόμου, η οποία αποτελεί έκφραση της γενικής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων και απαντάται σε όλα τα συντάγματα των κρατών μελών.⁶² Στο άρθρο 21 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, του Τίτλου III, όπου περιλαμβάνονται οι διατάξεις για την ισότητα, η διακριτική συμπεριφορά με βάση το φύλο, την φυλή, το χρώμα, την εθνοτική καταγωγή ή την κοινωνική προέλευση, τα γενετικά χαρακτηριστικά, τη γλώσσα, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, τα πολιτικά φρονήματα ή κάθε άλλη γνώμη, την ιδιότητα μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γεννητήσιου προσανατολισμού, ορίζεται ως απαγορευμένη. Στο άρθρο 21 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ του Τίτλου III, όπου περιλαμβάνονται οι διατάξεις για την ισότητα, η διακριτική συμπεριφορά με κριτήριο την ιθαγένεια, ορίζεται πάλι, αντίστοιχα με το γενικό κανόνα (α. 7 ΣυνθΕΟΚ, 6 ΣυνθΕΚ – Άμστερνταμ, 12 ΣυνθΕΚ – Νίκαια), ως απαγορευμένη. Σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, η παρεχόμενη από το ΧΘΔΕΕ προστασία κατά των διακρίσεων, ισχύει τόσο έναντι των ενωσιακών

⁵⁹Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών υπογράφηκε στη Ρώμη την 4η Νοεμβρίου 1950, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης

⁶⁰βλ. ΔΕΚ αποφ. 29.5.1997, C-299/95, υποθ. Friedrich Kremzow κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-02629, ECLI:EU:C:1997:254, σκ. 14

⁶¹βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 400

⁶²βλ. Σαχπεκίδου Ε., (2013), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα., σελ. 304

οργάνων, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, όσο και έναντι των κρατών μελών, όταν αυτά εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο.

2.1.2. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φύλου⁶³ και οι άλλες ειδικότερες μορφές απαγόρευσης διακρίσεων, που εντάσσονταν στα πλαίσια κάποιας πολιτικής, κατά το χρόνο της θεσμοθέτησής τους κατέτειναν κυρίως στην προστασία της αποτελεσματικής και ανόθευτης λειτουργίας του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς.⁶⁴

Όπως επισημαίνεται, η ευρωπαϊκή ενοποιητική πορεία στις Κοινότητες, στα αρχικά της στάδια ήταν περιορισμένη στο πλαίσιο των οικονομικών δραστηριοτήτων και στη δημιουργία της κοινής αγοράς μεταξύ των κρατών μελών⁶⁵ και τα πρόσωπα απασχολούσαν τα κοινοτικά κείμενα μόνον ως οικονομικές μονάδες.⁶⁶ Όμως, το επόμενο στάδιο μίας οικονομικής και νομισματικής ένωσης, είναι η δημιουργία μίας πολιτικής ένωσης.⁶⁷

Με τις Συνθήκες του Μάαστριχτ⁶⁸ -με την οποία εισήχθη το πρώτον ο θεσμός της ιθαγένειας της Ένωσης- και του Άμστερνταμ,⁶⁹ απονεμήθηκαν στα φυσικά πρόσωπα της Ένωσης δικαιώματα με πολιτικοκοινωνικό χαρακτήρα,⁷⁰ ώστε να εμβυθυνθεί η πολιτική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αλλά και εν γένει της αρχής της

⁶³όπως θεσπιζόταν στο άρθρο 119 ΣΕΟΚ, μετέπειτα άρθρο 141 παρ. 1 και νυν άρθρο 157 ΣΛΕΕ

⁶⁴βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 16

⁶⁵βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 10

⁶⁶βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 299

⁶⁷βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 103, υποσημ. 390 με παραπομπή σε Barnard C. (2016), The Substantive Law of the EU –The four freedoms, Oxford University Press, σελ. 13

⁶⁸Η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993

⁶⁹Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999

⁷⁰βλ. νυν άρθρα 20 – 24 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρα 17 -21 ΣΕΚ, πρώην άρθρα 8,8Α, 8Β, 8Γ, 8Δ ΕΚ

ισότητας, κατέστη το βασικό εργαλείο για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων αυτών.⁷¹

Η προσπάθεια αυτή επιστεγάστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας,⁷² η οποία προσέδωσε στην Ένωση μία νέα δυναμική, καθώς η θεώρησή της, γίνεται πλέον πιο κοινωνική, όπως προκύπτει ήδη με το άρθρο 2 ΣΕΕ, όπου καταγράφονται στο πρωτογενές δίκαιο οι κοινές αξίες των κρατών μελών. Η Συνθήκη ενστερνίζεται την αντίληψη ότι η Ένωση δεν είναι μόνο μία εσωτερική αγορά, μία ευρεία εμπορική συμφωνία, αλλά μία Ευρώπη των αξιών, όπως του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁷³

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, προσέδωσε νομικό κύρος πρωτογενούς δικαίου⁷⁴ στο ΧΘΔΕΕ, που έως τότε, ως προελέχθη, είχε διακηρυκτικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, στο άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, ορίστηκε ότι *«η Ένωση, αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων... ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες»*.

Ως εκ τούτου, με τις διατάξεις του ΧΘΔΕΕ, οφείλουν να συμμορφώνονται τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της ΕΕ, κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 51 ΧΘΔΕΕ). Επομένως και κατόπιν αυτής της εξέλιξης, τα άτομα έχουν μία αγωγή αξίωση και δύνανται να υποβάλλουν καταγγελίες για τη νομοθεσία της ΕΕ ή για την εθνική νομοθεσία κατά την εφαρμογή ενωσιακού δικαίου, σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων που αποτελούν ρυθμιστικό αντικείμενο του ΧΘΔΕΕ. Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια, δύνανται να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα βάσει της διαδικασίας του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, αναφορικά με την ορθή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Περαιτέρω, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δίνεται εντολή με το άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ για την προσχώρηση στις διατάξεις της ΕΣΔΑ, ενώ το πρωτόκολλο 14 της

⁷¹βλ. πρώην άρθρο 17 ΣΕΚ που όριζε ότι όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη

⁷²Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υπογράφηκε στις 13.12.2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1.12.2009

⁷³βλ. Στεργίου Α , (2014) , Ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένειας – Χαμένη σε δημοσιονομικά ανώδυνους συμβιβασμούς, constitutionalism.gr,σελ. 29-30, διαθέσιμο σε <https://www.constitutionalism.gr/stergiou-koinoniki-ithageneia/>

⁷⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 106

ΕΣΔΑ, επιφέρει τροποποιήσεις στην ΕΣΔΑ, ώστε να είναι δυνατή αυτή η προσχώρηση.⁷⁵

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, που ήδη αποτελεί αντικείμενο διάταξης των Συνθηκών κατ' άρθρο 18 ΣΛΕΕ στο οποίο η νομολογία είχε ήδη αναγνωρίσει ποιότητα ατομικού δικαιώματος και είναι ταυτογχρόνως ειδικά κατοχυρωμένο στην ΕΣΔΑ και στο ΧΘΔΕΕ, ενισχύει το εύρος της παρεχόμενης προστασίας από τη διακριτική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας, που αντλείται πλέον και από τα άρθρα 20 και 21 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου.⁷⁶ Επιρρωνύεται ως εκ τούτου ο θεμελιώδης χαρακτήρας του εν λόγω δικαιώματος του οποίου η εφαρμογή και άσκηση τελεί υπό τους όρους και γίνεται εντός των ορίων των Συνθηκών, όπως προκύπτει από τη συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 6 παρ. 1 ΣΕΕ και 52 ΧΘΔΕΕ.

Η προστιθέμενη αξία της ενσωμάτωσης του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΧΘΔΕΕ) και της εν δυνάμει ενσωμάτωσης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) στην έννομη τάξη της Ένωσης, έγκειται σε μία πιο απόλυτη μορφή της απαγόρευσης κάθε μορφής διάκρισης, συνιστάμενη στην αναγωγή της σε γενική αρχή δικαίου, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 3 ΣΕΕ, που ορίζει ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, αλλά και της, στο ίδιο πνεύμα κινούμενης διάταξης του άρθρου 52 παρ. 3 ΧΘΔΕΕ, που ορίζει ότι η αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το Χάρτη δεν μπορεί να θίξει το επίπεδο προστασίας που διασφαλίζει η ΕΣΔΑ.

Μία άλλη σημαντική μεταβολή ήταν ότι η διάταξη για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, μετονομάστηκε σε άρθρο 18 ΣΛΕΕ και συστεγάστηκε με την ιθαγένεια της Ένωσης, στο κεφάλαιο με

⁷⁵βλ. Παπακωνσταντής Μ., ο.π, σελ. 287

⁷⁶Ορισμένοι εκπρόσωποι της νομικής θεωρίας, υποστηρίζουν ότι η συμπερίληψη ενός δικαιώματος στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων το καθιστά σχεδόν αυτόματα θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, ωστόσο από το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το 7ο απόσπασμα του Προοιμίου του ΧΘΔΕΕ αλλά και τα άρθρα 51 και 52 ΧΘΔΕΕ, γίνεται διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων, ελευθεριών και αρχών που εμπεριέχονται σε αυτόν, βλ. Καραγεώργου Β. (2013), Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, όψεις μίας αναδύομενης νομικής αρχής, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 183

τίτλο «Απαγόρευση διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης». Η συστηματική αυτή θέση που επιφύλαξαν οι συντάκτες των Συνθηκών για τη θεμελιώδη αυτή διάταξη, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι καταδεικνύει, αφενός ότι την αντιμετωπίζουν ως συστατικό στοιχείο της ενωσιακής ιθαγένειας, αφετέρου ότι τη συνδέουν άρρηκτα με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.⁷⁷

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 17 ΣΕΚ, όπου οριζόταν ότι οι πολίτες έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τροποποιήθηκε και ορίστηκε ότι τα δικαιώματα που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης, «ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες».⁷⁸ Αυτό σημαίνει ότι πλέον ασκούνται και υπό τον όρο της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας, κατά το άρθρο 18 ΣΛΕΕ.⁷⁹

Η σημαντικότερη μεταβολή που επήλθε άλλωστε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ήταν η καθιέρωση της ισότητας των πολιτών της Ένωσης, με το άρθρο 9 ΣΕΕ.⁸⁰ Με το άρθρο αυτό ορίστηκε, αφενός ότι «η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της» και αφετέρου ότι η ιδιότητα του πολίτη ανήκει «σε κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους». Συνάγεται ότι με βάση την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, το πρώτο δικαίωμα που απορρέει πλέον υπέρ αυτού είναι η υποχρέωση της Ένωσης, να σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών.⁸¹ Με τη διάταξη αυτή η Συνθήκη κατοχυρώνει την αρχή της ισότητας των πολιτών στο πλαίσιο του συνόλου των δραστηριοτήτων της Ένωσης, δεσμεύοντας τον τρόπο λειτουργίας του ενωσιακού συστήματος διακυβέρνησης. Επισημαίνεται ότι η αρχή αυτή έχει διαμορφωθεί περισσότερο ως εντολή απαγόρευσης των διακρίσεων στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός ισχυρού πλέγματος

⁷⁷βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 2

⁷⁸ νυν άρθρο 20 ΣΛΕΕ in fine

⁷⁹ βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 301

⁸⁰η αρχή της ισότητας του άρθρου 9 ΣΕΕ εντάσσεται συστηματικά στις διατάξεις των Συνθηκών για τις δημοκρατικές αρχές της Ένωσης, από κοινού με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας του άρθρου 10 παρ. 1 ΣΕΕ και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας του άρθρου 11 ΣΕΕ, αποτελώντας μία θεμελιώδη πολιτευματική αρχή στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα

⁸¹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 137

κανόνων χρηστής διακυβέρνησης.⁸² Το άρθρο αυτό επαναλαμβάνει τη διάταξη περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ως θεμελιώδη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, που εγκαθιδρύει μία θεσμική σχέση ανάμεσα στην Ένωση και στους πολίτες των κρατών μελών, μέσω της οποίας οι πολίτες όλων των κρατών μελών, θεωρούνται υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης και τους αναγνωρίζεται ένα ευρύτατο φάσμα δικαιωμάτων τα οποία πλέον και κατόπιν αυτής της νομοθετικής εξέλιξης, εμπνέονται και εμπλουτίζονται από τις αρχές της δημοκρατικής ισότητας, της πολιτικής ισότητας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης,⁸³ διευρύνοντας έτσι το χαρακτήρα τους.

Σε κάθε περίπτωση, το συμπέρασμα είναι ότι με τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, ενδυναμώνεται το επίπεδο της παρεχόμενης προστασίας κατά των διακρίσεων με κριτήριο την ιθαγένεια. Από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ που κατοχυρώνει τη γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, σε συνδυασμό με το άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ, που διασφαλίζει την απόλαυση των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη δικαιωμάτων υπέρ των πολιτών της Ένωσης και το άρθρο 9 ΣΕΕ, που θεσμοποιεί την υποχρέωση της Ένωσης, να σέβεται την ισότητα των πολιτών της Ένωσης, προκύπτει μία γενική αξίωση ίσης μεταχείρισης των πολιτών της Ένωσης. Η δικαιοπολιτική στόχευση του προστατευτικού αυτού κανονιστικού πλαισίου, εκφεύγει ακόμη περισσότερο από την αποκλειστική λογική της επίτευξης των στόχων της ενοποιημένης αγοράς και κατατείνει έτι περαιτέρω στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των ανθρώπων που διαβιούν στην Ένωση, που ήδη από την εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας⁸⁴ εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα προσωπικών, κοινωνικών, πολιτισμικών και πολιτικών δικαιωμάτων.

Για την υλοποίηση των ανωτέρω επιλογών των συντακτών της Συνθήκης της Λισαβόνας, η αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης, ανήχθη σε στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προς τούτο προβλέφθηκε μία οριζόντια ρήτρα, που στοχεύει στην ενσωμάτωση της καταπολέμησης των διακρίσεων που στηρίζονται είτε στο φύλο, είτε στη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, είτε στις θρησκευτικές πεποιθήσεις,

⁸²βλ. Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Β. ο.π. σελ. 46 - 47

⁸³βλ. Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Β. ο.π.. σελ. 48

⁸⁴ο θεσμός της ιθαγένειας της Ένωσης, εισήχθη στο ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992/1993, ταυτόχρονα με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

είτε στην αναπηρία, στην ηλικία ή στο γεννητήριο προσανατολισμό, στο σύνολο των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, με τη διάταξη του άρθρου 10 ΣΛΕΕ.⁸⁵

Τέλος, θα πρέπει να επισημανθεί ότι βούληση των συντακτών της Συνθήκης της Λισαβόνας, ήταν πέρα από τη διασφάλιση της ισότητας των προσώπων στην ενωσιακή έννομη τάξη, να εξασφαλιστεί και η ίση μεταχείριση των κρατών μελών. Η ίση μεταχείριση των κρατών μελών, θεωρήθηκε βασικός παράγοντας για την προώθηση της ενοποιητικής διαδικασίας, καθώς για την εγκαθίδρυση μίας αποτελεσματικής οικονομικής και πολιτικής ένωσης, πέρα από την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων, θα πρέπει ταυτόχρονα να εξασφαλίζεται και η προστασία των κρατών μελών από καταστάσεις ανισοτήτων και διακρίσεων, που μπορεί να δημιουργηθούν από τις ενωσιακές δράσεις και τα ληφθέντα ενωσιακά μέτρα.

Το γεγονός ότι δεν αρκεί η ίση μεταχείριση των προσώπων αλλά απαιτείται και η επίτευξη της ισότητας κατά τη δράση των κρατών μελών στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οφείλεται στο γεγονός πως τα κράτη μέλη αποτελούν τη βάση του ευρωπαϊκού συστήματος, αφού εκχώρησαν μέρος των κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων για την επίτευξη κοινού σκοπού.⁸⁶ Εξάλλου, τα κράτη μέλη αποτελούν υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης.⁸⁷

Συνεπώς η ύπαρξη της ισότητας στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών σε όλο το φάσμα των δράσεων που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των ενωσιακών πολιτικών και η ίση μεταχείριση των κρατών μελών από τα ενωσιακά όργανα κατά την εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, πρέπει να συνιστά βασική υποχρέωση που δεν έχει απλά και μόνο διακηρυκτικό χαρακτήρα αλλά δεσμεύει με οριζόντιο τρόπο όλες τις ενωσιακές δράσεις και πολιτικές που αναπτύσσονται κατά τη διάδραση της Ένωσης και των κρατών μελών.

⁸⁵Nedeus glossary project, Έδρα Jean Monnet, Αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης, διαθέσιμο σε <https://sites.google.com/site/nedeusglossaryproject/home/glossario-europaiekes-enoses/a/arches/archetes-me-diakritikes-metacheirises>

⁸⁶βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 122

⁸⁷βλ. Χριστιανός Β., (2010-2011), Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 26

Έτσι με διάταξη του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ,⁸⁸ εισάγεται ο κανόνας ότι η Ένωση θα σέβεται την ισότητα των κρατών μελών.⁸⁹ Η διάταξη αυτή μάλιστα, εντάσσεται συστηματικά στην ενότητα των Συνθηκών που αναφέρεται στις αρμοδιότητες της Ένωσης και στις θεσμικές σχέσεις κρατών μελών και Ένωσης. Ο κανόνας αυτός τίθεται στο πρωτογενές δίκαιο προκειμένου τα κράτη μέλη να οριοθετήσουν την έκταση της εξουσίας τους και των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, με σκοπό εν τέλει τα ενωσιακά όργανα να μη δρουν κατά τρόπο ανεξέλεγκτο.

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται, άλλωστε και η υποχρέωση της Ένωσης, βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ, να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών,⁹⁰ που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση⁹¹ και εν γένει οι ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, κυρίως αυτές που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας.⁹²

Από την επιλογή αυτή των συντακτών του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, προκύπτει ότι, η ίση μεταχείριση των κρατών μελών, συνδέεται στενά με τον τρόπο άσκησης των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Ειδικότερα, η ανάγκη της ίσης μεταχείρισης συνδέεται στενά με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, καθώς κάθε όργανο δεσμεύεται να ενεργεί σύμφωνα με την αρμοδιότητα που του απονέμεται από τις Συνθήκες. Εξάλλου, τυχόν ανόμοια μεταχείριση των κρατών μελών συνιστά παράβαση της επιταγής του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία η Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών προβλεπόμενα καθήκοντά τους, βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας, ενώ αντίθετη συμπεριφορά συνεπιφέρει τη δημιουργία προστριβών,

⁸⁸ σχετικός κανόνας δεν υπήρχε σε κανένα δεσμευτικό κείμενο του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου μέχρι τη στιγμή που αρχικά προστέθηκε στο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης και με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, εντάχθηκε στο άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ

⁸⁹ βλ. Σαχπεκίδου, Ε., ο.π., σελ. 195

⁹⁰ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο σεβασμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών αποσπάται από το άρθρο περί θεμελιωδών αρχών και αξιών της Ένωσης, όπου είχε ενταχθεί αρχικά με την Συνθήκη της Ένωσης και με την Συνθήκη του Άμστερνταμ είχε μετατραπεί σε άρθρο 6 ΣΕΕ, προκειμένου να τοποθετηθεί στο άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ, δηλαδή στο πλαίσιο μίας διάταξης που διέπει το σύνολο των σχέσεων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών

⁹¹ βλ. Κούρτης, Ι. ο.π., σελ. 178

⁹² βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 93-94

που δυσχεραίνει σημαντικά τη λειτουργία της Ένωσης και την προώθηση της ενοποιητικής διαδικασίας.

Επομένως, κατά την επιταγή του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ, καθίσταται αναγκαία η εφαρμογή της ισότητας στις σχέσεις μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, ιδίως υπό την τυπική – αναλογική μορφή της,⁹³ προκειμένου όμοιες περιπτώσεις να αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο από τα ενωσιακά όργανα,⁹⁴ ως αναγκαίο θεσμικό εφαλτήριο για τη δημιουργία σχέσεων αμοιβαίου σεβασμού μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Η ισότητα μεταξύ των κρατών μελών, είναι αναγκαίο να εξασφαλίζεται σε όλες τις πτυχές της διακυβέρνησης της Ένωσης, δηλαδή τόσο σε οικονομικής φύσεως ζητήματα όσο και στις αμιγώς πολιτικές διαδικασίες και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στη γενικότερη ενωσιακή διακυβέρνηση. Με άλλα λόγια, ο σεβασμός εκ μέρους της Ένωσης της ισότητας των κρατών μελών, ανάγεται σε εγγενή αξία στη θεσμική της δομή που πρέπει να διαπνέει οριζόντια κάθε πεδίο δράσης των ενωσιακών οργάνων.

Για την αποτελεσματική της εφαρμογή πρέπει να διαφαίνεται πρωτίστως, η ισότιμη συμμετοχή των κρατών μελών στο θεσμικό σύστημα της ενωσιακής έννομης τάξης, δηλαδή στη δομή και λειτουργία των ενωσιακών οργάνων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, με την διασφάλιση ισότιμης συμμετοχής των κρατών μελών, μέσω της ισότιμης εκπροσώπησής τους, στη σύνθεση και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σε κάθε όργανο.⁹⁵ Ύψιστης σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της ισότητας των κρατών μελών, είναι επίσης η τήρηση της θεσμικής ισορροπίας ειδικότερα μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, κατά τη διάδραση των οργάνων αυτών στη νομοθετική λειτουργία της Ένωσης, που εγγυάται την ορθή λειτουργία της διττής νομιμοποίησης του ενωσιακού οικοδομήματος, η οποία ως γνωστόν πραγματώνεται σε επίπεδο κρατών μελών και σε επίπεδο πολιτών. Με αυτό τον τρόπο η δικαιοπαραγωγή σε ενωσιακό επίπεδο τυγχάνει της μεγαλύτερης δυνατής νομιμοποίησης και έρχεται περισσότερο σε συμφωνία με το δημοκρατικό πρότυπο

⁹³βλ. Παπαγιάννης Δ. ο.π., σελ. 94

⁹⁴κάτι που δεν μπορούσε να επιτευχθεί με την εφαρμογή της αρχής της ισότητας υπό την τυπική – αριθμητική της μορφή, αφού δεν θα λαμβάνονταν υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες και χαρακτηριστικά, όπως το πληθυσμιακό κριτήριο

⁹⁵δηλ. στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 15 παρ. 2 ΣΕΕ), στο Συμβούλιο (άρθρο 16 παρ. 2 ΣΕΕ), στον τρόπο καθορισμού των Ευρωπαϊκών Επιτρόπων αλλά και στον τρόπο σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

διακυβέρνησης. Περαιτέρω, η αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της ισότητας μεταξύ των κρατών μελών, επιτάσσει τα αρμόδια όργανα να τηρούν την εν λόγω αρχή κατά τη λήψη και την υλοποίηση αποφάσεων που σχετίζονται με τον έλεγχο της δράσης των κρατών μελών κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων, ώστε η ενεργοποίηση των κυρωτικών μηχανισμών να τελείται με σταθερά κριτήρια επί όμοιων και συγκρίσιμων καταστάσεων.⁹⁶

Προκύπτει ότι, η οριζόντια δέσμευση του συνόλου της ενωσιακής δράσης και πολιτικής από την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των κρατών μελών, συμβάλλει καθοριστικά στην εμβάθυνση και εξέλιξη της οικονομικοπολιτικής ενοποίησης της Ένωσης, αφού διαμορφώνεται η καίρια ασφαλιστική δικλείδα για τη λήψη των αποφάσεων εκείνων, που εξυπηρετούν το συνολικό συμφέρον της Ένωσης και όχι τα μεμονωμένα συμφέροντα των κρατών μελών.

Τέλος, θα πρέπει να ιδωθεί ως το αναγκαίο συμπλήρωμα για την πλήρη επικράτηση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στο ενωσιακό οικοδόμημα, αφού κατατείνει καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός συνεκτικού πλαισίου προστασίας της ισότητας μεταξύ των πολιτών των κρατών μελών μέσω της διασφάλισης, εντός και έναντι του ενωσιακού υπερκρατικού μορφώματος, της ίσης μεταχείρισης των επι μέρους κρατικών οντοτήτων, στις οποίες αυτοί ανήκουν.

2.2.Η νομολογιακή εξέλιξη της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, στις θεμελιώδεις ελευθερίες

Όπως προεκτέθηκε, σκοπός των Συντακτών της Συνθήκης, ήταν να διασφαλιστεί ότι τα φυσικά πρόσωπα ή προϊόντα, ως διακινούμενοι οικονομικοί παράγοντες της αγοράς, δεν θα υφίστανται από οποιοδήποτε κράτος μέλος δυσμενέστερη μεταχείριση ή θα τίθενται σε μειονεκτικότερη νομική ή πραγματική κατάσταση σε σχέση με τους ημεδαπούς πολίτες ή προϊόντα του κράτους μέλους. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, απαγορεύονταν συγκεκριμένες πρακτικές των κρατών μελών, που μπορούσαν

⁹⁶όπως ο μηχανισμός επιβολής κυρώσεων του άρθρου 260 ΣΛΕΕ στις προσφυγές επί παραβάσεως των Συνθηκών του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, ο μηχανισμός του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ για την προστασία των ενωσιακών αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ καθώς και στους μηχανισμούς πολυμερούς εποπτείας του άρθρου 121 ΣΛΕΕ και της δημοσιονομικής πειθαρχίας του άρθρου 126 ΣΛΕΕ, αναλυτικότερα βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 321-323

να εντοπιστούν στις επιμέρους εθνικές νομοθεσίες.⁹⁷ Περαιτέρω, το Δικαστήριο, διαφοροποιήθηκε ως προς τις εννοιολογικές προσεγγίσεις του για την ερμηνεία των οικονομικών ελευθεριών, αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στην κυκλοφορία των αγαθών από τη μία και των προσώπων από την άλλη.

Η ανεμπόδιστη ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, όπως καθιερωνόταν από το πρώην άρθρο 28 ΣυνθΕΚ και (νυν άρθρο 34 ΣΛΕΕ), ήδη από τις δεκαετίες του 1970 και 1980, θεωρούνταν ότι πρέπει να ερμηνεύεται ως μία όλως ευρεία απαγόρευση οποιωνδήποτε εθνικών μέτρων, περιοριστικών ή παρεμποδιστικών, έστω και δυνητικά, της εισαγωγής των αγαθών στις εθνικές αγορές των κρατών μελών της (τότε) Κοινότητας, χωρίς να ασκεί επιρροή το κατά πόσον τα εθνικά μέτρα επιβάλλονταν αδιακρίτως ή όχι στους οικονομικά δρώντες, εντός της οικείας εθνικής αγοράς. Εντάσσονταν δηλαδή και τα εθνικά μέτρα, που ενώ δεν επέβαλλαν διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, ωστόσο παρεμπόδιζαν την πραγμάτωση των ενδοκοινοτικών συναλλαγών.⁹⁸

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, δηλαδή η ελεύθερη εγκατάσταση και διακίνησή τους για την παροχή μισθωτής εργασίας ή υπηρεσιών, στην εθνική επικράτεια οποιουδήποτε κράτους μέλους, θεωρούνταν ότι επίσης πρέπει να ερμηνεύεται ως εκδήλωση της γενικής αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας,⁹⁹ η οποία ερμηνευόταν στενότερα σε σχέση με την ελευθερία διακίνησης των προϊόντων. Ειδικότερα, κατά την άποψη αυτή, οι θεμελιώδεις ελευθερίες κατ' αρχήν πρέπει να ερμηνεύονται ως απαγορεύσεις εθνικών μέτρων που επιβάλλουν διακρίσεις λόγω ιθαγένειας στους μετακινούμενους πολίτες, καλύπτοντας ωστόσο κατά περίπτωση και τα εθνικά μέτρα που αντιμετωπίζουν τους αλλοδαπούς ευρωπαίους πολίτες λιγότερο

⁹⁷βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 42

⁹⁸βλ. Κατσαγώνη Β., (2017), «Η εργασία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα:Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 7, υποσημ. 2

⁹⁹βλ. Κατσαγώνη σελ. 7 – 8, υποσημ. 3 με παραπομπή σε Oliver P. /Roth W.H (2004), The internal Market and the four Freedoms, C.M.L.R. σελ., 411, διαθέσιμο σε:

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=744091026082099005085005001119090014121049062052064082095002067119071020011103075099043060010011039008118088087087031121070006062000008059031122110095001120025107108002029042083080098076026110025085109119076026014126121078029094113071122069122029118120&EXT=pdf&INDEX=TRUE>

ευνοϊκά σε σχέση με τους ημεδαπούς.¹⁰⁰ Πλέον οι ερμηνευτικές προσεγγίσεις ως προς το πεδίο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου για την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και προσώπων παρουσιάζουν τάση σύγκλισης.¹⁰¹

Ωστόσο, η σημασία της διαφύλαξης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, είτε υπό την μία είτε υπό την άλλη προσέγγιση, εντοπίστηκε πολύ νωρίς από το Δικαστήριο, που μετ' επιτάσεως ανέδειξε αυτήν σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και κοινή αρχή των κρατών μελών.

2.2.1. Η νομολογιακή καθιέρωση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας σε γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου

Το Δικαστήριο, πολύ έγκαιρα, υπογράμμισε ότι η καθιερωμένη με το άρθρο 7 της Συνθήκης αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αποτελεί μέρος των «αρχών» της Κοινότητας, ο δε κανόνας της ίσης με τους ημεδαπούς μεταχείρισεως αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις νομικούς κανόνες της Κοινότητας.¹⁰²

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι μεταξύ των εννοιών της ισότητας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές και για το λόγο αυτό δεν θα πρέπει να συγχέονται μεθοδολογικά.¹⁰³ Η αρχή της ισότητας επιτάσσει την ίση μεταχείριση καταστάσεων που τελούν υπό ουσιωδώς όμοιες συνθήκες και την μη ίση μεταχείριση καταστάσεων που διαφέρουν μεταξύ τους κατά τα ουσιώδη στοιχεία τους και είναι ανόμοιες. Η αρχή της μη διάκρισης, αποκλείει

¹⁰⁰βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 8, υποσημ. 4

¹⁰¹βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 8 υποσημ. 5 με παραπομπή σε Tryfonidou A., (2010), Further steps on the road to convergence among the market freedoms, European Law Review, Vol. 35, No 1, σελ. 36

¹⁰²βλ. ΔΕΚ αποφ. 21.6.1974, υποθ. C-2/74, Jean Reyners κατά Βελγικού Κράτους, Συλλ. Νομολ. 1974, σελ. 00631, ECLI:EU:C:1974:68, σκ. 15 και 24, ΔΕΚ αποφ. 12.12.1974, υποθ. 36/74, Walrave και Koch κατά Association Union Cycliste Internationale κ.λπ., Συλλ. Νομολ. 1974 σελ. 01405, ECLI:EU:C:1974:140, σκ. 6

¹⁰³βλ. Κατσαγώνη, Β. ο.π. σελ. 9 υποσημ. 14 με παραπομπή σε Barnard C., (2001), The Changing Scope of the Fundamental Principle of Equallity, McGill Law Journal, σελ. 955 διαθέσιμο σε: https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2001CanLIIDocs39#!fragment/zoupio-Toc3Page24/BQCwhgziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbRABwEtsBaAfX2zgGYA_FMAc0IBMAFgCUAGmTZShCAEVEhXAE9oAcIvIhMLgTzFK9Zu26QAZTykAQioBKAUQAY9gGoBBAHIBhe2NJgAI2hSdherIA

απλά ένα κριτήριο διαφοροποίησης, εν προκειμένω την ιθαγένεια, που ως εκ τούτου καθίσταται αθέμιτο.¹⁰⁴

Στο κείμενο των Ιδρυτικών Συνθηκών, δεν περιλαμβανόταν αυτοτελής ρητή διατύπωση σχετικά με την ισότητα. Η αρχή της ισότητας απέρρευε από την απαγόρευση των διακρίσεων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών που συγκροτούσε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, από την απαγόρευση των διακρίσεων στην κοινή αγροτική πολιτική που συγκροτούσε την αρχή της μη διάκρισης μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών και από την απαγόρευση των διακρίσεων στην πολιτική των έμφυλων εργασιακών σχέσεων, που συγκροτούσε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω φύλου.¹⁰⁵

Το Δικαστήριο, το έτος 1977 και παρά την έλλειψη ρητής διάταξης σχετικά με την ισότητα στο κείμενα της Συνθήκης, αφορμώμενο από την απαγόρευση των διακρίσεων στον τομέα της γεωργίας, δηλαδή της μη διάκρισης των παραγωγών ή καταναλωτών της Κοινότητας και κάνοντας αναφορά σε μία από τις αποφάσεις που εκδόθηκαν λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της Κοινότητας,¹⁰⁶ προχώρησε στην αναγνώριση της αρχής της ισότητας ως μίας άγραφης, θεμελιώδους γενικής αρχής¹⁰⁷ του τότε κοινοτικού και ήδη ενωσιακού δικαίου, με την απόφασή του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C - 117/76 & 16/77 Ruckdeschel κλπ.¹⁰⁸ Αντίστοιχα στην υπόθεση C-125/77 για το συστατικό της Ισογλυκόζης,¹⁰⁹ έγινε δεκτό ότι απαγόρευση των διακρίσεων στον τομέα της γεωργικής πολιτικής αποτελεί ειδική

¹⁰⁴βλ. Κατσαγώνη, Β., ο.π., σελ. 10

¹⁰⁵βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 223

¹⁰⁶βλ. ΔΕΚ αποφ. 17.7.1963, υποθ. C-13/63, Ιταλία κατά Επιτροπής της ΕΟΚ, Συλλ. Νομολ. 1963, σελ. 00337, ECLI:EU:C:1963:20, σελ. 973, όπου το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο φορολογικής διαφοράς, συνιστάμενη σε παραβίαση της απαγόρευσης των διακρίσεων, έκανε δεκτό ότι «η ουσιαστική διάκριση συνίσταται είτε στη διαφορετική μεταχείριση αναλόγων καταστάσεων είτε στην όμοια μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων», συνδέοντας την παραβίαση απαγόρευσης διάκρισης με κριτήριο την ιθαγένεια, με την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης

¹⁰⁷ βλ. Κούρτης Ι., ο.π. σελ. 32, επίσης βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 119, υποσημ. 460

¹⁰⁸ΔΕΚ αποφ. 19.10.1977, υποθ. C- 117/76 και 17/77 συνεκδ. Albert Ruckdeschel & Co. και Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. κατά Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ; Diamalt AG κατά Hauptzollamt Itzehoe, Συλλ. Νομολ. 1977 σελ. 01753, ECLI:EU:C:1977:160, σκ. 2 γ, σελ. 1763, σκ. 7 του διατακτικού της, σελ. 1769

¹⁰⁹βλ. ΔΕΚ αποφ. 25.10.1978, υποθ. C-125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV και De Verenigde Zetmeelbedrijven "De Bijenkorf" BV κατά Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, 7, Συλλ. Νομολ. 1978, σελ. 01991, ECLI:EU:C:1978:187

έκφανση της γενικής αρχής της ισότητας, η οποία ανήκει στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, τις οποίες το Δικαστήριο πρέπει να προστατεύει, κατά την εφαρμογή της Συνθήκης.¹¹⁰

Συνακόλουθα, η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αναδείχθηκε νομολογιακά ως μία γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου που συνιστά ειδικότερη έκφανση της αρχής της ισότητας, η οποία συγκεκριμενοποιείται σε επιμέρους ζητήματα από τις διατάξεις για τις ενωσιακές οικονομικές ελευθερίες¹¹¹ και η οποία θα πρέπει να τηρείται για την υλοποίηση των στόχων των Συνθηκών.¹¹²

Περαιτέρω, με την νομολογία Hochstrass,¹¹³ η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως ειδική έκφανση της αρχής της ισότητας, που συνιστά θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης θεωρήθηκε ως γενική αρχή που θα πρέπει να τηρείται.¹¹⁴

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, προσδιορίζεται ως ειδική έκφανση της αρχής της ισότητας, εκ του γεγονότος ότι περιορίζεται στις διακρίσεις

¹¹⁰βλ. C-125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV κ.λπ. κατά Hoofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten.... σκ. 26: «*The prohibition of discrimination laid down in the above-mentioned provision is merely a specific nunciation of the general principle of equality which is one of the fundamental principles of Community law*»

¹¹¹βλ. ΔΕΚ αποφ. 12.12.1974, υποθ. C - 36/74, Walrave και Koch κατά Association Union Cycliste Internationale κ.λπ., Συλλ. Νομολ. 1974 σελ. 01405, ECLI:EU:C:1974:140 σκ. 6, όπου έγινε δεκτό ότι οι ειδικές διατάξεις της Συνθήκης για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας για την παροχή μισθωτής εργασίας ή υπηρεσιών υλοποιούν το γενικό κανόνα της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, συνιστώντας μία ειδική επί μέρους εξειδίκευσή της για τα ζητήματα αυτά

¹¹²βλ. Κούρτης Ι., ο.π. σελ. 34

¹¹³ΔΕΚ. αποφ. 16.10.1980, υποθ. C- 147/79, René Hochstrass, Συλλ. Νομολ., 1980 σελ 3005, ECLI:EU:C:1980:238

¹¹⁴βλ. C- 147/79, Hochstrass,...σελ. 3011 «*That principle, laid down by Article 7 of the EEC Treaty and reflected in Article 27 of the Staff Regulations, is also a general principle and should, therefore, be observed in all Community measures*», βλ. επίσης συναφώς μεταξύ άλλων, ΔΕΚ αποφ. 8.10.1980, C-810/79, Peter Überschär κατά Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Συλλ.. Νομολ. 1980, σελ. 02747, ECLI:EU:C:1980:228, σκ. 16, και ΔΕΚ αποφ. 19.3.2002, υποθ. C-224/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I-2965, ECLI:EU:C:2002:185, σκ. 14

μεταξύ των ενωσιακών αλλοδαπών και ημεδαπών και δεν καταλαμβάνει τις διακρίσεις μεταξύ ενωσιακών αλλοδαπών και υπηκόων τρίτων χωρών.¹¹⁵

Η νομολογία ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων επιβάλλει να μην αντιμετωπίζονται παρόμοιες καταστάσεις κατά τρόπο διαφορετικό και να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικές καταστάσεις καθ' όμοιο τρόπο, εκτός εάν μια τέτοια αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικώς, δηλαδή ότι από την απαγόρευση των διακρίσεων απορρέει μία επιταγή για ίση μεταχείριση, κατέστη πάγια.¹¹⁶

Το Δικαστήριο, περαιτέρω ανέδειξε και την αναγκαιότητα της αποτελεσματικής εφαρμογής της αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας για την πραγμάτωση των οικονομικών ελευθεριών.

Στην απόφαση Gül¹¹⁷ ο/η κοινοτικός δικαστής επεσήμανε ότι:

«για να είναι δυνατή η άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας υπό αντικειμενικές συνθήκες ελευθερίας και αξιοπρέπειας, σύμφωνα με τα όσα αναφέρουν οι αιτιολογικές σκέψεις του Κανονισμού 1612/68 απαιτείται να εξασφαλιστεί «πραγματικά και νομικά», η ισότητα μεταχειρίσεως [...]. Επιπλέον, η ίδια η έννοια της ίσης μεταχείρισης προϋποθέτει όχι μόνο ότι ισχύουν για τους ημεδαπούς και τους αλλοδαπούς οι αυτές νομοθετικής φύσεως διατάξεις, αλλά επιπλέον ότι οι τελευταίες εφαρμόζονται στις δύο αυτές κατηγορίες προσώπων με τον ίδιο τρόπο».

Σε αυτή την απόφαση επισημάνθηκαν δύο σημαντικά στοιχεία σχετικά με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας: αφενός ότι αποτελεί συστατικό στοιχείο νομικής κατοχύρωσης, καθώς και πραγματικής άσκησης οποιουδήποτε δικαιώματος ή οικονομικής ελευθερίας και αφετέρου ότι η υποχρέωση

¹¹⁵βλ. Παπαγιάννης Δ. ο.π., σελ. 115, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 4.6.2009, συνεκδ. υποθ. C-22/08 & C-23/08, Athanasios Vatsouras και Josif Koupatantze κατά Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, Συλλ. Νομολ. 2009, σελ. I-04585, ECLI:EU:C:2009:344

¹¹⁶βλ. ενδεικτ. ΔΕΚ αποφ. 13.12.1984, υποθ. C-106/83, Sermide SpA κατά Cassa conguaglio zucchero και άλλων, Συλλ. Νομολ. 1984, σελ. 4209, ECLI:EU:C:1984:394, σκ. 28, ΔΕΚ αποφ. 18.5.1994, υποθ. C-309/89, Codoraiu κατά Συμβουλίου, Συλλ. Νομολ. 1994, σελ. 1-1853, ECLI:EU:C:1994:197 σκ. 26, ΔΕΚ αποφ. της 29.6.1995, υποθ. C-56/94, SCAC Srl κατά Associazione dei Produttori Ortofrutticoli, Συλλ. Νομολ. 1995, σελ. I-1769, ECLI:EU:C:1995:209, σκ. 27, ΔΕΚ αποφ. 17.7.1997, υποθ. C-354/95, The Queen κατά Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union κ.λπ., Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-4559, ECLI:EU:C:1997:379, σκ. 61

¹¹⁷βλ. ΔΕΚ. αποφ. 7.5.1986, υποθ. C-131/85, Gül κατά Regierungspräsident Düsseldorf, Συλλ. Νομολ. 1986, σελ. 1573, ECLI:EU:C:1986:200, σκ. 25

τήρησης της συγκεκριμένης αρχής, υφίσταται τόσο κατά την διατύπωση του προς έκδοση νόμου, όσο και κατά τον τρόπο της πρακτικής εφαρμογής του και επί των πραγματικά επερχόμενων αποτελεσμάτων.¹¹⁸

Συμπερασματικά, η νομολογία του Δικαστηρίου, αναγνώρισε την απορρέουσα από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας επιταγή της ίσης μεταχείρισης, ως εξειδικευμένη διατύπωση της γενικότερης αρχής της ισότητας η οποία αποτελεί κανόνα που διέπει την άσκηση της ενωσιακής και κρατικής πολιτικής. Κατά το Δικαστήριο, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως συνιστά έννοια του δικαίου της Ένωσης,¹¹⁹ εντασσόμενη στις βασικότερες γενικές αρχές δικαίου της Ένωσης,¹²⁰ που κυριαρχεί και διέπει ολόκληρο το ενωσιακό οικοδόμημα.¹²¹ Έτσι, η αρχή αυτή εφαρμόζεται στην μεταχείριση των κρατών μελών,¹²² στην μεταχείριση των διαφόρων επαγγελματικών τάξεων, στην μεταχείριση των υπαλλήλων της Ένωσης,¹²³ στην μεταχείριση των θρησκευτικών δογμάτων,¹²⁴ στην μεταχείριση των πολιτών της Ένωσης σε θέματα φορολογικά,¹²⁵ κοινωνικά κλπ.¹²⁶

Περαιτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο επισημαίνει, πως η αρχή της ισότητας, πρέπει να συμβαδίζει με την αρχή της νομιμότητας, υπό την έννοια, ότι κανείς δεν νομιμοποιείται να απαιτεί μεταχείριση ίδια με κάποια άλλη περίπτωση,

¹¹⁸βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 237

¹¹⁹βλ. ΔΕΕ αποφ. 6.10.2011, υποθ. C-506/10, Rico Graf και Rudolf Engel κατά Landratsamt Waldshut, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-09345, EU:C:2011:643, σκ. 26, ΔΕΕ αποφ. 21.9.2016, υποθ. C-478/15, Peter Radgen και Lilian Radgen κατά Finanzamt Ettlingen, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:705, σκ. 47

¹²⁰βλ. Κανελλόπουλος Π., (2003), Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση της συνθήκη της Νίκαιας, Αθήνα – Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλας, σελ. 291

¹²¹βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), ο.π., σελ. 320

¹²²βλ. ΔΕΕ αποφ. 26.6.2012, υποθ. C-336/09, Δημοκρατία της Πολωνίας κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:386, σκ.36

¹²³βλ. ΔΕΚ αποφ. 7.6.1972, υποθ. C-20/71, Luisa Bertoni, σύζυγος Sereno Sabbatini, κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλ. Νομολ. 1972, σελ. 00345, ECLI:EU:C:1972:48, όπου θιγόταν το ειδικότερο ζήτημα της ισότητας των φύλων

¹²⁴βλ. ΔΕΚ αποφ. 27.10.1976, υποθ. C-130/75, Vivien Prais κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. Νομολ. 1976, σελ. 01589, ECLI:EU:C:1976:142

¹²⁵βλ. ΔΕΚ αποφ. 27.11.1980, συνεκδ. υποθ. C- 81,82 & 146/79, Denise Sorasio-Allo, Cecilia Aimo-Campogrande, Alain-Pierre Allo κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. Νομολ. 1980, σελ. 03557, ECLI:EU:C:1980:270, για το ειδικότερο ζήτημα των υπαλλήλων των κοινοτήτων

¹²⁶βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), ο.π., σελ. 321

όταν η τελευταία ερείδεται σε παράνομη πράξη, θεσπισθείσα εις όφελος άλλου προσώπου.¹²⁷ Τέλος, η παραβίαση της αρχής της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, στοιχειοθετεί λόγο ακύρωσης των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ακολούθως προς το άρθρο 263 ΣΛΕΕ.¹²⁸

2.2.2. Η νομολογιακή καθιέρωση της απαγόρευσης των περιορισμών

Το Δικαστήριο, διέγνωσε νωρίς ότι υπάρχουν εθνικές ρυθμίσεις, που ενώ εφαρμόζονται αδιακρίτως, μεταχειρίζονται δηλαδή τους ημεδαπούς σε σχέση με τους πολίτες άλλου κράτους μέλους ή το εισαγόμενο προϊόν σε σχέση με το εγχώριο, με τον ίδιο τρόπο, ωστόσο θέτουν σε δυσμενέστερη θέση το εισαγόμενο προϊόν ή τον ενωσιακό πολίτη ή ενδεχομένως καθιστούν αδύνατη την απόλαυση της σχετικής θεμελιώδους ελευθερίας.¹²⁹

Το Δικαστήριο, κάνοντας χρήση της ερμηνευτικής αρχής του *effet utile* (χρησίμου αποτελέσματος) και της τελολογικής ερμηνείας, πέρασε από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, στην αρχή της απαγόρευσης των περιορισμών διαπιστώνοντας την ύπαρξη συγκαλλυμένης διακριτικής μεταχείρισης στην επιβολή τους, που αποστερεί την πρακτική αποτελεσματικότητα των θεμελιωδών ελευθεριών.¹³⁰

Αυτή η προσέγγιση, πραγματοποιήθηκε προοδευτικά.

Μία πρώτη σημαντική απόφαση που εκδόθηκε ήταν στην ποινική υπόθεση *Dassonville*,¹³¹ όπου το Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι οποιαδήποτε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών, ικανή να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο, μπορεί να υπαχθεί στην έννοια του μέτρου που επιφέρει αποτέλεσμα ισοδύναμο προς ποσοτικό περιορισμό.¹³² Ειδικότερα στη νομολογία

¹²⁷idem, βλ. επίσης ΔΕΚ αποφ. 4.7.1985, υποθ. C-134/84, Calvin E. Williams κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. Νομολ. 1985, σελ. 2225, ECLI:EU:C:1985:297

¹²⁸βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), ο.π., σελ. 321· για τους λόγους ακυρώσεως που δύνανται να προβληθούν με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 369

¹²⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 411

¹³⁰βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 412

¹³¹βλ. ΔΕΚ αποφ. 11.7.1974, υποθ. C-8/74, Procureur du Roi κατά Benoît και Gustave Dassonville, Συλλ. Νομολ. 1974, σελ. 00837, ECLI:EU:C:1974:82

¹³²οι ποσοτικοί περιορισμοί απαγορεύονται, τόσο επί των εισαγωγών (νυν άρθρο 34 ΣΛΕΕ) όσο και επί των εξαγωγών (νυν άρθρο 35 ΣΛΕΕ), βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 447

αυτή, προσδιορίστηκε ότι ένα έθνικό μέτρο, θεωρείται ως ισοδύναμο με περιορισμό όταν επιφυλάσσει δυσμενή διακριτική μεταχείριση του εισαγόμενου προϊόντος.

Περαιτέρω, στη νομολογία Cassis de Dijon,¹³³ που αφορούσε την απαγόρευση από τις γερμανικές τελωνειακές αρχές στην εταιρεία Rewe, της εισαγωγής του γαλλικού λικέρ Cassis de Dijon, εν όψει εθνικής νομοθεσίας που καθόριζε ότι τα liqueurs από χυμούς φρούτων, έπρεπε να έχουν αλκοολική τιμή 25% ώστε να είναι δυνατή η διάθεσή τους στην γερμανική αγορά ενώ η τιμή του εν λόγω προϊόντος κυμαινόταν μεταξύ 15% και 20% και ως εκ τούτου μη επιτρεπτή, το Δικαστήριο εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας, έκρινε ότι όταν ο περιορισμός της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων είναι δυσανάλογος σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή όταν ο εν λόγω σκοπός θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη χρήση άλλου μέσου που θα περιόριζε λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (αρχή αναλογικότητας), ο επιβληθείς περιορισμός υπάγεται στην έννοια του «μέτρου ισοδύναμου αποτελέσματος» προς περιορισμό¹³⁴ και ως εκ τούτου, συνιστά δυσμενή διακριτική μεταχείριση.

Μία πολύ σημαντική απόφαση ωστόσο, καθοριστικής σημασίας για τη διαμόρφωση του περιεχομένου του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (45 ΣΛΕΕ), δεδομένου μάλιστα ότι έγινε δεκτή και η ανάπτυξη τριτενέργειας της συγκεκριμένης θεμελιώδους ελευθερίας, έναντι όχι μόνο των κρατών μελών, αλλά και των ιδιωτών όταν τελούν σε σχέση εξουσίας προς τους διακινούμενους ενωσιακούς πολίτες,¹³⁵ ήταν η απόφαση Bossman,¹³⁶ η οποία αφορούσε τους κανόνες μεταγραφής των ποδοσφαιριστών στο Βέλγιο.

Σύμφωνα με τους κανόνες του βελγικού εθνικού δικαίου, οι οποίοι ήταν σύμφωνοι με τους σχετικούς κανόνες της UEFA και της FIFA, ένας ποδοσφαιρικός σύλλογος που θέλει να απασχολήσει έναν ποδοσφαιριστή, θα πρέπει να καταβάλλει ένα ορισμένο ποσό ως αποζημίωση μεταγραφής, προώθησης ή κατάρτισης στον

¹³³βλ. ΔΕΚ αποφ. 20.2.1979, υποθ. C- 120/78, Rewe-Zentral AG κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Συλλ. Νομολ. 1979 σελ. 649, ECLI:EU:C:1979:42

¹³⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 449

¹³⁵βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 416

¹³⁶βλ. ΔΕΚ αποφ. 15.12.1995, υποθ. C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL κατά Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA κατά Jean-Marc Bosman και λοιπών και Union des associations européennes de football (UEFA) κατά Jean-Marc Bosman, Συλλ. Νομολ. 1995, σελ. I-4921, ECLI:EU:C:1995:463

ποδοσφαιρικό σύλλογο που ανήκε προηγουμένως. Οι κανόνες αυτοί, εφαρμόζονταν ανεξάρτητα από την ιθαγένεια του αθλητή και ανεξάρτητα από το εάν η μετακίνηση θα γινόταν μεταξύ ποδοσφαιρικών συλλόγων εντός του ίδιου κράτους μέλους ή μεταξύ διαφορετικών κρατών μελών.

Ο κ. Bosman, ήταν Βέλγος ποδοσφαιριστής που πέτυχε μεταγραφή από τον ποδοσφαιρικό σύλλογο του Βελγίου στον οποίο ανήκε, σε έναν άλλο ποδοσφαιρικό σύλλογο, στη Γαλλία. Η μετακίνησή του αυτή παρεμποδίστηκε, γιατί ο ποδοσφαιρικός σύλλογος του Βελγίου, αρνήθηκε να καταβάλλει την αποζημίωση μεταγραφής που απαιτούσε το καταστατικό του γαλλικού ποδοσφαιρικού συλλόγου. Ο κ. Bosman, αμφισβήτησε τους κανόνες σχετικά με τις μεταγραφές στο ποδοσφαίρο, που καθιστούσαν εφικτό για τους ποδοσφαιρικούς συλλόγους να περιορίζουν τις μετακινήσεις των παικτών μετά τη λήξη του συμβολαίου τους, με την μη αποστολή του διεθνούς πιστοποιητικού μεταγραφής, θεωρώντας ότι αντιβαίνουν τις απαιτήσεις του άρθρου 45 ΣΛΕΕ. Το Εφετείο της Λιέγης, όπου εισήχθη η υπόθεση μετά από πολυετή δικαστικό αγώνα, αιτήθηκε με προδικαστική παραπομπή από το Δικαστήριο, να αποφασίσει κατά πόσο τα άρθρα 48 (νυν άρθρο 45 ΣΛΕΕ), 85 και 86 της ΣΕΟΚ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν την εφαρμογή κανόνων θεσπισθέντων από τις αθλητικές ομοσπονδίες, που προβλέπουν ότι ο επαγγελματίας ποδοσφαιριστής με ιθαγένεια κράτους μέλους, δεν μπορεί κατά τη λήξη της ισχύος του συμβολαίου του με ένα σύλλογο, να απασχοληθεί σε σύλλογο άλλου κράτους μέλους, εάν δεν καταβάλλει στον προηγούμενο σύλλογο αποζημίωση μεταγραφής, κατάρτισης ή προώθησης.

Το Δικαστήριο, επί του σχετικού ερωτήματος, απάντησε ότι το σύνολο των διατάξεων της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αποκλείει μέτρα, που θα μπορούσαν να αποβούν δυσμενή για τους πολίτες της Ένωσης, που επιθυμούν να μετακινηθούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Βάσει αυτού του θεσμικού πλαισίου, οι πολίτες των κρατών μελών, έχουν το δικαίωμα να αποχωρούν από τη χώρα καταγωγής τους και να μεταβαίνουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, προκειμένου να διαμείνουν και να ασκήσουν εκεί οικονομική δραστηριότητα. Επομένως, διατάξεις εσωτερικού δικαίου που εμποδίζουν ή αποθαρρύνουν πολίτη κράτους μέλους, να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμά του για ελεύθερη κυκλοφορία, συνιστούν εμπόδια για την άσκηση αυτής της ελευθερίας, ενώ το γεγονός ότι εφαρμόζονται ανεξαρτήτως της ιθαγένειας των ενδιαφερομένων εργαζομένων, δεν

αναιρεί το παραπάνω συμπέρασμα.¹³⁷ Κατά συνέπεια οι κανόνες περί μεταγραφών, παρόλο που εφαρμόζονται σε μεταγραφές μεταξύ συλλόγων που ανήκουν σε διαφορετικές εθνικές ομοσπονδίες εντός του ίδιου κράτους μέλους και είναι ανάλογοι εκείνων που ρυθμίζουν τις μεταγραφές μεταξύ συλλόγων που ανήκουν στην ίδια εθνική ομοσπονδία,¹³⁸ ωστόσο, επειδή ρυθμίζουν άμεσα την πρόσβαση των παικτών στην αγορά εργασίας άλλων κρατών μελών¹³⁹ είναι εν τέλει πρόσφοροι να παρακωλύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, δεδομένου ότι:

«οι κανόνες αυτοί μπορούν να περιορίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία παικτών που επιθυμούν να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους σε άλλο κράτος μέλος, παρακωλύοντάς τους ή αποθαρρύνοντάς τους να εγκαταλείψουν το σύλλογο στον οποίο ανήκουν, έστω και μετά τη λήξη της ισχύος των συμβάσεων εργασίας που τους συνδέουν με τους συλλόγους αυτούς».¹⁴⁰

Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη νομολογιακή παραδοχή, το (νυν) άρθρο 45 ΣΛΕΕ, δεν απαγορεύει μόνο κάθε διάκριση άμεση ή έμμεση, που στηρίζεται στην ιθαγένεια, αλλά και τις διατάξεις εσωτερικού δικαίου, που παρόλο που εφαρμόζονται ανεξαρτήτως της ιθαγένειας, ωστόσο συνεπάγονται περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των διακινούμενων εργαζομένων. Η έννοια δε του περιορισμού, προσδιορίστηκε περαιτέρω από τον ενωσιακό δικαστή στην υπόθεση Gebhard,¹⁴¹ ως «κάθε εθνικό μέτρο που εμποδίζει την άσκηση των ελευθεριών που διασφαλίζονται από τη Συνθήκη ή καθιστούν την άσκησή τους λιγότερο ελκυστική».

Η ερμηνευτική εκδοχή που υιοθετήθηκε από το Δικαστήριο στη νομολογία Bosman, η οποία ακολούθησε τη φιλοσοφία της Cassis de Dijon, συνδυάστηκε και με τον έλεγχο των δημοσίων συμφερόντων των κρατών μελών που δικαιολογεί την επιβολή της εθνικής ρύθμισης και τον έλεγχο αναλογικότητας της εκάστοτε εθνικής

¹³⁷βλ. C-415/93 Bosman... σκ. 95, 96

¹³⁸βλ. C-415/93 Bosman...σκ. 22

¹³⁹βλ. C-415/93 Bosman... σκ. 95, 96

¹⁴⁰βλ. C-415/93 Bosman... σκ. 99

¹⁴¹ΔΕΚ αποφ. 30.11.1995, υποθ. C-55/94, Reinhard Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Συλλ. Νομολ. 1995, σελ. I-04165, ECLI:EU:C:1995:411, βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ., 412

ρύθμισης του κράτους μέλους υποδοχής και κατέστη η κρατούσα ως προς το θέμα αυτό.¹⁴²

Ωστόσο, το Δικαστήριο, σε υπόθεση σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (45 παρ. 2 ΣΛΕΕ), περιέστειλε το εύρος της έννοιας, ώστε να μην υπάγεται κάθε αδιακρίτως εφαρμοζόμενο εθνικό μέτρο στην έννοια του περιορισμού της ελεύθερης κινητικότητας των εργαζομένων και δέχτηκε ότι αυτά πρέπει να αποτελούν άμεση προϋπόθεση της πρόσβασης των εργαζομένων στην αγορά εργασίας και όχι έμμεσα ή τυχαία αποτελέσματα αυτών.¹⁴³

Συμπερασματικά, το Δικαστήριο, προχώρησε πέραν της διάγνωσης της ύπαρξης άμεσης ή έμμεσης διάκρισης, δεχόμενο ότι τα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα εθνικά μέτρα, που θέτουν εμπόδια ή περιορίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση κάποιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, αντιτίθενται προς τις σχετικές με την κινητικότητα διατάξεις της Συνθήκης και ως εκ τούτου απαγορεύονται. Ενώ, λοιπόν, η απαγόρευση των διακρίσεων έχει σχέση με κάθε δυσμενέστερη μεταχείριση λόγω εθνικότητας των προϊόντων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, η απαγόρευση των περιορισμών πρόσβασης στην αγορά προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις περιπτώσεις εκείνες, όπου ενώ το εθνικό μέτρο εφαρμόζεται αδιακρίτως και οι δέκτες της υποχρέωσης που επιβάλλει έχουν ενιαία μεταχείριση ανεξάρτητα από την εθνικότητα, ωστόσο εν τοις πράγμασι δύναται να πλήξει τα εισαγόμενα προϊόντα ή

¹⁴²βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 17 υποσημ. 48 με παραπομπή σε Connor T., (2010), *Goods, Persons, Services and Capital in the European Union: Jurisprudential Routes to Free Movement*, *German Law Journal* σελ. 177, καθώς και Αργυρός, Γ., (2015), *Δίκαιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες*, σελ. 23, [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα:Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, διαθέσιμο σε: <http://hdl.handle.net/11419/4169>, σελ. 93· επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 26.1.1999, υποθ. C-18/95, F.C. Terhoeve κατά Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland, Συλλ. Νομολ. 1999, σελ. I-345, ECLI:EU:C:1999:22, ΔΕΚ αποφ. 15.9.2005, υποθ. C-464/02, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-7929, ECLI:EU:C:2005:546, ΔΕΚ αποφ. 17.3.2005, υποθ. C-109/04, Kranemann, Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-2421, ECLI:EU:C:2005:187, ΔΕΚ αποφ. 11.1.2007, υποθ. C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH κατά Bundesagentur für Arbeit, Συλλ. Νομολ. 2007, σελ. I-181, ECLI:EU:C:2007:16, ΔΕΕ αποφ. 10.3.2011, υποθ. C- 379/09, Maurits Casteels κατά British Airways plc, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-1379, ECLI:EU:C:2011:131

¹⁴³βλ. ΔΕΚ αποφ. 27.1.1998, υποθ. C-190/98, Volker Graf κατά Filzmoser Maschinenbau GmbH, Συλλ. Νομολ. 2000, σελ. I-493, ECLI:EU:C:2000:49

τους ενωσιακούς αλλοδαπούς, περιορίζοντας την πρόσβασή τους στην αγορά ενός κράτους-μέλους.¹⁴⁴

Επισημαίνεται ωστόσο ότι η ευρύτατη υπαγωγή αποτελεσμάτων εθνικών διατάξεων στην έννοια του απαγορευμένου εθνικού περιορισμού δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συνάδουσα με την αρχή της επικουρικότητας, καθώς συρρικνώνει σε επικίνδυνο βαθμό την εθνική αρμοδιότητα.¹⁴⁵

3. Το περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ

Η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, αποτελεί μία θεμελιώδη αρχή που συνιστά κριτήριο ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου, στο κανονιστικό πλαίσιο της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.¹⁴⁶

3.1. Η επιταγή για ίση μεταχείριση

Στο πεδίο των οικονομικών ελευθεριών, η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας όπως περιλαμβάνεται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 18 ΣΛΕΕ και εξειδικευόμενη στη διάταξη του άρθρου 45 παρ. 2 ΣΛΕΕ, εξαγγέλλεται ως θεμέλιο¹⁴⁷ της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων ορίζοντας ότι «2. η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, μεταξύ των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών». Επομένως η ελεύθερη κυκλοφορία, προσδιορίζεται ως «κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας». Σχηματίζεται έτσι μία βασική αρχή, η οποία διέπει τη λειτουργία των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών, και όχι μόνο την κυκλοφορία των εργαζομένων,¹⁴⁸ στόχος της οποίας είναι η καθιέρωση και η διασφάλιση της βασικής αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτών της Ένωσης με τους ημεδαπούς συγκεκριμένου κράτους μέλους.¹⁴⁹

Η αρχή αυτή περιέχει επιταγή για ίση μεταχείριση - η οποία υπό αρνητική διατύπωση ορίζεται ως απαγόρευση των διακρίσεων - μεταξύ ενωσιακών και

¹⁴⁴βλ. Αργυρός, Γ. (2015), ο.π., σελ. 23

¹⁴⁵βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 414

¹⁴⁶βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 236

¹⁴⁷βλ. Καλαβρός Γ. & Γεωργόπουλος Θ.Γ., (2013), Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, τ. ΙΙ, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.51

¹⁴⁸βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 410

¹⁴⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 411

αλλοδαπών προϊόντων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων στο κράτος μέλος υποδοχής με εκείνη των εγχώριων προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίων και αποβλέπει στην επίτευξη της ανταγωνιστικής ισότητας για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εγγυάται ότι ο πολίτης της Ένωσης είτε υπό την ιδιότητα του μισθωτού εργαζόμενου, είτε υπό την ιδιότητα του ελεύθερου επαγγελματία, είτε υπό την ιδιότητα του επενδυτή ή του παρόχου υπηρεσιών, κατά την μετάβασή του σε μία άλλη χώρα, θα αντιμετωπιστεί όπως οι ημεδαποί. Η ίδια εγγύηση παρέχεται και για τα εγχώρια προϊόντα κατά την μεταφορά τους σε άλλη χώρα μέλος.¹⁵⁰

Αυτή η απαγόρευση των διακρίσεων συνιστά τον θεμελιώδη λίθο των τεσσάρων οικονομικών ελευθεριών και τη βασική αρχή της εσωτερικής αγοράς.

Στο πεδίο της επίκλησής της ως ένα αυτόνομο¹⁵¹ ειδικώς κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα,¹⁵² το οποίο κατοχυρώνεται και στις διατάξεις των άρθρων 20 και 21 ΧΘΔΕΕ, η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως ειδικότερη έκφανση της ενωσιακής αρχής της ισότητας, αποσκοπεί στην κατάργηση των διακρίσεων μεταξύ των υπηκόων των διαφόρων κρατών μελών¹⁵³ και επιβάλλει την ίση μεταχείριση μεταξύ ενωσιακών αλλοδαπών και ημεδαπών, όχι μόνο για τους σκοπούς της εσωτερικής αγοράς, αλλά εντός του συνολικού πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών.¹⁵⁴

3.2. Ορισμός και είδη διακρίσεων

Όπως ισχύει και με τη γενική αρχή της ισότητας, διάκριση υπάρχει όταν δύο ίδιες καταστάσεις τυγχάνουν διαφορετικής μεταχείρισης με αποτέλεσμα ο θιγόμενος να περιιάγεται σε μειονεκτική θέση ή να υφίσταται ζημία. Το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, απαγορεύει ρητά τις διακρίσεις που θεμελιώνονται στην ιθαγένεια, καθιστώντας την ρητά κριτήριο διαφοροποίησης της μεταχείρισης. Ωστόσο από τη διατύπωση του άρθρου αλλά και από τη νομολογία, προκύπτει ότι δεν απαγορεύονται μόνο οι διακρίσεις που συνδέονται ευθέως με την ιθαγένεια (άμεση διάκριση), αλλά και οι έμμεσες ή συγκεκριμένες διακρίσεις, οι οποίες βασίζονται σε κριτήριο

¹⁵⁰idem

¹⁵¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 238

¹⁵²βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 104

¹⁵³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 223

¹⁵⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 114

διαφορετικό από την ιθαγένεια, εισάγουν ωστόσο εκ του αποτελέσματος διάκριση συνδεδεμένη με την ιθαγένεια.¹⁵⁵

Ως προς τον προσδιορισμό του προς σύγκριση προσώπου, αυτό δεν είναι απαραίτητο να βρίσκεται στην ίδια χρονική στιγμή σε ουσιωδώς όμοια κατάσταση και να τυγχάνει ευνοϊκότερης μεταχείρισης, καθώς μπορεί να είχε βρεθεί στο παρελθόν σε αυτή την κατάσταση και να έτυχε ευνοϊκής μεταχείρισης ή μπορεί να είναι δυνατή σε υποθετική περίπτωση η ευνοϊκότερη μεταχείριση ενός προσώπου από ένα άλλο, εάν θα τελούσε σε αντίστοιχες συνθήκες.¹⁵⁶

Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο, θέτει και άλλα κριτήρια, των οποίων η πλήρωση είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της διάκρισης κατά την έννοια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Κατ' αρχήν η διάκριση, πρέπει να αποτελεί αποτέλεσμα ανθρώπινης ενέργειας ή παράλειψης και όχι φυσικού φαινομένου.¹⁵⁷ Περαιτέρω, πρέπει να οφείλεται σε πράξεις ή παραλείψεις κράτους μέλους, όταν εξετάζεται ως προς το κάθετο αποτέλεσμα που αναπτύσσει, και όχι σε διαφορετικές ρυθμίσεις μεταξύ των κρατών μελών.¹⁵⁸ Το σημαντικότερο κριτήριο ωστόσο, για τη θεμελίωση διάκρισης υπό την έννοια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, εντοπίστηκε από το Δικαστήριο στο διασυνοριακό χαρακτήρα της υπόθεσης.¹⁵⁹ Συνεπώς, σε περίπτωση που η διακρίνουσα συμπεριφορά καταλαμβάνει περιστατικά που αφορούν αποκλειστικά την εσωτερική κατάσταση ενός κράτους μέλους, δεν θα υπάρχει διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, το κριτήριο αυτό σχετικοποιήθηκε ως ένα βαθμό, υπό το φως της παράλληλης εφαρμογής των διατάξεων για την ιθαγένεια της Ένωσης.¹⁶⁰

¹⁵⁵βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 401

¹⁵⁶βλ. Αργυρός Γ., (2005), *Ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στο επάγγελμα*, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τ. 64, τευχ. 12, σελ. 691

¹⁵⁷βλ. ΔΕΚ αποφ. 18.3.1980, υποθ. C-52/79, Procureur du Roi κατά Marc J.V.C. Debaune και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1980, σελ. 00833, ECLI:EU:C:1980:83, σκ. 20-22

¹⁵⁸βλ. ΔΕΚ αποφ. 28.6.1978, υποθ. C-1/78, Kenny κατά Insurance Officer, Συλλ. Νομολ. 1978, σελ. 01489, ECLI:EU:C:1978:140, σκ. 18

¹⁵⁹βλ. ΔΕΚ αποφ. 5.6.1997, υποθ. C-64/96 Land Nordrhein -Westfalen κατά Kari Uecker και Vera Jacquet κατά Land Nordrhein-Westfalen, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-03171, ECLI:EU:C:1997:285, σκ. 23

¹⁶⁰βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 221, επίσης βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 401, καθώς και κατωτ. κεφ. 5.1.4.

3.2.1. Άμεσες και Έμμεσες Διακρίσεις

Άμεση διάκριση συντρέχει σε κάθε περίπτωση που επιφυλάσσεται δυσμενέστερη μεταχείριση σε αλλοδαπό σε σχέση με ημεδαπό.¹⁶¹ Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι συνιστά άμεσα διάκριση η εκ μέρους κράτους μέλους επιβολή υποχρέωσης για τους υπηκόους και τα νομικά πρόσωπα άλλου κράτους μέλους, εφόσον δεν έχουν κατοικία ή έδρα εντός του πρώτου κράτους, σε εγγυοδοσία για τα δικαστικά έξοδα, όταν επιθυμούν την άσκηση ενδίκου βοηθήματος κατά υπηκόου του πρώτου κράτους μέλους ή κατά εταιρείας, που έχει την έδρα της εντός του κράτους αυτού, τουτέστι όπου προϋποτίθεται η εμπλοκή ημεδαπού προκειμένου να αναγνωρίζονται δικαιώματα σε αλλοδαπό.¹⁶² Ως εκ τούτου, αν εθνικοί κανόνες ή πρακτικές θέτουν ρητά τους πολίτες, τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες άλλων κρατών σε μειονεκτική θέση, για λόγους εθνικότητας ή προέλευσης, συντρέχει περίπτωση άμεσης διακριτικής μεταχείρισης.

Έμμεση διάκριση ή συγκαλυμμένη διάκριση συντρέχει σε περίπτωση που εισάγεται διαφορετική αντιμετώπιση καταστάσεων, λόγω κριτηρίου διαφορετικού κατ' αρχήν από την ιθαγένεια, το οποίο ωστόσο εκ του αποτελέσματος, οδηγεί σε διάκριση ακριβώς λόγω ιθαγένειας, ασύμβατη με το ενωσιακό δίκαιο, αφού τελείται παραβίαση της ουσίας των διατάξεων περί ισότητας.¹⁶³

Στην υπόθεση Sotgiu,¹⁶⁴ αναφορικά με την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων¹⁶⁵ το Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι οι κανόνες περί ίσης μεταχείρισης, που περιλαμβάνονται τόσο στη Συνθήκη όσο και στο άρθρο 7 του Κανονισμού 1612/68,¹⁶⁶ απαγορεύουν όχι μόνο τις εμφανείς διακρίσεις λόγω

¹⁶¹βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ αποφ. 29.6.1996, υποθ. C – 43/95, Data Delecta Aktiebolag και Rony Fosberg κατά MSL Dynamics Ltd, Συλλ. Νομολ. 1996 σελ. I-04661, ECLI:EU:C:1996:357, σκ. 22 και ΔΕΚ αποφ. 6.6.2002, υποθ. C-360/00, Land Hessen και G. Ricordi, Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I – 05089, ECLI:EU:C:2002:346, σκ. 34

¹⁶²βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 401, επίσης βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β, ο.π., σελ. 222, καθώς και ΔΕΚ αποφ. 29.6.1999, υποθ. C-172/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. Νομολ. 1999, σελ. I-03999, ECLI:EU:C:1999:335, σκ. 14

¹⁶³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 230

¹⁶⁴ΔΕΚ αποφ. 12.2.1974, υποθ. C-152/73 Giovanni Maria Sotgiu κατά Deutsche Bundespost, Συλλ. Νομολ. 1974 σελ. 00153, ECLI:EU:C:1974:13

¹⁶⁵βλ. αιτιολογ. σκ. 5 προοιμίου και άρθρο 7 Κανονισμού 1612/68

¹⁶⁶Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257, 19.10.1968, σελ. 2–12

ιθαγένειας, αλλά και κάθε συγκεκριμένη μορφή διακρίσεως, η οποία με την εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα.¹⁶⁷ Θεώρησε ότι αυτή η ερμηνεία είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της θεμελιώδους αρχής της Κοινότητας, όπως την χαρακτήρισε, που απαιτεί η ίση μεταχείριση των εργαζομένων να διασφαλίζεται «πραγματικά και νομικά». Συνήγαγε συνεπεία των ανωτέρω, ότι κριτήρια όπως ο τόπος καταγωγής ή η κατοικία εργαζομένου, δύνανται ανάλογα με τις περιστάσεις να συνιστούν κατά το πρακτικό τους αποτέλεσμα το ισοδύναμο διακρίσεως που απαγορεύεται από τη Συνθήκη και τον Κανονισμό.

Στην υπόθεση Boussac,¹⁶⁸ το Δικαστήριο αντιμετώπισε εθνική νομοθεσία, σύμφωνα με την οποία, ο δανειστής είχε δυνατότητα έκδοσης διαταγής πληρωμής κατά του οφειλέτη, μόνο βάσει απαιτήσεων σε εθνικό νόμισμα (μάρκο). Το Δικαστήριο έκρινε, ότι η νομοθεσία αυτή συνιστούσε κεκαλυμμένη διάκριση λόγω ιθαγένειας, μόνο για το λόγο ότι δυνητικά θα μπορούσε να επιφέρει τέτοια συνέπεια. Ειδικότερα, στις σκέψεις 9 και 10 επεσήμανε ότι:

«9. Το άρθρο 7 της Συνθήκης (νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ), απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας, εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Η διάταξη αυτή απαγορεύει όχι μόνο τις προφανείς διακρίσεις που βασίζονται στην ιθαγένεια, αλλά και όσες συγκεκριμένες μορφές διακρίσεων οι οποίες, κατ' εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, οδηγούν στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα.

10. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι εθνική νομοθεσία που υποβάλλει προσφυγή στη δικαιοσύνη σε προϋποθέσεις σχετικές με το νόμισμα, στο οποίο είναι εκφρασμένες οι απαιτήσεις, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να θέσει σε μειονεκτική θέση τους δανειστές που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη σε σχέση με τους δανειστές που είναι εγκατεστημένοι στο εθνικό έδαφος, και την παρεμπόδιση κατά τον τρόπο αυτόν των εμπορικών σχέσεων στην κοινή αγορά, που θα έπληττε κυρίως τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών».

Τα πιο συνήθη κριτήρια έμμεσης διάκρισης, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, είναι η γνώση της μητρικής γλώσσας και ο τόπος κατοικίας ή εγκατάστασης.¹⁶⁹

¹⁶⁷βλ. C-152/73 Giovanni Maria Sotgiu σκ. 11

¹⁶⁸ΔΕΚ αποφ. 29.10.1980, υποθ. C-22/80, Boussac/Gerstenmeier, Συλλ. Νομολ. 1980 σελ. 03427, ECLI:EU:C:1980:251

¹⁶⁹βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ αποφ. 15.3.1994, υποθ. C-45/93, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλ. Νομολ. 1994, σελ. I-00911, ECLI:EU:C:1994:101, σκ. 10 όπου έγινε δεκτό ότι έμμεση διάκριση υπάρχει

Ωστόσο, με πάγια νομολογία, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ως σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο διακρίσεις, που ενώ δεν κάνουν χρήση του κριτηρίου της ιθαγένειας, ωστόσο θα μπορούσαν στην πράξη να καταλήξουν στο ίδιο αποτέλεσμα, δηλαδή έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, στην περίπτωση που βασίζονται σε αντικειμενικό λόγο και τηρούν τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, όπως η δημόσια υγεία.¹⁷⁰

Συνεπώς οι έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, είναι δυνατό να δικαιολογηθούν με βάση σκοπούς πέραν των προβλεπόμενων στις Συνθήκες, εφόσον ο σκοπός αυτός ανάγεται στο γενικό συμφέρον και εφόσον το μέτρο που εισάγει την έμμεση διάκριση, είναι κατάλληλο και απαραίτητο για την επιτευξή του επιδιωκόμενου σκοπού, δεν υπερβαίνει τα όρια του αναγκαίου για την υλοποίησή του και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, αφού κάθε διάκριση συνιστά παρέκκλιση από το ενωσιακό δίκαιο.¹⁷¹ Αντίθετα, οι άμεσες διακρίσεις, δε δύναται να δικαιολογηθούν για κανένα λόγο, καθώς συνιστούν πρόδηλη καταστρατήγηση της αρχής του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.¹⁷²

όταν ένα κράτος μέλος παρέχει μειωμένες τιμές εισόδου σε μουσεία και πολιτιστικές εκδηλώσεις σε άτομα ηλικίας άνω των 60 ή 65 ετών με κριτήριο τον τόπο κατοικίας τους, βλ. επίσης Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β, ο.π. σελ. 222, καθώς και Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 401

¹⁷⁰βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 241, επίσης βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ αποφ. 5.12.2013, υποθ. C-514/12, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH κατά Land Salzburg, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2013:799, σκ. 26, ΔΕΕ αποφ. 20.6.2013, υποθ. C-20/12, Elodie Giersch κ.λπ. κατά Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, EU:C:2013:411, σκ. 46, ΔΕΚ αποφ. 10.9.2009, υποθ. C-269/07 Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. Νομολ. 2009, σελ. I-7811, ECLI:EU:C:2009:527, ΔΕΚ αποφ. 13.4.2010, υποθ. C-73/08, Nicolas Bressol κ.λπ. και Céline Chaverot κ.λπ. κατά Gouvernement de la Communauté française, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-02735, ECLI:EU:C:2010:181, ιδίως σκ. 62-63, ΔΕΚ αποφ. 24.9.1998, υποθ. C-35/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλ. Νομολ. 1998, σελ. I-05325, ECLI:EU:C:1998:431, σκ. 38 και ΔΕΚ αποφ. 27.11.1997, υποθ. C-57/96, H. Meints κατά Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Συλλ. Νομολ. 1997, ECLI:EU:C:1997:564, σελ. I-6689, σκ. 45

¹⁷¹βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 402

¹⁷²βλ.: Περάκης Μ., ο.π., σελ. 241· Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 411

3.2.2. Το στοιχείο της διασυνοριακότητας και το φαινόμενο της «αντίστροφης διάκρισης»

Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη απαγορεύει μόνο τις διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια, σε επίπεδο επίκλησης θεμελιώδους ελευθερίας, σε βάρος πολιτών άλλων κρατών μελών και όχι σε βάρος των πολιτών του ίδιου κράτους.

Ειδικότερα, το τοπικό πεδίο εφαρμογής των θεμελιωδών ελευθεριών εκτείνεται σε όλες εκείνες τις έννομες σχέσεις, που εμφανίζουν ένα στενό σύνδεσμο με τον ενωσιακό χώρο, ο οποίος καταλαμβάνει το σύνολο της επικράτειας των κρατών μελών.¹⁷³ Ως εκ τούτου, οι θεμελιώδεις ελευθερίες για να αναπτύξουν τη λειτουργία τους απαιτούν πραγματικά περιστατικά που σχετίζονται με την ανάπτυξη έννομων σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών. Τίθεται δηλαδή η ουσιώδης προϋπόθεση της διασυνοριακής κυκλοφορίας.¹⁷⁴ Έτσι δεν υπάγονται στο πεδίο ισχύος τους πραγματικά περιστατικά που λαμβάνουν χώρα αποκλειστικά στο εσωτερικό κράτους μέλους και αφορά αμιγώς εσωτερικές υποθέσεις του, αφού θεωρείται ότι μία κατάσταση με τέτοια χαρακτηριστικά δεν ενδιαφέρει την ενωσιακή έννομη τάξη. Αυτό επιβεβαιώνεται από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου,¹⁷⁵ που απαιτεί την ύπαρξη του στοιχείου της διασυνοριακότητας, δηλαδή του μη περιορισμού του τεθέντος ζητήματος σε μία «αμιγώς εσωτερική κατάσταση»,¹⁷⁶ για να αναγνωρίσει ότι συντρέχει προσβολή μίας εκ των τεσσάρων προστατευόμενων από το ενωσιακό δίκαιο θεμελιωδών ελευθεριών.

Συνέπεια αυτού είναι ο ενωσιακός πολίτης, με την επίκληση και χρήση μίας εκ των θεμελιωδών ελευθεριών, να τίθεται σε ευνοϊκότερη θέση σε σχέση με τον ημεδαπό. Επίσης, ενώ το κράτος μέλος απαγορεύεται να λάβει μέτρα που περιορίζουν

¹⁷³βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 419

¹⁷⁴idem

¹⁷⁵βλ. ενδεικτικά: ΔΕΚ αποφ. 8.12.1987, υποθ. C-20/87, Gauchard, Συλλ. Νομολ. 1987, σελ. 04879, ECLI:EU:C:1987:532, σκ. 12-13, ΔΕΚ αποφ. 26.11.1999, υποθ. C-18/95, F.C. Terhoeve κατά Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland, Συλλ. Νομολ. 1999, σελ. I-345, ECLI:EU:C:1999:22, σκ. 26, ΔΕΚ αποφ. 28.1.1992, υποθ. C-332/90, Steen κατά Deutsche Bundespost, Συλλ. Νομολ. 1992, σελ. I-00341, σκ. 9, ΔΕΚ αποφ. 16.1.1997, υποθ. C-134/95, USSL n° 47 di Biella κατά INAIL, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-00195, ECLI:EU:C:1997:16, σκ. 19 και ΔΕΚ αποφ. 2.7.1998, υποθ. C-225/95 έως C-227/95, Karasakalis κ.λπ. κατά Elliniko Dimossio, Συλλ. Νομολ. 1998, σελ. I-04239, ECLI:EU:C:1998:332, σκ. 22

¹⁷⁶βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 37· Epiney A. (2007), The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship, ELJ, Vol.13, σελ. 616

την ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και προσώπων εις βάρος υπηκόων άλλων κρατών μελών, μπορεί ωστόσο να πράξει το ίδιο εις βάρος δικών του υπηκόων, οι οποίοι αδυνατούν να επικαλεστούν το ενωσιακό δίκαιο των οικονομικών ελευθεριών. Παρατηρείται δηλαδή το φαινόμενο της «αντίστροφης διάκρισης», εις όφελος του αλλοδαπού κράτους μέλους και εις βάρος του ημεδαπού πολίτη του, το οποίο δεν αντιμετωπίζεται ευθέως από τα ευρωπαϊκά όργανα.¹⁷⁷

Η αιτία εμφάνισης του φαινομένου, εδράζεται στη συνύπαρξη των εθνικών δικαίων με την ενωσιακή έννομη τάξη και τον προστατευτισμό που τρέφει η ΕΕ προς τα δικαιώματα που απορρέουν από τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Οι κάτοικοι ενός κράτους μέλους δεν δύνανται να απολαύσουν την προστασία και τα ειδικά προνόμια που απολαμβάνουν οι κάτοικοι άλλων κρατών μελών, όταν αποφασίζουν να ασκήσουν μία από τις προβλεπόμενες ελευθερίες, στο κράτος των ημεδαπών, υπαγόμενοι έτσι στη σφαίρα προστασίας του ενωσιακού δικαίου.¹⁷⁸

Η απουσία του διασυνοριακού στοιχείου ωστόσο, επισημαίνεται ότι οδηγεί στην έλλειψη νομικού πλαισίου αντιμετώπισης των σχετικών υποθέσεων είτε σε ενωσιακό είτε σε εθνικό επίπεδο, οι οποίες κυρίως αφορούν σε ζητήματα ελεύθερης μετακίνησης προσώπων και των μελών των οικογενιών τους.¹⁷⁹

Η υπόθεση Aubertin¹⁸⁰ αφορά περίπτωση, όπου το κράτος υπήγαγε τους υπηκόους κρατών μελών της Ένωσης σε καθεστώς ευμενέστερο από αυτό στο οποίο υπάγονταν οι αμιγώς εσωτερικές υποθέσεις των ημεδαπών. Ειδικότερα, οι κομμωτές που είχαν χρήση του δικαιώματος ελεύθερης μετακίνησης, δεν απαιτείτο να είναι κάτοχοι του ειδικού διπλώματος, το οποίο οι ημεδαποί κομμωτές ήταν υποχρεωμένοι

¹⁷⁷βλ. Κατσαγώνη Β. ο.π. σελ. 12, υποσημ. 29 με παραπομπή σε Ellis E., (2005), EU Anti Discrimination Law, Oxford University Press, σελ 95

¹⁷⁸βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 12, υποσημ. 30 με παραπομπή σε Tobler C., (2005), Indirect Discrimination: A case study into the development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law, Intersentia, σελ. 50

¹⁷⁹βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 12 υποσημ. 31 με παραπομπή σε Maliszewska-Nienartowicz J., (2014), Direct and Indirect Discrimination in European Union Law. How to Draw a Dividing Line?, International Journal of Social Sciences, σελ. 42, διαθέσιμο σε https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp041-055_ijoss_2014v3n1.pdf

¹⁸⁰ΔΕΚ αποφ. 16.2.1995, συνεκδ. υποθ. C- 29-35/94, Aubertin κλπ., Συλλ. Νομολ. 1995, σελ. I-00301, ECLI:EU:C:1995:39

να αποκτήσουν ώστε να εκμεταλλευτούν τη λειτουργία κομμωτηρίου. Διαμαρτυρόμενοι οι τελευταίοι ενώπιον του Δικαστηρίου, για την εσωτερική διάκριση που υφίσταντο, δεν κατάφεραν να εξασφαλίσουν άρση της εις βάρος τους διαμορφωθείσας κατάστασης, η οποία θα μπορούσε να επέλθει μόνο με την υπαγωγή των αλλοδαπών κομμωτών στο ίδιο καθεστώς με αυτούς, κάτι που όμως θα ανέγειρε εμπόδια στην απόλαυση των θεμελιωδών ελευθεριών ελεύθερης μετακίνησης και εγκαταστασής τους.¹⁸¹

Αντίστοιχα, στην αναφορά της Manuela Angelli,¹⁸² η αναφέρουσα αυτοδίδακτη φωτογράφος, επιθυμούσε να ασκήσει το εν λόγω επάγγελμα στην Αυστρία, που ήταν και η χώρα ιθαγενείας της. Κατά την υποβολή της σχετικής αιτήσεως χορηγήσεως αδείας ασκήσεως επαγγέλματος, ενημερώθηκε από τις αρμόδιες αρχές ότι για τον σκοπό αυτό θα έπρεπε να υποβληθεί σε εξέταση επαγγελματικής επάρκειας, η οποία, σύμφωνα με την αναφέρουσα, αντιστοιχεί σε εξέταση για την απόκτηση διπλώματος (maîtrise).¹⁸³ Κατόπιν της αποτυχίας της Manuela Angelli στη σχετική εξέταση επαγγελματικής επάρκειας, αυτή διαμαρτυρήθηκε για τη διακριτική μεταχείριση που υφίστανται οι πολίτες της Αυστρίας, από το ίδιο το κράτος τους και ζήτησε από το Κοινοβούλιο να επιληφθεί του θέματος. Η Επιτροπή απεφάνθη πως:

«αυτό το ζήτημα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της Ένωσης, καθώς το άρθρο 43 της Συνθήκης της ΕΚ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και η Οδηγία 1999/42,¹⁸⁴ εφαρμόζεται μόνο σε διασυνοριακές καταστάσεις, πράγμα που δεν ισχύει στην προκειμένη περίπτωση. Η αντίστροφη διακριτική μεταχείριση αφορά μόνο το εθνικό δίκαιο».

Προκύπτει ότι το ζήτημα δεν διευθετήθηκε.

Πάραυτα, το Δικαστήριο σε σειρά αποφάσεών του έκανε δεκτό ότι η εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε., δεν μπορεί και δεν πρέπει να περιορίζεται με

¹⁸¹βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 12

¹⁸²Report No 0337/2007, CM\699070EL.doc, Manuela Angeli, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/699/699070/699070el.pdf

¹⁸³ βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 13

¹⁸⁴Οδηγία 1999/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Ιουνίου 1999 για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης των προσόντων σχετικά με τις επαγγελματικές δραστηριότητες που καλύπτονται από τις οδηγίες ελευθέρωσης, καθώς και μεταβατικών μέτρων και για τη συμπλήρωση του γενικού συστήματος αναγνώρισης των διπλωμάτων, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 201 της 31/07/1999, σελ. 0077 - 0093

μοναδικό κριτήριο τη συγκέντρωση του συνόλου των περιστάσεων μίας υπόθεσης στην επικράτεια ενός μόνο κράτους μέλους.¹⁸⁵ Ειδικότερα, η κατ' εξαίρεση δυνατότητα επίκλησης της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων ακόμα και σε καθαρά εσωτερικές σχέσεις έγινε δεκτή όταν το μέτρο δημιουργεί άμεση δυσμενή διάκριση.¹⁸⁶ Επίσης, η κατ' εξαίρεση παρέμβαση των θεμελιωδών ελευθεριών σε αμιγώς εσωτερικές υποθέσεις, έγινε δεκτή όταν η υπόθεση παρουσιάζει έμμεσα στοιχεία διασυνοριακότητας (όπως η απόκτηση πτυχίου σε χώρα μέλους και κατοχή σε χώρα προέλευσης), όπου κρίθηκε ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν επιτρέπει τη δυσμενέστερη μεταχείριση του ημεδαπού έναντι του ενωσιακού αλλοδαπού.¹⁸⁷

Επισημαίνεται ότι, στις αμιγώς εσωτερικές υποθέσεις ο ημεδαπός, δύναται να αναζητήσει προστασία μόνο με βάση τις εσωτερικές συνταγματικές διατάξεις για την ισότητα των πολιτών.¹⁸⁸ Κατ' άλλη διαφοροποιημένη άποψη οι αντίστροφες διακρίσεις θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν είτε με τη θέσπιση Οδηγιών γενικού χαρακτήρα, άμεσης εφαρμογής το προτιμότερο, είτε στο πλαίσιο της γενικής αρχής της ισότητας του δικαίου της Ένωσης, συνταγματικού χαρακτήρα, είτε τέλος με την εφαρμογή της εθνικής συνταγματικής αρχής της ισότητας.¹⁸⁹

Ωστόσο, αν ένας ιδιώτης, αναζητήσει την προστασία ενός θεμελιώδους δικαιώματός του που κατοχυρώνεται από τις γενικές αρχές ή στον ΧΘΔΕΕ, δεν χρειάζεται να επικαλεστεί και αποδείξει ότι η υπόθεσή του έχει έναν αμιγώς εσωτερικό χαρακτήρα, καθώς ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου για το πεδίο εφαρμογής των ενωσιακών θεμελιωδών δικαιωμάτων, ούτε από το άρθρο 51 του ΧΘΔΕΕ τίθεται σχετική προϋπόθεση, εν αντιθέσει με το γράμμα των διατάξεων περί ενωσιακών ελευθεριών που προσδίδει μία αποκλειστικά διασυνοριακή διάσταση για την ισχύ και το επικλητό τους.¹⁹⁰ Εξάλλου, οι ενωσιακοί κανόνες, περί θεμελιωδών δικαιωμάτων αποσκοπούν στην προστασία τους από προσβολές προερχόμενες από τα

¹⁸⁵βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 13, υποσημ. 34, βλ. επίσης ΔΕΚ αποφ. 5.12.2000, υποθ. C-448/98, Jean Pierre Guimont, Συλλ. Νομολ. 2000, σελ. I-10663, ECLI:EU:C:2000:663, σκ. 21-24

¹⁸⁶ΔΕΚ αποφ. 7.5.1997, υποθ. C-321-324/94, Jacques Pistre, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-02343 ECLI:EU:C:1997:229

¹⁸⁷βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 414

¹⁸⁸βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 415

¹⁸⁹βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 118

¹⁹⁰βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 118 υποσημ. 420 με αναφορά στο γράμμα των υπό μελέτη διατάξεων δηλαδή άρθρο 30 ΣΛΕΕ: «... απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών», άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ: «...απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών» κ.ο.κ.

ενωσιακά και κρατικά όργανα και ως εκ τούτου η διασυνοριακή διάσταση της προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος, θα εξουδετέρωνε το περιεχόμενο της παρεχόμενης έννομης προστασίας.¹⁹¹ Συνεπεία των ανωτέρω, το στοιχείο της διασυνοριακότητας, δεν απαιτείται για την επίκληση ατομικού δικαιώματος, η οποία μπορεί να γίνει από οποιοδήποτε ευρωπαϊό πολίτη, χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει στην περίπτωση του, τη συνδρομή του στοιχείου της διασυνοριακής κυκλοφορίας ή διασυνοριακότητας, γεγονός που καταδεικνύει τη διαφορά στο εύρος του πεδίου ισχύος μεταξύ των θεμελιωδών ελευθεριών και των ατομικών δικαιωμάτων.¹⁹²

3.3. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ

Φορείς της θεμελιώδους αγωγήμης αξίωσης που απορρέει από την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, είναι οι υπήκοοι όλων των κρατών μελών της Ένωσης, είτε πρόκειται για φυσικά είτε για νομικά πρόσωπα (εφόσον έχουν ιδρυθεί κατά τις διατάξεις του άρθρου 54 ΣΛΕΕ και ως εκ τούτου εξομοιώνονται με τους υπηκόους των κρατών μελών) και ανεξαρτήτως αν διαμένουν εντός ή εκτός της Ένωσης.¹⁹³ Το δικαίωμα δεν δύνανται να το απολαύσουν υπήκοοι αποκλειστικά τρίτων κρατών, αφού δεν θεσπίζεται σχετική υποχρέωση ίσης μεταχείρισής τους με τους υπηκόους των κρατών μελών από το ενωσιακό δίκαιο.¹⁹⁴ Η διάταξη αναπτύσσει άμεση ισχύ,

¹⁹¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 199

¹⁹²βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 414

¹⁹³βλ. ΔΕΚ αποφ. 2.10.1997, υποθ. C-122/96, Saldanha and MTS Securities, Corporation/Hirross, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-5325, ECLI:EU:C:1997:458, σκ. 15, ΔΕΚ αποφ. 6.6.2002, υποθ. C-360/00 Ricordi, Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I-5089, ECLI:EU:C:2002:346, σκ. 34, ΔΕΚ αποφ. 29.6.1999, υποθ. C-172/98, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλ. Νομολ. 1999 σελ. I-3999, ECLI:EU:C:1999:335, σκ. 14

¹⁹⁴βλ. Παπαγιάννης, Δ., ο.π. σελ. 115 & 116, Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 222, Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 405, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 28.10.1981, υποθ. C-52/81, Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. Νομολ. 1982, σελ. 03745, ECLI:EU:C:1982:369, σκ. 25, ΔΕΚ αποφ. 5.6.1997, Land Nordrhein – Westfalen κατά Kari Uecker και Vera Jacquet κατά Land Nordrhein – Westfalen, υποθ. C-64/96 και C- 65/96, Συλλ.Νομολ. 1997, σελ. I-03171, ECLI:EU:C:1997:285, σκ. 23-24, ΔΕΕ αποφ. 4.6.2009, συνεκδ. υποθ. C-22/08 & C-23/08, Athanasios Vatsouras και Josif Koupatantze κατά Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, Συλλ. Νομολ. 2009, σελ. I-04585, EU:C:2009:344, σκ. 52, ΔΕΕ αποφ. 2.4.2020, υποθ. C-897/19 PPU, Ruska Federacija κατά I.N., αδημ. ,

κατά την κρατούσα γνώμη στη θεωρία και νομολογία.¹⁹⁵ Ως εκ τούτου, οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν το δικαίωμα αυτό, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών, προκειμένου να ζητήσουν από αυτά να μη εφαρμοσθούν διατάξεις εθνικού νόμου που ενέχουν διακρίσεις και που αρνούνται στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών την προστασία που παρέχουν στους ημεδαπούς.¹⁹⁶

Αποδέκτες της επιταγής για ίση μεταχείριση, αν και η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ δεν το προσδιορίζει, είναι πρωτίστως τα κράτη μέλη, τα οποία άλλωστε ανέδειξαν το άρθρο 18 ΣΛΕΕ σε μία από τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Συνεπώς τα κρατικά όργανα και οι δημόσιοι φορείς, αφεύλουν να αποφεύγουν κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.¹⁹⁷ Η υποχρέωση αυτή δεσμεύει τα νομικά πρόσωπα και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.¹⁹⁸ Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τη σχετική υποχρέωση ακόμη και όταν ενεργούν στα πλαίσια της διακριτικής τους ευχέρειας.¹⁹⁹ Αποδέκτες της υποχρέωσης είναι κατά δεύτερο λόγο, αν και το κείμενο της διάταξης επίσης δεν το προσδιορίζει, τα ενωσιακά όργανα, τα οποία οφείλουν να απέχουν από κάθε πράξη που θίγει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, ιδίως κατά τη θέσπιση παράγωγου δικαίου.²⁰⁰ Τέλος, δεδομένου ότι, το άμεσο αποτέλεσμα της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, δεν εξαντλείται μόνο στις σχέσεις των ιδιωτών προς το κράτος μέλος (κάθετο αποτέλεσμα), αλλά υπό ορισμένες προϋποθέσεις, και κυρίως σε ζητήματα

ECLI:EU:C:2020:262, σκ. 40, καθώς και γνωμοδότηση 1/17 (ΣΟΕΣ ΕΕ-Καναδά) της 30ής Απριλίου 2019, EU:C:2019:341, σκ. 169

¹⁹⁵βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 406, Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 115, Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 299, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 12.12.1974, υποθ. C-36/74, Walrave και Koch κατά Association Union Cycliste Internationale κ.λ.π., Συλλ. Νομολ. 1974, σελ. 01405, ECLI:EU:C:1974:140, ΔΕΚ αποφ. 14.7.1976, υποθ. C-13/76, Gaetano Donà κατά Mario Mantero, Συλλ. Νομολ. 1976, σελ. 01333, ECLI:EU:C:1976:115, σκ. 18 & 20, ΔΕΚ αποφ. 17.9.2002, υποθ. C-413/99, Baumbast και R κατά Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I-7091, ECLI:EU:C:2002:493

¹⁹⁶βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 406

¹⁹⁷βλ. ΔΕΚ αποφ. 13.2.1969, υποθ. C-14/68, Walt Wilhelm και λοιποί κατά Bundeskartellamt, Συλλ. Νομολ. 1969, σελ. 00001, ECLI:EU:C:1969:4, σκ. 12&13

¹⁹⁸βλ. ΔΕΚ αποφ. 29.11.2001, υποθ. C-17/00 François De Coster κατά Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort, Συλλ. Νομολ. 2001, σελ. I-09445, σκ. 27

¹⁹⁹ΔΕΚ αποφ. 19.1.1988, υποθ. C-223/86, Pesca Valentia/ Minister for Fisheries and Forestry, Συλλ. Νομολ. 1988, σελ. 00083, σκ. 16-21

²⁰⁰βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 405

συλλογικής ρύθμισης μισθωτής εργασίας ή παροχής υπηρεσιών, τριτενεργεί έναντι άλλων ιδιωτών (οριζόντιο αποτέλεσμα), από την υποχρέωση εξασφάλισης ίσης μεταχείρισης κατά τη διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, δεσμεύονται και τα νομικά πρόσωπα.²⁰¹

3.4. Το υλικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ

Η *rationae materiae* εφαρμογή της διάταξης νομολογιακά έχει επεκταθεί στο σύνολο των πραγματικών περιστατικών που καταλαμβάνονται από το ενωσιακό δίκαιο²⁰² και δεν περιορίζεται μόνο στο πεδίο της εσωτερικής αγοράς αλλά στο σύνολο του πεδίου εφαρμογής των ενωσιακών αρμοδιοτήτων.²⁰³

Το γράμμα του άρθρου 18 παρ. 1 ΣΛΕΕ, διευρύνθηκε ιδίως με τη νομολογία που αναπτύχθηκε σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ωστόσο στη διεύρυνση αυτή επισημαίνεται ότι συνέβαλε και ο ΧΘΔΕΕ, παρόλο που οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας του άρθρου 18 ΣΛΕΕ πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τον τρόπο εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ, κατά την διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 52 ΧΘΔΕΕ, ήτοι υπό τους όρους και εντός των ορίων των Συνθηκών.²⁰⁴

Χαρακτηριστικό παράδειγμα για τη δυνητική ευρύτητα του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, αποτελεί η υπόθεση *Gravier κατά Ville de Liège*,²⁰⁵ όπου κρίθηκε ότι η θέσπιση υποχρέωσης καταβολής διδάκτρων σε αλλοδαπούς

²⁰¹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 115: «*Η εν λόγω διάταξη δεσμεύει και νομικά πρόσωπα, δεδομένου ότι αναπτύσσει υπό προϋποθέσεις (π.χ. σωματειακή αυτονομία) και τριτενέργεια*», επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 3.10.2000, υποθ. C-411/98, Angelo Ferlini κατά Centre hospitalier de Luxembourg, Συλλ. Νομολ. 2000, σελ. I- 8081, ECLI:EU:C:2000:530, ΔΕΚ αποφ. 12.12.1974, υποθ. C-36/74, B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch κατά Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie και Federaci6n Espa1ola Ciclismo, Συλλ. Νομολ. 1974, σελ. 01405, ECLI:EU:C:1974:140, σκ. 17

²⁰²βλ. Παπαγιάννης Δ. ο.π., σελ. 116, καθώς και Παπαδοπούλου Τ., (2015), Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και οι πραγματικές διαστάσεις της κινητικότητας των Ευρωπαίων πολιτών εντός ΕΕ, ΕΕυρΔ 2:2015, σελ. 132

²⁰³βλ. Παπαγιάννης Δ. ο.π., σελ. 116, επίσης βλ. ΔΕΕ αποφ. 6.9.2016, υποθ. C-182/15, Petruhhin, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2016:630, σκ. 29, ΔΕΚ αποφ. 2.02.1989, υποθ. C-186/87, Ian William Cowan κατά Trésor public, Συλλ. Νομολ. 1989 σελ. 00195 EU:C:1989:47, σκ. 10, ΔΕΕ αποφ. 2.4.2020, υποθ. C-897/19 PPU, Ruska Federacija κατά I.N., αδημ., ECLI:EU:C:2020:262, σκ. 40

²⁰⁴βλ. Πλιάκος Α., ο.π., σελ. 125

²⁰⁵ΔΕΚ αποφ. 13.2.1985, υποθ. C- 293/83, Gravier κατά Ville de Liège, Συλλ. Νομολ. 1985 σελ. 00593, ECLI:EU:C:1985:69, βλ. σκ. 19 -21 και 23 – 25

σπουδαστές, συνιστά διακριτική μεταχείριση παραβιάζουσα τη γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, δεδομένου ότι το σχετικό κόστος δεν μετακυλιόταν στους ημεδαπούς Βέλγους κατά τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, σπουδαστές. Η υπαγωγή της υπόθεσης στο προστατευτικό πεδίο της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, έλαβε χώρα παρά το γεγονός ότι η εκπαίδευση και η πολιτική για την παιδεία δεν εντάσσονται στους τομείς που η Συνθήκη ανέθεσε στην αρμοδιότητα των οργάνων της. Ωστόσο το Δικαστήριο διέγινωσε ότι η πρόσβαση και η συμμετοχή σε εκπαιδευτικά προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης άπτονται του ενωσιακού δικαίου, καθώς εντάσσονται στο πλαίσιο της προώθησης της αρμονικής ανάπτυξης των εθνικών οικονομιών και της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και ως εκ τούτου απαντάται σε διατάξεις για την κοινοτική εκπαιδευτική πολιτική,²⁰⁶ δεδομένου ότι η παροχή της δυνατότητας πρόσβασης στην επαγγελματική εκπαίδευση σε ενωσιακούς πολίτες καθιστά δυνατή την κτήση τυπικών προσόντων στο κράτος μέλος που θα επιθυμούσαν να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα, γεγονός που συμβάλλει στην προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Η εφαρμογή της διάταξης, απαντάται επίσης σε ζητήματα περί της ληξιαρχικής καταχώρισης του επωνύμου και του ονόματος φυσικού προσώπου, παρόλο που οι σχετικοί κανόνες εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, προκειμένου να προστατεύεται από διακριτική μεταχείριση με κριτήριο την ιθαγένεια, το συγκεκριμένο στοιχείο της προσωπικότητας των διακινούμενων ευρωπαίων πολιτών και να μην παρεμποδίζεται η ελευθερία όλων των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν στο έδαφος των κρατών μελών.²⁰⁷

Η εφαρμογή της διάταξης, επεκτάθηκε ακόμη και σε θέματα που αφορούν την ποινική διαδικασία, όπως με την παροχή δυνατότητας χρήσης ξένων γλωσσών. Στην υπόθεση Bickel και Franz²⁰⁸ ο/η κοινοτικός δικαστής έκανε δεκτό ότι υπήκοος

²⁰⁶βλ. άρθρο 7 Κανονισμού 1612/68 συνδ. με άρθρο 128 της ΣΕΟΚ για την επαγγελματική εκπαίδευση

²⁰⁷βλ. ΔΕΚ αποφ. 2.10.2003, υποθ. C-148/02, Carlos Garcia Avello κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλ. Νομολ. 2003 σελ. I-11613, EU:C:2003:539, σκ. 25, ΔΕΕ αποφ. 12.5.2011, υποθ. C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn και Łukasz Paweł Wardyn κατά Vilniaus miesto savivaldybės administracija και λοιπών Συλλ. Νομολ. 2011 σελ. I-03787, EU:C:2011:291, σκ. 63

²⁰⁸βλ. ΔΕΚ, αποφ. 24.11.1998, υποθ. C-274/96, Bickel και Franz, Συλλ. Νομολ. 1998 σελ. I-07637, ECLI:EU:C:1998:563, σκ. 17

κράτους μέλους που κυκλοφορεί και διαμένει ελεύθερα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους δικαιούται να αξιώσει υπό την ιδιότητα του κατηγορουμένου τη διεξαγωγή της ποινικής δίκης στη γλώσσα του, εφόσον το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους αναγνωρίζει το δικαίωμα αυτό στους δικούς του υπηκόους που μιλούν αυτή τη γλώσσα, ειδάλλως συντρέχει περίπτωση διακριτικής μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας, η οποία απαγορεύεται από το (τότε) άρθρο 12 ΣΕΚ (νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ). Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο, αναγνώρισε ότι η ποινική νομοθεσία και οι κανόνες ποινικής δικονομίας, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι ρυθμίσεις για τη γλώσσα διεξαγωγής της ποινικής διαδικασίας, εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, ωστόσο επεσήμανε ότι η αρμοδιότητα αυτή οριοθετείται από το κοινοτικό δίκαιο, καθώς οι διατάξεις αυτές δεν μπορούν να δημιουργούν διακρίσεις σε βάρος των προσώπων στα οποία το κοινοτικό δίκαιο απονέμει δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ή να περιορίζουν τις εγγυήσεις που παρέχονται από το κοινοτικό δίκαιο για τις θεμελιώδεις ελευθερίες.²⁰⁹ Περαιτέρω, στην υπόθεση Rüffer,²¹⁰ που αφορούσε τη χρήση της γερμανικής γλώσσας ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων της ιταλικής επαρχίας του Bolzano, ο/η ενωσιακός δικαστής, διευκρίνισε ότι εθνική ρύθμιση που παρέχει το δικαίωμα χρήσεως γλώσσας άλλης από την επίσημη στις αστικές υποθέσεις που επιλαμβάνονται τα δικαστήρια κράτους μέλους, τα οποία εδρεύουν σε συγκεκριμένη διοικητική περιφέρεια του κράτους αυτού, μόνον στους πολίτες του εκείνους που κατοικούν εντός της συγκεκριμένης περιφέρειας, συνιστά διακριτική μεταχείριση κατά τη διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ που εμποδίζει την άσκηση του δικαιώματος του άρθρου 21 ΣΛΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία.

Σύμπερασματικά, σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης, η ρυθμιστική εμβέλεια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, εξαντλείται στα πλαίσια της Συνθήκης με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η επίκλησή του σε καταστάσεις που δεν διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, πρωτογενές ή παράγωγο. Το Δικαστήριο, ωστόσο, ερμήνευσε την «εντός του πεδίου των Συνθηκών» προϋπόθεση κατά περίπτωση επεκτείνοντας το

²⁰⁹βλ. Μάρκου Σ. (2007), Το άρθρο 13 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο πλαίσιο της κατοχύρωσης της μη διάκρισης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Θεσσαλονίκη, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νομικών Οικονομικών Πολιτικών Σπουδών, Τμήμα Νομικής, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 109

²¹⁰ΔΕΕ αποφ. 27.3.2014, υποθ. C-322/13, Ulrike Elfriede Grauel Rüffer κατά Katerina Pokorná, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:189

ωφέλιμο αποτέλεσμά της πέρα από το οικονομικό πλαίσιο.²¹¹ Η διεύρυνση των τομέων που περιήλθαν στην αρμοδιότητα της Ένωσης και η μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, από μία στενά οικονομική σε μία ευρύτερη πολιτική κοινότητα, συνέβαλαν στην μεταβολή του αρχικά οικονομικού περιεχομένου της αρχής. Η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, μέσω των ειδικότερων διατάξεων της ΣΛΕΕ και ιδίως με τις διατάξεις για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια αναγόρευσαν το άρθρο 18 ΣΛΕΕ σε απαραίτητη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και γενικότερα της ΕΕ, με αποτέλεσμα προοδευτικά να εξελιχθεί σε θεμελιώδη κανόνα προστασίας του ευρωπαίου πολίτη από παραβάσεις της αρχής της ισότητας. Έτσι η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποσπάσθηκε από την αρχική λειτουργία της, της οικοδόμησης της ενωσιακής έννομης τάξης, για να καταστεί αρχή προστασίας του ευρωπαίου πολίτη,²¹² γεγονός που δικαιολογεί τη διεύρυνση της *rationae materiae* εφαρμογής του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

Σύμφωνα λοιπόν με την πάγια διαμορφωθείσα νομολογία κατά το δικαστικό έλεγχο της επίκλησης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο, καλείται να εξετάσει αν η κατάσταση από την οποία απορρέει η προβαλλόμενη δυσμενής διάκριση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και προκειμένου να εξακριβωθεί αν πληρούνται η συγκεκριμένη προϋπόθεση, εξετάζεται αν η εν λόγω κατάσταση έχει αποτελέσει αντικείμενο ρυθμίσεως στο δίκαιο της Ένωσης, πρωτογενές ή παράγωγο.²¹³ Μεταξύ των κύριων περιπτώσεων που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συγκαταλέγονται αυτές που συνδέονται με την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται από τις Συνθήκες καθώς και εκείνες που συνδέονται με την άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών που κατοχυρώνει το άρθρο 21 ΣΛΕΕ.²¹⁴

²¹¹βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 402 επ.

²¹²idem

²¹³βλ. ΔΕΕ αποφ. 11.06.2020, υποθ. C-581/18, RB κατά TÜV Rheinland LGA Products GmbH και Allianz IARD S.A., αδημ. ECLI:EU:C:2020:453, σκ. 32, 36 & 37

²¹⁴βλ. ΔΕΚ αποφ. 20.9.2001, υποθ. C-184/99, Rudy Grzelczyk κατά Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Συλλ.Νομολ. 2001 σελ. I-06193, ECLI:EU:C:2001:458, σκ. 33, ΔΕΚ αποφ. 11.7.2002, υποθ. C-224/98, Marie-Nathalie D' Hoop κατά Office national de l'emploi, Συλλ. Νομολ. 2002 σελ. I-06191, EU:C:2002:432, σκ. 29, ΔΕΕ αποφ. 12.5.2011, υποθ. C-391/09, Małgożata Runevič-Vardyn και Łukasz Paweł Wardyn κατά Vilnius miesto savivaldybės

3.5. Η σχέση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ με τις ειδικότερες διατάξεις των Συνθηκών

Η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, συνιστά ως θεμελιώδη αρχή, ένα γενικό κανόνα δικαίου (*lex generalis*), ωστόσο η επίκληση και εφαρμογή της διάταξης τελεί κατά ρητή διατύπωση του ενωσιακού νομοθέτη υπό την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων.²¹⁵

Αυτό συμβαίνει γιατί η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ έχει γενικό χαρακτήρα και θεσπίζει μεν μία συγκεκριμένη απαγόρευση κατά των διακρίσεων, βασιζόμενη στο σαφές κριτήριο διάκρισης της ιθαγένειας, εν όψει του αόριστου χαρακτήρα της όμως χρήζει εξειδίκευσης, προκειμένου το προστατευτικό της πεδίο να λειτουργήσει με αποτελεσματικό τρόπο σε περισσότερες καταστάσεις.²¹⁶

Το Δικαστήριο, επανειλημμένα, επισημαίνει ότι τα άρθρα σχετικά με τις θεμελιώδεις ελευθερίες, συνιστούν ειδικότερη έκφραση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.²¹⁷ Συνεπώς κάθε ρύθμιση ασυμβίβαστη προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες αντιβαίνει και στο άρθρο για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.²¹⁸ Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, επισημαίνεται το άσκοπο της επίκλησής της, όταν στην ένδικη περίπτωση είναι εφαρμοστέα κάποια ειδικότερη διάταξη (όπως για παράδειγμα μία εκ των άρθρων 28, 45, 49, 63 ΣΛΕΕ), με την οποία θεσπίζεται αυστηρότερο σύστημα κατά των διακρίσεων.²¹⁹ Ως εκ τούτου, πάγια νομολογείται, ότι η αρχή της απαγόρευσης των

administracija και λοιπών Συλλ. Νομολ. 2011 σελ. I-03787, EU:C:2011:291, σκ. 62, ΔΕΕ αποφ. 2.6.2016, υποθ. C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff κατά Standesamt der Stadt Karlsruhe, Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:40, σκ. 31

²¹⁵βλ. ενδεικτ. ΔΕΚ αποφ. 13.12.1984, υποθ. C-251/83, *Eberhard Haug-Andrion κατά Frankfurter Verisierungs-AG*, Συλλ. Νομολ. 1984, σελ. 04277, ECLI:EU:C:1984:397, σκ. 14

²¹⁶βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 42

²¹⁷βλ. *Σαχπεκίδου Ε.*, ο.π., σελ. 299, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 13.10.2005, υποθ. C-458/03 *Parking Brixen GmbH κατά Gemeinde Brixen και Stadtwerke Brixen AG.*, Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-8585, ECLI:EU:C:2005:605, σκ. 48, ΔΕΚ αποφ. 26.1.1993, υποθ. C-112/91, *Hans Werner κατά Finanzamt Aachen-Innenstadt*, Συλλ. Νομολ. 1993, σελ. I-429, ECLI:EU:C:1993:27, σκ. 20

²¹⁸βλ. *Σαχπεκίδου Ε.*, ο.π., σελ. 299

²¹⁹βλ. ενδεικτ. ΔΕΚ αποφ. 30.5.1989, υποθ. C-305/87 - *Επιτροπή κατά Ελλάδα*, Συλλ. Νομολ. 1989, ECLI:EU:C:1989:218 σελ. 01461, σκ. 12-13, ΔΕΕ αποφ. 4.9.2014, υποθ. C-474/12, *chiebel Aircraft GmbH κατά Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*, Ψηφιακή Συλλογή,

διακρίσεων λόγω ιθαγένειας υλοποιείται ειδικότερα στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων με το άρθρο 34 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 36 ΣΛΕΕ,²²⁰ στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ,²²¹ και στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών με τα άρθρα 56 και 62 ΣΛΕΕ.²²²

Ειδικότερα, τα εθνικά μέτρα εξετάζονται υπό το πρίσμα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ μόνο στον βαθμό που εφαρμόζονται σε καταστάσεις μη εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών κανόνων περί απαγορεύσεως των διακρίσεων που προβλέπει η ΣΛΕΕ.²²³ Συνεπώς, κατά το δικαστικό έλεγχο της επίκλησης της διάταξης αυτής, εξετάζεται αν η κατάσταση από την οποία απορρέει η προβαλλόμενη στην εκάστοτε κρινόμενη υπόθεση ως δυσμενής διάκριση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής θεμελιώδους ελευθερίας η οποία κατοχυρώνεται στη ΣΛΕΕ.²²⁴ Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναζητά τον συγκεκριμένο σύνδεσμο μεταξύ του προσώπου, της υπηρεσίας ή του εμπορεύματος που κυκλοφόρησε και της προβαλλόμενης δυσμενούς διακρίσεως.²²⁵ Τέτοια σχέση υφίσταται ιδίως όταν το πρόσωπο που υπέστη την προβαλλόμενη δυσμενή διάκριση είναι εκείνο που κυκλοφόρησε εντός της Ένωσης²²⁶

ECLI:EU:C:2014:2139, ΔΕΕ αποφ. 18.6.2019, υποθ. C-591/17 Αυστρία κατά Γερμανίας, Ψηφιακή Γενική Συλλογή, ECLI:EU:C:2019:504, σκ. 41, ΔΕΕ αποφ. 6.10.2020, υποθ. C-181/19, Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle κατά JD, αδημ., ECLI:EU:C:2020:794, σκ. 78

²²⁰βλ. ΔΕΕ αποφ. 8.6.2017, υποθ. C-296/15, Medisanus d.o.o. κατά Srplošna Bolnišnica Murska Sobota, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2017:431, σκ. 65

²²¹βλ. ΔΕΕ αποφ. 22.6.2017, υποθ. C-20/16, Wolfram Bechtel και Marie-Laure Bechtel κατά Finanzamt Offenburg, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2017:488, σκ. 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

²²²βλ. ΔΕΕ αποφ. 19.6.2014, συνεκδ. υποθ. C-53/13 & C-80/13, Strojírny Prostějov και ACO Industries Tábor, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2014:2011, σκ. 32 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία

²²³βλ. ΔΕΕ αποφ. 18.6.2019, υποθ. C-591/17, Αυστρία κατά Γερμανίας, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2019:504, σκ. 41, ΔΕΕ αποφ. 11.06. 2020, υποθ. C-581/18, RB κατά TÜV Rheinland LGA Products GmbH και Allianz IARD S.A., αδημ. ECLI:EU:C:2020:453, σκ. 31 & 33, ΔΕΕ αποφ. 6.10.2020, υποθ. C-181/19, Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle κατά JD, αδημ., ECLI:EU:C:2020:794, σκ. 78

²²⁴βλ. ΔΕΕ αποφ. 11.06.2020, υποθ. C-581/18, RB κατά TÜV Rheinland LGA Products GmbH και Allianz IARD S.A., αδημ. ECLI:EU:C:2020:453, σκ. 45

²²⁵βλ. C-581/18, TÜV Rheinland LGA Products και Allianz IARD σκ. 46

²²⁶βλ. ΔΕΚ αποφ. 2.02.1989, υποθ. C-186/87, Ian William Cowan κατά Trésor public, Συλλ. Νομολ. 1989 σελ. 00195 EU:C:1989:47, σκ. 20 καθώς και την πρόσφατη ΔΕΕ αποφ. 13.06.2019, υποθ. C-22/18, TopFit και Biffi, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2019:497, σκ. 29 & 30

ή όταν η άνιση μεταχείριση απορρέει ευθέως από το εθνικό καθεστώς που ισχύει για τα εμπορεύματα προελεύσεως άλλων κρατών μελών.²²⁷

Σε ορισμένες περιπτώσεις το Δικαστήριο θεμελιώνει τη διακρίνουσα μεταχείριση τόσο στην ειδική, όσο και στη γενική διάταξη²²⁸ είτε για να προσδώσει έμφαση, είτε ως ερμηνευτικό εργαλείο, είτε προς αποσαφήνιση των ασαφειών της ειδικότερης διάταξης.²²⁹

Ωστόσο, το Δικαστήριο αποδέχεται την αυτόνομη εφαρμογή της διάταξης. Το άρθρο 18 ΣΛΕΕ μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς, σε καταστάσεις που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο εφόσον εκλείπει ειδικότερη ρύθμιση από το Δίκαιο των Συνθηκών, που να καθιερώνει την αρχή σε επιμέρους τομείς.²³⁰

Συνέπεια της αυτόνομης εφαρμογής της διάταξης είναι η αναγωγή της σε ένα αυτόνομο δικαίωμα που δύναται να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης από τον ιδιώτη ακόμη και εάν δεν παραβιάζεται οποιαδήποτε άλλη διάταξη των Συνθηκών ή του παράγωγου δικαίου και το οποίο κατοχυρώνεται περαιτέρω στα άρθρα 20 και 21 του ΧΘΔΕΕ.²³¹

Έτσι στην υπόθεση International Jet Management,²³² τέθηκε το ερώτημα αν το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, τυγχάνει εφαρμογής σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος επιβάλλει σε αερομεταφορέα που διαθέτει άδεια εκμεταλλεύσεως χορηγηθείσα από άλλο κράτος μέλος την υποχρέωση να διαθέτει άδεια για να εισέλθει στον εναέριο χώρο του όσον αφορά μη τακτικές ιδιωτικές πτήσεις από τρίτη χώρα προς το κράτος μέλος αυτό, μολονότι δεν απαιτείται τέτοια άδεια από όσους αερομεταφορείς

²²⁷βλ. ΔΕΚ αποφ. 20.10.1993, υποθ. C-92/92 και C-326/92, Phil Collins κλπ, Συλλ. Νομολ. 1993, σελ. I-05145, EU:C:1993:847, σκ. 22, 23 & 27

²²⁸βλ. ΔΕΚ απόφαση της 15.3.1994, υπ. C-45/93, Επιτροπή/Ισπανία, Συλλ. Νομολ. 1994, σελ. I – 911, ECLI:EU:C:1994:101

²²⁹βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β., ο.π. σελ. 221

²³⁰βλ. ΔΕΕ αποφ. 11.6.2020, υποθ. C-581/18, RB κατά TÜV Rheinland LGA Products GmbH Allianz IARD SA, αδημοσ. ECLI:EU:C:2020:453 σκ. 31, ΔΕΕ αποφ. 18.9.2019, υποθ. C-591/17, Αυστρία κατά Γερμανίας, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2019:504, σκ. 39 και εκεί μνημονουόμενη νομολογία, ΔΕΚ αποφ. 20.10.1993, υποθ. C-92/92, Phil Collins κατά Imtrat Handelsgesellschaft mbH και Patricia Im- und Export Verwaltungsgesellschaft mbH και Leif Emanuel Kraul κατά EMI Electrola GmbH., Συλλ. Νομολ. 1993, σελ. I-05145, ECLI:EU:C:1993:847

²³¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 238

²³²ΔΕΕ αποφ. 18.3.2014, υποθ. C-628/11, International Jet Management GmbH, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:171

διαθέτουν άδεια εκμεταλλεύσεως που έχει το ίδιο χορηγήσει. Η International Jet Management ήταν αεροπορική εταιρία με έδρα την Αυστρία και πραγματοποιούσε τακτικές ιδιωτικές πτήσεις, ήτοι εμπορικές πτήσεις σε έκτακτες γραμμές (charters), παρέχοντας υπηρεσίες αερομεταφοράς όχι μόνο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά χρησιμοποιώντας τον στόλο της και για πτήσεις από τρίτες χώρες προς την Ένωση. Η International Jet Management διέθετε άδεια εκμεταλλεύσεως η οποία είχε χορηγηθεί από το αυστριακό Υπουργείο Μεταφορών, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό 1008/2008/ΕΚ.²³³ Επιπλέον, διέθετε CTA που εκδόθηκε από την Austro Control GmbH, εταιρία στην οποία έχει ανατεθεί αποστολή συνδεδεμένη με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και το εταιρικό κεφάλαιο της οποίας υπάγεται στον έλεγχο της Δημοκρατίας της Αυστρίας. Η εταιρεία αυτή, εκτέλεσε πτήσεις από τη Μόσχα και μια πτήση από την Άγκυρα προς τη Γερμανία, χωρίς να έχει λάβει άδεια εισόδου στον γερμανικό εναέριο χώρο, όπως επιβάλλει το άρθρο 2, παράγραφος 7, του LuftVG, σε συνδυασμό με τα άρθρα 94 επ. της LuftVZO. Σε τρεις περιπτώσεις, η Luftfahrtbundesamt (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Αεροπλοΐας) αρνήθηκε να χορηγήσει στην προαναφερθείσα εταιρία άδεια εισόδου στον γερμανικό εναέριο χώρο με το αιτιολογικό ότι αυτή δεν είχε προσκομίσει «δήλωση μη διαθεσιμότητας», ήτοι δήλωση ότι οι αερομεταφορείς που διέθεταν άδεια εκμεταλλεύσεως χορηγηθείσα από τις γερμανικές αρχές είτε δεν ενδιαφέρονταν είτε δεν ήταν σε θέση να εκτελέσουν την επίμαχη πτήση. Στις λοιπές περιπτώσεις, η Luftfahrtbundesamt δεν εξέδωσε απόφαση επί της αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας, κατά τον χρόνο που εκτελέσθηκαν οι επίμαχες πτήσεις. Κατόπιν τούτων, το Amtsgericht Braunschweig (Γερμανία) καταδίκασε την International Jet Management στην καταβολή προστίμων λόγω παραβάσεων της ισχύουσας νομοθεσίας. Η εταιρεία άσκησε έφεση ισχυριζόμενη ότι αφενός ότι ο Κανονισμός 1008/2008/ΕΚ της παρέχει δικαίωμα εισόδου στον ευρωπαϊκό εναέριο χώρο, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει προηγουμένως άδεια χορηγηθείσα προς τον σκοπό αυτό από τα οικεία κράτη μέλη, καθώς η αγορά είναι ελεύθερη για τις αεροπορικές εταιρίες που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη και επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες αερομεταφοράς και αφετέρου ότι η αρχή της απαγορεύσεως όλων των διακρίσεων, που καθιερώνεται με το άρθρο 18 ΣΛΕΕ

²³³Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1008/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα, ΕΕ L 293, 31.10.2008, σελ. 3–20

απαγορεύει εν πάση περιπτώσει την επιβολή προστίμων όπως τα επιβληθέντα στην International Jet Management, δεδομένου ότι η υποχρέωση λήψεως άδειας εισόδου στον γερμανικό εναέριο χώρο για την παροχή υπηρεσιών αερομεταφοράς εκτελούμενων από τρίτη χώρα εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, καθώς εν τοις πράγμασι η Luftfahrtbundesamt ελέγχει αποκλειστικώς και μόνον στοιχεία που έχουν ήδη ελέγξει οι αυστριακές αρχές. Το Δικαστήριο έκανε δεκτό²³⁴ ότι παρόλο που στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έχει λάβει, κατ' ενάσκηση της συντρέχουσας αρμοδιότητας²³⁵ μέτρα σχετικά με την απελευθέρωση των υπηρεσιών αεροπορικής μεταφοράς όσον αφορά δρομολόγια μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών, εντούτοις, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ τυγχάνει εφαρμογής σε τέτοιου είδους υπηρεσίες και αποδέχτηκε την αντίθεση της γερμανικής νομοθεσίας με την διάταξη αυτή.²³⁶

Το Δικαστήριο, έκανε δεκτή επίσης την αυτόνομη χρήση της διάταξης προκειμένου να καταδικάσει την υποχρέωση εγγυοδοσίας για τα δικαστικά έξοδα, που δεν επιβάλλόταν στους ημεδαπούς.²³⁷

Περαιτέρω συνέπεια αυτής της αυτόνομης εφαρμογής της διάταξης, που ενεργοποιείται όταν λείπει ειδικότερο κανονιστικό πλαίσιο, είναι ότι η εφαρμογή και επίκληση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, δεν τελεί υπό τους όρους των περιορισμών αναφορικά με τη δυνατότητα λήψης μέτρου από ένα κράτος μέλος περιοριστικού για την άσκηση μίας οικονομικής ελευθερίας ή ενός θεμελιώδους δικαιώματος, ακολούθως προς τις διατάξεις των άρθρων 36, 45 παρ. 3, 52 παρ. 1, 62, 65 ΣΛΕΕ κλπ, δηλαδή κατ' επίκληση λόγων δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας, συμμετοχής στη δημόσια διοίκηση κλπ, ενόψει της φύσης της διάταξης ως *lex generalis* και της ως εκ τούτου εγγυητικής λειτουργίας της.

²³⁴βλ. C-628/11 International Jet Management σκ. 39

²³⁵βλ. άρθρο 4 παρ. 2, στοιχ. ζ ΣΛΕΕ

²³⁶βλ. επίσης ΔΕΕ αποφ. 25.1.2011, υποθ. C-382/08, Neukirchinger Συλλ Νομολ. 2011, σελ. I-139, ECLI:EU:C:2011:27, σκ. 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

²³⁷βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 404, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 26.9.1996, υποθ. C-43/95, Data Delecta Aktiebolag και Ronny Forsberg κατά MSL Dynamics Ltd, Συλλ. Νομολ. 1996, σελ. I-04661, ECLI:EU:C:1996:357, ΔΕΚ. αποφ. 20.3.1997, υποθ. C – 323/95, David Charles Hayes και Jeannette Karen Hayes κατά Kronenberger GmbH, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-01711, ECLI:EU:C:1997:169, ΔΕΚ αποφ. 2.10.1997, υποθ. C – 122/96, Stephen Austin Saldanha και MTS Securities Corporation κατά Hiross Holding AG, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-05325, ECLI:EU:C:1997:458

Ειδικότερα, η νομολογία του Δικαστηρίου, αναγνώρισε τον περιορισμό οικονομικής ελευθερίας ή δικαιώματος, ως νόμιμου και δικαιολογημένου, μόνο στο βαθμό που δεν εισάγει διακρίσεις λόγω ιθαγένειας.²³⁸ Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση Rutili,²³⁹ όπου ο/η κοινοτικός δικαστής επεσήμανε ότι:

«Ειδικότερα, τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής και ισχύουν σε ένα τμήμα του εθνικού εδάφους δεν μπορούν να επιβάλλονται από κράτος μέλος επί των υπηκόων άλλων κρατών μελών οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις της Συνθήκης παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του εν λόγω κράτους μέλους».

Το ζήτημα αυτό διασαφηνίστηκε περισσότερο από το Δικαστήριο, στην υπόθεση Bond.²⁴⁰ Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι οι περιορισμοί που επιβάλλουν τα κράτη μέλη στις οικονομικές ελευθερίες, επιτρέπουν την εισαγωγή νόμιμης διάκρισης με βάση την ιθαγένεια, μόνο αν βασίζονται σε μία από τις ρητές εξαιρέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες (π.χ. δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια, δημόσια υγεία, συμμετοχή στη δημόσια διοίκηση κ.α.).²⁴¹

Συγκεκριμένα το Δικαστήριο επεσήμανε ότι:

«Πρέπει, καταρχάς, να τονιστεί ότι εθνικές ρυθμίσεις που δεν έχουν αδιακρίτως εφαρμογή στις παροχές υπηρεσιών ανεξαρτήτως της προελεύσεως τους και που εισάγουν, ως εκ τούτου, δυσμενείς διακρίσεις συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο μόνον, αν μπορούν να υπαχθούν σε ρητή εξαίρεση».²⁴²

Από την παραπάνω σκέψη προκύπτει το συμπέρασμα ότι, εάν τα μέτρα έχουν σκοπό ή δικαιολογητική βάση, που δεν αποτυπώνεται σε ρητή διάταξη εξαίρεσης στις Συνθήκες, τότε δεν μπορούν να εισάγουν διάκριση με βάση την ιθαγένεια, καθώς κάτι τέτοιο θα συνιστά παραβίαση του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή του Δικαστηρίου η δυνατότητα λήψης εθνικών μέτρων, που παραβιάζουν τις οικονομικές ελευθερίες επιδιώκοντας σκοπούς που δεν προβλέπονται ρητά στις Συνθήκες, υπό την προϋπόθεση ότι είναι αναγκαία και τηρούν την αρχή της αναλογικότητας ως προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, δεν εφαρμόζεται και δεν

²³⁸βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 237

²³⁹ΔΕΚ αποφ. 28.10.1975, υποθ. C-36/75, Rutili κατά Ministre de l'intérieur, Συλλ. Νομολ. σελ. 01219, 1975, ECLI:EU:C:1975:137, σκ. 52

²⁴⁰ΔΕΚ αποφ. 26.4.1988, υποθ. C-352/85, Bond van Adverteerders κατά Ολλανδικού Δημοσίου, Συλλ. Νομολ. 1988 σελ. 2085, ECLI:EU:C:1988:196

²⁴¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 237

²⁴²βλ. C-352/85, Bond van Adverteerders ... σκ. 32

αφορά την περίπτωση παραβίασης της αρχής μη διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία της λειτουργίας της αρχής ως *lex generalis* που παρέχει εγγυητική λειτουργία και καθιστά πιο αποτελεσματική την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του ενωσιακού δικαίου.²⁴³

Συμπερασματικά ο κανόνας του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, θεσπίζεται ως ένας *lex generalis*, που σε επί μέρους θέματα εξειδικεύεται από ειδικές διατάξεις της ΣΛΕΕ, τελώντας σε σχέση επικουρικότητας προς αυτές, αφού οι ειδικές διατάξεις, ως *lex specialis* υπερισχύουν. Το Δικαστήριο χρησιμοποιεί το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, ως μία από τις ερμηνευτικές αρχές των ειδικότερων διατάξεων των Συνθηκών, ενώ σε περίπτωση που διαπιστώσει παραβίαση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας που δεν αντιμετωπίζεται με ειδικότερο κανονιστικό πλαίσιο, προβαίνει στην αυτόνομη εφαρμογή της διάταξης. Επισημαίνεται ότι οι ειδικότερες αυτές διατάξεις, δεν αφορούν μόνο τις θεμελιώδεις ελευθερίες αλλά και άλλες διατάξεις των Συνθηκών που απαγορεύουν τις διακρίσεις, όπως τα άρθρα 2 και 3 ΣΕΕ, για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών στον τομέα της εργασίας και το άρθρο 157 ΣΛΕΕ, για την ισότητα της αμοιβής.²⁴⁴

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, συμπληρώνεται από το άρθρο 19 ΣΛΕΕ,²⁴⁵ στο οποίο περιλαμβάνονται και άλλοι λόγοι διακρίσεων, που αποδοκιμάζονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Οι λόγοι αυτοί αφορούν το φύλο, τη φυλή, την εθνοτική καταγωγή, τη θρησκεία, τις πεποιθήσεις, την αναπηρία και τον γενετήσιο προσανατολισμό. Από τη διάταξη αυτή όμως, δεν αντλούνται άμεσα αποτελέσματα, όπως από το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, καθώς συνιστά απλά ένα κανόνα απονομής νομοθετικής αρμοδιότητας προς τα όργανα της Ένωσης. Προκειμένου δηλαδή να ωφεληθεί το φυσικό πρόσωπο από τη διάταξη του άρθρου 19 ΣΛΕΕ, πρέπει να προηγηθεί η ενεργοποίηση των οργάνων της Ένωσης.²⁴⁶ Για το λόγο αυτό οι δύο διατάξεις διαφοροποιούνται στο λεκτικό τους, καθώς στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ γίνεται λόγος για απαγόρευση των διακρίσεων, ενώ στο άρθρο 19 ΣΛΕΕ για καταπολέμηση αυτών.

Για την καταπολέμηση των διακρίσεων, στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 19 ΣΛΕΕ, τηρούνται δύο διαφορετικές διαδικασίες, αναλόγως με την ένταση

²⁴³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 238

²⁴⁴βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 404

²⁴⁵βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 104, Μάρκου Σ., ο.π. σελ. 131 υποσημ. 323

²⁴⁶βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 302

της ενωσιακής παρέμβασης. Στην πρώτη παράγραφο προβλέπεται η αυστηρότερη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία για την «ανάληψη δράσης» για την καταπολέμηση των διακρίσεων, απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ακολουθείται δηλαδή η ειδική νομοθετική διαδικασία και η ληφθείσα απόφαση οδηγεί στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων αλλά ακόμη και μη δεσμευτικών, ενδεχομένως, πράξεων. Στη δεύτερη παράγραφο προβλέπεται η τήρηση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, προκειμένου τα δύο νομοθετικά όργανα να αποφασίζουν ηπιότερα μέτρα, «μέτρα ενθάρρυνσης», για την καταπολέμηση όλων των ανωτέρω διακρίσεων. Αποκλείεται όμως η εναρμόνιση των εθνικών δικαίων των κρατών μελών.²⁴⁷ Με βάση τη διαδικασία της πρώτης παραγράφου έχουν εκδοθεί δύο πολύ σημαντικές οδηγίες, η 2000/43/EK²⁴⁸ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής και η 2000/78/EK,²⁴⁹ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση. Οι δύο αυτές οδηγίες θέτουν στο στόχαστρό τους τις άμεσες, έμμεσες και πολλαπλές διακρίσεις. Το άρθρο 19 ΣΛΕΕ, διακρίνεται από άλλες συγγενείς διατάξεις των συνθηκών, όπως το άρθρο 157 ΣΛΕΕ, για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στην εργασία και κυρίως στον τομέα των αμοιβών, που ως ειδικότερες, υπερισχύουν. Ανάλογες αλλά ευρύτερες απαγορεύσεις διακρίσεων περιέχει η διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, ωστόσο σύμφωνα με τις επεξηγήσεις του Χάρτη, οι δύο διατάξεις δεν έρχονται σε αντίφαση, καθώς το άρθρο 19 ΣΛΕΕ, περιέχει εξουσιοδότηση για τη θέσπιση πράξεων κατά των διακρίσεων, που επηρεάζει τη δράση των κρατικών αρχών σε κάθε τομέα εντός των ορίων των ενωσιακών αρμοδιοτήτων, ενώ το άρθρο 21 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις που προέρχονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το δίκαιό της.²⁵⁰

Διατυπώνεται η άποψη ότι το άρθρο 18 ΣΛΕΕ με τη λειτουργία του στην ενωσιακή έννομη τάξη, συνέβαλε δραστικά στη δημιουργία ενός υπόβαθρου κατάλληλου για την ανάπτυξη και εδραίωση μίας ευρύτερης πολιτικής κατά των διακρίσεων, καθώς υποστηρίχθηκε ότι όπως οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, δύνανται

²⁴⁷idem

²⁴⁸ EE L 180/19.7.2000 σελ. 22 επ.

²⁴⁹ EE L 303/2.12.2000 σελ. 16 επ.

²⁵⁰βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 304

να πλήξουν την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, έτσι και οι διακρίσεις λόγω φυλετικής καταγωγής, θρησκείας ή αναπηρίας, δύνανται να επιφέρουν αντίστοιχα προσκόμματα και εμπόδια στην άσκηση της θεμελιώδους αυτής οικονομικής ελευθερίας. Έτσι οι δύο διατάξεις, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και το άρθρο 19 ΣΛΕΕ για την καταπολέμηση της διακριτικής συμπεριφοράς με βάση ειδικά χαρακτηριστικά του φυσικού προσώπου, τοποθετούνται δίπλα η μία στην άλλη από το νομοθέτη του πρωτογενούς δικαίου, καθώς επιτελούν ένα παράλληλο ρόλο στην ενωσιακή δικαιοδοσία.²⁵¹ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, οι διατάξεις αυτές συνδέονται συστηματικά ακόμη περισσότερο, τοποθετούμενες στο ίδιο κεφάλαιο υπό τον τίτλο απαγόρευση των διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης. Περαιτέρω, στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, ρητά ορίζεται πλέον ότι όλα τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης, *«ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους»*. Προκύπτει ότι, σκοπός των συντακτών των Συνθηκών είναι τα δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη, που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης, να ασκούνται σύμφωνα με τη γενικότερη επιταγή της απαγόρευσης των διακρίσεων.²⁵²

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι στην κατ' άρθρο 25 ΣΛΕΕ έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, για την εφαρμογή των διατάξεων για την ιθαγένεια της Ένωσης, η Επιτροπή, ελέγχει ανά τριετία τις νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων με το άρθρο 19 ΣΛΕΕ από κοινού με τις αντίστοιχες εξελίξεις για το σύνολο των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, προκειμένου να διαπιστώσει την γενόμενη πρόοδο για την *«επίτευξη πραγματικής ιθαγένειας της ΕΕ»*.²⁵³

²⁵¹βλ. Μάρκου Σ., ο.π. σελ. 110 υποσημ. 260 με παραπομπή σε Bell M. (2002), *Antidiscrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, σελ. 41 – 42

²⁵²βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 106 με παραπομπή σε Craig P. & De Búrca, G., (2015), *EU Law – Text Cases and Materials*, Oxford University Press, σελ. 852

²⁵³βλ. COM (2017) 32 τελικό, τίτλος έκθεσης, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0032&from=EN>

3.6. Η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ για τη θέσπιση παράγωγου δικαίου

Όπως επισημαίνεται, ενώ η Συνθήκη απαγορεύει τις διακρίσεις, το παράγωγο δικαίο είναι αυτό που μπορεί να προχωρήσει στην εφαρμογή της αρχής της ισότητας.²⁵⁴ Σε αντίθεση με την απαγόρευση των διακρίσεων που αναπτύσει άμεσο αποτέλεσμα, για την εφαρμογή της αρχής της ισότητας δεν απαιτείται μόνο αποχή της Ένωσης ή του κράτους μέλους, αλλά και η λήψη θετικών μέτρων.²⁵⁵

Παρόλο λοιπόν που το άρθρο 18 ΣΛΕΕ ισχύει άμεσα, η Συνθήκη εξουσιοδοτεί και τα δύο νομοθετικά όργανα να εκδίδουν πράξεις για την απαγόρευση των εν λόγω διακρίσεων. Ειδικότερα, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, περιέχει εξουσιοδοτική διάταξη για ανάληψη νομοθετικής δραστηριότητας από τα δύο νομοθετικά όργανα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία για τη λήψη μέτρων για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.²⁵⁶

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, επέφερε αλλαγή ως προς τον τρόπο λήψης αποφάσεων, με την καθιέρωση της αρχής της συναπόφασης στη θέση της συνεργασίας, προσδίδοντας έτσι πιο ενεργό ρόλο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία.²⁵⁷

Ωστόσο, στο κείμενο της διάταξης δεν διευκρινίζεται η φύση των μέτρων που δύναται να θεσπιστούν από το Συμβούλιο, με αποτέλεσμα να έγκειται στη διακριτική του ευχέρεια, η θέσπιση κανόνων για την ειδικότερη περιγραφή της απαγόρευσης ή για τη θέσπιση των συνεπειών παράβασης της απαγόρευσης.²⁵⁸ Η δυνατότητα θέσπισης μέτρων για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της απαγόρευσης των διακρίσεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ εκτείνεται σε όλο το πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών.²⁵⁹

²⁵⁴βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 10 με παραπομπή σε Barnard C. & Hepple B. (2000), *Substantive Equality*, Cambridge Law Journal, σελ. 562-564

²⁵⁵βλ. Περάκης Μ., ο.π., 223

²⁵⁶βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 299

²⁵⁷βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 405

²⁵⁸idem

²⁵⁹βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 227,

Η συγκεκριμένη διάταξη εν όψει της επικουρικής της φύσης, σε σχέση με τις άλλες εξουσιοδοτικές διατάξεις της Συνθήκης, δεν έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως.²⁶⁰ Ωστόσο, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, επέτρεψε την έκδοση της Οδηγίας, σχετικά με το δικαίωμα της διαμονής των σπουδαστών.²⁶¹ Η εξουσιοδοτική διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, χρησιμοποιήθηκε σε συνδυασμό με άλλες εξουσιοδοτικές διατάξεις, στην περίπτωση του Κανονισμού 2001/83/ΕΟΚ²⁶² για ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και στην περίπτωση του Κανονισμού 101/76/ΕΟΚ²⁶³ που αφορούσε στη θέσπιση κοινής διαρθρωτικής πολιτικής στον τομέα της αλιείας.²⁶⁴ Συχνή επίσης, επισημαίνεται ότι είναι η επίκληση εν γένει του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, κατά την έκδοση πράξεων soft law, όπως σε ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.²⁶⁵

Η πιο σημαντική εφαρμογή της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 18 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ωστόσο, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι εντοπίζεται στην χρήση της για την έκδοση της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ²⁶⁶ για τη ρύθμιση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών των πολιτών της

²⁶⁰βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 405

²⁶¹Οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, ΕΕ L 317 της 18.12.1993, σελ. 59 έως 60, η οποία έχει καταργηθεί από την Οδηγία 2004/38/ΕΚ

²⁶²Κανονισμός 2001/83/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Ιουνίου 1983 περί τροποποίησης και ενημέρωσης του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας και του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 574/72 του Συμβουλίου περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71, ΕΕ L 230 της 22.8.1983, σελ. 6 έως 7, ο οποίος έχει καταργηθεί.

²⁶³Κανονισμός 101/76/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Ιανουαρίου 1976 περί θεσπίσεως κοινής διαρθρωτικής πολιτικής στον τομέα της αλιείας, ΕΕ L 20 της 28.1.1976, σελ. 9-22, ο οποίος έχει καταργηθεί

²⁶⁴βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρή Β., ο.π., σελ. 406

²⁶⁵βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 224

²⁶⁶Οδηγία 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, ΕΕ L 158, 30.4.2004, σελ. 77-123

Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους.²⁶⁷ Με την Οδηγία αυτή, ενοποιήθηκε η προϋπάρχουσα, πολυδιασπασμένη και αποτελούμενη από σειρά νομικών πράξεων με διαφορετικές νομικές βάσεις νομοθεσία, η οποία παρείχε μία τμηματική και αποσπασματική προσέγγιση του δικαιώματος. Ειδικότερα ενοποιήθηκαν δύο Κανονισμοί και εννέα Οδηγίες, που ρύθμιζαν επί μέρους ζητήματα σχετιζόμενα με την ανάπτυξη κινητικότητας από τους ενωσιακούς πολίτες, οικονομικά ενεργών ή μη, όπως εισόδου, διαμονής, πρόσβασης σε κοινωνική ασφάλιση, επαγγελματική εκπαίδευση και πλήθος άλλων, εντός της επικράτειας των κρατών μελών υποδοχής. Παράλληλα, κωδικοποιήθηκαν νομολογιακά πορίσματα του Δικαστηρίου, που σχετίζονταν με την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων αυτών.

Η εξουσιοδοτική διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, κατέστησε δυνατή την έκδοση μίας ενιαίας νομοθετικής πράξης για τη ρύθμιση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Η ενιαία και ομοιόμορφη αυτή ρύθμιση που εξασφαλίστηκε μέσω της υπό μελέτη διάταξης, κατέστησε απλούστερες και σαφέστερες τις εφαρμοστέες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, βοήθησε στον εξορθολογισμό των εθνικών διαδικασιών, εξειδίκευσε το δικαίωμα, διασφάλισε την χωρίς διακρίσεις άσκησης του και αύξησε εν τέλει την αποτελεσματικότητά του αλλά και την προσβασιμότητά του από τους ενωσιακούς πολίτες.²⁶⁸

Στην περίπτωση της έκδοσης της Οδηγίας 2004/38/EK έχουμε μία έμπρακτη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχονται από την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Η σημασία της διάταξης είχε άλλωστε ήδη επισημανθεί από το Δικαστήριο, που είχε κρίνει ότι το δεύτερο εδάφιο της διάταξης του νυν άρθρου 18 ΣΛΕΕ αποσκοπεί στο να επιτρέψει στο Συμβούλιο να θεσπίσει, βάσει των υφισταμένων δικαιωμάτων και συμφερόντων, τις αναγκαίες διατάξεις για την πραγματική κατάργηση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στους τομείς όπου η αρμοδιότητα του δεν μπορεί να θεμελιωθεί σε μια από τις ειδικές διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν τα διάφορα πεδία εφαρμογής της Συνθήκης. Περαιτέρω, είχε γίνει δεκτό ότι οι πράξεις που εκδίδονται βάσει της διάταξης αυτής, δεν πρέπει να περιορίζονται αναγκαστικά στη ρύθμιση των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το πρώτο εδάφιο του ίδιου άρθρου, αλλά δύνανται να έχουν εξίσου ως αντικείμενο

²⁶⁷η νομοθετική εξέλιξη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και η ρύθμισή του με την Οδηγία 2004/38/EK αναλύεται κατωτέρω στο κεφ. 4.4.1.

²⁶⁸ βλ. Περάκης Μ., ο.π., 362

ζητήματα, των οποίων η ρύθμιση είναι αναγκαία, προκειμένου η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών να καταστεί αποτελεσματική.²⁶⁹

4. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης

Η εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας, ανήχθη σε βαρόμετρο και σύμβολο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και προτάθηκε ως αντίβαρο των οικονομικών προτεραιοτήτων της Ένωσης.²⁷⁰ Η εισαγωγή του θεσμού αυτού, θεωρείται ένα από τα σημαντικότερα βήματα προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης²⁷¹ καθώς αφενός το άτομο έπαυσε να αντιμετωπίζεται ως οικονομική μονάδα που συντελεί στην πραγμάτωση της εσωτερικής αγοράς, αφετέρου επιστεγάσθηκε μία προσπάθεια δημιουργίας μίας θεσμικής σχέσης των υπηκόων των κρατών μελών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της επίτευξης της άμεσης συμμετοχής τους στη δημοκρατική νομιμοποίηση αυτής, ως απάντηση στις επικρίσεις για το δημοκρατικό έλλειμμα, αλλά και μέσω της δημιουργίας ενός αισθήματος ανήκειν για τους υπηκόους των κρατών μελών σε μία ορισμένη πολιτική κοινότητα που αντανακλάται σε μία κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα²⁷² και μάλιστα με όρους ισοπολιτείας.²⁷³

Για το λόγο αυτό, το περιεχόμενο των απονεμόμενων στους έχοντες την ενωσιακή ιθαγένεια δικαιωμάτων, διαμορφώθηκε με πυρήνα τη διασφάλιση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

²⁶⁹ ΔΕΚ αποφ. 7.7.1992, υποθ. C-295/90, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλ. Νομολ. 1992, σελ. I-04193, ECLI:EU:C:1992:294, σκ. 18, επίσης βλ. Τζώρτζη Β. σε Σκουρής Β., ο.π., σελ. 406

²⁷⁰ βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 2

²⁷¹ βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), ο.π., σελ. 107

²⁷² βλ. Silveira A., (2017), On the CJEU's post-Brexit case-law on European citizenship. The recovery of the identity Ariadne's thread?, UNIO - EU Law Journal. Vol. 3, No. 1, σελ. 4, διαθέσιμο σε: [http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20EN/Alessandra%20Silveira%20\(1\).pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20EN/Alessandra%20Silveira%20(1).pdf)

²⁷³ βλ. Στάγκος Π. & Ν., Σαχκεκίδου Ε, (2000), «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 58, επίσης βλ. Παπαγιάννης Δ. (2002), «Από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών», ΕΕΕυρΔ, 2:2002, σελ. 241

4.1. Η εξέλιξη και νομική φύση του θεσμού της ιθαγένειας της Ένωσης

Η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, εισήχθη ως αυτοτελής και αυθύπαρκτη στο Σχέδιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 1984.²⁷⁴ Το Σχέδιο αυτό, σε διάφορες διατάξεις του προέβλεπε δικαιώματα και υποχρεώσεις των ατόμων -τα οποία δεν υπήρχαν στις ιδρυτικές Συνθήκες- ώστε να ενισχυθεί η δυναμική συμμετοχή του ατόμου στον πολιτικό βίο της μελλοντικής Ένωσης. Ειδικότερα στο άρθρο 3 του εν λόγω Σχεδίου προβλεπόταν η νομική ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης» καθώς και αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για την υλοποίηση της εφαρμογής.²⁷⁵ Το Σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ουδέποτε υιοθετήθηκε από τα Κράτη Μέλη, ωστόσο αποτέλεσε σημείο αναφοράς για την μετέπειτα θεσμική πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια.²⁷⁶ Στις 24 Ιουνίου 1984 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πήρε την απόφαση για τη σύσταση «Επιτροπής *ad hoc* για την Ευρώπη των Πολιτών».²⁷⁷ Η Επιτροπή ανέλαβε την επεξεργασία προτάσεων για την υιοθέτηση μέτρων υλοποίησης της αντίληψης μιας «κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας» των πολιτών των Κρατών Μελών.²⁷⁸ Τα πορίσματα της Επιτροπής Adonnino αποτέλεσαν τη βάση για την μετέπειτα διεύρυνση του δικαιώματος ελεύθερης διακίνησης των προσώπων μέσα στην Κοινότητα²⁷⁹ αφού απέβλεπε στη διεύρυνση της συμμετοχής των κοινοτικών πολιτών στα πολιτικά δρώμενα της Ένωσης.²⁸⁰ Ωστόσο, μόλις το 1990 ετέθησαν πραγματικά τα θεμέλια της Ένωσης, με την ευδοκίμηση της ισπανικής πρότασης²⁸¹ για τη θέσπιση «κοινοτικής ιθαγένειας», κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δουβλίνου. Σύμφωνα με την εν λόγω πρόταση, η απονομή ιθαγένειας στους Ευρωπαίους πολίτες,

²⁷⁴ΕΕ C 77/33, 19.3.1984

²⁷⁵βλ. Ιωάννου Κ.,(1993), Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια – Δύο νέοι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας, σελ. 116

²⁷⁶βλ. Ιωάννου Κ., ο.π., σελ. 116

²⁷⁷Επιτροπή Adonnino, από το όνομα του Προέδρου της

²⁷⁸βλ. Ιωάννου Κ., ο.π., σελ. 116

²⁷⁹βλ. Ιωάννου Κ., ο.π., σελ.117

²⁸⁰βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία , Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 229

²⁸¹Η πρόταση αυτή περιλαμβανόταν σε Υπόμνημα που κυκλοφόρησε η Ισπανία στην Κοινότητα στις 24 Σεπτεμβρίου 1990 και υπέβαλε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη για την Πολιτική Ένωση β'λ. Ιωάννου Κ., ο.π. , σελ. 117

αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση, προκειμένου αυτοί να γίνονται κοινωνοί των πολιτικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων.²⁸²

Σκοπός του βασικού αυτού βήματος ήταν να αναδειχθεί η νέα φύση των σκοπών της Ένωσης, η οποία ήδη από τη θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, άρχισε να κατευθύνεται προς μία πολιτική ένωση, με την άρση των αρχικώς θεμελιωδών ορίων της Εσωτερικής Αγοράς, καθώς και με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την ανάδειξη του πολίτη ως τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.²⁸³ Έτσι ο στόχος του συγκεκριμένου θεσμού, ήταν αφενός η απονομή δικαιωμάτων στους έχοντες την ενωσιακή ιθαγένεια, αφετέρου, η ενδυνάμωση και επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.²⁸⁴

4.2. Η συστηματική ένταξη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα

Ο θεσμός της ιθαγένειας της Ένωσης, εισήχθη στο ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992/1993, ταυτόχρονα με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με το άρθρο 8 καθιερώθηκε ο όρος του πολίτη της Ένωσης.²⁸⁵ Το κεφάλαιο σχετικά με την ιθαγένεια ενσωματώθηκε όχι στη ΣΕΕ αλλά στη ΣΕΚ.²⁸⁶ Μετά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη εντάσσεται στη ΣΛΕΕ, ως Μέρος Δεύτερο, στα άρθρα 18-25 ΣΛΕΕ, χωρίς να επέλθει σημαντική μεταβολή στην κατάστρωση των διατάξεων, πέραν του ότι στο ίδιο κεφάλαιο ενσωματώθηκε και προτάχθηκε η διάταξη για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 12 ΣΕΚ) και η διάταξη για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (άρθρο 19 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 13 παρ. 1 ΣΕΚ).²⁸⁷

Στο θεσμό της ιθαγένειας αποδίδεται από τους συντάκτες των Συνθηκών, μία ανθρωποκεντρική διάσταση, όπως προκύπτει από το λεκτικό της διατύπωσης

²⁸²βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 229

²⁸³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 351

²⁸⁴idem

²⁸⁵βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 228

²⁸⁶Με ελάχιστες μεταβολές αποτέλεσε το Μέρος Δεύτερο άρθρα (8 -8 Ε ΣΕΚ/Μ) της ΣΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρα 17-22 ΣΕΚ/Α και ΣΕΚ/Ν)

²⁸⁷βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 284

βασικών ενωσιακών διατάξεων: Στο προοίμιο της διακήρυξης της ΣΕΕ οι νομοθέτες του πρωτογενούς δικαίου δηλώνουν ότι είναι αποφασισμένοι να «*θεσπίσουν μία κοινή ιθαγένεια για τους υπηκόους των χωρών τους*».²⁸⁸ Στο άρθρο 1 παρ. 2 ΣΕΕ ορίζεται ότι: «*η παρούσα συνθήκη διανοίγει μία νέα φάση στη διαδικασία της διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες*», ενώ στο προοίμιο του Χάρτη, τονίζεται ότι η «*Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*».²⁸⁹

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προσδίδεται μεγαλύτερη αίγλη στην ιθαγένεια, δεδομένου ότι αυτή εντάσσεται στις διατάξεις σχετικά με τις δημοκρατικές αρχές (άρθρο 9 ΣΕΕ), εγκαθιδρύοντας έτσι έναν ισχυρότερο δεσμό μεταξύ ιθαγένειας και δημοκρατίας (άρθρο 10 και 11 ΣΕΕ).²⁹⁰

Με τη σταδιακή αποδυνάμωση του διαχωρισμού των πυλώνων και κυρίως με την κατάργησή τους με την Συνθήκη της Λισαβόνας, η ιθαγένεια, ως δομικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, έχει πλέον εφαρμογή και στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (πρώην 3ος πυλώνας), όπως ορίζεται από τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 ΣΕΕ, όπου προβλέπεται ότι:

«*Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας...*»

και σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 61 ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι:

«*Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών*».²⁹¹

4.3. Έννοια και κτήση ιθαγένειας της Ένωσης

Κατά το εθνικό δημόσιο δίκαιο και το διεθνές δίκαιο, με τον όρο ιθαγένεια εννοείται ο νομικός δεσμός δημοσίου δικαίου ενός πολίτη με συγκεκριμένο κράτος, που έχει ως

²⁸⁸βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 229

²⁸⁹idem

²⁹⁰βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 232

²⁹¹idem

αποτέλεσμα τη γενική υπαγωγή του πολίτη στη συγκεκριμένη εθνική δικαιοταξία και αποτελεί το βασικό κριτήριο για τη συγκρότηση της έννοιας του λαού.²⁹²

Με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ, θεσπίζεται η ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης, είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους. Περαιτέρω, ορίζεται ότι η ιθαγένεια της Ένωσης «προστίθεται και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια».²⁹³

Η διάταξη αυτή επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 9 ΣΕΕ, όπου ορίζεται ότι:

«Σε όλες τις δραστηριότητές της η Ένωση, σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης, προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά».

Στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ορίζεται ότι οι πολίτες Ένωσης, δηλαδή όποιος έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους, έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες. Συνεπώς ο έχων την ενωσιακή ιθαγένεια, ανάγεται με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου σε υποκείμενο δικαίου της ενωσιακής έννομης τάξης.

Η ενωσιακή ιθαγένεια, συνιστά μία ιδιαίτερη μορφή ιθαγένειας, η οποία έχει έναν παρεπόμενο και συμπληρωματικό χαρακτήρα. Είναι ιδιαίτερη η νομική μορφή της γιατί ιδρύει μία ειδική έννομη σχέση μεταξύ του πολίτη και ενός υπερεθνικού οργανισμού, της Ένωσης,²⁹⁴ μη αποτυπώνοντας τον πλήρη νομικό δεσμό ενός πολίτη και ενός κράτους κατά τον παραδοσιακό όρο του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Έχει παρεπόμενο χαρακτήρα, διότι αποτελεί αυτόματη συνέπεια της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους, χωρίς την οποία δεν υφίσταται, δηλαδή η κτήση της είναι παράγωγη,²⁹⁵ γεγονός που σημαίνει ότι σε περίπτωση καθ' οιονδήποτε τρόπο απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους, απόλλεται και η ενωσιακή. Επίσης έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα, αφού, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όπως προεκτέθηκε, προστίθεται στην εθνική χωρίς να την αντικαθιστά.²⁹⁶

²⁹²βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 230

²⁹³Η Συνθήκη της Λισαβόνας, όρισε την ιθαγένεια της Ένωσης, ως μία ιδιότητα πρόσθετη προς την εθνική, ενώ στο άρθρο 17 ΣΕΚ η ιθαγένεια της Ένωσης οριζόταν ως συμπλήρωμα της εθνικής

²⁹⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 140

²⁹⁵idem

²⁹⁶βλ. Κανελλόπουλος Π., (2010), ο.π., σελ. 10

Τα κράτη μέλη δεν θέλησαν να παραιτηθούν από το δικαίωμα να καθορίζουν τα ίδια τις προϋποθέσεις κτήσης της ιθαγένειας, εκχωρώντας τη σχετική αρμοδιότητα στην Ένωση, ώστε να υπάρχει ενιαίος καθορισμός των κριτηρίων στο σύνολο του ενωσιακού χώρου,²⁹⁷ αλλά ενέμειναν στη σχετική θεμελιώδη αρχή του διεθνούς δικαίου. Μάλιστα τα κράτη μέλη επανέλαβαν στη Δήλωση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Μαστριχτ,²⁹⁸ ότι «το θέμα εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους».²⁹⁹

Η έλλειψη κοινών κανόνων απονομής της ιθαγένειας από τα κράτη μέλη, σημαίνει ειδικότερα ότι αυτή απονέμεται σύμφωνα με τους εσωτερικούς κανόνες του *jus soli*, *jus sanguinis* ή *jus loci* και τις εκάστοτε ειδικότερες προβλέψεις του κάθε εθνικού δικαίου ιθαγένειας. Επέρχεται με αυτόν τον τρόπο, μία σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των εσωτερικών εννόμων τάξεων, αναφορικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης της ιθαγένειας της Ένωσης που εγείρει το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας μεταξύ των διαφόρων υπηκόων κρατών μελών, εν όψει των διαφορετικών εσωτερικών συστημάτων απονομής και αφαίρεσης ιθαγένειας. Ωστόσο σχετική ειδική διάταξη, που να απαγορεύει την άνιση μεταχείριση που προκύπτει από τις διαφορές των εθνικών νομοθεσιών, δεν απαντάται στα κείμενα των Συνθηκών, γεγονός που χαρακτηρίζεται παράδοξο.³⁰⁰ Παρόλα αυτά, η δυνατότητα ενός κράτους μέλους να αφαιρεί από έναν υπηκόό του την ιθαγένεια του, με νομική συνέπεια να εξαλείφεται και η ιθαγένεια της Ένωσης, δεν μπορεί να είναι απόλυτη και άνευ περιορισμών, καθώς η ενέργεια αυτή επενεργεί στα απονεμόμενα από το ενωσιακό δίκαιο, δικαιώματα του πολίτη. Η αφαίρεση της εθνικής ιθαγένειας, εφόσον οδηγεί σε αποστέρηση της ενωσιακής, μπορεί να τελείται από το κράτος μέλος μόνο εντός ενός

²⁹⁷βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 139

²⁹⁸EE 1992, C-191, σελ. 98

²⁹⁹βλ. ΔΕΚ αποφ. 7.7.1992, υποθ. C-369/90, Mario Vicente Micheletti και λοιποί κατά Delegación del Gobierno en Cantabria, Συλλ. Νομολ. 1992, σελ. I-04239, ECLI: ECLI:EU:C:1992:295 σκ. 10, όπου επισημαίνεται ότι «Ο καθορισμός των προϋποθέσεων κτήσεως και απωλείας της ιθαγένειας εμπίπτει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, αρμοδιότητα που πρέπει να ασκείται με γνώμονα την τήρηση του κοινοτικού δικαίου[...]», βλ. επίσης ΔΕΚ αποφ. 20.2.2001, υποθ. C-192/99, The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, Συλλ. Νομολ. 2001, σελ. I-01237, ECLI:EU:C:2001:106

³⁰⁰βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 234

οριοθετημένου από προϋποθέσεις πεδίου, όπου θα πρέπει να συνεκτιμάται η συνέπεια της αυτόθροης αποστέρησης της ενωσιακής ιθαγένειας.³⁰¹

Ο παρεπόμενος και συμπληρωματικός χαρακτήρας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προς την εθνική, συνεπάγεται το γεγονός ότι η ενωσιακή ιθαγένεια δεν αποτελεί έναν αυτοτελή και πλήρη νομικό δεσμό με την ενωσιακή έννομη τάξη, αλλά στοιχειοθετεί ένα δεσμό έμμεσο.³⁰² Χαρακτηρίζεται από τη θεωρία ως μία περιορισμένη ιδιότητα και όχι μία γενική και σφαιρική ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη.³⁰³ Περαιτέρω συνέπεια είναι ότι το Δικαστήριο προσέρχεται για να διευκρινίσει και να ορίσει τον νομικό δεσμό της ενωσιακής ιθαγένειας και το περιεχόμενο της έννοιας της «ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης».³⁰⁴

4.4. Τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης

Η διάταξη του άρθρου 20 ΣΛΕΕ περιλαμβάνει ένα κατάλογο³⁰⁵ με τα κύρια δικαιώματα που προκύπτουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, ο οποίος ορίζεται ως ενδεικτικός εν όψει της διατύπωσης «μεταξύ άλλων» και τα οποία αναλύονται στα επόμενα άρθρα του Δεύτερου Μέρους της ΣΛΕΕ (άρθρα 21-24). Εκτός όμως από τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο «Απαγόρευση των διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης», πολιτικού χαρακτήρα δικαιώματα απαντώνται και σε άλλα σημεία των Συνθηκών, όπως τα άρθρα 227 ΣΛΕΕ, 228 ΣΛΕΕ και 15 ΣΛΕΕ. Τέλος, τα ίδια σε γενικές γραμμές δικαιώματα, κατοχυρώνονται και στον Τίτλο V του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, στα άρθρα 39-46 ΧΘΔΕΕ, υπό τον τίτλο «Δικαιώματα των Πολιτών». Εν αντιθέσει με τα υπόλοιπα δικαιώματα του Χάρτη,³⁰⁶ τα περισσότερα από τα συγκεκριμένα δικαιώματα απονέμονται μόνο στους πολίτες της

³⁰¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 353, επίσης βλ. κατωτ. κεφ. 5.1.3.

³⁰²βλ. Γραμματικάκη - Αλεξίου Α. & Παπασιώπη – Πασιά Ζ. & Βασιλακάκης Ε., (2017), *Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο*, Αθήνα: εκδόσεις Σακκουλα, σελ. 522

³⁰³βλ. σχετικά Βενιζέλος Ε., (1993), *Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια και το Ελληνικό Σύνταγμα*, ΕΕΕυρΔ 1993, 271 επ., Σταυρόπουλος Κ. (1993), *Ο πολίτης και τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Κοινωνική έννομη τάξη μετά το Μάαστριχτ*, ΕΕυρΚ 1993, σελ. 95 επ.

³⁰⁴βλ. Γραμματικάκη - Αλεξίου Α. & Παπασιώπη – Πασιά Ζ. & Βασιλακάκης Ε., ο.π., σελ. 523

³⁰⁵ο κατάλογος δεν είναι εξαντλητικός, βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 145

³⁰⁶τα δικαιώματα του ΧΘΔΕΕ πλην ειδικών περιπτώσεων απευθύνονται σε όλους και όχι μόνο στους πολίτες της Ένωσης, καθώς από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του προστατεύονται πολίτες, κάτοικοι, νόμιμοι και παράνομοι, ακόμη και προσωρινά διαμένοντες, όπως οι τουρίστες βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 235

Ένωσης, δηλαδή σε όσους έχουν την ιθαγένεια αυτής.³⁰⁷ Σύμφωνα με τη διάταξη του εδ. β' παρ. 2 του άρθρου 20 ΣΛΕΕ οι πολίτες της Ένωσης, έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες, δηλαδή τους απονεμονται συγκεκριμένα δικαιώματα, μόνο υπό τον όρο και υπό τους όρους πρόβλεψής τους στο κείμενο των Συνθηκών.^{308 309}

4.4.1. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών

Το άρθρο 21 ΣΛΕΕ κατοχυρώνει το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης, να διαμένουν και να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Το δικαίωμα αυτό, κατοχυρώνεται αντίστοιχα και στο άρθρο 45 ΧΘΔΕΕ, το οποίο σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ, πρέπει να ασκείται όπως και το άρθρο 21 ΣΛΕΕ.³¹⁰ Το δικαίωμα αυτό προϋπήρχε και προβλεπόταν καταρχήν μόνο για τους οικονομικά ενεργούς πολίτες, δηλαδή τους εργαζόμενους (άρθρα 45 επ. ΣΛΕΕ), τους ελεύθερους επαγγελματίες (άρθρα 49 επ. ΣΛΕΕ) και όσους παρέχουν ή αποδέχονται υπηρεσίες (άρθρα 56 επ. ΣΛΕΕ). Με την εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας, η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή απονέμεται σε όλους τους υπηκόους των κρατών μελών, ως ένα προσωπικό και θεμελιώδες δικαίωμα, χωρίς να τίθεται ως προϋπόθεση η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Ένας από τους κύριους στόχους της εισαγωγής του θεσμού, ήταν άλλωστε η μετατροπή ενός περιορισμένου δικαιώματος που τελούσε σε λειτουργική σχέση με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, σε ένα δικαίωμα διαμονής και κυκλοφορίας, οιονεί συνταγματικό, καθολικό και απόλυτο.³¹¹ Επισημαίνεται από τη θεωρία, ότι η απόλαυση της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων, αποδεδειγμένη από οικονομικές παραμέτρους και έχοντας πλέον μία προσωπική χροιά, εξαρτάται από το εύρος και την αποδοχή της απαγόρευσης των

³⁰⁷βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 354

³⁰⁸βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 139

³⁰⁹Παρά το γεγονός ότι στη διάταξη της παρ. 2 άρ. 20 ΣΛΕΕ, γίνεται λόγος για υποχρεώσεις, ωστόσο, μέχρι στιγμής δεν έχουν προβλεφθεί από τις Συνθήκες ή το παράγωγο δίκαιο, υποχρεώσεις που αντιστοιχούν αποκλειστικά στους πολίτες της Ένωσης, ως απορρέουσες από το θεσμό της ιθαγένειας, ενώ ακόμη και τα εκλογικά δικαιώματα των πολιτών για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δε συνοδεύονται από τη θέσπιση αντίστοιχης υποχρέωσης για συμμετοχή στις εκλογές ή πρόβλεψη κύρωσης από το Δίκαιο της ΕΕ, για αποχή ενωσιακού πολίτη από αυτές κλπ, βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β. ο.π. σελ. 238

³¹⁰βλ. ΔΕΕ αποφ. 4.9.2014, υποθ. C-543/12, Michal Zeman κατά Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Žilíne, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:2143, σκ. 39

³¹¹βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 239

διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Χωρίς τα συστατικά στοιχεία του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής κατ' άρθρο 21 ΣΛΕΕ και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, κατ' άρθρο 18 ΣΛΕΕ, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, καθίσταται κενή περιεχομένου.³¹²

Το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών (άρθρα 3 ΣΕΕ και 21 ΣΛΕΕ), κατοχυρωνόμενο σε πρωτογενές επίπεδο αποκτά τη δύναμη του γνήσιου αμυντικού ατομικού δικαιώματος και επιβάλλει στις εθνικές και ενωσιακές αρχές το σεβασμό των δικαιωμάτων εισόδου, ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής προς όφελος όλων των πολιτών της Ένωσης, καθώς και την αποφυγή της θέσπισης περιορισμών που θίγουν τον πυρήνα των δικαιωμάτων των πολιτών, όπως επισημάνθηκε στις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, στην υπόθεση *Florus Ariël Wijnsenbeek*.³¹³ Το δικαίωμα αυτό δεν συναρτάται μόνο με το κράτος μέλος υποδοχής αλλά και με το κράτος προέλευσης του πολίτη, έναντι του οποίου ο πολίτης έχει δικαίωμα εξόδου.³¹⁴ Εθνικές ρυθμίσεις μπορούν να περιορίσουν το εν λόγω δικαίωμα μόνο για την αποτροπή πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής, κατά θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας και υπό τον όρο ότι δεν εξυπηρετούν αποκλειστικά οικονομικούς σκοπούς.³¹⁵ Με το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, το δικαίωμα κινητικότητας των προσώπων, γνωρίζει μία ποιοτική και ιεραρχική αναβάθμιση,³¹⁶ το οποίο όχι μόνο απορρέει αλλά και είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την ιθαγένεια της Ένωσης, όπως επισημάνθηκε στις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση *Maria Martinez Sala*.³¹⁷ Το δικαίωμα αυτό δεν νοείται μόνο ως δικαίωμα φυσικής μετακίνησης και παραμονής αλλά και ως δικαίωμα του πολίτη της Ένωσης, να μνηθεί

³¹²βλ. Στεργίου Α, ο.π., σελ. 2· το σκεπτικό αυτό συμπληρώνεται με την επισημάνση ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας, προέβλεψε τη συστέγασή τους στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης, επίσης βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β. ο.π. σελ. 232

³¹³βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, G. Cosmas, 19. 9. 1996, ECLI:EU:C:1999:144, σε ΔΕΚ αποφ. 21.9.1999, υποθ. C-378/97, *Florus Ariël Wijnsenbeek*, Συλλ. Νομολ. 1999, σελ. I-06207, ECLI:EU:C:1999:439, επίσης βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β. ο.π., σελ. 240

³¹⁴βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 143

³¹⁵idem

³¹⁶βλ. Παπαγιάννη Δ. (2002), «Από την ελεύθερη ...», ο.π., σελ. 271

³¹⁷βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, A. La Pergola, 1.7.1997, ECLI:EU:C:1997:335 σε ΔΕΚ απόφαση της 12.5.1998, υποθ. C-85/96, *Maria Martinez Sala κατά Freistaat Bayern*, Συλλ. 1998, σελ. I-2961, ECLI:EU:C:1998:217, επίσης βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 240

και να ενταχθεί στο νέο κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον της χώρας υποδοχής.³¹⁸ Η διάταξη του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, αποτελεί έναν *lex generalis* και *lex posterior*, έναντι των λοιπών διατάξεων με ρυθμιστικό αντικείμενο την κινητικότητα των προσώπων. Ως εκ τούτου, η λειτουργία του είναι εγγυητική επί του ήδη διαμορφωθέντος δικαιώματος και διασφαλιστική του εξ αυτού παρεχόμενου *status quo*.³¹⁹

Από τη διάταξη του ίδιου του άρθρου 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζεται ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης, ασκείται με την επιφύλαξη των περιορισμών και τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες και οι διατάξεις που ρυθμίζουν την εφαρμογή του. Με τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε υπόθεση υπαγόμενη στο πεδίο της δικαστικής προστασίας κατά των αδικαιολόγητων περιορισμών, που θέτουν τα κράτη μέλη στην άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών, η διάταξη του άρθρου 21 ΣΛΕΕ αναγνωρίστηκε ως αυτόνομος κανόνας δικαίου με άμεσο αποτέλεσμα.³²⁰

4.4.1.1. Η νομοθετική εξέλιξη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των προσώπων έως την έκδοση της οδηγίας 2004/38/EK και η επιρροή της αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας στις νομοθετικές επιλογές

Ιστορικά, όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία αφορούσε μόνο τους εργαζόμενους, δηλαδή όσους συνεισέφεραν οικονομικά στην οικοδόμηση της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η νομική βάση του δικαιώματος, πρέπει να αναζητηθεί στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ), αν και η εφαρμογή της έλαβε χώρα προοδευτικά ήδη από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.³²¹ Όμως ακόμη και πριν από τη Συνθήκη

³¹⁸βλ. Παπαγιάννης Δ. ο.π., σελ. 142 · το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι τα δικαιώματα που παρέχει το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ στον πολίτη της Ένωσης έχουν ιδίως ως σκοπό να ενθαρρύνουν την προοδευτική ενσωμάτωση του πολίτη της Ένωσης στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής, βλ. σχετικά ΔΕΕ αποφ. 14.11.2017, υποθ. C-165/16, Toufik Lounes κατά Secretary of State for the Home Department, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2017:862, σκ. 56

³¹⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 142

³²⁰βλ. ΔΕΚ αποφ. 17.9.2002, υποθ. C-413/99, Baumbast και R κατά Secretary of State for the Home Department., Συλλ. Νομολ.2002, σελ. I-7091, ECLI:EU:C:2002:493, επίσης βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 244

³²¹βλ. Παπαδοπούλου Τ., (2015), « Η ελεύθερη κυκλοφορία...», ο.π., σελ. 129-130

της Ρώμης, η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ),³²² στο κεφ VIII, περιείχε διατάξεις για την κυκλοφορία των εργαζομένων στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα των κρατών μελών. Αντίστοιχα στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας,³²³ εμπειριείχε στο άρθρο 96 ειδική ρύθμιση για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στον τομέα της ατομικής ενέργειας.³²⁴ Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας θέσπισε τις τέσσερις οικονομικές ελευθερίες για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς με τα άρθρα 2 και 3γ και τη γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης καθώς και διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στα κράτη μέλη (άρθρα 48-50). Ακολούθως με την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προβλέφθηκε, όπως προελέχθη, το γενικευμένο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής για κάθε ευρωπαίο πολίτη,³²⁵ ενώ κατοχυρώθηκε και στο άρθρο 45 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ. Στην αρχική τους μορφή οι Συνθήκες αντανάκλασαν την ιδέα ότι ο δικαιούχος της ελεύθερης κυκλοφορίας θα πρέπει να είναι οικονομικά ενεργός και να συμμετέχει παραγωγικά στην ευρωπαϊκή οικονομία. Η αντίληψη αυτή δικαιολογούνταν από την ανάγκη της εποχής για μαζική εισαγωγή εργατικού δυναμικού, κυρίως από τη νότια προς τη βόρεια και κεντρική Ευρώπη.³²⁶

Η άσκηση του δικαιώματος αυτού ρυθμιζόταν από το εθνικό δίκαιο περί μετανάστευσης του κάθε κράτους μέλους υποδοχής και ο μετακινούμενος εργαζόμενος, όφειλε όπως κάθε αλλοδαπός μετανάστης να υπαχθεί στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου περί αδειών διαμονής και εργασίας του κράτους μέλους όπου επιθυμούσε να εργαστεί και συνακόλουθα η αποδοχή ή απόρριψη των σχετικών

³²²η Συνθήκη για τη ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), υπεγράφη στο Παρίσι στις 18 Απριλίου 1951, τέθηκε σε εφαρμογή στις 23 Ιουλίου 1952 και έληξε στις 23 Ιουνίου 2002

³²³η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας υπεγράφη μαζί με τη Συνθήκη της Ρώμης στο Παρίσι στις 25 Μαρτίου 1957 και τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου 1958

³²⁴βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ.130

³²⁵βλ. άρθρο 8 Α Συνθήκης Μάαστριχτ, 17 και 18 Συνθήκης του Άμστερνταμ/περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ

³²⁶βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ.130

αιτήσεων τελούσε υπό τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.³²⁷ Η κατάσταση αυτή ίσχυσε έως την υιοθέτηση του Κανονισμού 1612/68/ΕΟΚ³²⁸ και την Οδηγία 68/360/ΕΟΚ,³²⁹ με τις οποίες τέθηκε η βάση για την αποτελεσματική άσκηση του εν λόγω δικαιώματος.³³⁰

Ο Κανονισμός 1612/68/ΕΟΚ καθιέρωσε ευρύτερη απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων στα κράτη μέλη, ορίζοντας στην παρ. 2 του άρθ. 7 ότι ο εργαζόμενος υπήκοος κράτους μέλους απολαύει των ίδιων κοινωνικών και φορολογικών πλεονεκτημάτων που απονέμονται στον ημεδαπό. Περαιτέρω με τα άρθρα 7 και 9 επέκτεινε την απαγόρευση διακρίσεων σε ζητήματα απολύσεων, επαγγελματικής επανένταξης, επαγγελματικής εκπαίδευσης και εργασιακής κατοικίας, απαγγέλοντας μάλιστα την αυτοδίκαιη ακυρότητα συμφωνητικών με αντίθετο περιεχόμενο, ενώ περιείχε και λεπτομερή ανάλυση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, εξειδικεύοντας στο πλέγμα των διατάξεων του την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της ισότιμης πρόσβασης στην απασχόληση των ενωσιακών εργαζομένων. Εξάλλου ενέταξε στο πεδίο ισχύος του τα μέλη οικογενείας των διακινούμενων εργαζομένων παρέχοντάς τους και παρεπόμενο δικαίωμα απασχόλησης στο ίδιο κράτος μέλος.³³¹ Με αντίστοιχο πνεύμα, εκδόθηκε και ο

³²⁷με την Οδηγία 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, οριοθετήθηκε αυτή η απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, ΕΕ 56 της 4.4.1964, σελ. 850 έως 857

³²⁸Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 της 19.10.1968, σελ. 2 έως 12

³²⁹Οδηγία 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 της 19.10.1968, σελ. 13 έως 16

³³⁰βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ.130

³³¹Ο Κανονισμός 1612/68/ΕΟΚ καταργήθηκε με τον Κανονισμό 492/2011/ΕΕ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης (EEL141/2011), ο οποίος εκδόθηκε με νομική βάση το άρθρο 46 ΣΛΕΕ και περιέχει παρόμοιες διατάξεις· βλ. ιδίως υπ' αριθμ. 2 και 6 αιτιολογικές σκέψεις όπου επισημαίνεται ότι για να μπορεί να ασκηθεί το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας υπό αντικειμενικές συνθήκες ελευθερίας και αξιοπρέπειας, θα πρέπει να εξασφαλισθεί πραγματικά και νομικά η ισότητα μεταχείρισης ως προς την άσκηση της μισθωτής δραστηριότητας και να

Κανονισμός 1408/71/ΕΟΚ,³³² ο οποίος βασιζόμενος στην αρχή της μη διάκρισης διαμόρφωσε την αρχή της ίσης κοινωνικοασφαλιστικής μεταχείρισης ημεδαπών και αλλοδαπών υπηκόων.³³³ Από τη θεωρία επισημαίνεται η επίδραση της αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας στη διαμόρφωση του περιεχόμενου του παράγωγου δικαίου που αναπτύχθηκε σε σχέση με τα δικαιώματα των εργαζομένων και η σταδιακή μετεξέλιξή της, μέσω αυτού, σε αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των εργαζομένων πολιτών της Ένωσης.³³⁴

Περαιτέρω, η Οδηγία 68/360/ΕΟΚ μείωσε τις γραφειοκρατικές απαιτήσεις για την είσοδο των εργαζομένων και των μελών της οικογένειάς τους από άλλα κράτη μέλη, τις οποίες περιόρισε σε μία απλή επίδειξη εν ισχύ ταυτότητας ή διαβατηρίου χωρίς θεώρηση (εξαιρούνταν τα μέλη οικογένειας από τρίτες χώρες). Επιπλέον, απλοποίησε τη διαδικασία για την έκδοση και την ανανέωση της άδειας διαμονής, η οποία ορίστηκε πενταετής και αυτομάτως ανανεώσιμη, ενώ παρασχέθηκε αυξημένη προστασία για την περίπτωση εργατικού ατυχήματος ή ακούσιας ανεργίας.³³⁵

Ακολούθησε η έκδοση αρκετών ακόμη νομοθετικών πράξεων για την ομοιόμορφη ρύθμιση στα κράτη μέλη του τρόπου εισόδου και διαμονής όχι μόνο των εργαζόμενων αλλά και άλλων κατηγοριών διακινούμενων πολιτών που δεν ήταν

καταργηθούν τα εμπόδια στην κινητικότητα των εργαζομένων και στα ζητήματα επανένωσης των οικογενειών τους· επίσης βλ. διατάξεις για την διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των ευρωπαϊκών εργαζομένων στο σύνολο σχεδόν των εργασιακών όρων εργασίας (7 παρ. 1 & 4), στα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα (7 παρ. 2), στην πρόσβαση σε επαγγελματική εκπαίδευσης (άρθρο 7 παρ. 3), στη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις (άρθρο 8) και προϋποθέσεις απόκτησης κατοικίας (άρθρο 9)

³³² Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, βλ. ΕΕ αριθ. L28 της 30.1.1997, σελ.1

³³³ Ο Κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε με τον υπ. αριθμ. 883/2004/ΕΚ Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΕ L 166, 30.4.2004, σελ.1, και στην αιτιολογική του σκέψη (8) γίνεται μνεία στην αρχή της ίσης μεταχείρισης για τους διακινούμενους ενωσιακούς εργαζόμενους, ενώ και στη διάταξη του άρθρου 4 ρητά κατοχυρώνεται η αρχή της ίσης κοινωνικοασφαλιστικής μεταχείρισης ημεδαπών και διακινούμενων ευρωπαϊκών εργαζομένων, ως ειδική έκφανση της γενικής αρχής του άρθρου 18 ΣΛΕΕ για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας

³³⁴ βλ. Καλαβρός Γ. & Γεωργόπουλος Θ.Γ., ο.π., σελ. 52

³³⁵ βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), « Η ελεύθερη κυκλοφορία...», ο.π., σελ.130

οικονομικά ενεργείς, δηλαδή σπουδαστών ή ανθρώπων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα.³³⁶

4.4.1.2. Η ρύθμιση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των προσώπων βάσει της Οδηγίας 2004/38/EK με νομική βάση το άρθρο 18 ΣΛΕΕ

Στις 29 Απριλίου 2004, υιοθετήθηκε η κωδικοποιητική Οδηγία 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, «σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν στην επικράτεια των κρατών μελών».³³⁷ Στην 4^η αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της οριζόταν ως ratio της εκδόσεώς της η διόρθωση της κατατημένης και αποσπασματικής προσέγγισης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής προκειμένου να διευκολυνθεί η άσκησή του. Περαιτέρω κωδικοποίησε προϋπάρχουσα νομολογία, απλούστευσε τις προϋπάρχουσες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και εξορθολόγησε τις εθνικές διαδικασίες.³³⁸

Για την έκδοση της συγκεκριμένης οδηγίας ως νομική βάση χρησιμοποιήθηκε η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ,³³⁹ δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό πλέον χορηγείται σε όλους τους ευρωπαίους πολίτες, ανεξάρτητα αν είναι εργαζόμενοι ή μη και η κινητικότητα των φυσικών προσώπων δεν στοχεύει άμεσα στην ολοκλήρωση της

³³⁶Οδηγία 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1973 «περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών», ΕΕ L 172 της 28.6.1973, σελ. 14 έως 16· Οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1990 «σχετικά με το δικαίωμα διαμονής» ΕΕ L 180 της 13.7.1990, σελ. 26 έως 27· Οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1990 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα, ΕΕ L 180 της 13.7.1990, σελ. 28 έως 29· Οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1990 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, ΕΕ L 180 της 13.7.1990, σελ. 30 έως 31

³³⁷Οδηγία 2004/38/EK 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, ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σελ. 77 έως 123

³³⁸βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 362

³³⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 115

εσωτερικής αγοράς αλλά στη δημιουργία της Ευρώπης των πολιτών.³⁴⁰ Η χρήση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για την έκδοση της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, αφενός καταδεικνύει τη στενή σύνδεση που διαχρονικά επιδεικνύει ο ενωσιακός νομοθέτης μεταξύ της απαγόρευσης των διακρίσεων και τη ρύθμιση της κινητικότητας των προσώπων, αφετέρου ότι ratio του σχετικού νομοθετήματος απετέλεσε η διασφάλιση του αποτρεπτικού αποτελέσματος της διακριτικής μεταχείρισης με βάση την ιθαγένεια κατά την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Το εν λόγω νομοθέτημα κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε ευρωπαίου πολίτη³⁴¹ να κυκλοφορεί και να διαμένει στην επικράτεια των κρατών μελών με τα μέλη της οικογένειάς του, τα οποία απολαμβάνουν αντίστοιχων δικαιωμάτων και προστασίας από την απέλαση. Το δικαίωμα διαμονής αποσυνδέεται από την εκπλήρωση διοικητικών διαδικασιών που ελαχιστοποιούνται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο. Επισημαίνεται ότι στο εν λόγω νομοθέτημα, η ιδέα της ενσωμάτωσης των διακινούμενων πολιτών και των μελών της οικογένειάς τους, προωθείται και ενισχύεται η απαγόρευση της διακριτικής μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς, ειδικά στο άρθρο 24, προκειμένου να ενισχυθεί η ιθαγένεια της ένωσης και να προαχθεί η κοινωνική συνοχή σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο.³⁴²

Κατά τις διατάξεις της οδηγίας, η μετάβαση ενός πολίτη της Ένωσης σε ένα άλλο κράτος μέλος, μπορεί να γίνει μόνο με την επίδειξη ταυτότητας διαβατηρίου, χωρίς να είναι αναγκαία η υποβολή σε διαδικασία θεώρησης εισόδου ή εξόδου. Η διαμονή επιτρέπεται άνευ περιορισμών και άνευ δικαιώματος πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές κράτους μέλους, εάν η διάρκειά της είναι μικρότερη από τρεις μήνες. Για διαμονή που υπερβαίνει τους τρεις μήνες, απαιτείται η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας ή η ύπαρξη επαρκών πόρων για την ασφάλιση ασθενείας, ώστε να μην επιβαρυνθεί το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής και ειδικά για τους φοιτητές η εγγραφή σε αναγνωρισμένο

³⁴⁰βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 142

³⁴¹βλ. Λέντζης Δ, (2017), Ελεύθερη κυκλοφορία ευρωπαίων πολιτών και εθνικά συμφέροντα κρατών-μελών, οι εύθραυστοι συμβιβασμοί της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 35

³⁴²βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία...», ο.π., σελ.131

εκπαιδευτικό ίδρυμα για την παρακολούθηση κατά κύριο λόγο σπουδών.³⁴³ Κατά το άρθρο 8 δεν δύνανται τα ίδια τα κράτη μέλη να προσδιορίζουν το ύψος των πόρων που αυτά θεωρούν ως «επαρκείς», αλλά θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη και την προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου. Με τη συμπλήρωση πέντε ετών διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής παρέχεται δικαίωμα μόνιμης διαμονής χωρίς την προϋπόθεση πλήρωσης των ανωτέρω υποχρεώσεων και με νόμιμη αξίωση σε όλες τις κοινωνικές παροχές του κράτους υποδοχής.³⁴⁴

Στο κεφάλαιο VI της Οδηγίας 2004/38/EK προβλέπεται η θέσπιση περιορισμών που μπορούν να επιβληθούν από τα κράτη μέλη στα δικαιώματα εισόδου και διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας και όχι οικονομικούς, οι οποίοι μπορούν να βασίζονται μόνο στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου³⁴⁵ και προκειμένου να αποτραπεί μία σοβαρή απειλή κατά των θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας και όχι σε κάποιο χαρακτηριστικό του, όπως η το φύλο, οι θρησκευτικές πεποιθήσεις κ.λ.π.,³⁴⁶ γεγονός που επιρρωνύει το συμπέρασμα ότι οι συγκεκριμένες νομοθετικές επιλογές αποτέλεσαν απόρροια της διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης μέσω της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

4.4.2. Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές και στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Στο άρθρο 20 παρ. 2 εδ. β, ορίζεται ότι απονέμεται στους έχοντες την ενωσιακή ιθαγένεια το δικαίωμα να ψηφίζουν και να είναι υποψήφιοι στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών της τοπικής αυτοδιοίκησης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του κράτους μέλους όπου κατοικούν. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται περαιτέρω και στις διατάξεις των άρθρων 10 και 14 παρ. 2 ΣΕΕ, στα άρθρα 22 και 223 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθώς και στα άρθρα 39 και 40 ΧΘΔΕΕ.

Το δικαίωμα αυτό είναι ένα γνήσιο πολιτικό δικαίωμα που σχετίζεται ουσιαστικά με τη συμμετοχική δημοκρατία και κατατείνει στο να καταστήσει πιο

³⁴³βλ. άρθρα 7 Οδηγίας 2004/38 ΕΚ καθώς και άρθρο 14 όπου ορίζεται ότι για την απόλαυση του δικαιώματος απαιτείται οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους να μην αποτελούν υπέρμετρο βάρος στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής

³⁴⁴βλ. άρθρο 16 της Οδηγίας 2004/38/EK

³⁴⁵βλ. άρθρο 27 της Οδηγίας 2004/38/EK

³⁴⁶βλ. αιτιολογική σκέψη 31 της Οδηγίας 2004/38/ ΕΚ

ενεργή τη συμμετοχή των πολιτών της Ένωσης στις δημοκρατικές διαδικασίες σε κρατικό και ενωσιακό επίπεδο. Το κυριότερο στοιχείο του ωστόσο είναι ότι παρέχει έρεισμα νομιμοποίησης στο ενωσιακό οικοδομήμα καθώς οι πολίτες της Ένωσης εκλέγουν τους αντιπροσώπους τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ώστε να εκπροσωπούνται άμεσα, να συμμετέχουν στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης, ενώ παράλληλα ενδυναμώνεται ο θεσμός των πολιτικών κομμάτων, ώστε να συμβάλλουν στη διαμόρφωση της πολιτικής συνείδησης και της έκφρασης της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης.³⁴⁷

Το δικαίωμα αυτό αναδεικνύει τη συμβολή της ιθαγένειας της Ένωσης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που ενισχύει την ευρωπαϊκή ταυτότητα. Τα εν λόγω εκλογικά δικαιώματα απονέμονται μόνο στους διακινούμενους ενωσιακούς πολίτες, σε αυτούς δηλαδή που έχουν ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, προκειμένου να καταστεί δυνατή η συμμετοχή στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές και στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στην επικράτεια των κρατών μελών υποδοχής, των οποίων δεν έχουν την υπηκοότητα. Ειδικά στις διατάξεις του άρθρου 223 ΣΛΕΕ για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.³⁴⁸ Συνεπώς η παροχή εκλογικών δικαιωμάτων στους διακινούμενους ευρωπαίους πολίτες, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί έκφραση της ενωσιακής απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας καθώς και αναγκαίο συμπλήρωμα του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών.³⁴⁹

Δεδομένου ότι τα εκλογικά δικαιώματα του άρθρου 22 ΣΛΕΕ δεν αφορούν στις εκλογές για την ανάδειξη των εθνικών κοινοβουλίων, ως εκ τούτου, δεν παρεισφύουν στον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας.³⁵⁰ Ωστόσο, η αναγνώριση εκλογικού δικαιώματος ακόμη και σε μη πολίτες ενός κράτους, δεδομένου ότι ο πολίτης είναι η νομιμοποιητική βάση της κρατικής εξουσίας, ανάγκασε ορισμένα κράτη μέλη να τροποποιήσουν τα συνταγματικά τους κείμενα,³⁵¹ κάτι που δεν κατέστη ανάγκη για την Ελλάδα εν όψει του όρου αμοιβαιότητας του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 102 παρ. 2 Σ, που δεν απαιτεί την

³⁴⁷βλ. i. άρθρο 10 ΣΕΕ όπως εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας για την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άρθρο 12 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ, ii. βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 121

³⁴⁸βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 250

³⁴⁹idem

³⁵⁰idem

³⁵¹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 144

ιδιότητα του Έλληνα πολίτη για τη συμμετοχή του στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές.³⁵²

4.4.2.1. Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές

Το άρθρο 22 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν έχει την υπηκοότητα, έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις με τους υπηκόους του κράτους αυτού.³⁵³ Η άσκηση του δικαιώματος τελείται υπό την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων που θεσπίζονται από το Συμβούλιο με βάση ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι κανόνες άσκησης του εν λόγω δικαιώματος εξειδικεύονται από την Οδηγία 94/80/ΕΟΚ³⁵⁴ του Συμβουλίου. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της Οδηγίας, οι διατάξεις της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου δεν αποσκοπούν στην πλήρη εναρμόνιση των εκλογικών συστημάτων των κρατών μελών, αλλά εξασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες της Ένωσης, θα συμμετέχουν υπό τους ίδιους όρους στην ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό, πρώτιστος στόχος κατέστη η κατάργηση της εθνικής ιθαγένειας ως τιθέμενης προϋπόθεσης για την άσκηση του δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι, ενώ η εφαρμογή της Οδηγίας, δεν επηρεάζει τις εκάστοτε εθνικές διατάξεις που αφορούν τα εκλογικά δικαιώματα των υπηκόων του κράτους ή των υπηκόων τρίτων κρατών που κατοικούν στην επικράτεια αυτού.³⁵⁵

Το πεδίο εφαρμογής της ως άνω Οδηγίας και του άρθρου 22 παρ. 1 ΣΛΕΕ συνίσταται στις εκλογές τοπικής διοίκησης πρώτου βαθμού, δηλαδή αφορά την εκλογή των οργάνων που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν ίδια ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, στο πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης.³⁵⁶ Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατή η

³⁵²βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 250

³⁵³Το δικαίωμα αυτό απονεμήθηκε με την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992

³⁵⁴Οδηγία 94/80/ΕΚ του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1994 περί λεπτομερών κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, ΕΛ L 368, 31.12.1994, σελ.. 38–47

³⁵⁵βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 251

³⁵⁶idem

επέκταση του σε ανώτερους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προκύπτει ευκρινώς και με ομοιόμορφο τρόπο για όλα τα κράτη μέλη, εν όψει της χρήσης νομικών όρων με ευρεία διατύπωση όπως *municipal elections* και ελλείψει ενιαίου ενωσιακού ορισμού για τον καθορισμό του όρου «τοπικές εκλογές», ανακύπτει ζήτημα αναφορικά με την ομοιομορφία της εφαρμογής του άρθρου 22 παρ. 1 ΣΛΕΕ, αφού τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα να αποφασίζουν ποια εκλογική διαδικασία υπάγεται στην έννοια αυτή. Ως εκ τούτου, δημιουργούνται αποκλίσεις στην απόλαυση των δικαιωμάτων των πολιτών στα διάφορα κράτη μέλη, που βλάπτουν την αρχή της ισότητας μεταξύ των πολιτών της Ένωσης.³⁵⁷

Για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθιερώνεται η αρχή της ισότητας μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εκλογέων ως έκφραση της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς ο ενδιαφερόμενος για την συμμετοχή στην εκλογική διαδικασία διακινούμενος ευρωπαϊός πολίτης πρέπει καταρχάς να συγκεντρώνει τις ίδιες προϋποθέσεις που θέτει το κράτος μέλος κατοικίας στους υπηκόους του σχετικά με το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, όπως η συγκέντρωση των ίδιων δικαιολογητικών. Παρεκκλίσεις από την αρχή της ίσης μεταχείρισης, επιτρέπονται μόνο εν όψει ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος.³⁵⁸

4.4.2.2. Το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 22 ΣΛΕΕ απονέμεται σε όλους τους πολίτες της Ένωσης, το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωκοινοβουλίου. Η διάταξη αυτή προστατεύει ειδικότερα τους ενωσιακούς πολίτες που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν έχουν την υπηκοότητα. Ως εκ τούτου το συγκεκριμένο εκλογικό δικαίωμα απονέμεται από κάθε κράτος μέλος στους πολίτες της Ένωσης, με βάση την κατοικία και όχι την εθνική υπηκοότητα κράτους μέλους,³⁵⁹ ενώ παράλληλα παραμένουν σε ισχύ οι γενικές διατάξεις για τη ρύθμιση της εκλογικής διαδικασίας για την ανάδειξη των μελών του

³⁵⁷idem

³⁵⁸idem

³⁵⁹βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 253

Ευρωκοινοβουλίου.³⁶⁰ Το εκλογικό αυτό δικαίωμα των διακινούμενων ευρωπαίων πολιτών κατοχυρώνεται και από το άρθρο 39 ΧΘΔΕΕ, όπου αναφέρεται ότι τα μέλη του Κοινοβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το στοιχείο αυτό της καθολικότητας καταδεικνύει τη δημιουργία του σώματος των πολιτών της Ένωσης, που συγκροτεί το «λαό», από τον οποίο εκλέγεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομιμοποιώντας την εξουσία του. Το δικαίωμα συμμετοχής στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χαρακτηρίστηκε ως το σημαντικότερο από τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης.³⁶¹

Οι ειδικότερες προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ορίζονται στις διατάξεις της Οδηγίας 93/109.³⁶² Η Οδηγία αυτή δε θίγει τις διατάξεις των κρατών μελών, αναφορικά με τις προϋποθέσεις που επιβάλλονται στους ημεδαπούς για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ακόμη και στην περίπτωση που οι πολίτες αυτοί κατοικούν εκτός της επικράτειάς τους. Η Οδηγία αυτή βασίζεται στην αρχή της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, όπως ρητά προκύπτει και από το προοίμιό της,³⁶³ και για το λόγο αυτό αποβλέπει στη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος στο κράτος κατοικίας, διασφαλίζοντας παράλληλα την ελεύθερη επιλογή των πολιτών για συμμετοχή στις εκλογές στο κράτος της υπηκοότητάς τους.³⁶⁴ Δεδομένου ότι με τις ευρωεκλογές αναδεικνύεται ένα ενιαίο όργανο για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και όχι επιμέρους τοπικά όργανα, όπως με τις τοπικές εκλογές, απαγορεύεται η συμμετοχή των πολιτών στις εκλογικές διαδικασίες σε περισσότερα κράτη μέλη και το δικαίωμα αυτό ασκείται διαζευκτικά είτε στη χώρα κατοικίας, είτε στη χώρα καταγωγής.

³⁶⁰βλ. άρθρα 14 ΣΕΕ και 223 ΣΛΕΕ

³⁶¹βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Tizzano, 6.4.2006, ECLI:EU:C:2006:231 σε ΔΕΚ αποφ. 12.9.2006, υποθ. C-145/04, Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλ. Νομολ. 2006 σελ. I-07917, επίσης βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 254

³⁶²Οδηγία 93/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 6ης Δεκεμβρίου 1993 για τις λεπτομέρειες άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε ένα κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, EL L 329, 30.12.1993, σελ. 34–38

³⁶³βλ. τις αιτιολογικές σκέψεις 34 έως 38

³⁶⁴βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 254

4.4.3. Το δικαίωμα προξενικής και διπλωματικής προστασίας

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και η ενωσιακή αρχή της ισότητας, αποτελεί τον πυρήνα του πολιτικού δικαιώματος, που κατοχυρώνεται στα άρθρα 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ, 23 ΣΛΕΕ και 46 ΧΘΔΕΕ, για την επέκταση της προξενικής και διπλωματικής προστασίας³⁶⁵ που παρέχουν τα κράτη μέλη στους υπηκόους τους σε όλους τους πολίτες της Ένωσης, που μεταβαίνουν ή κατοικούν σε χώρα εκτός της ΕΕ στην οποία δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοοι, υπό τους ίδιους ακριβώς όρους.³⁶⁶

Το δικαίωμα των ευρωπαϊών πολιτών να λάβουν προξενική προστασία από ένα κράτος μέλος υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους, είναι ένα από τα ειδικά δικαιώματα που απονέμονται από τη Συνθήκη στους πολίτες της ΕΕ, που προσδίδουν μία εξωτερική διάσταση στην έννοια της ενωσιακής ιθαγένειας και ενισχύουν την ιδέα της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και την ταυτότητα της Ένωσης σε τρίτες χώρες. Το δικαίωμα αυτό έχει μεγάλη πρακτική σημασία εν όψει του μικρού αριθμού τρίτων χωρών όπου έχουν διπλωματική παρουσία όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης.³⁶⁷ Για την εφαρμογή του άρθρου 23 ΣΛΕΕ πρέπει να πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις: i. το προστατευόμενο άτομο πρέπει να είναι πολίτης της Ένωσης, δηλαδή φυσικό πρόσωπο με την υπηκοότητα της κράτους μέλους και ii. το κράτος μέλος της υπηκοότητάς του, να μην έχει αντιπροσωπεία διπλωματική ή προξενική στην τρίτη χώρα. Η προξενική και διπλωματική προστασία, που πηγάζει από τις διατάξεις αυτές έχει επικουρικό χαρακτήρα έναντι της προστασίας που παρέχεται από τις εθνικές διπλωματικές και προξενικές αρχές, ενώ δεν εξαντλείται μόνο σε καταστάσεις ανάγκης αλλά περιλαμβάνει κάθε είδους αρωγή που δύναται να παρασχεθεί από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές.³⁶⁸ Το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να αντιμετωπίζονται ισότιμα από τις προξενικές αρχές κάποιου άλλου κράτους μέλους στο έδαφος τρίτης χώρας, όπου δεν αντιπροσωπεύεται το δικό τους κράτος μέλος

³⁶⁵Η προξενική προστασία και διπλωματική αρωγή γενικά συνίσταται στην παροχή στήριξης και βοήθειας από ένα κράτος σε πολίτες που βρίσκονται στο εξωτερικό, είτε πρόκειται για τους υπηκόους του, είτε για υπηκόους προς τους οποίους συμφώνησε να παρέχει βοήθεια, βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 257

³⁶⁶βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 369

³⁶⁷βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 257

³⁶⁸idem

αναγνωρίζεται ως σαφές ατομικό δικαίωμα των πολιτών που διατυπώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 εδ. γ ΣΛΕΕ, μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης και αναλύεται στο άρθρο 23 ΣΛΕΕ, ενώ κατοχυρώνεται περαιτέρω και στο άρθρο 46 ΧΘΔΕΕ, που κατά τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 ΣΕΕ έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.

Για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος αυτού το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία μπορεί να εκδίδει οδηγίες για τη λήψη μέτρων συντονισμού και συνεργασίας που απαιτούνται ώστε να καθίσταται αποτελεσματική αυτή η συνεργασία.³⁶⁹ Με νομική βάση το άρθρο 23 παρ. 2 ΣΛΕΕ, εκδόθηκε η Οδηγία 2015/63/ΕΕ.³⁷⁰ Οι ρυθμίσεις της Οδηγίας, διασφαλίζουν ότι όλοι οι μη αντιπροσωπευόμενοι ευρωπαίοι πολίτες σε τρίτο κράτος, θα τύχουν προξενικής και διπλωματικής προστασίας από άλλο κράτος μέλος, υπό τους ίδιους όρους που θα παρεχόταν για τους υπηκόους του κράτους μέλους αυτού. Τη χορήγηση αυτής της βοήθειας, οι ενωσιακοί πολίτες τη δικαιούνται σύμφωνα με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που διαπνέει το σύνολο των ρυθμίσεων του εν λόγω νομοθετήματος, όπως προκύπτει και από τις υπ' αριθμ. 18, 20, 27, 33 και 34 αιτιολογικές σκέψεις, ενώ η υποχρέωση εφαρμογής της βαρύνει τις εθνικές αρχές των κρατών μελών, τα οποία έχουν ρητή υποχρέωση να μη προβούν σε διακριτική μεταχείριση εις βάρος των ευρωπαίων πολιτών, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.³⁷¹

³⁶⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 145

³⁷⁰Οδηγία (ΕΕ) 2015/637 του Συμβουλίου, της 20ής Απριλίου 2015, περί των μέτρων συντονισμού και συνεργασίας προς διευκόλυνση της προξενικής προστασίας για μη αντιπροσωπευόμενους πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και την κατάργηση της απόφασης 95/553/ΕΚ, ΕΕ L 106, 24.4.2015, σελ. 1–13

³⁷¹βλ. επίσης σχετικά Απόφαση 95/553/ΕΚ των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνερχομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκ μέρους των διπλωματικών και προξενικών αντιπροσωπειών, ΕΕ L 314, 28.12.1995, σελ. 73–76, η οποία καταργήθηκε από 1.5.2018 και την Απόφαση 96/409/ΚΕΠΠΑ των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 για τη θέσπιση του προσωρινού ταξιδιωτικού εγγράφου, ΕΕ L 168, 6.7.1996, σελ. 4–11

4.4.4. Το δικαίωμα πρωτοβουλίας πολιτών, υποβολής αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και της εν γένει επικοινωνίας με τα ενωσιακά όργανα κατ' άρθρο 24 ΣΛΕΕ

Οι θεσπιζόμενες με το άρθρο 24 ΣΛΕΕ διατάξεις, αφορούν τη σχέση του ευρωπαϊού πολίτη με την «ενωσιακή διοίκηση», ενώ παράλληλα ενισχύουν την ενεργό συμμετοχή του στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης. Με τις διατάξεις αυτές παρέχεται η νομική βάση για την υλοποίηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας πολιτών, καθώς και της δυνατότητας εξωδικαστικής προστασίας όλων των πολιτών από τα φαινόμενα κακοδιοίκησης,³⁷² τα οποία συνιστούν θεμελιώδη δικαιώματα, αφενός για τη συμμετοχή τους στη δημοκρατική της διακυβέρνηση, αφετέρου για τις σχέσεις του διοικουμένου με την ενωσιακή διοίκηση.³⁷³ Παρόλο που το άρθρο 24 ΣΛΕΕ, απευθύνεται στους έχοντες την ενωσιακή ιθαγένεια, μόνο το δικαίωμα που προβλέπεται στην πρώτη παράγραφο δηλαδή της πρωτοβουλίας των πολιτών (24 παρ. 1 ΣΛΕΕ και 11 παρ. 4 ΣΕΕ) περιορίζεται στους ενωσιακούς πολίτες. Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (24 παρ. 2 ΣΛΕΕ), που κατοχυρώνεται στο άρθρο 227 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 44 ΧΘΔΕΕ, το δικαίωμα αναφοράς στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (24 παρ. 3 ΣΛΕΕ), που κατοχυρώνεται στο άρθρο 228 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 43 ΧΘΔΕΕ, καθώς και το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης, να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα όργανα ή τους οργανισμούς της Ένωσης, σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα (24 παρ. 4 ΣΛΕΕ), που κατοχυρώνεται και στο άρθρο 41 παρ. 4 ΧΘΔΕΕ, απονέμεται σε όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που κατοικοεδρεύουν στην Ένωση.³⁷⁴

Συνάγεται ότι οι εγγυήσεις που παρέχονται με το άρθρο 24 ΣΛΕΕ δε συνδέονται ειδικά με τη νομική κατάσταση του πολίτη της Ένωσης. Η πρόβλεψη τους ωστόσο, στο συγκεκριμένο κεφάλαιο της Συνθήκης, έχει μεγάλη ιδεολογική σημασία, καθώς συνδέουν την ιθαγένεια της Ένωσης, με τη θωράκιση των πολιτών απέναντι στην ενωσιακή εξουσία.³⁷⁵

³⁷²βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 264

³⁷³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 371

³⁷⁴idem

³⁷⁵βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 264

4.4.4.1. Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών

Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των δικαιωμάτων που απονέμονται στους πολίτες της Ένωσης του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, αλλά κατοχυρώνεται στη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 4 ΣΕΕ, η οποία εντάσσεται στον Τίτλο της ΣΕΕ με τις δημοκρατικές αρχές της Ένωσης.³⁷⁶ Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός του ενός εκατομμυρίου πολιτών, ο οποίος θα προέρχεται από σημαντικό αριθμό κρατών μελών, έχουν τη δυνατότητα να λάβουν την πρωτοβουλία να καλέσουν την Επιτροπή, εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων, για τα οποία θεωρείται ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.³⁷⁷

Με την παράγραφο 1 του άρθρου 24 ΣΛΕΕ, καθιερώνεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία των άρθρων 289 παρ. 1 και 294 ΣΛΕΕ, για την έκδοση διατάξεων σχετικά με τη ρύθμιση των διαδικαστικών προϋποθέσεων για την υποβολή της πρωτοβουλίας των πολιτών, ακολούθως προς την οποία εκδόθηκε ο Κανονισμός 211/2011/ΕΕ,³⁷⁸ που ρυθμίζει την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος.

Η Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, ανήκει σε ένα σώμα φυσικών προσώπων, που προσδιορίζεται από τέσσερα στοιχεία: i. το προσωπικό, σύμφωνα με το οποίο μόνο πολίτες της Ένωσης έχουν το σχετικό δικαίωμα υπογραφής, εξαιρουμένων των υπηκόων τρίτων χωρών, ακόμη και αν διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια κράτους μέλους, ii. το ποσοτικό, ακολούθως προς το οποίο, ο ελάχιστος αριθμός για την υποβολή είναι ένα εκατομμύριο πολίτες, ο οποίος αντιπροσωπεύει περίπου το 0,3 του ενωσιακού πληθυσμού, iii. το εδαφικό, σύμφωνα προς το οποίο οι πολίτες πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 4 κράτη μέλη, και iv. το χρονικό, ακολούθως προς το οποίο η συλλογή των υπογραφών πρέπει να έχει ολοκληρωθεί εντός δώδεκα μηνών.³⁷⁹

Η πρωτοβουλία πολιτών είναι πρωτοβουλία καθορισμού θεματολογίου, μη θίγουσα ως εκ τούτου το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής για την

³⁷⁶βλ. Στεφανή Μ., (2018), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, σελ. 207 επ.

³⁷⁷βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 264

³⁷⁸Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 65, 11.3.2011, σελ. 1–22

³⁷⁹βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 265

πρόταση των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, όπως προσδιορίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 17 παρ. 2 ΣΕΕ, 289 παρ. 1 και 2 και άρθρο 294 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ωστόσο υποχρεώνει το σώμα της Επιτροπής, να λάβει υπόψη σοβαρά τα αιτήματα που εκφράζονται μέσω αυτού του θεσμού, προκειμένου να κρίνει τη σκοπιμότητα υποβολής μίας νέας σχετικής πολιτικής πρότασης.³⁸⁰

4.4.4.2. Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απονέμεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 227 ΣΛΕΕ, σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που διαμένει ή έχει την καταστατική του έδρα σε κράτος μέλος. Συνίσταται στη δυνατότητα υποβολής ατομικής ή συλλογικής αναφοράς σε οποιαδήποτε από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, απευθυντέα προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπό την ιδιότητα του οργάνου στο οποίο αντιπροσωπεύονται άμεσα σε επίπεδο Ένωσης, οι πολίτες αυτής. Η παραδεκτή υποβολή της αναφοράς, τίθεται υπό δύο προϋποθέσεις αναφορικά με το αντικείμενό της: i. πρέπει να αφορά άμεσα τον υποβάλλοντα την αναφορά και ii. να εμπίπτει στους τομείς δραστηριότητας της Ένωσης.³⁸¹ Οι αναφορές δύνανται να λάβουν την μορφή παραπόνου, αιτήματος ή παρατήρησης σχετικά με την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, καθώς και έκκλησης προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υιοθέτηση συγκεκριμένης θέσης σε ζήτημα ιδιωτικού ή δημοσίου συμφέροντος.³⁸² Οι αναφορές αυτές παρέχουν τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να επιστά την προσοχή του σε ζητήματα που αφορούν οποιαδήποτε παραβίαση των δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών από κράτη μέλη, τοπικές αρχές ή άλλα όργανα.³⁸³ Οι αναφορές διατυπώνονται υπό τους όρους του άρθρου 215 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ισχύει για την τρέχουσα θητεία και εξετάζονται από αρμόδια επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 216 αυτού. Το δικαίωμα αναφοράς έχει χαρακτηριστεί από το Δικαστήριο ως ένα εργαλείο που εξασφαλίζει τη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της Ένωσης, καθώς αποτελεί ένα δίαυλο άμεσης επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών της

³⁸⁰βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 265

³⁸¹idem

³⁸²idem

³⁸³idem

Ένωσης και των εκπροσώπων τους.³⁸⁴ Η κρίση για το παραδεκτό ή μη της υποβολής αναφοράς από αρμόδια επιτροπή, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο καθώς παράγει έννομες συνέπειες, ενώ η απόφαση του Κοινοβουλίου για το αν θα δοθεί ή όχι συνέχεια στη διερεύνησή της, ως πολιτικής φύσεως ζήτημα εναπόκειται στη διακριτική του ευχέρεια και δεν ελέγχεται δικαστικά.³⁸⁵

4.4.4.3. Το δικαίωμα καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή

Το δικαίωμα καταγγελίας στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, συνίσταται στη δυνατότητα κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου, που κατοικεί ή έχει την καταστατική του έδρα σε ένα κράτος μέλος, υποβολής καταγγελίας σε περίπτωση κακοδιοίκησης ή κακοδιαχείρισης από ένα ενωσιακό θεσμικό όργανο, πλην του Δικαστηρίου κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Περίπτωση τέτοια συντρέχει, όταν το θεσμικό όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει, παραβιάζοντας έτσι τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.³⁸⁶ Ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, εγκαθιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ως απόρροια της κατοχύρωσης της ενωσιακής ιθαγένειας, ωστόσο με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, διευρύνθηκε ο αριθμός των οργάνων και φορέων που νομιμοποιείται να ελέγξει,³⁸⁷ καθώς στις ελεγκτικές του αρμοδιότητες εμπίπτουν πλέον όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί, συμπεριλαμβανομένου του τομέα της ΚΕΠΠΑ, κατόπιν της κατάργησης των «πυλώνων» της ΕΕ, καθώς και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κατόπιν της συμπερίληψής του με το άρθρο 13 ΣΕΕ στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Επίσης, στον έλεγχό του υπόκειται και η απόφαση της Επιτροπής, να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία σχετικά με πρόταση που κατέθεσαν οι πολίτες της ΕΕ, με το θεσμό της Πρωτοβουλίας Ευρωπαίων Πολιτών.³⁸⁸ Συνάγεται ότι οι πολίτες της Ένωσης, μέσω των καταγγελιών που υποβάλλουν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και τον

³⁸⁴βλ. ΔΕΕ αποφ. 9.12.2014, υποθ. C-261/13 P, Peter Schönberger κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:2423, σκ. 17

³⁸⁵βλ. C-261/13 P, Schönberger κατά Κοινοβουλίου ... σκ.23 & 24

³⁸⁶βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 372

³⁸⁷βλ. Ρηγάκου Σ, σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 266

³⁸⁸idem

διενεργούμενο από μέρους του έλεγχου, δύνανται να παρακολουθούν πιο αποτελεσματικά το έργο των οργάνων της Ένωσης.³⁸⁹

4.4.4.4. Το δικαίωμα έγγραφης επικοινωνίας με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με την τέταρτη παράγραφο του άρθρου 24 ΣΛΕΕ, κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης, ως διοικούμενου, να απευθύνεται γραπτώς, σε οποιοδήποτε από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης και να παίρνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Όπως προεκτέθηκε το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνεται ως έκφραση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης και στο άρθρο 41 παρ. 4 ΧΘΔΕΕ. Η γενικότητα της διατύπωσης της διάταξης, καταλείπει το περιθώριο η επικοινωνία αυτή, εφόσον είναι έγγραφη να συνίσταται σε αιτήσεις, αναφορές, απόψεις κλπ.³⁹⁰ Τα όργανα που υποχρεούνται σε απάντηση είναι τα αναφερόμενα στο άρθρο 13 ΣΕΕ, δηλαδή αφενός τα θεσμικά, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο της ΕΕ, η ΕΚΤ, το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφετέρου τα συμβουλευτικά όργανα, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών. Η γλώσσα επικοινωνίας, εναπόκειται στην ελεύθερη επιλογή του ενδιαφερομένου και πρέπει να είναι μία εκ των επίσημων γλωσσών που αναφέρονται στο άρθρο 55 ΣΕΕ.³⁹¹ Η υποχρέωση παροχής αιτιολογημένης απάντησης από το ενωσιακό όργανο προς το οποίο έγινε η σχετική απεύθυνση, δεν απορρέει από το άρθρο 24 ΣΛΕΕ, αλλά μάλλον από το άρθρο 41 παρ. 1 στ. γ' ΧΘΔΕΕ, ως μία πρόσθετη έκφανση του δικαιώματος του ενωσιακού πολίτη, στη χρηστή διοίκηση. Από τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 4 ΣΛΕΕ δεν προσδιορίζεται επίσης η προθεσμία για την παροχή απάντησης ή το ελάχιστο περιεχόμενο αυτής εκ μέρους του ενωσιακού οργάνου προς το οποίο έγινε η απεύθυνση, ωστόσο τυχόν παράλειψη ή πλημμέλεια σε σχετική απόκριση, δύναται να αποτελέσει αντικείμενο καταγγελίας για κακοδιοίκηση στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή κατά τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 3, 228 ΣΛΕΕ και 43 ΧΘΔΕΕ ή και προσφυγής παραλείψεως στο Δικαστήριο της Ένωσης, κατ' άρθρο 265 ΣΛΕΕ.

³⁸⁹βλ. Ρηγάκου Σ, σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 266

³⁹⁰βλ. Ρηγάκου Σ, σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 267

³⁹¹idem

4.4.4.5. Το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων και λοιπών οργανισμών και οργανισμών κατά το άρθρο 15 ΣΛΕΕ

Με τη ρύθμιση του πρώτου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 15 ΣΛΕΕ, καθιερώνεται το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, όλων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και Οργανισμών της Ένωσης.³⁹² Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας,³⁹³ διευρύνθηκε το δικαίωμα πρόσβασης στο σύνολο της ενωσιακής διοίκησης, προκειμένου να ενισχυθεί η ανοικτή και διαφανής λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και να διασφαλιστεί η ενημέρωση των πολιτών για κάθε πτυχή του, λαμβάνοντας υπόψη και τη διαρκή αύξηση των διοικητικών δομών.³⁹⁴ Φορείς του δικαιώματος είναι όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες, καθώς και όσα φυσικά ή νομικά πρόσωπα έχουν την έδρα τους στην Ευρώπη. Στον ενωσιακό νομοθέτη επαφίεται η ρύθμιση των ειδικότερων προϋποθέσεων για τις γενικές αρχές και τους περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος (15 παρ. 3 εδ. β ΣΛΕΕ).³⁹⁵ Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται περαιτέρω στο άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ, το οποίο εντάσσεται στον τίτλο V «Δικαιώματα των Πολιτών», τα οποία συνδέονται με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, γεγονός που αναδεικνύει την αναγνώριση της σημασίας της κατοχύρωσής του για τη διασφάλιση της δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης μέσω του προτάγματος για τον ανοικτό τρόπο λειτουργίας του συνόλου των ενωσιακών οργάνων, ενώ καθιστά τον ευρωπαίο πολίτη συμμετοχο και ενεργό, δυνάμενο μάλιστα να ελέγξει αποτελεσματικά την ενωσιακή εξουσία.³⁹⁶ Με το δικαίωμα αυτό ενισχύεται, αφενός η υποχρέωση λογοδοσίας των φορέων της ενωσιακής εξουσίας έναντι αυτού, αφετέρου η εμπιστοσύνη του στον τρόπο λειτουργίας της. Επισημαίνεται ότι, το συγκεκριμένο δικαίωμα αποτελεί την πλέον

³⁹²και όχι μόνο των τριών βασικών θεσμικών, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, όπως προβλεπόταν στο άρθρο 255 ΣΕΚ

³⁹³Λέντζης Δ., (2008), Η πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων, Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 25

³⁹⁴βλ. Καραγεώργου Β., ο.π., σελ. 177

³⁹⁵στο πλαίσιο του προϊσχύσαντος 255 ΣΕΚ, είχε εκδοθεί ο Κανονισμός 1049/2001 (ΕΕ 2001, L 145/43), ενώ τα θεσμικά και λοιπά όργανα και Οργανισμοί της Ένωσης, πρέπει να θεσπίσουν ειδικές διατάξεις στο πλαίσιο των Εσωτερικών Κανονισμών Λειτουργίας τους για την πρόσβαση στα έγγραφα, προκειμένου να ενδυναμωθεί η σχετική υποχρέωσή τους (15 παρ. 3 εδ γ ΣΛΕΕ), βλ. Καραγεώργου Β., ο.π., σελ. 178

³⁹⁶βλ. Καραγεώργου Β., ο.π., σελ. 182-183

σημαντική πτυχή της αρχής της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη³⁹⁷ και αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 24 ΣΛΕΕ.

4.4.4.6. Συμπέρασμα

Συμπερασματικά, με τις προαναφερθείσες διατάξεις, διαμορφώνεται ένα ισχυρό πλέγμα κανόνων χρηστής διακυβέρνησης και καλής νομόθετησης, υπό την έννοια της εγγύτητας και ανοικτότητας,³⁹⁸ που εισάγουν στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα την αρχή της διαφάνειας, προκειμένου να διασφαλίζεται εντός του πλαισίου του, η ισότητα της μεταχείρισης των ενωσιακών πολιτών κατά τη συμμετοχή τους στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης και κατά τη διάδρασή τους με τις διοικητικές δομές αυτής.

5. Η νομολογιακή μεταχείριση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως ειδική έκφανση της ενωσιακής αρχής της ισότητας, αναφορικά με τα δικαιώματα που πηγάζουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια

Η ενωσιακή ιθαγένεια, χαρακτηρίζεται ως λειτουργική, ατελής, δευτερογενής, εξαρτημένη και πρόσθετη εν όψει αφενός της έλλειψης αυτοτελούς τρόπου κτήσης της σε υπερεθνικό επίπεδο, αφετέρου του γεγονότος ότι απονέμει στους υπηκόους των κρατών μελών και παρέχει στους φορείς της, ένα περιορισμένο λειτουργικό τμήμα δικαιωμάτων (δικαίωμα εγκατάστασης, δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στις δημοτικές εκλογές, διπλωματική και προξενική προστασία, δικαίωμα του αναφέρεσθαι),³⁹⁹ τα οποία κατ' αρχήν απορρέουν από την επιταγή της ίσης μεταχείρισης και όχι της εμπάθυνας και ολοκλήρωσης της ενοποίησης, ενώ υπολείπονται σε σημαντικό βαθμό αυτών που απονέμονται βάσει της κρατικής ιθαγένειας στον πολίτη ενός κράτους. Συνέπεια

³⁹⁷βλ. Καραγεώργου Β., ο.π., σελ. 175

³⁹⁸βλ. άρθρο 1 παρ. 2 ΣΕΕ και 10 παρ. 3 ΣΕΕ

³⁹⁹βλ. Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 48

αυτού είναι οι ενωσιακοί πολίτες να μη βιώνουν τον ίδιο δεσμό με την Ένωση, όπως με το κράτος τους.⁴⁰⁰

Ως εκ τούτου, η εισαγωγή των απορρεόντων από την ενωσιακή ιθαγένεια δικαιωμάτων αλλά και ο ίδιος ο χαρακτήρας του θεσμού, θεωρήθηκε αρχικά συμβολικού χαρακτήρα.⁴⁰¹

Ωστόσο η σημασία της έγκειται στο γεγονός ότι οι πολίτες της Ένωσης, έχουν γνήσια δικαιώματα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Τα δικαιώματα αυτά λειτούργησαν ως φορέας ισότητας και απαγόρευσης των διακρίσεων εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς συγκροτούν την πιο εξελιγμένη ιδιότητα σε νομικό επίπεδο ιδιότητα που εγγυάται η Ένωση στον κάθε πολίτη των κρατών μελών της⁴⁰² ενώ η άσκησή τους συνδέεται με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ισότητας, είτε ως εκ των ουκ άνευ όρος εφαρμογής τους είτε ως εμπεριεχόμενη έννοια στο κανονιστικό τους περιεχόμενο.

Το Δικαστήριο, κατόπιν της εισαγωγής του θεσμού, κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του πρωτογενούς ή παράγωγου δικαίου, στις υποθέσεις που σχετίζονται με τα έννομα αποτελέσματα που παράγονται από την ενωσιακή ιθαγένεια, είτε προβαίνει σε συνδυαστική επίκληση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ με το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, είτε θεωρεί ότι το άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ διασφαλίζει υπέρ του πολίτη της Ένωσης το δικαίωμα της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και μέσω αυτής, τις θεμελιώδεις ελευθερίες και θεμελιώδη δικαιώματα, χωρίς να υφίσταται σύνδεσμος με κάποια οικονομική ελευθερία. Οι πολίτες της Ένωσης, αντλούν δηλαδή, σύμφωνα με το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, απευθείας από την ιθαγένεια της Ένωσης το δικαίωμα να διεκδικούν την ίδια μεταχείριση με εκείνη των υπηκόων του κράτους μέλους, χωρίς να είναι ανάγκη να καταφεύγουν στις ειδικότερες διατάξεις της Συνθήκης ή του δευτερογενούς δικαίου.⁴⁰³

⁴⁰⁰βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 359

⁴⁰¹βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 231, καθώς και Στεργίου Α, ο.π, σελ. 2, με παραπομπή σε Jacqueson C., 2002, Union Citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship, European Law Review, Vol. 27, No. 3, σελ. 260

⁴⁰²βλ. παρ. 18 των από 1.7.1997 προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα Pergola, ECLI:EU:C:1997:335, σε ΔΕΚ αποφ. 12.5.1998, υποθ. C-85/96, Μαρία Martínez Sala κατά Freistaat Bayern, Συλλ. Νομολ. 1998 σελ. I-02691, ECLI:EU:C:1998:21

⁴⁰³βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 300

Η νομολογιακή αυτή επεξεργασία, επιστεγάστηκε από τις νομοθετικές διεργασίες και αποτυπώθηκε στις τροποποιήσεις των Συνθηκών, με αποκορύφωμα τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ως προεκτέθηκε, όπου οι θεσμοί της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και η ιθαγένεια της Ένωσης, ενώθηκαν σε ένα κεφάλαιο με τίτλο «Απαγόρευση των διακρίσεων και ιθαγένεια της Ένωσης».

Από την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ και το άρθρο 9 ΣΕΕ, προκύπτει μία γενική αξίωση ίσης μεταχείρισης των πολιτών της Ένωσης, η οποία είναι αποσυνδεδεμένη από την υποχρεωτική προϋπόθεση της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, ενίοτε και ως ένα βαθμό ακόμη και από τη διασυνοριακή κυκλοφορία και εκτείνεται σε ένα ευρύτατο φάσμα δραστηριοτήτων, που έχει σαν συνέπεια, αφενός τη διαστολή του πεδίου εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ στο σύνολο των αρμοδιοτήτων της Ένωσης,⁴⁰⁴ αφετέρου τη διεύρυνση του ίδιου του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου⁴⁰⁵ σε τομείς της κρατικής κυριαρχίας, όπως το δικαίωμα ψήφου, η πολιτογράφηση, η διαμονή αλλοδαπών και των οικογενειών τους και η διπλωματική αρωγή,⁴⁰⁶ αλλά και η κοινωνική πρόνοια, η φορολογική μεταχείριση κ.α.

5.1. Η νομολογιακή διαμόρφωση του δικαιώματος ελεύθερης διαμονής και κυκλοφορίας

5.1.1. Η ενωσιακή ιθαγένεια, ως θεμελιώδης ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και το εξ αυτής απορρέον δικαίωμα να μην υφίσταται διακρίσεις εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης · η νομολογία Maria Martinez Sala και Rudy Grzelczyk

Το Δικαστήριο, μετά την εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας της Ένωσης, υπήρξε διστακτικό αναφορικά με την εφαρμογή των διατάξεων περί ιθαγένειας της Ένωσης προκρίνοντας τις ειδικότερες διατάξεις των Συνθηκών περί οικονομικών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴βλ. Σκουλίκης Α. σε Χριστιανός Β, ο.π. , σελ. 223

⁴⁰⁵βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 383, υποσημ. 1482

⁴⁰⁶βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 359

⁴⁰⁷βλ. ΔΕΚ αποφ. 29.2.1996, υποθ. C-193/94, Ποινικές δίκες κατά Σοφίας Σκαναβή και Κωνσταντίνου Χρυσανθακόπουλου, Συλλ. Νομολ. 1996, σελ. I-00929, ECLI:EU:C:1996:70, σκ. 22, όπου έγινε δεκτό ότι παρέλκει η εφαρμογή του γενικευμένου δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που απορρέει από

Επιπλέον υιοθέτησε μία περιοριστική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, καθιστώντας ξεκάθαρο ότι οι πρόνοιες για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, δεν είχαν σκοπό να επεκτείνουν την καθ' ύλη αρμοδιότητα των Συνθηκών, σε εσωτερικές καταστάσεις των κρατών μελών, στις οποίες το ενωσιακό δίκαιο δεν τυγχάνει εφαρμογής.⁴⁰⁸

Ωστόσο το Δικαστήριο, αναγνώρισε με τη νομολογία του την ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ του άρθρου 18 ΣΛΕΕ και του άρθρου 20 ΣΛΕΕ.⁴⁰⁹ Στην υπόθεση *María Martínez Sala*,⁴¹⁰ ο/η κοινοτικός δικαστής κλήθηκε να εξετάσει, αν αντίκειται προς τη Συνθήκη εθνική διάταξη, που ως προϋπόθεση για τη χορήγηση επιδόματος ανατροφής για την αντιστάθμιση οικονομικών βαρών, έθετε για μεν τους ημεδαπούς η κατοικία ή ο τόπος συνήθους διανομής να βρίσκεται εντός της επικράτειας του οικείου κράτους μέλους, για δε τους αλλοδαπούς πολίτες άλλων κρατών μελών την κατοχή άδειας διαμονής.⁴¹¹ Το Δικαστήριο, δεν αποδέχτηκε την εφαρμογή του άρθρου 21 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 8Α ΕΚ) για την χορήγηση του επιδόματος διατροφής στο κράτος διαμονής, που επικαλέστηκε η προσφεύγουσα υπό την ιδιότητά της ως πολίτη της Ένωσης, επειδή δεν διέθετε την ιδιότητα της εργαζόμενης. Ωστόσο, αφενός έκανε δεκτό ότι η προσφεύγουσα εμπίπτει στο *rationae personae* των διατάξεων της Συνθήκης για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και συνακόλουθα η υπόθεσή της στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της Ένωσης, το οποίο ως εκ τούτου επεκτείνεται, υπό την ιδιότητά της ως υπήκοος κράτος μέλους που διαμένει νομίμως εντός του

την ενωσιακή ιθαγένεια (νυν άρθρο 21 ΣΛΕΕ πρώην άρθρο 17 ΣΕΚ/8Α ΕΚ), καθώς τα πραγματικά περιστατικά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί ελεύθερης εγκατάστασης (νυν άρθρο 49 επ. ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 43 ΣΕΚ/52 ΕΚ)

⁴⁰⁸βλ. i. ΔΕΚ αποφ. 5.6.1997, συνεκδ. υποθ. C-64/96 & C-65/96, *Land Nordrhein-Westfalen κατά Kari Uecker και Vera Jacquet κατά Land Nordrhein-Westfalen*, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-03171, ECLI:EU:C:1997:285 και ii. βλ. Αρέστης Γ., Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Εισήγηση στη διάρκεια διάλεξης που οργάνωσε η Ένωση Δικαστών Κύπρου στη Λευκωσία στις 8 Φεβρουαρίου 2008, σελ. 3, διαθέσιμο σε [http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/All/1B688ED9514F8CDCC225839A00300F92/\\$file/ΕvropaikiIthageniaFINAL.pdf](http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/All/1B688ED9514F8CDCC225839A00300F92/$file/ΕvropaikiIthageniaFINAL.pdf)

⁴⁰⁹βλ. Μάρκου Σ., ο.π., σελ. 108

⁴¹⁰ΔΕΚ αποφ. 12.5.1998, υποθ. C-85/96, *María Martínez Sala κατά Freistaat Bayern*, Συλλ. Νομολ. 1998, σελ. I-02691, ECLI:EU:C:1998:217

⁴¹¹βλ. Μάρκου Σ. ο.π., σελ. 108

εδάφους άλλου κράτους μέλους⁴¹² και αφετέρου, διέγνωσε την αντίθεση της επίδικης εθνικής ρύθμισης προς το άρθρο 18 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 6 ΕΚ), επισημαίνοντας ότι δυνάμει της διάταξης του άρθρου 20 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 8 ΕΚ) οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα που προβλέπονται από τη Συνθήκη, μεταξύ των οποίων το δικαίωμα μεταχείρισης χωρίς διάκριση λόγω ιθαγένειας.⁴¹³

Προκύπτει ότι το Δικαστήριο επεσήμανε για πρώτη φορά γενικά και ενιαία ότι οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη, άρα και το προβλεπόμενο στο (νυν) άρθρο 18 ΣΛΕΕ δικαίωμα να μην υφίστανται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας εντός του καθ' ύλη πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Η θέση αυτή επαναλήφθηκε σταθερά έκτοτε από την μεταγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου⁴¹⁴ και εδραιώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, στην υπόθεση Grzelczyk,⁴¹⁵ όπου καθιερώθηκε νομολογιακά και η θέση ότι η ιθαγένεια τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.

Η υπόθεση αυτή, αφορούσε έναν υπήκοο Γαλλίας, ο οποίος μετέβη στο Βέλγιο για την πραγματοποίηση σπουδών, όπου και εγκαταστάθηκε. Ταυτόχρονα και προκειμένου να ανταπεξέλθει στις δαπάνες των σπουδών του, εργαζόταν. Τον τελευταίο χρόνο των σπουδών του διέκοψε την εργασία του προκειμένου να ετοιμαστεί για τις πτυχιακές του εξετάσεις, υποβάλλοντας παράλληλα αίτημα προς τις βελγικές αρχές για τη χορήγηση αιτήματος πενίας. Οι βελγικές αρχές αρνήθηκαν τη χορήγηση του επιδόματος, με την αιτιολογία ότι ως αιτών δεν είχε τη βελγική υπηκοότητα. Μάλιστα ενώπιον του ΔΕΚ που επιλήφθηκε του σχετικού προδικαστικού ερωτήματος που απέστειλε το βελγικό δικαστήριο, οι βελγικές αρχές επικαλέστηκαν ότι η καταβολή του συγκεκριμένου επιδόματος, γινόταν στα πλαίσια ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής, που δεν εντασσόταν στο πλαίσιο των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Προβλήθηκε δηλαδή ο ισχυρισμός ότι, αφού το ένδικο ζήτημα, δεν

⁴¹²βλ. C-85/96, María Martínez Sala.σκ. 61

⁴¹³βλ. C-85/96 María Martínez Sala..... σκ. 62

⁴¹⁴βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 3

⁴¹⁵ΔΕΚ απόφ. 20. 9. 2001, υποθ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk κατά Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Συλλ. Νομολ. 200, σελ. I-06193, ECLI:EU:C:2001:458, σκ. 31

άπτεται του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, η επίκληση της παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, δεν μπορεί να γίνει δεκτή.⁴¹⁶

Ωστόσο, το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό αυτό και έκανε δεκτή την αντίθετη άποψη της Επιτροπής επισημαίνοντας ειδικότερα ότι, από τα στοιχεία της δικογραφίας, προέκυψε πως αν ένας Βέλγος σπουδαστής, χωρίς την ιδιότητα του εργαζομένου που τελούσε υπό συνθήκες όμοιες με αυτές του R. Grzelczyk, θα πληρούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να λάβει το βελγικό κατώτατο όριο διαβίωσης (minimex). Εξ αυτού, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι, το γεγονός πως ο R. Grzelczyk δεν έχει τη βελγική ιθαγένεια απετέλεσε το μοναδικό εμπόδιο για την μη απόλαυση του συγκεκριμένου δικαιώματος σε κοινωνικές παροχές, που χορηγούνταν από μη ανταποδοτικό σύστημα μη στηριζόμενο σε εισφορές, στοιχείο που πληρεί την έννοια της αδικαιολόγητης διακριτικής μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας.⁴¹⁷ Περαιτέρω, διευκρίνισε ότι στους τομείς εφαρμογής της Συνθήκης, μία τέτοια διάκριση απαγορεύεται, κατ' αρχήν από το άρθρο 18 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 6 ΕΚ) και ότι το άρθρο αυτό πρέπει να αναγνωσθεί σε συνδυασμό με τις σχετικές με την ιθαγένεια της Ένωσης διατάξεις της Συνθήκης, ώστε να εξακριβωθεί ο τομέας εφαρμογής του.⁴¹⁸ Εν συνεχεία, επεσήμανε ότι *«η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως, τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών»*, διευκρινίζοντας ότι η ιδιότητα αυτή *«εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων»*.⁴¹⁹

Συνεπεία της ανωτέρω διαπίστωσης, ο πολίτης της Ενώσεως, που διαμένει νόμιμα εντός του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής, δύναται να επικαλεστεί το άρθρο 18 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 6 ΕΚ) της Συνθήκης, *«σε όλες τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου»*.⁴²⁰

Ακολούθως το Δικαστήριο, διευκρίνισε ότι από το συνδυασμό των διατάξεων της Συνθήκης για την απονομή ιθαγένειας στους ενωσιακούς πολίτες, για την παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση, καθώς επίσης και από την οδηγία σχετικά με το δικαίωμα διαμονής στους σπουδαστές – υπηκόους κράτους μέλους, δεν προκύπτει

⁴¹⁶βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 36

⁴¹⁷βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 29

⁴¹⁸βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 30

⁴¹⁹βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 31

⁴²⁰βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 32

αποστέρηση των απονεμόμενων με το θεσμό της ιθαγένειας δικαιωμάτων εκ του λόγου της μετακίνησης σπουδαστή σε άλλο κράτος μέλος για την πραγματοποίηση σπουδών.⁴²¹ Επομένως, εάν ένας πολίτης της Ένωσης σπουδάζει σε πανεπιστήμιο κράτους μέλους άλλο από αυτό του οποίου είναι υπήκοος, το γεγονός αυτό δεν μπορεί να του στερήσει τη δυνατότητα να επικαλεστεί την απαγόρευση κάθε δυσμενούς διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, που προβλέπεται από το άρθρο 18 ΣΛΕΕ (τότε άρθρο 6).⁴²² Κατ' επέκταση, τα άρθρα 18 και 20 ΣΛΕΕ (τότε άρθρα 6 και 8 ΕΚ), «απαγορεύουν να εξαρτάται η δυνατότητα χορήγησης της παροχής αυτής (*minimex*), από προϋποθέσεις που δύναται να αποτελούν διάκριση λόγω ιθαγένειας».⁴²³

Το Δικαστήριο με τις ανωτέρω σκέψεις του, ανέδειξε ότι ο θεσμός της ιθαγένειας της Ένωσης συνεπάγεται την απονομή ενός αυτόνομου δικαιώματος σε όλους τους έχοντες την ενωσιακή ιθαγένεια να μην υφίστανται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, όταν το εθνικό μέτρο που εισάγει την διακριτική μεταχείριση με βάση το χαρακτηριστικό της ιθαγένειας, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου,⁴²⁴ χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι ο σπουδαστής δεν ασκούσε πλέον κάποια οικονομική δραστηριότητα ώστε να καθίσταται δυνατή η υπαγωγή του στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 1612/68.⁴²⁵ Στην προκειμένη περίπτωση, από τη στιγμή που εισήχθησαν στις Συνθήκες διατάξεις που αφορούν την παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση, εάν πολίτης της Ένωσης και έχων την ιθαγένεια της Ένωσης, υποστεί διακριτική μεταχείριση από κράτος μέλος στον εν λόγω τομέα, εδραζόμενη στο γεγονός ότι έχει την υπηκοότητα άλλου κράτους μέλους, τότε τελείται παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, κατά το άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

Με τη νομολογία αυτή, η περί ευρωπαϊκής ιθαγένειας διάταξη συνδέει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, με τα δικαιώματα που προβλέπει η Συνθήκη στα οποία συγκαταλέγεται και το δικαίωμα της επίκλησης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, σε όλες τις καταστάσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλη πεδίο

⁴²¹βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 35

⁴²²βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 36

⁴²³βλ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk ... σκ. 46

⁴²⁴βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 240

⁴²⁵Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 της 19.10.1968, σελ. 2 έως

εφαρμογής των Συνθηκών. Θεμελιώνεται δηλαδή μία γενική αξίωση για ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς όλων των Ευρωπαίων πολιτών που βρίσκονται νομίμως στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, για τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στην κοινοτική (ενωσιακή) έννομη τάξη.⁴²⁶ Ως εκ τούτου, όσο διευρύνονται οι ενωσιακές αρμοδιότητες, τόσο ευρύτερη είναι η εμβέλεια του δικαιώματος περί μη διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, του οποίου υποκείμενα είναι όλοι οι πολίτες της Ένωσης.⁴²⁷

Η νομολογία αυτή κατέστη πάγια για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Έτσι, κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να επικαλείται την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας που προβλέπει το άρθρο 18 ΣΛΕΕ στην περίπτωση που άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ.⁴²⁸

Συμπερασματικά, από τις αποφάσεις Maria Martinez Sala και Rudy Grzelczyk, άρχισε να μεταφέρεται και στο δικαίωμα ελεύθερης διαμονής και ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η δυναμική ερμηνεία της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων,⁴²⁹ η οποία τίθεται σε συνάρτηση με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, που συνιστά θεμελιακό νομικό καθεστώς για τους υπηκόους των κρατών μελών. Έτσι εθνικό μέτρο για την εφαρμογή ενωσιακού κανόνα ή για την άσκηση δικαιώματος απορρέοντος από το ενωσιακό δίκαιο, που αντίκειται στην απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, υπάγεται σε δικαστικό έλεγχο συμφωνίας προς το ενωσιακό δίκαιο δυνάμει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ που απονέμει τη δυνατότητα στον ενωσιακό πολίτη να επικαλεστεί το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, όταν πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις. Ως κατεξοχήν απαγορευμένη από τη Συνθήκη

⁴²⁶βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2012), Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μία αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών; ΕΕΕυρΔ 1:2012, σελ. 19

⁴²⁷βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 240

⁴²⁸πρβλ. ΔΕΕ αποφ. 13.11.2018, υποθ. C-247/17, Oikeusministeriö κατά Denis Raugevicius, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2018:898, σκ. 27, ΔΕΕ αποφ. 6.9.2016, υποθ. C-182/15, Petruhhin, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2016:630, σκ. 31, ΔΕΕ αποφ. 4.10.2012, υποθ. C-75/11, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2012:605, σκ. 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία: ΔΕΕ απόφ. 11.11.2014, υποθ. C-333/13, Dano, Elisabeta Dano και Florin Dano κατά Jobcenter Leipzig, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2014:2358, σκ. 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, ΔΕΕ αποφ. 13.6.2019 υποθ. C-22/18 TopFit και Biffi κατά Deutscher Leichtathletikverband e.V., Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2019:497, σκ. 29

⁴²⁹βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 11-12

μορφή διάκρισης ιθαγένειας αναδεικνύεται δε, αυτή που οφείλεται στο ότι ο ενδιαφερόμενος έκανε χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.⁴³⁰

Συνάγεται ότι με την προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου, αποδίδεται μία συνταγματική διάσταση στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, πιστή στην οικονομία της Συνθήκης που καθιστά άρρηκτα συνδεδεμένη τη διάταξη αυτή με το καθεστώς της ιθαγένειας της Ένωσης. Ίσως για το λόγο αυτό, η περιγραφή της ιθαγένειας της Ένωσης από το Δικαστήριο στην υπόθεση Grzelczyk θεωρήθηκε ότι έχει σημασία παρόμοια με την εμβληματική δήλωση του Δικαστηρίου, στην υπόθεση van Gend & Loos,⁴³¹ σύμφωνα με την οποία υποκείμενα της νέας έννομης τάξης διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη αλλά επίσης και οι υπήκοοί της.⁴³²

5.1.2. Η εξέλιξη της νομολογίας αναφορικά με τη λήψη οικονομικών παροχών ή οικονομικής φύσεως πλεονεκτημάτων· η διασταλτική και εν συνεχεία συσταλτική προσέγγιση ως προς τον κύκλο των δικαιούχων

Το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, επέκτεινε τα οφέλη από την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης διαμονής σε ένα κράτος μέλος από τον έχοντα την ενωσιακή ιθαγένεια σε τομείς μη προβλεπόμενους από το παράγωγο δίκαιο. Ειδικότερα, στην προοπτική μιας λειτουργικής (τελολογικής) προσέγγισης, προκειμένου να επιτρέψει την ελεύθερη κυκλοφορία όλων των πολιτών της Ένωσης, το Δικαστήριο θέλησε να επεκτείνει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και στις κοινωνικές παροχές.⁴³³

Το Δικαστήριο i. με την υπαγωγή της παροχής κοινωνικής πρόνοιας στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, ii. με την δυνατότητα επίκλησης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ από πολίτη της Ένωσης, όχι υπό τον όρο της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, αλλά υπό τον όρο της νόμιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής για ορισμένο χρονικό

⁴³⁰βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 92

⁴³¹ΔΕΚ αποφ. 05.02.1963, υποθ. C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos κατά Nederlandse administratie der belastingen, Συλλ. Νομολ. 1963, σελ. 00003, ECLI:EU:C:1963:1

⁴³²βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, 30.9.2010, ECLI:EU:C:2010:560, σκ. 68 σε ΔΕΕ αποφ. 8.3.2011, υποθ. C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano κατά Office national de l'emploi, Συλλ. Νομολ. 2001 σελ. I-01177, ECLI:EU:C:2011:124

⁴³³βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 20

διάστημα ή της κατοχής κάρτας διαμονής και iii. με την υπαγωγή εθνικής κανονιστικής ρύθμισης που δεν εξασφαλίζει την παροχή κοινωνικής πρόνοιας σε πολίτες της Ένωσης μη υπηκόους του κράτους μέλους όπου διαμένουν νομίμως, ακόμη και όταν αυτοί πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους, στην έννοια της απαγορευμένης από το άρθρο 18 ΣΛΕΕ δυσμενούς διάκρισης λόγω ιθαγένειας, ανάγει την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής σε γενική ερμηνευτική αρχή και ενισχύει το θεσμό της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας, διασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση των πολιτών στο πεδίο της κοινωνικής βοήθειας από το κράτος, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια και τη συμμετοχή του ατόμου στην οικονομική ζωή αυτού, ενώ η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου υπεισέρχεται στον ευαίσθητο τομέα της άσκησης κοινωνικής πολιτικής.⁴³⁴

Έτσι, στην υπόθεση Trojani,⁴³⁵ που αφορούσε Ευρωπαίο πολίτη που δεν μπορούσε να υπαχθεί στην έννοια του εργαζόμενου,⁴³⁶ αφού δεν ήταν οικονομικά δραστήριος, ωστόσο υπό την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, κατέστη δυνατό να επικαλεστεί τα άρθρα 18 και 21 ΣΛΕΕ και να αποκτήσει πρόσβαση σε κοινωνικά προνόμια υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του κράτους υποδοχής, υπό την

⁴³⁴βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 245

⁴³⁵ΔΕΚ αποφ. 7.9.2004, υποθ. C-456/02, Michel Trojani κατά Centre public d' aide sociale de Bruxelles (CPAS), Συλλ. Νομολ. 2004, σελ. I-07573, ECLI:EU:C:2004:488

⁴³⁶γίνεται δεκτό ότι το Δικαστήριο διέυρνε την κοινοτική έννοια του εργαζόμενου λαμβάνοντας υπόψη και την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 7, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 7.9.2004, υποθ. C-456/02, Michel Trojani κατά Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Συλλ. Νομολ. 2004, σελ. I-07573, ECLI:EU:C:2004:488, σκ. 15 όπου επισημάνθηκε ότι ο όρος «εργαζόμενος κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει κοινοτικό περιεχόμενο και δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενά», ΔΕΚ αποφ. 4.6.2009, συνεκδ. υποθ. C-22/08 & C-23/08, Athanasios Vatsouras και Josif Koupatantze κατά Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, Συλλ. Νομολ. 2009, σελ. I-04585, ECLI:EU:C:2009:344, σκ. 26, όπου το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι ως εργαζόμενος πρέπει να θεωρηθεί κάθε άτομο που ασκεί πραγματικές και γνήσιες δραστηριότητες, αποκλεισμένων δραστηριοτήτων που είναι τόσο περιορισμένες ώστε να εμφανίζονται ως καθαρώς περιθωριακές και επουσιώδεις και ΔΕΚ αποφ. 23.3.2004, υποθ. C-138/02, Collins κατά Secretary of State for Work and Pensions, Συλλ. Νομολ. 2004, σελ. I-02703, ECLI:EU:C:2004:172, σκ. 57, 63 & 70, όπου έγινε δεκτό ότι οι αναζητούντες ενεργώς και ουσιαστικά εργασία στο οικείο κράτος μέλος και για εύλογο χρονικό διάστημα, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ. Στις υποθέσεις αυτές, αναζητήθηκε από το Δικαστήριο η ύπαρξη πραγματικού συνδέσμου, μεταξύ του αιτούντος διακινούμενου ενωσιακού πολίτη και της αγοράς εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής

προϋπόθεση ότι έχει διαμείνει για ορισμένο χρόνο στο κράτος μέλος υποδοχής ή ότι διαθέτει άδεια παραμονής.⁴³⁷

Αντίστοιχα στην υπόθεση *Bidar*⁴³⁸ έγινε δεκτό ότι υπήκοος κράτους μέλους που διαμένει νόμιμα αλλά δεν είναι μόνιμα εγκατεστημένος στο κράτος μέλος υποδοχής, δικαιούται να λάβει σπουδαστική ενίσχυση για να καλύψει τις δαπάνες διαβίωσής του, όπως και οι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, αν και το κράτος μέλος δικαιούται να απαιτήσει ορισμένο βαθμό ενσωμάτωσης από αυτόν μέσω της ανάπτυξης πραγματικού δεσμού με αυτό.⁴³⁹

Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας ερμηνεύεται από το Δικαστήριο με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να εμποδίζεται η οποιαδήποτε διάκριση εξαιτίας της άσκησης της ελευθερίας αυτής και επισημαίνεται ότι η απαγόρευση των διακρίσεων επί τη βάση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαϊών πολιτών, επηρεάζει τους εθνικούς κανόνες και ιδιαίτερα όσους έχουν να κάνουν με εδαφικά στοιχεία, όπως στις φορολογικές και τις κοινωνικές παροχές,⁴⁴⁰ όπως επισημάνθηκε στις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα, στην υπόθεση *Tas-Hagen* και *Tas*,⁴⁴¹ όπου τονίστηκε ότι οι πολίτες της Ένωσης, μπορούν να επικαλούνται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, ακόμα και στην περίπτωση κατά την οποία ο οικείος τομέας ή η αιτούμενη παροχή δεν διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.⁴⁴²

⁴³⁷βλ. C -456/02, *Michel Trojani ...* σκ. 43, επίσης βλ. Ανάγνου Μ., 2018, Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια στο «Χώρο», οι απαιτήσεις και προκλήσεις μίας μεταβαλλόμενης έννομης τάξης, Αθήνα: Παπαζήση, σελ. 72

⁴³⁸ΔΕΚ αποφ. 15.3.2005, υποθ. C-209/03 *The Queen, κατά Dany Bidar κατά London Borough of Ealing και Secretary of State for Education and Skills*, Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-02119, ECLI:EU:C:2005:169, σκ. 63

⁴³⁹βλ. Γαλάνης Θ., (2017), Η Αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία. Απόπειρα προσέγγισης μίας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 105 -106

⁴⁴⁰βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 247

⁴⁴¹βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, *Juliane Kokott*, 30.3.2006, ECLI:EU:C:2006:223 σε ΔΕΚ αποφ. 26.10.2006, υποθ. C-192/05, *K. Tas-Hagen και R. A. Tas κατά Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*, Συλλ. Νομολ. 2006, σελ. I-10451, ECLI:EU:C:2006:676

⁴⁴²βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 247

Έτσι στην υπόθεση Schempp,⁴⁴³ το Δικαστήριο κάνει δεκτό ότι δικαίωμα επίκλησης της μη διακριτικής φορολογικής μεταχείρισης έλκει πολίτης της Ένωσης, που δεν άσκησε ο ίδιος το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά η πρώην σύζυγός του, παρόλο που η άμεση φορολογία εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μία τέτοια περίπτωση δε δύναται να θεωρηθεί ως «αμιγώς εσωτερική κατάσταση», αλλά πρέπει να υπαχθεί στον έλεγχο του κοινοτικού δικαστηρίου, ώστε να διαπιστωθεί η μη προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, μέσω άμεσης ή έμμεσης διάκρισης λόγω ιθαγένειας.⁴⁴⁴ Ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, που αφορούσε ειδικότερα τη δυνατότητα έκπτωσης από το φορολογητέο εισόδημα της καταβαλλόμενης σε πρώην σύζυγο διατροφής, την οποία έκπτωση η γερμανική νομοθεσία επέτρεπε ακόμη και αν ο δικαιούχος της διατροφής κατοικούσε σε άλλο κράτος μέλος, υπό την προϋπόθεση προσκομιδής βεβαίωσης φορολόγησης της διατροφής, η οποία προϋπόθεση εν προκειμένω δεν μπορούσε να πληρωθεί αφού στη χώρα κατοικίας της δικαιούχου της διατροφής δεν υπήρχε αντίστοιχο κανονιστικό πλαίσιο, το Δικαστήριο έκανε δεκτό, ότι η διάταξη του (νυν) άρθρου 18 ΣΛΕΕ, δεν αφορά τις ενδεχόμενες διαφορές μεταχείρισης που προκύπτουν από τις διαφορές των εθνικών φορολογικών νομοθεσιών, εφόσον οι εν λόγω νομοθεσίες εφαρμόζονται σε όλους εκείνους που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους με αντικειμενικά κριτήρια και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ιθαγένεια. Συνεπώς, η περίπτωση του κ. Schempp, ήταν παρόμοια με εκείνη των οποίων ο/η διαζευγμένος/η σύζυγος, κατοικούσε επίσης στη Γερμανία και επομένως δεν ετίθετο ζήτημα παράβασης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.⁴⁴⁵

Οι προαναφερθείσες κρίσεις του Δικαστηρίου, αποτέλεσαν μία ηχηρή παρέμβαση των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων, που χαρακτηρίστηκε από ορισμένους συγγραφείς ως δικαιοπλαστική παρέμβαση⁴⁴⁶ ή άλλως δικαστικός ακτιβισμός,⁴⁴⁷ καθώς οι προσεγγίσεις που υιοθετήθηκαν είχαν σαν συνέπεια κανένας εθνικός κανόνας, να μην εμπίπτει a priori εκτός του αντικειμένου των Συνθηκών,

⁴⁴³ ΔΕΚ αποφ. 12.7.2005, υποθ. C-403/03 Egon Schempp κατά Finanzamt München V., Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-06421, ECLI:EU:C:2005:446

⁴⁴⁴ βλ. C-403/03, Schempp σκ. 19, 25, 26

⁴⁴⁵ βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 88, υποσημ. 12

⁴⁴⁶ βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 10

⁴⁴⁷ βλ. von Bogdandy Α. (2003), Doctrine of Principles, European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Paper 9/03, σελ. 33, διαθέσιμο σε <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf>

αφού το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, ενεργοποιεί το δικαίωμα επίκλησης της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και ως εκ τούτου είναι από μόνο του ικανό να θέσει μία κατάσταση υπό την κρίση του Δικαστηρίου.⁴⁴⁸

Ωστόσο, αυτό δεν γίνεται χωρίς όρους και προϋποθέσεις.

Το Δικαστήριο δέχεται ότι ο περιορισμός της παροχής ή του γενικότερου οικονομικού πλεονεκτήματος, στα κατοικούντα στην εθνική επικράτεια άτομα, δύναται να υπαγορεύεται από αντικειμενικούς λόγους «γενικού συμφέροντος». Ειδικότερα δε για παροχές σε τομείς που δεν διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, το Δικαστήριο καταλείπει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στα κράτη μέλη ως προς τους λόγους που υπαγορεύουν την ύπαρξη προϋπόθεσης κατοικίας και ως προς τον τρόπο εφαρμογής της εν λόγω προϋπόθεσης.⁴⁴⁹ Ωστόσο, κατά την επιβολή με εθνική κανονιστική ρύθμιση προϋπόθεσης κατοικίας, ή εν γένει προϋπόθεσης, η πλήρωση της οποίας καταφάσκει την ύπαρξη συνδέσμου με το κράτος μέλος υποδοχής, για τη χορήγηση ή μη αποστέρηση οικονομικού πλεονεκτήματος, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι τα κράτη μέλη, θα πρέπει να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας.⁴⁵⁰ Ως εκ τούτου, θα πρέπει να διαγνώσκεται ότι το σχετικό εθνικό μέτρο υπάγεται στην έννοια του αντικειμενικού λόγου για την επιδίωξη θεμιτού από το εθνικό δίκαιο σκοπού, προκειμένου να δύναται να χωρήσει δικαιολογημένη έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, που ως προεκτέθηκε αποτελεί την μόνη αποδεκτή παρέκκλιση από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.⁴⁵¹

Σημαντικό νομολογιακό παράδειγμα συνιστά εν προκειμένω η υπόθεση D'Hoop,⁴⁵² η οποία αφορούσε το «επίδομα αναμονής» του βελγικού δικαίου στους πολίτες που βρίσκονταν στο στάδιο της αναζήτησης για πρώτη φορά απασχόλησης, το οποίο χορηγούνταν υπό τον όρο της ολοκλήρωσης των δευτεροβάθμιων σπουδών τους στο Βέλγιο. Η συγκεκριμένη προϋπόθεση, κρίθηκε καταρχήν αντικείμενη στις διατάξεις για την κοινοτική ιθαγένεια, συνεκτιμωμένων και των διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία, ωστόσο έγινε δεκτή από το Δικαστήριο, η υπαγωγή της εν λόγω εθνικής διάταξης στην έννοια της εξαίρεσης των αντικειμενικών λόγων και του

⁴⁴⁸βλ. Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 247

⁴⁴⁹βλ. Ταγαράς Χ. & Μεγγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 127

⁴⁵⁰idem

⁴⁵¹idem, βλ. επίσης ανωτ. κεφ. 3.2.1.

⁴⁵²ΔΕΚ αποφ. 11.7.2002, υποθ. C-224/98, Marie-Nathalie D'Hoop κατά Office national de l'emploi, Συλλ. Νομολ. 2002, σελ. I-06191, ECLI:EU:C:2002:432

θεμιτώς επιδιωκόμενου από το εθνικό δίκαιο σκοπού, ενώ η τελική κρίση για την ύπαρξη ασυμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο στηρίχθηκε στην μη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.⁴⁵³ Η σημασία της συγκεκριμένης νομολογιακής παραδοχής έγκειται στην με ιδιαίτερη σαφήνεια αποδοχή της κοινοτικής νομιμότητας περιορισμού συγκεκριμένων παροχών μόνο σε πρόσωπα που έχουν «αληθή σχέση» με τη χώρα της υποδοχής,⁴⁵⁴ υπό την επιφύλαξη βέβαια της ύπαρξης αντικειμενικών λόγων γενικού συμφέροντος.⁴⁵⁵

Η παραδοχή αυτή, που δεν αμφισβητήθηκε έκτοτε,⁴⁵⁶ προσδιόρισε την νομολογιακή κατεύθυνση στις υποθέσεις που ακολούθησαν και συγκρότησαν ένα πολύπλευρο νομολογιακό σύνολο σχετικά με τη χορήγηση σπουδαστικών ενισχύσεων και επιδομάτων, ποικιλία προνοιακών παροχών, συντάξεων και επιδομάτων, οι οποίες κρίθηκαν με βάση την τήρηση ή μη της αρχής της αναλογικότητας. Ενδεικτικώς αναφέρεται η υπόθεση *Nerkowska*,⁴⁵⁷ όπου για τη χορήγηση παροχής υπέρ άμαχων θυμάτων πολέμου ή καταστολής, έγιναν μεν δεκτοί, ως θεμιτοί, περιορισμοί αφενός για την παροχή εχέγγυων ως προς την ύπαρξη δεσμού μεταξύ της κοινωνίας του οικείου κράτους μέλους και του δικαιούχου της παροχής, αφετέρου για την παροχή δυνατότητας ελέγχου της διαρκούς και συνεχούς πλήρωσης των όρων χορήγησης της παροχής από τον δικαιούχο, ωστόσο κρίθηκαν αντικείμενοι στην αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι η δικαιούχος εν προκειμένω, είχε την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους, όπου και κατοικούσε επί εικοσαετία.⁴⁵⁸ Αντίστοιχα, στην υπόθεση *Bressol*,⁴⁵⁹ που σχετιζόταν με την πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση φοιτητών άλλων κρατών μελών, έγινε δεκτή ως αντικείμενη στα άρθρα 18 και 21 ΣΛΕΕ, αλλά και άρθρο 24 της Οδηγίας 2004/38/EK ευνοϊκή εθνική ρύθμιση που εισήγαγε ειδικά για τους έχοντες την ιθαγένεια του συγκεκριμένου κράτους μέλους, εξαίρεση από τους αριθμητικούς περιορισμούς ως προς τον αριθμό των υποψηφίων

⁴⁵³βλ. C-224/98, *D' Hoop*... σκ. 35

⁴⁵⁴βλ. C-224/98, *D' Hoop*... σκ. 38

⁴⁵⁵βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 127 - 128

⁴⁵⁶βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 128

⁴⁵⁷ΔΕΚ αποφ. 22.5.2008, υποθ. C-499/06, *Halina Nerkowska κατά Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie*, Συλλ. Νομολ. 2008, σελ. I-3993, ECLI:EU:C:2008:300

⁴⁵⁸βλ. C-499/06, *Nerkowska*. ... σκ. 37, 44 & 46

⁴⁵⁹ΔΕΚ αποφ. 13.4.2010, υποθ. C-73/08, *Nicolas Bressol κ.λπ. και Céline Chaverot κ.λπ. κατά Gouvernement de la Communauté française*, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-02735, ECLI:EU:C:2010:181

σπουδαστών που θα μπορούσαν να γίνουν δεκτοί από ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα. Στην εν λόγω απόφαση, ένα τέτοιο μέτρο που επιφυλάσει ευνοϊκή μεταχείριση θα μπορούσε να κριθεί συμβατό με τις ως άνω διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, μόνο στην περίπτωση που θα μπορούσε να αποδειχθεί ότι επιδιώκει την επίτευξη «θεμιτού σκοπού», τηρουμένης και της αρχής της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι η σχετική ρύθμιση, θα πρέπει να είναι «ικανή» να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού αυτού και να μην «υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού όρια».⁴⁶⁰

Συνάγεται ότι το Δικαστήριο, παραπέμπει στις αρχές του πρωτογενούς δικαίου για να κρίνει τις σχετικές παροχές και υπάγει τις εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις σε αυστηρό έλεγχο αναλογικότητας,⁴⁶¹ προκειμένου να διαπιστωθεί η προσφορότητα, αναγκαιότητα και καταλληλότητά τους καθώς και η επιδίωξη θεμιτού σκοπού δημοσίου συμφέροντος που δεν υποκρύπτει διακριτική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας, η οποία αυτόθροα θα συνεπέφερε παρακώλυση της άσκησης του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής αφού θα λειτουργούσε αποτρεπτικά ως προς την ίδια την μετακίνηση. Η διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 21 ΣΛΕΕ μέσω της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, διαμορφώνει μία διασταλτική προσέγγιση του Δικαστηρίου ως προς τους δικαιούχους, υπό την ιδιότητα του ενωσιακού πολίτη που μετεγκαθίσταται στο εσωτερικό της Ένωσης, των εξεταζόμενων στην παρούσα ενότητα παροχών.

Όμως η ενθάρρυνση της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και η διασφάλιση της ανεμπόδιστης από διακρίσεις λόγω ιθαγένειας απόλαυσής του από τους ενωσιακούς πολίτες, επισημάνθηκε ότι ενέχει τον κίνδυνο εκδήλωσης του φαινομένου του «προνοιακού τουρισμού» ή «επιδοματικού τουρισμού» (welfare ή social tourism), από υπηκόους των κρατών μελών που θα διακινούνται στο εσωτερικό της Ένωσης, αναζητώντας το κράτος υποδοχής με το πιο ευνοϊκό σύστημα κοινωνικών παροχών. Ο αμφιλεγόμενος αυτός όρος συνδέθηκε με τους αναζητούντες εργασία (jobseekers), που εκ του λόγου ότι κάποια στιγμή θα διατελέσουν

⁴⁶⁰βλ. C-73/08, Bressol σκ. 63

⁴⁶¹βλ. επίσης ΔΕΚ αποφ. 23.03.2006, υποθ. C-408/03, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλ. Νομολ. 2006, σελ. I-2647, ECLI:EU:C:2006:192, σκ. 37 & 41

εργαζόμενοι δικαιούνται κάποιων κοινωνικών παροχών στο κράτος μέλος υποδοχής.⁴⁶²

Το Δικαστήριο, έχοντας επίγνωση της πραγματικότητας αυτής και προκειμένου να περιστείλει το σχετικό κίνδυνο, στην ως άνω θετική για τον αιτούντα Bidar απόφαση, αναζήτησε την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του εν λόγω σπουδαστή με το κράτος υποδοχής. Η αναφορά αυτή, εγγράφεται ως συνέχεια της έννοιας του πραγματικού δεσμού (genuine link) ή αληθούς σχέσης του αιτούντος με το κράτος μέλος, που είχε ήδη μνημονευθεί στην απόφαση Collins.⁴⁶³ Ο όρος αυτός, που δεν προβλεπόταν από το πρωτογενές ή παράγωγο δίκαιο, αναπτύχθηκε περαιτέρω στην απόφαση Förster,⁴⁶⁴ που αφορούσε γερμανίδα υπήκοο που υπέβαλε στις Κάτω Χώρες αίτημα υποτροφίας, ως εγκατεστημένη στη χώρα αυτή, όπου είχε αρχίσει τις σπουδές της ως εργαζόμενη. Στην υπόθεση αυτή και παραπέμποντας στην προπαρατεθείσα απόφαση Bidar, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι:

«μολονότι τα κράτη μέλη, όσον αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, καλούνται να επιδείξουν κάποια οικονομική αλληλεγγύη προς τους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών, ένα κράτος μέλος έχει την ευχέρεια να μεριμνά ώστε η χορήγηση ενισχύσεων για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης σπουδαστών που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών να μη συνεπάγεται υπέρμετρο κόστος, το οποίο θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις όσον αφορά το συνολικό ύψος των ενισχύσεων που δύναται να χορηγήσει το κράτος μέλος αυτό».⁴⁶⁵

Περαιτέρω επεσήμανε:

«ότι είναι θεμιτό ένα κράτος μέλος να χορηγεί ενίσχυση για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης μόνο στους σπουδαστές που απέδειξαν ορισμένου βαθμού ένταξη στην κοινωνία του κράτους μέλους αυτού»,⁴⁶⁶ διευκρινίζοντας ότι ο επιθυμητός βαθμός ένταξης αποδεικνύεται από τη διαμονή για ορισμένο χρονικό διάστημα στο κράτος υποδοχής, τον οποίο προσδιόρισε στα πέντε έτη άνευ διακοπής, σύμφωνα με την επίδικη εθνική ρύθμιση, όσο δηλαδή είναι και το διάστημα που απαιτείται για να

⁴⁶²βλ. Χρυσομάλλης Μ. (2017), Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 83

⁴⁶³βλ. ΔΕΚ αποφ. 23.03.2004, υποθ. C-138/02, Collins κατά Secretary of State for Work and Pensions, Συλλ. Νομολ. 2004, σελ. I-02703, ECLI:EU:C:2004:172, σκ. 69 - 70

⁴⁶⁴βλ. ΔΕΚ αποφ. 18.11.2008, υποθ. C- 158/07, Jacqueline Förster κατά Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Συλλ. Νομολ. 2008, σελ. I-08507, ECLI:EU:C:2008:630, σκ. 48-50

⁴⁶⁵βλ. C- 158/07, Förster σκ. 48

⁴⁶⁶βλ. C- 158/07, Förster σκ. 49

αποκτήσει ένας υπήκοος κράτους μέλους δικαίωμα διαρκούς διαμονής κατά το άρθρο 24 παρ. 2 Οδηγίας 2004/38 ΕΚ, η οποία τέθηκε στο ενδιάμεσο και μέχρι την έκδοση της σχετικής απόφασης σε ισχύ. Κανονιστική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο έγινε δεκτή από το Δικαστήριο ως σύμφωνη με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς δεν είναι αντικείμενη στην αρχή της αναλογικότητας, αφού:

«δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στο να διασφαλισθεί η ορισμένου βαθμού ένταξη των σπουδαστών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής».⁴⁶⁷

Το Δικαστήριο, με την απαίτηση για ύπαρξη πραγματικού δεσμού με το κράτος υποδοχής και ορισμένου βαθμού ένταξης του αιτούντος στο εν λόγω κράτος μέλος, υποβάλλει σε έλεγχο αναλογικότητας την κρατική νομοθεσία, επιχειρώντας να διαμορφώσει μία ισορροπία ανάμεσα αφενός στην αλληλεγγύη που οφείλει να επιδείξει το κράτος υποδοχής προκειμένου να επωφεληθούν της θεμελιώδους ελευθερίας κίνησης ακόμη και οικονομικά ανενεργοί πολίτες, η οποία δύναται να επιτευχθεί με την άμβλυνση των σχετικών με τις προϋποθέσεις διαμονής στο εκάστοτε κράτος μέλος υποδοχής εθνικών διατάξεων, αφετέρου στην ανάγκη προστασίας των εθνικών προνοιακών συστημάτων.⁴⁶⁸

Ωστόσο, δεν θα πρέπει να παραγνωρισθεί ότι η «επιθετική» αντιμετώπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, από τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε συνδυασμό και με άλλες αιτίες, συνδεδεμένες με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως οι διευρύνσεις, καθώς και η εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς, δημιούργησε συνθήκες πίεσης στα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα των κρατών μελών, τα οποία κατά κανόνα λειτουργούν με το ανταποδοτικό σύστημα, από εν δυνάμει δικαιούχους παροχών, που δεν έχουν συμβάλει στον ίδιο βαθμό με τους ημεδαπούς στην οικοδόμηση του κράτους «πρόνοιας».⁴⁶⁹ Ως γνωστόν άλλωστε, στο παρόν στάδιο του ενοποιητικού εγχειρήματος, οι πολίτες της Ένωσης, δεν καταβάλλουν φόρους σε αυτή και δε συμβάλλουν στο σχηματισμό ασφαλιστικών κεφαλαίων για την παροχή από την Ένωση κοινωνικής πρόνοιας, ασφάλισης,⁴⁷⁰ υγείας ή παιδείας κατά την επέλευση των σχετικών ασφαλιστικών κινδύνων.

⁴⁶⁷βλ. C- 158/07, Förster σκ. 58

⁴⁶⁸βλ. Γαλάνης Θ., ο.π., σελ. 107

⁴⁶⁹βλ. Χρυσομάλλης Μ., ο.π., σελ. 83

⁴⁷⁰η πρόσβαση στις σχετικές παροχές για τους διακινούμενους ενωσιακούς πολίτες, κατοχυρώνεται ωστόσο στο άρθρο 34 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ

Όπως προεκτέθηκε, τόσο η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18 παρ. 1 ΣΛΕΕ), όσο και η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων (άρθρο 21 ΣΛΕΕ), δεν διατυπώνονται ανεπιφύλακτα στη Συνθήκη, αφού ρητά η κατοχύρωσή τους εξαρτάται από την επιφύλαξη των ειδικότερων ρυθμίσεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου. Το άρθρο 18 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων τους», απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το δικαίωμα διαμονής των προσώπων στο έδαφος των κρατών μελών αναγνωρίζεται στον κάθε πολίτη της Ένωσης, αποκλειστικώς υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της, δηλαδή δεν είναι άνευ όρων, κάτι που επισημάνθηκε και από το Δικαστήριο.⁴⁷¹ Οι επιφυλάξεις αυτές, δημιουργούν ένα αντίστοιχο πλαίσιο λειτουργίας και για το άρθρο 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ.⁴⁷² Ως εκ τούτου, βρίσκουν εφαρμογή οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις που τίθενται για την άσκηση του δικαιώματος του άρθρου 21 ΣΛΕΕ από την Οδηγία 2004/38/EK για την άσκηση του δικαιώματος διαμονής. Πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με το άρθρο 7 του εν λόγω νομοθετήματος, οι πολίτες της Ένωσης, έχουν δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών στο κράτος μέλος υποδοχής, υπό την προϋπόθεση της μη επιβάρυνσης, κατά τη διάρκεια της παραμονής τους, του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Στο άρθρο 14 της Οδηγίας 2004/38/EK, ορίζεται ότι οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, έχουν το εν λόγω δικαίωμα, υπό τον όρο ότι δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Περαιτέρω, με το άρθρο 24 παρ. 2 του ίδιου νομοθετήματος, εισάγεται μια σειρά παρεκκλίσεων από την αρχή της ίσης μεταχείρισης που κατοχυρώνεται στην πρώτη παράγραφο της αυτής διάταξης, ειδικά για τις κοινωνικές παροχές, καθώς διατηρήθηκε αφενός η απαίτηση της μη επιβάρυνσης των κοινωνικο ασφαλιστικών συστημάτων των κρατών μελών με την μη υποχρέωση παροχής κοινωνικής πρόνοιας κατά τους τρεις πρώτους μήνες διαμονής, αφετέρου η μη υποχρέωση οικονομικής ενίσχυσης των φοιτητών, υπό την μορφή υποτροφιών ή δανείων, πριν αποκτήσουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής,

⁴⁷¹βλ. ΔΕΕ αποφ. 19.9.2013, υποθ. C -140/12, Pensionsversicherungsanstalt κατά Peter Brey, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2013:565, σκ. 46

⁴⁷²βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 25

εκτός των ασκούντων οικονομική δραστηριότητα και των μελών της οικογένειάς τους. Γίνεται δεκτό ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας, συνιστούν τη νομοθετική αποτύπωση της εξισορροπητικής στροφής της νομολογίας του Δικαστηρίου, που προπεριγράφηκε.⁴⁷³

Το Δικαστήριο, συνεκτιμώντας όλα τα ανωτέρω, αναδεικνύει ως την κατεξοχήν απαγορευμένη από τη Συνθήκη διάκριση ιθαγένειας, αυτή που οφείλεται στο ότι ο ενδιαφερόμενος έκανε χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας⁴⁷⁴ και επισταμένως επισημαίνει την ανάγκη συσταλτικής ερμηνείας των περιορισμών που δύνανται να τεθούν στην εφαρμογή της αρχής της ισότητας, από το ειδικότερο πλαίσιο της Οδηγίας 2004/38/EK, προκειμένου να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.⁴⁷⁵

Έτσι το Δικαστήριο ερμηνεύει το εφαρμοστέο παράγωγο δίκαιο με διαρκή προσήλωση στις αρχές του πρωτογενούς δικαίου, που διέπουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, σε τέτοιο βαθμό, ώστε η αρχή της μη διάκρισης να εφαρμόζεται ακόμη και όταν ο Ευρωπαίος πολίτης, αποτυγχάνει αντικειμενικά στην εκπλήρωση των

⁴⁷³βλ. Χρυσομάλλης Μ., ο.π., σελ. 84, επίσης βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 26, καθώς και βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π. σελ. 94

⁴⁷⁴βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 92

⁴⁷⁵βλ. ΔΕΕ αποφ. 4.10.2012, υποθ. C- 75/11, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Αυστρίας, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:605, σκ. 54, ΔΕΕ αποφ. 2.6.2016, υποθ. C-233/14, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:396, σκ. 86, βλ. επίσης κατ' αναλογία ΔΕΕ αποφ. 4.3.2010, υποθ. C-578/08, C-578/08, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-01839, ECLI:EU:C:2010:117, σκ. 43, ΔΕΕ αποφ. 24.4.2012, υποθ. C-571/10, Servet Kamberaj κατά Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:233, σκ. 86, ενώ ειδικότερα για τη συσταλτική ερμηνεία της προϋπόθεσης των «επαρκών πόρων» βλ. ΔΕΕ αποφ. 23.2.2010, υποθ. C-310/08, London Borough of Harrow κατά Nimco Hassan Ibrahim και Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-01065, ECLI:EU:C:2010:80, σκ. 50, ΔΕΕ αποφ. 23.2.2010, υποθ. C-480/08, Maria Teixeira κατά London Borough of Lambeth και Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-01107, ECLI:EU:C:2010:83, σκ. 61, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot, 27.3.2012, ECLI:EU:C:2012:174, σκ. 38 σε ΔΕΕ αποφ. 5.9.2012, υποθ. C-83/11 Secretary of State for the Home Department κατά Muhammad Sazzadur Rahman κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:519, όπου η συσταλτική ερμηνεία των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία, αναφέρεται ως κανόνας διαπλασθείς από το Δικαστήριο, επίσης βλ. ΔΕΕ αποφ. 5.6.2018, υποθ. C-673/16, Relu Adrian Coman κ.λπ. κατά Inspectoratul General pentru Imigrări και Ministerul Afacerilor Interne, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2018:385, σκ. 39, ΔΕΕ αποφ. 11.4.2019, υποθ. 483/17, Neculai Tarola κατά Minister for Social Protection, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2019:309, σκ. 38

ελάχιστων απαιτήσεων του παράγωγου δικαίου, που είναι αναγκαίες για την εγκατάστασή του σε ένα άλλο κράτος μέλος, όπως η απαίτηση κατοχής αναγκαιών πόρων, προσδίδοντας μία συνταγματική διάσταση στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας,⁴⁷⁶ μη υποκείμενη σε δευτερογενείς περιορισμούς.⁴⁷⁷

Ωστόσο, η προοδευτική διεύρυνση του κύκλου των εν δυνάμει δικαιούχων διασυνοριακών δικαιωμάτων κοινωνικοπρονοιακής φύσης σε συνδυασμό με τη συνεχιζόμενη εισροή πολιτών από άλλα κράτη μέλη, αύξησε την ένταση στις σχέσεις μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και της αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, με αποτέλεσμα μάλιστα, μερίδα κρατών μελών, να υποβάλλει αίτημα προς το Συμβούλιο για τη λήψη μέτρων προς τον περιορισμό του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, με βάση το άρθρο 35 της Οδηγίας 2004/38/EK περί κατάχρησης δικαιώματος. Μάλιστα, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν αρκέστηκαν στην αντιπρόταση της Επιτροπής, όπου περιλαμβανόταν ακόμη και χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο των αναγκών υποδοχής, αλλά ορισμένα εξ αυτών, αιτήθηκαν αν όχι ποσοτώσεις εισόδου, τουλάχιστον περικοπή των κοινωνικών επιδομάτων προς τους διακινούμενους ευρωπαϊούς πολίτες και περιορισμό του χρόνου παραμονής τους προς αναζήτηση εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής. Το ζήτημα άλλωστε, έλαβε διαστάσεις στην πολιτική σκηνή και στην κοινή γνώμη των κρατών μελών,⁴⁷⁸ ενώ χρησιμοποιήθηκε και σαν επιχείρημα από τους υποστηρικτές του Brexit, κατά τη διεξαγωγή του σχετικού δημοψηφίσματος.⁴⁷⁹

Κατόπιν αυτών των εξελίξεων, δεν άργησε με προδικαστικά ερωτήματα αλλά και με ευθείες προσφυγές, να επιληφθεί του ζητήματος το Δικαστήριο, στη νομολογία του οποίου σημειώθηκε μία σημαντική μεταστροφή, η οποία επικριτικά

⁴⁷⁶βλ. Γενική Εισαγγελέα, Kokkot J., 2005, «EU Citizenship—citoyen sans frontières?», Durham European Law Institute, 2005, European Lecture, σελ. 9-10, διαθέσιμο σε https://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf, όπου επισημαίνεται ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, έχει εξελιχθεί σε μία θεμελιώδη ελευθερία, που περιλαμβάνει τόσο το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση, όσο και την απαγόρευση των περιορισμών

⁴⁷⁷βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2012), Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μία αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών; ΕΕΕυρΔ 1:2012, σελ. 25

⁴⁷⁸βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ. 134

⁴⁷⁹βλ. Δημοσίευμα στον τύπο από Mortera-Martinez C., «Why Britain does not need to change the rules on free movement», 2014, Encompass, διαθέσιμο σε <https://encompass-europe.com/comment/why-britain-does-not-need-to-change-the-rules-on-free-movement>

χαρακτηρίστηκε ως αποτέλεσμα της πίεσης που ασκήθηκε από τα κράτη μέλη στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, εν όψει της ανόδου των λαϊκιστικών και ξενοφοβικών επιρροών που είχε σημειωθεί εν τω μεταξύ στην πολιτική ζωή των κρατών μελών.⁴⁸⁰

Έτσι, στην υπόθεση Brey,⁴⁸¹ το Δικαστήριο έκανε δεκτή την πρόσβαση οικονομικά ανενεργών ευρωπαίων μεταναστών χωρίς άλλο δικαίωμα διαμονής, σε μη ανταποδοτική παροχή από το κράτος μέλος υποδοχής, μόνο υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής αλλά και ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους, ώστε να μην επιβαρύνεται υπερβολικά το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.⁴⁸²

Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο, κλήθηκε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα που ανακύπτει από το γεγονός ότι η έννοια της κοινωνικής πρόνοιας στην Οδηγία 2004/38/EK, δεν συμπίπτει με την αντίστοιχη στον τομέα της κοινωνικής ασφάλειας, δηλαδή την προβλεπόμενη στον Κανονισμό 883/2004/EK⁴⁸³ για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Συνεπεία της ανωτέρω αναντιστοιχίας, έγινε δεκτό ότι διαφαίνεται στις σχετικές ρυθμίσεις να καταλείπεται στα κράτη μέλη το περιθώριο άρνησης χορήγησης στους αιτούντες παροχών κοινωνικής ασφάλειας, το ίδιο το δικαίωμα της διαμονής, βάσει της Οδηγίας 2004/38/EK,⁴⁸⁴ με τη δικαιολογία ότι οι αιτούμενες κοινωνικοασφαλιστικές παροχές ενδέχεται να υποκαθιστούν ή εν μέρει να συμπληρώνουν τους «επαρκείς πόρους», που είναι απαραίτητοι για τη συνέχιση της διαμονής τους στο εν λόγω κράτος μέλος υποδοχής.⁴⁸⁵ Το Δικαστήριο, αντιδιαστέλλοντας τις δύο ως άνω έννοιες, επεσήμανε ότι οι εθνικές αρχές επιβάλλεται να προβαίνουν σε μία συνολική εκτίμηση της επιβάρυνσης που θα αντιπροσώπευε συγκεκριμένα η χορήγηση μίας παροχής για ολόκληρο το εθνικό

⁴⁸⁰βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 51

⁴⁸¹βλ. ΔΕΕ αποφ. 19.9.2013, υποθ. C -140/12, Pensionsversicherungsanstalt κατά Peter Brey, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2013:565, σκ. 46

⁴⁸²βλ. C -140/12, Brey σκ. 45

⁴⁸³ Κανονισμός αριθμ. 883/2004 (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΕ L 166, 30.4.2004, σελ.1

⁴⁸⁴βλ. άρθρο 7 συνδ. 14 Οδηγίας 2004/38/EK

⁴⁸⁵βλ. Παπαδοπούλου Τ., (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ.134

σύστημα κοινωνικής πρόνοιας σε συνάρτηση με τις εκάστοτε ατομικές περιστάσεις.
486

Ειδικότερα, το Δικαστήριο, επεσήμανε εκ νέου ότι η συσταλτική ερμηνεία των όρων της Οδηγίας 2004/38/EK είναι αναγκαία, προκειμένου να μην υπονομεύονται θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου⁴⁸⁷ και δέχτηκε ότι ο αυτοδίκαιος αποκλεισμός των ευρωπαϊών πολιτών από μία κοινωνική παροχή, όπως το ένδικο αντισταθμιστικό επίδομα για συνταξιούχους, για διάστημα διαμονής πέραν των τριών μηνών, αντιτίθεται στο δίκαιο της Ένωσης.⁴⁸⁸ Περαιτέρω, επανέλαβε την ατομική προσέγγιση της πρώιμης νομολογίας σχετικά με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, σύμφωνα με την οποία είναι αναγκαία η διενέργεια μίας συνολικής ατομικής και *in concreto* αξιολόγησης, ώστε να διαγνωσθεί αν η επέκταση της χορήγησης κοινωνικής παροχής, σε οικονομικά μη ενεργούς πολίτες, θα μπορούσε να αποτελέσει υπέρμετρη επιβάρυνση για το εθνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.⁴⁸⁹ Το Δικαστήριο, επικύρωσε την ιδέα της οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών,⁴⁹⁰ την οποία διείδε και στο πνεύμα της Οδηγίας 2004/38/EK, ωστόσο αποδέχτηκε ότι είναι επιτρεπτή από το κράτος μέλος υποδοχής η επιβολή θεμιτών περιορισμών στους πολίτες της Ένωσης, που δεν έχουν ή έχουν παύσει να έχουν την ιδιότητα του εργαζομένου, αναφορικά με τη χορήγηση παροχών κοινωνικής πρόνοιας προκειμένου να μην καταστούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του

⁴⁸⁶βλ. C-140/12, Brey σκ. 65, επίσης βλ. Παπαδοπούλου Τ., (2015), «Η ελεύθερη κυκλοφορία ...», ο.π., σελ.134

⁴⁸⁷βλ. C -140/12, Brey σκ. 70

⁴⁸⁸βλ. C -140/12, Brey σκ. 79 & 80

⁴⁸⁹βλ. Ανάγνου Μ., ο.π., σελ. 80

⁴⁹⁰βλ. C -140/12, Brey σκ. 72· η ιδέα της οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, είχε επισημανθεί τόσο στην απόφαση ΔΕΚ αποφ. 20. 9. 2001, υποθ. C- 184/99, Rudy Grzelczyk κατά Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Συλλ. 2001 I-06193, ECLI:EU:C:2001:458, σκ.44, όπου γίνεται αποδεκτή η ανάγκη αλληλεγγύης προς τους πολίτες άλλων κρατών μελών, προπάντων όταν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζονται είναι πρόσκαιρες, όσο και στην απόφαση ΔΕΚ αποφ. 15.3.2005, υποθ. C-209/03 The Queen, υποθ. Dany Bidar κατά London Borough of Ealing και Secretary of State for Education and Skills, Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-02119, ECLI:EU:C:2005:169, σκ 56 όπου είχε γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, καλούνται να επιδείξουν κάποια οικονομική αλληλεγγύη προς τους υπηκόους των κρατών μελών

κράτους μέλους αυτού,⁴⁹¹ σηματοδοτώντας την έναρξη μίας νέας περιοριστικής νομολογιακής τάσης αναφορικά με την «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ιθαγένεια».⁴⁹²

Ένα χρόνο μετά την υπόθεση Brey, με την απόφαση στην υπόθεση Dano,⁴⁹³ η ως άνω μεταστροφή στη νομολογία του Δικαστηρίου, σχετικά με την ευχέρεια των κρατών μελών να περιορίζουν την πρόσβαση στα εθνικά τους συστήματα σε διακινούμενους ενωσιακούς πολίτες, εδραιώθηκε και επεκτάθηκε. Ειδικότερα, το Δικαστήριο, στην υπόθεση αυτή, έκανε δεκτό ότι η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, εξειδικεύεται για τους ενωσιακούς πολίτες που ασκούν το δικαίωμά τους στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών, με τη διάταξη του άρθρου 24 της Οδηγίας 2004/38/EK, η οποία διάταξη διευκρινίζεται περαιτέρω από τους όρους του άρθρου 4 του Κανονισμού 833/2004 για την χορήγηση των παροχών του άρθρου 70 του αυτού νομοθετήματος.⁴⁹⁴ Κατόπιν της σύνδεσης αυτής, υπήγαγε τις «ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα» που διαλαμβάνονται στο άρθρο 70, παράγραφος 2, του Κανονισμού στην έννοια των «κοινωνικών παροχών» κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38/EK και έκανε δεκτή ως σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο τη δυνατότητα κράτους μέλους άρνησης χορήγησης της σχετικής παροχής, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7 της Οδηγίας 2004/38/EK σε μη έχοντες οικονομική δραστηριότητα πολίτες της Ένωσης, που ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας με μοναδικό σκοπό να τύχουν των κοινωνικών παροχών καθώς αν η προαναφερθείσα δυνατότητα αφαιρούνταν από τα κράτη μέλη, τότε πρόσωπα τα οποία, κατά την άφιξή τους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για την κάλυψη των αναγκών τους, θα αποκτούσαν αυτομάτως τέτοιους πόρους μέσω της χορηγήσεως ειδικής μη ανταποδοτικού τύπου παροχής σε χρήμα και δε θα επιτυγχανόταν ο σκοπός του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/EK, που επιχειρεί να αποτρέψει το ενδεχόμενο να χρησιμοποιούν οι μη έχοντες οικονομική δραστηριότητα πολίτες της Ένωσης το

⁴⁹¹βλ. C-140/12, Brey σκ. 57

⁴⁹²βλ. Ανάγνου Μ., ο.π., σελ. 80

⁴⁹³ΔΕΕ αποφ. 11.11.2014, υποθ. C-333/13, Elisabeta Dano και Florin Dano κατά Jobcenter Leipzig, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:2358 και αφορούσε στην άρνηση χορήγησης παροχών βασικής ασφάλισης προς μία Ρουμάνα υπήκοο και το γιο της, η οποία εισήλθε στη Γερμανία χωρίς να προβεί στην αναζήτηση εργασίας

⁴⁹⁴βλ. C-333/13, Dano ... σκ. 61 & 63

σύστημα πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής προς τον σκοπό του βιοπορισμού.⁴⁹⁵ Ως εκ τούτου, διευκρινίστηκε ότι προκειμένου να καθοριστεί αν ένας μη έχων οικονομική δραστηριότητα πολίτης της ΕΕ διαθέτει επαρκείς πόρους, θα πρέπει να διενεργείται ακριβής έλεγχος της οικονομικής του κατάστασης χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ζητούμενες κοινωνικές παροχές. Σε περίπτωση διαπίστωσης της έλλειψης επαρκών πόρων δηλαδή μη πλήρωσης των από την οδηγία 2004/38/ΕΚ τιθέμενων όρων, έγινε δεκτή η μη ύπαρξη δυνατότητας αναγνώρισης δικαιώματος διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής δυνάμει της οδηγίας 2004/38/ΕΚ και συνακόλουθα μη δυνατότητα επίκλησης της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων ως εξειδικεύεται στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.⁴⁹⁶

Στην μεταγενέστερη υπόθεση *Alimanovic*,⁴⁹⁷ το Δικαστήριο, έκανε χρήση του συστήματος βαθμίδων που εισάγεται με την Οδηγία 2004/38, για τη διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου, το οποίο σκοπό έχει να διασφαλίσει το δικαίωμα διαμονής και την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, επί τη βάση των ειδικότερων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την ατομική κατάσταση κάθε προσώπου που ζητεί τη χορήγηση κοινωνικής παροχής και, ιδίως, τη διάρκεια της ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας. Στην υπόθεση αυτή έγινε δεκτό ότι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους οι οποίοι αναζητούν εργασία και έχουν εργαστεί σε άλλο κράτος μέλος για λιγότερο από ένα έτος, ενώ εν συνεχεία αναζήτησαν ανεπιτυχώς εργασία τους επόμενους έξι μήνες, διατηρούν την ιδιότητα του εργαζομένου για διάστημα που δεν μπορεί να είναι μικρότερο του εξαμήνου. Οι διακινούμενοι ευρωπαίοι πολίτες μη ασκούντες οικονομική δραστηριότητα, τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης και δικαιούνται παροχές κοινωνικής πρόνοιας μόνο για το διάστημα αυτό. Μετά την παρέλευση της περιόδου αυτής, το κράτος μέλος υποδοχής δύναται να αναστείλει τη χορήγηση των εν λόγω παροχών χωρίς ατομική εξέταση των πραγματικών συνθηκών που συνθέτουν την κατάσταση του αιτούντος.

Σε συνέχεια των αποφάσεων αυτών, το Δικαστήριο, στην υπόθεση *García-Nieto*,⁴⁹⁸ που αφορούσε αίτημα για παροχή κοινωνικής πρόνοιας στη Γερμανία, από

⁴⁹⁵βλ. C-333/13, *Dano* ... σκ. 74 & 76

⁴⁹⁶βλ. C-333/13, *Dano* ... σκ. 81

⁴⁹⁷ΔΕΕ αποφ. 15.9.2015, υποθ. C-67/14, *jobcenter Berlin Neukölln κατά Nazifa Alimanovic* κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2015:597

⁴⁹⁸ΔΕΕ αποφ. 25.2.2016, υποθ. C-299/14, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen κατά Jovanna García-Nieto* κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:114

δύο ανύπαντρους Ισπανούς υπήκοους με παιδιά, έκανε δεκτό ότι είναι δυνατό τα κράτη μέλη να αποκλείσουν μη οικονομικά ενεργούς διακινούμενους ενωσιακούς πολίτες υπήκοους άλλων κρατών μελών, που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά στο εν λόγω κράτος μέλος από τη χορήγηση παροχών κοινωνικής πρόνοιας κατά τους πρώτους τρεις μήνες της αναζήτησης εργασίας, χωρίς να έχει προηγηθεί ατομική εξέταση για το αν το πρόσωπο αυτό αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής στο πλαίσιο της διαμονής του.

Αντίστοιχα, το Δικαστήριο τηρώντας την ίδια περιοριστική προσέγγιση αποφάσισε σε διαδικασία επί παραβάσει της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι η επιβολή από το κράτος μέλος υποδοχής του όρου πλήρωσης όλων των προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος διαμονής, προκειμένου να καταστεί διακινούμενος ενωσιακός πολίτης δικαιούχος κοινωνικής παροχής, δεν εισάγει δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας κατά την πρόσβαση στις παροχές της κοινωνικής ασφάλισης και δεν παραβιάζει τη Συνθήκη.⁴⁹⁹

Συμπερασματικά, το Δικαστήριο, φαίνεται να απομακρύνεται από τη συλλογιστική των παλαιότερων υποθέσεων που συνδέονταν με το θεσμό της ιθαγένειας της Ένωσης, η οποία είχε ως αφετηρία τη Συνθήκη και επέκτεινε την απαγόρευση των διακρίσεων και της αρχής της ισότητας, ερμηνεύοντας τα άρθρα 18 ΣΛΕΕ, 20 και 21 ΣΛΕΕ, στους μη οικονομικά ενεργούς πολίτες της Ένωσης, που κατοικούν νόμιμα σε κράτη μέλη. Στις νεότερες αποφάσεις του, το Δικαστήριο εμφανίζεται να δίνει έμφαση στο γράμμα της Οδηγίας 2004/38/EK και στην *ad pedem litterae* ερμηνεία και εφαρμογή αυτής, επιτρέποντας όρια στην «οικονομική αλληλεγγύη», των κρατών μελών, δια της υπαγωγής των μη οικονομικά ενεργών πολιτών της Ένωσης, των οποίων το δικαίωμα διαμονής στηρίζεται στην Οδηγία

⁴⁹⁹βλ. ΔΕΕ αποφ. 14.6.2016, υποθ. C-308/14, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:436, σκ. 65 & 68, βλ. επίσης με αντίστοιχο αποτέλεσμα ΔΕΕ αποφ. 2.6.2016, υποθ. C-233/14, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:396, σκ. 82, 84, 86, 87, 90, 93, 94, όπου η παροχή σε φοιτητές, εξόδων μετακίνησης, υπήχθη στην έννοια της σπουδαστικής βοήθειας, κατά το άρθρο 24 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38/EK, και ως εκ τούτου κρίθηκε δυνάμενη να εισάγει νόμιμη παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχείρισης που δικαιολογεί την άρνηση χορήγησης της σχετικής παροχής πριν την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, σε πρόσωπα πλην των μισθωτών, των μη μισθωτών, των προσώπων που διατηρούν την ιδιότητα αυτή ή των μελών των οικογενειών τους

2004/38/EK,⁵⁰⁰ στο πεδίο εφαρμογής της παρέκκλισης από την αρχή της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 24 παρ. 2 αυτής, σύμφωνα με το οποίο καθίσταται αντικειμενικά δικαιολογημένη η έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, που υφίστανται οι οικονομικά ανενεργοί διακινούμενοι ενωσιακοί πολίτες σε σχέση με τους ημεδαπούς ενός κράτους μέλους υποδοχής στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.

Το πεδίο αυτό του ενωσιακού δικαίου, τόσο σε νομολογιακό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως το πλέον ενδεικτικό, δεδομένου ότι περιλαμβάνει το στοιχείο της «οικονομικής θυσίας» χάριν της υποδοχής και ενσωμάτωσης των διακινούμενων ενωσιακών πολιτών, ως προς το κατά πόσο τα κράτη μέλη, αντιλαμβάνονται, αξιολογούν και προθυμοποιούνται να υλοποιήσουν το ενοποιητικό εγχείρημα με όρους οικονομικής απόδοσης ή με όρους πολιτικής ενοποίησης, προκρίνοντας δηλαδή τη συμβολή του διακινούμενου ενωσιακού εργαζόμενου στην κοινή αγορά, έναντι της μεταναστευτικής γένεσης του Ευρωπαίου πολίτη.⁵⁰¹

Ωστόσο η επίδειξη μίας υπερεθνικής αρχής αλληλεγγύης μέσω της εφαρμογής της αρχής της ισότητας από το Δικαστήριο, με τρόπο που θίγει ως ένα βαθμό την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, δεν είναι η πλέον ενδεδειγμένη οδός και ένα σχετικό εγχείρημα θα έπρεπε να λάβει θεσμικά χαρακτηριστικά με συντονισμένη δράση των κρατών μελών, ούτως ώστε να κατανεμηθεί ισομερώς το βάρος της κοινωνικής πρόνοιας των διακινούμενων μη οικονομικά ενεργών ενωσιακών πολιτών σε ενωσιακό επίπεδο⁵⁰² και συνακόλουθα να διαφυλαχθεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών, που αν και δεν παραβιάζεται ευθέως από τα ενωσιακά όργανα εν προκειμένω, ωστόσο εν τοις πράγμασι διακυβεύεται από μία ενδεχόμενη άγρα του κράτους υποδοχής με το ευνοϊκότερο σύστημα κοινωνικών παροχών.

⁵⁰⁰βλ. ΔΕΕ αποφ. 6.10.2020, υποθ. C-181/19, Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle κατά JD, αδημ., ECLI:EU:C:2020:794, σκ. 62

⁵⁰¹βλ. επίσης, Pennings F., (2013), Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR?, Utrecht Law Review, Vol. 9, No. 1, σελ. 119, διαθέσιμο σε <https://ssrn.com/abstract=2212128>, όπου επισημαίνεται η έντονη πολιτική φύση του συγκεκριμένου αντικείμενου του ενωσιακού δικαίου, αφού τα κράτη μέλη δεν επιθυμούν να εκχωρήσουν την αποκλειστική τους αρμοδιότητα για τη δημοσιονομική οργάνωση των ασφαλιστικών τους συστημάτων

⁵⁰²βλ. Στεργίου Α., ο.π., σελ. 34

Αναμφίβολα, η εφαρμογή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας απευθείας, κατά τη γενική της διατύπωση στο πρωτογενές κείμενο των Συνθηκών και χωρίς να υπόκειται σε δευτερογενείς περιορισμούς προερχόμενους από το παράγωγο δίκαιο, προσδίδει μία συνταγματική υφή στη διαφύλαξη και ενίσχυση του *acquis* που απορρέει από το *status europeus*. Έτσι, η απομάκρυνση του Δικαστηρίου από τη διασταλτική ερμηνεία της αρχής της μη διάκρισης και η μετατόπιση του ενδιαφέροντός του στην προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων των κρατών μελών και στο σεβασμό των εθνικών τους νομοθεσιών, χαρακτηρίστηκε ως «σταμάτημα του ρολογιού» και ως επάνοδο στον *homo economicus*⁵⁰³ δεδομένου ότι οι μη οικονομικά ενεργοί διακινούμενοι ενωσιακοί πολίτες, υπό το φως της νέας νομολογίας δεν απολαμβάνουν την ίση μεταχείριση στο ίδιο εύρος με τους εργαζόμενους. Δεν μπορεί να παραγνωριστεί ότι εν τέλει, πράγματι διαμορφώνεται μία έλλειψη δικτύου προστασίας για τους οικονομικά πιο ευάλωτους ενωσιακούς πολίτες,⁵⁰⁴ μη συμπλέουσα με την ενωσιακή επιταγή για την απρόσκοπτη άσκηση ή έστω μη αποθάρρυνση από την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Ωστόσο, η εφαρμογή της απαγόρευσης των διακρίσεων για τους ενωσιακούς πολίτες που ασκούν το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, με την επιφύλαξη της θεσμικής πρωτοκαθεδρίας του ενωσιακού νομοθέτη, τον οποίο το Δικαστήριο δεν δύναται και δεν πρέπει να υποκαταστήσει, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά παρέκκλιση από τη σταθερή θέση του Δικαστηρίου για την αποσύνδεση της αρχής της ισότητας από τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς⁵⁰⁵ αλλά

⁵⁰³βλ. Barnard C., "The day the clock stopped: EU citizenship and the single market" in Koutrakos P. (2017), "Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market", (2017), Edward Elgar Publishing, σελ. 102 – 114, Abstract

⁵⁰⁴βλ. Στεργίου Α., ο.π. σελ. 6, επίσης βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 51

⁵⁰⁵βλ. ΔΕΕ αποφ. 6.10.2020, υποθ. C-181/2019, Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle κατά JD, αδημ., ECLI:EU:C:2020:794, σκ. 60, 67, 68, 76, όπου αναγνωρίστηκε δικαίωμα διαμονής και κατ' εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, πρόσβαση στα κοινωνικά πλεονεκτήματα του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 492/2011/ΕΕ, εκ της ιδιότητάς του προσφεύγοντος ως πολίτη της Ένωσης που πριν καταστεί άνεργος στο κράτος μέλος υποδοχής είχε εργαστεί σε αυτό και του οποίου τα τέκνα είχαν φοιτήσει στα σχολεία του κράτους αυτού και επομένως είχε ήδη θεμελιώσει βάσει του παράγωγου ενωσιακού δικαίου δικαίωμα διαμονής και δεν συνέτρεχε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος, ενώ αποκλείστηκε η ομοιότητα των πραγματικών περιστατικών με τις υποθέσεις Garcia Nieto, Dano και Alimanovich

περισσότερο πρέπει να ιδωθεί ως συμμόρφωση προς σκοπό του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προβλεπόμενου από το παράγωγο δίκαιο της. Έτσι σταθερά πλέον η νομολογία συνάδει με τη ratio legis της Οδηγίας 2004/38/EK για τη διασφάλιση της ύπαρξης ποιοτικών κριτηρίων κατά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας με βάση το 21 ΣΛΕΕ⁵⁰⁶ και για την αποτροπή της επιβάρυνσης του συστήματος πρόνοιας των κρατών μελών.⁵⁰⁷

5.1.3. Η οριοθέτηση του εθνικού δικαίου ιθαγένειας από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και οι περαιτέρω προεκτάσεις

Σε μία από τις πρώτες αποφάσεις μετά την εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας,⁵⁰⁸ το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών σε ζητήματα

⁵⁰⁶βλ. ΔΕΕ αποφ. 22.1.2020, υποθ. C-32/19, AT κατά Pensionsversicherungsanstalt, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2020:25, σκ. 41 & 42 όπου επισημαίνεται ότι το σύστημα βαθμίδων της Οδηγίας 2004/38/EK για τη θεμελίωση δικαιώματος διαμονής, εξυπηρετεί τον στόχο της κοινωνικής συνοχής και της ομαλής ενσωμάτωσης στο κράτος μέλος υποδοχής

⁵⁰⁷βλ. ΔΕΕ αποφ. 2.10.2019, υποθ. C- 93/2018, Ermira Bajratarri κατά Secretary of State for the Home Department, αδημ., ECLI:EU:C:2019:809, σκ. 35, 36, 42, 53, όπου κρίθηκε ότι η σχετική προϋπόθεση του άρθρου 7 της Οδηγίας 2004/38/EK πληρούται ακόμη και αν οι επαρκείς πόροι, αποτελούνται από εισοδήματα προερχόμενα από παράνομη κατά το εθνικό δίκαιο απασχόληση· βλ. επίσης ΔΕΕ αποφ. 3.10.2019, υποθ. C-302/18, X κατά Belgische Staat, Ψηφιακή Γενική Συλλογή, EU:C:2019:830 σκ. 33, όπου γίνεται δεκτό ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επικαλεστεί συναφώς, όχι μόνο ίδιους πόρους αλλά και πόρους μελών της οικογένειας που τον συνοδεύει, καθώς αντίθετη ερμηνεία θα αποτελούσε δυσανάλογη ανάμειξη στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής ως εγγυάται από το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, μη απαραίτητη για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των δημοσίων οικονομικών των κρατών μελών που επιδιώκεται με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38. Το Δικαστήριο, ως προς το ζήτημα αυτό δεν παρέκλινε από την πάγια θέση του βλ. ΔΕΚ αποφ. 19.10.2004, υποθ. C-200/02, Kunqian Catherine Zhu και Man Lavette Chen κατά Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2004, σελ. I-09925, EU:C:2004:639, σκ. 33, ΔΕΚ αποφ. 23.3.2006, υποθ. C-408/03, Επιτροπή κατά Βελγίου, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλ. Νομολ. 2006, σελ. I-02647, EU:C:2006:192, σκ. 40 & 41, ΔΕΕ αποφ. 10.10.2013, υποθ. C-86/12, Alokpa και Moudoulou κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2013:645, σκ. 27, ΔΕΕ αποφ. 16.7.2015, υποθ. C-218/14, Kuldip Singh κ.λπ. κατά Minister for Justice and Equality, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2015:476, σκ. 74 & 75, ΔΕΕ αποφ. 13.9.2016, υποθ. C-165/14 Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2016:675, σκ. 48

⁵⁰⁸ΔΕΚ αποφ. 7.7.1992, υποθ. C-369/90, Mario Vicente Micheletti και λοιποί κατά Delegación del Gobierno en Cantabria, Συλλ. Νομολ. 1992, σελ. I-04239, ECLI: ECLI:EU:C:1992:295

απονομής της κρατικής ιθαγένειας, οριοθετείται από την παραβίαση της ενωσιακής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, όπως συμβαίνει για παράδειγμα όταν ένα κράτος μέλος δεν αναγνωρίζει άνευ ετέρου την ιθαγένεια ενός υπηκόου άλλου κράτους μέλους.⁵⁰⁹

Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, αναφορικά με το δικαίωμα παραμονής και εγκατάστασης φυσικών προσώπων έχουν ως συνέπεια τη μη δυνατότητα κράτους μέλους να αρνηθεί σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους, ο οποίος έχει ταυτόχρονα και την ιθαγένεια τρίτης χώρας εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ελευθερία παραμονής και εγκατάστασης στη χώρα υποδοχής, εκ του λόγου ότι το δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής θεωρεί το πολυϊθαγενές άτομο –μέσω της έννοιας της ενεργού ιθαγένειας- αποκλειστικά υπήκοο της τρίτης χώρας και όχι κράτους μέλους.

Ειδικότερα, όταν ο οδοντίατρος κ. Micheletti, που είχε την ιθαγένεια της Αργεντινής και της Ιταλίας αλλά διατηρούσε την μόνιμη κατοικία του στην Αργεντινή, θέλησε να εγκατασταθεί στην Ισπανία, οι ισπανικές αρχές, κατ' εφαρμογήν της σχετικής με την «ενεργό» ιθαγένεια ισπανικής νομοθεσίας, δηλαδή της ιθαγένειας με την οποία υπάρχει ο στενότερος σύνδεσμος, αντιμετώπισαν τον Micheletti ως άτομο που έχει την ιθαγένεια της Αργεντινής και όχι της Ιταλίας και ως εκ τούτου μη δυνάμενο να επικαλεστεί τα δικαιώματα που συναρτώνται με την ενωσιακή ιθαγένεια. Ωστόσο, όταν επιλήφθηκε το Δικαστήριο, διαφοροποιήθηκε από την αρχή του διεθνούς δικαίου, όπως διατυπώθηκε στην υπόθεση *Nottebohm*⁵¹⁰ και αποφάσισε ότι ένα κράτος μέλος, θα αναγνωρίζει ως πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον υπήκοο άλλου κράτους μέλους, χωρίς να έχει την δυνατότητα να ελέγχει την ιδιότητά του αυτή και χωρίς να έχει τη δυνατότητα να εισάγει περιορισμούς με τη χρήση κριτηρίων περί ιθαγένειας, που η εσωτερική έννομη τάξη κράτους μέλους αναγνωρίζει και θεσμοθετεί, καθώς μεταξύ άλλων αυτό οδηγεί και σε διαφορετική ισχύ του προσωπικού πεδίου εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων από το ένα κράτος

⁵⁰⁹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 353

⁵¹⁰*International Court of Justice*, 6.4.1955, *Liechtenstein/Guatemala*, ICJ Rep. 1955.4, όπου αναζητήθηκε η συνδρομή περαιτέρω προϋποθέσεων όπως η οικονομική, κοινωνική, ψυχική σύνδεση ενός ατόμου προς ένα κράτος, προκειμένου να θεμελιωθεί διεθνώς η ιθαγένεια, καθώς τα στοιχεία αυτά είναι που αναζητούν οι εθνικές νομοθεσίες για την ανεύρεση της ενεργού ιθαγένειας σε πολυϊθαγενή άτομα, αναλυτικότερα βλ. Σαχπεκίδου Ε. ο.π., σελ. 286, υποσημ. 13

μέλος στο άλλο.⁵¹¹ Συνεπεία των ανωτέρω, στην υπόθεση *Micheletti*, από τη στιγμή που ο διάδικος θεωρούνταν Ιταλός για το ιταλικό δίκαιο ιθαγένειας, έπρεπε να αντιμετωπιστεί ως τέτοιος και από τα υπόλοιπα κράτη μέλη, δηλαδή ως υπήκοος κράτους μέλους της Ιταλίας και άρα πολίτης της Ένωσης.

Ως σημαντικό πόρισμα της συγκεκριμένης νομολογιακής θέσης, σημειώνεται μεν η παραδοχή του ΔΕΚ ότι εάν ένα άτομο αξιώνει την ιδιότητα του ευρωπαϊού πολίτη, ώστε δυνάμει αυτής να έχει και τα δικαιώματα που παρέχει το ενωσιακό δίκαιο, αυτό εν τέλει είναι καθοριστέο από το δίκαιο της ιθαγένειας του συγκεκριμένου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁵¹²

Προκύπτει ότι η απαίτηση των κρατών μελών για μη ανάμειξη του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο ιθαγένειας, γίνεται σεβαστή από την Ένωση. Όταν όμως, μερικά κράτη μέλη περιλαμβάνουν ρυθμίσεις στο δίκαιο της ιθαγένειας τους, σε σχέση με την αναγνώριση της ιθαγένειας άλλων κρατών μελών, όπως το ζήτημα της διπλής (εθνικής) ιθαγένειας, τότε εκδηλώνεται η «ανάμειξη» του ενωσιακού δικαίου. Το δίκαιο της ιθαγένειας των κρατών μελών προκειμένου να είναι σύμφωνο προς το δίκαιο της ιθαγένειας της ΕΕ και την επιταγή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, οφείλει να αναγνωρίζει την ιθαγένεια ενός υπηκόου άλλου κράτους μέλους και να του απονέμει όλα τα εξ αυτής προβλεπόμενα δικαιώματα. Αποτέλεσμα αυτού βέβαια είναι η απονομή όλων των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα του ευρωπαϊού πολίτη, στο έδαφος των υπολοίπων κοινοτικών χωρών.⁵¹³

Η απόφαση *Micheletti*, διευρύνθηκε με την υπόθεση *Rottman*.⁵¹⁴ Στην υπόθεση αυτή έγινε μία σαφής προσπάθεια επανακαθορισμού των ορίων του υλικού πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ,⁵¹⁵ καθώς το Δικαστήριο έκρινε ως εφαρμοστέο δυνάμει του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, το ενωσιακό δίκαιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε έναν τομέα νευραλγικό για την κρατική κυριαρχία, όπως η μεταναστευτική πολιτική και η απονομή, ανάκληση ή αφαίρεση της ιθαγένειας. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, το ανακύψαν ζήτημα ήταν εάν αντιτίθεται προς το δίκαιο της

⁵¹¹βλ. C-369/90, *Micheletti* ... σκ. 12, επίσης βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 286, υποσημ. 13

⁵¹²βλ. C-369/90, *Micheletti* ... σκ.10

⁵¹³βλ. Γραμματικάκη - Αλεξίου Α. & Παπασιώπη – Πασιά Ζ. & Βασιλακάκης Ε., ο.π., σελ. 523

⁵¹⁴ΔΕΕ αποφ. 2.3.2010, υποθ. C-135/08, *Janko Rottman κατά Freistaat Bayern*, Συλλ. Νομολ. 2010, σελ. I-01449, ECLI:EU:C:2010:104

⁵¹⁵βλ. Κατσαγώνη Β., ο.π., σελ. 26

Ένωσης η ανάκληση της υπηκοότητας ενός Γερμανού υπηκόου που είχε αποκτηθεί με πολιτογράφηση, η οποία θα είχε ως συνέπεια, δεδομένου ότι δεν ήταν νομικά επιτρεπτή η ανάκτηση της προηγούμενης αυστριακής του ιθαγένειας, να καταστεί αυτός άπατρις ή άλλως ανιθαγενής και να επέλθει ως εκ τούτου, ταυτόχρονη απώλεια της ενωσιακής ιθαγένειας.

Το Δικαστήριο, έκανε δεκτό ότι τα κράτη μέλη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους στον τομέα της ιθαγένειας οφείλουν να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης, παρά το γεγονός ότι ο τομέας αυτός ανήκει στην αποκλειστική τους αρμοδιότητα, επειδή η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών και το άρθρο 17 παρ. 2 ΣΕΚ (νυν άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ), συναρτά προς την ιδιότητα αυτή, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που προβλέπονται από τη Συνθήκη ΕΚ, άρα και το δικαίωμα επίκλησης του άρθρου 12 ΣΕΚ (νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ) σε όλες τις περιπτώσεις που εμπíπτουν στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Συνεπώς η περίπτωση πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αντιμετωπίζει μία απόφαση κράτους μέλους για την ανάκληση της πολιτογράφησης του, δυνάμει της οποίας και λόγω της προηγούμενης απώλειας της αρχικής ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους, περιέρχεται σε κατάσταση δυνητικής απώλειας της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης και των συνακόλουθων δικαιωμάτων, εξ ορισμού εμπíπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, εν όψει των συνεπειών της.⁵¹⁶

Προκύπτει ότι το Δικαστήριο χωρίς να αμφισβητεί την αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, σε ζητήματα κτήσης ή απώλειας ιθαγένειας, επισημαίνει ότι η έκταση της διακριτικής αυτής εξουσίας των κρατών μελών οριοθετείται από την υποχρέωση τήρησης του κοινοτικού δικαίου, καθώς η κτήση, απώλεια και άσκηση δικαιωμάτων και ελευθεριών, που εξαρτά ρητά η Συνθήκη προς την ενωσιακή ιθαγένεια, δεν θα πρέπει να περιορίζονται αδικαιολόγητα από την ιθαγένεια κράτους μέλους, αλλά θα πρέπει να συμβιβάζονται με τους κοινοτικούς κανόνες και να σέβονται τα δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη· ειδάλλως θα θιγόταν η αρμοδιότητα της Ένωσης ως προς τον καθορισμό των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των πολιτών της. Έτσι η ελευθερία των κρατών μελών στο πεδίο αυτό δεν πια απόλυτη, αφού το κράτος μέλος, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις

⁵¹⁶βλ. C-135/08, Rottman σκ. 41 έως 45

επιπτώσεις που θα έχει η στέρηση της ιθαγένειας της Ένωσης, από ένα πρόσωπο.⁵¹⁷ Επομένως, η πράξη αφαίρεσης της εθνικής ιθαγένειας, που οδηγεί σε στέρηση της ιθαγένειας της Ένωσης, θα πρέπει να θεμελιώνεται σε στέρεη νομική βάση, να μην υπάρχει αναδρομικότητα της νομοθετικής διάταξης βάσει της οποίας επιβάλλεται και να τηρείται για την εφαρμογή της η αρχή της αναλογικότητας, όπως οι έννοιες αυτές ορίζονται και εφαρμόζονται στο ενωσιακό δίκαιο.⁵¹⁸

Όπως στο τέταρτο κεφάλαιο της παρούσας ήδη αναλύθηκε, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συγκροτεί ένα νομικό και πολιτικό καθεστώς που αναγνωρίζεται στους πολίτες ενός κράτους μέλους εκτός της κρατικά οργανωμένης κοινότητας των πολιτών, καθώς απονέμει στους υπηκόους ενός κράτους μέλους δικαιώματα εντός των άλλων κρατών μελών και κυρίως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής καθώς και το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης έναντι όχι μόνο των ημεδαπών των κρατών μελών, αλλά και έναντι της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς η ενωσιακή ιθαγένεια απονέμει στους υπηκόους των κρατών μελών μία ιθαγένεια που υπερβαίνει τα όρια του κράτους.⁵¹⁹

Το Δικαστήριο διείδε, ότι η διαφοροποίηση των προϋποθέσεων χορήγησης της ιθαγένειας της Ένωσης μεταξύ των κρατών μελών, που εδράζεται στα διαφορετικά συστήματα απονομής της εθνικής ιθαγένειας μεταξύ των εννόμων τάξεων της ΕΕ, εν όψει του παράγωγου τρόπου κτήσεως της αναπόφευκτα διευρύνει την εμβέλεια της ενωσιακής αρχής απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, που συνακόλουθα διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, προκειμένου να διασφαλίζεται η ισότητα στην πρόσβαση και συμπερίληψη στο νομικό και πολιτικό αυτό καθεστώς. Σε αντίθετη περίπτωση θα καταλυόταν η αντίστοιχη ενωσιακή αρμοδιότητα. Στο σημείο αυτό, συνεπώς, βρίσκει τα όρια της η αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα, με αποτέλεσμα η δυνατότητα του περιορισμού των δικαιωμάτων που συναρτώνται με την ιθαγένεια της Ένωσης, να εκτείνεται έως το σημείο εκείνο που ο επιβαλλόμενος με εθνικό κανόνα περιορισμός δικαιολογείται από ένα θεμιτώς επιδιωκόμενο από το εθνικό δίκαιο σκοπό και τελεί σε σχέση

⁵¹⁷βλ. C-135/08, Rottman σκ. 56

⁵¹⁸βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 353

⁵¹⁹γεγονός που δικαιολογεί και τον εύστοχο χαρακτηρισμό της ως «διακρατική ιθαγένεια», σχετικά βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, M. P. Maduro, 30.9.2009, ECLI:EU:C:2009:588, σκ. 16 υποσημ. 13 σε ΔΕΕ αποφ. 2.3.2010, υποθ. C-135/08, Janko Rottman κατά Freistaat Bayern, Συλλ. Νομολ. 2010 σελ. I-01449, ECLI:EU:C:2010:104

αναλογικότητας με αυτόν. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται, ότι η συγκεκριμένη εθνική αρμοδιότητα, ασκείται υπό το πρίσμα των αρχών του δικαίου της Έυρωπαϊκής Ένωσης και με σεβασμό προς αυτές, χωρίς ταυτόχρονα αυτού του είδους η οριοθέτηση να μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά υπέρβαση του πεδίου ενέργειας της δοτής αρμοδιότητας.

Οι προεκτάσεις της νομολογίας Rottman, αναφορικά με τον επανακαθορισμό των ορίων του υλικού πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε, είναι ιδιαίτερα εμφανείς στην μετέπειτα νομολογία του Δικαστηρίου, που αναπτύχθηκε σχετικά με την έκδοση σε τρίτο κράτος, υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας.

Έτσι στην υπόθεση Petruhhin,⁵²⁰ υπό το φως της άρρηκτης σύνδεσης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και της ενωσιακής ιθαγένειας, το εθνικό δικαστήριο της Λεττονίας, ρώτησε αν τα άρθρα 18 και 21 ΣΛΕΕ, μπορούν να ερμηνευθούν κατά την έννοια ότι, όταν απευθύνεται αίτηση εκδόσεως σε κράτος μέλος, στο οποίο μετέβη πολίτης της Ένωσης που είναι υπήκοος άλλου κράτους, από τρίτο κράτος, με το οποίο το πρώτο κράτος μέλος έχει συνάψει συμφωνία περί εκδόσεως, στο κράτος μέλος αυτό, όπου απευθύνθηκε η αίτηση και μετέβη ο Ευρωπαίος πολίτης, πρέπει να εξασφαλίζεται το ίδιο επίπεδο προστασίας με εκείνο που παρέχεται στους υπηκόους του, καθώς και εάν αντίθετη ερμηνεία θα αντέβαινε στην ουσία της ιθαγένειας της Ένωσης, η οποία συνίσταται στο δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να τυγχάνουν προστασίας ισοδύναμης προς εκείνη της οποίας απολαύουν οι ημεδαποί.

Στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο Εσθονός υπήκοος A. Petruhhin άσκησε, ως πολίτης της Ένωσης, το δικαίωμά του στην ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ένωσης, μεταβαίνοντας από την Εσθονία στη Λεττονία. Συνεπώς, η περίπτωση του έγινε δεκτό ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών, κατά την έννοια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ. Συνακόλουθα οι εθνικοί κανόνες περί εκδόσεως, παρόλο που ελλείπει συμφωνία μεταξύ της Ένωσης και της τρίτης χώρας (εν προκειμένω της Ρωσίας), εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους (εν προκειμένω της Λεττονίας), έγινε δεκτό ότι ελέγχονται ως προς το κατά πόσο τηρούν το δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, ελέγχονται ως προς το κατά πόσο εισάγουν διαφορά στην μεταχείριση μεταξύ ημεδαπών και υπηκόων άλλων κρατών μελών, με συνέπεια αν διαπιστωθεί

⁵²⁰ ΔΕΕ αποφ. 6.9.2016, υποθ. C-182/15, Aleksei Petruhhin, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:630

ότι έχουν ως αποτέλεσμα να μην παρέχεται στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, όπως ο A. Petruhhin, η προστασία έναντι της εκδόσεως, της οποίας τυγχάνουν οι ημεδαποί, αυτή η διαφορά στην μεταχείριση, να συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων άλλων κρατών μελών εντός της Ένωσης.⁵²¹ Εν συνεχεία το Δικαστήριο, αναγνώρισε ότι, αφού η απόφαση κράτους μέλους να εκδώσει διακινούμενο πολίτη της Ένωσης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 18 ΣΛΕΕ και 21 ΣΛΕΕ και άρα του δικαίου της Ένωσης, το κράτος μέλος κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας εφαρμόζει δίκαιο της Ένωσης.⁵²² Συνεπώς, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, η έκδοση της σχετικής απόφασης θα πρέπει να γίνει και υπό τους όρους που τίθενται από το άρθρο 19 ΧΘΔΕΕ.⁵²³

Μάλιστα το Δικαστήριο, δεν αρκέστηκε απλά στην επισήμανση αυτή, αλλά προκειμένου να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο έννομης προστασίας, προχώρησε και στη διαμόρφωση των κριτηρίων που θα πρέπει να πληρούνται από το κράτος μέλος κατά την έκδοση αποφάσεως επί τέτοιας αιτήσεως. Έτσι επεσήμανε ότι η ύπαρξη δηλώσεων και η αποδοχή διεθνών συνθηκών που εγγυούνται καταρχήν το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν αρκούν αφεαυτών για τη διασφάλιση ικανής προστασίας από τον κίνδυνο κακομεταχειρίσεως, όταν υπάρχουν αξιόπιστες πηγές που αναφέρουν ότι οι κρατικές αρχές μετέρχονται ή ανέχονται πρακτικές προδήλως αντίθετες προς τις αρχές της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.⁵²⁴ Επομένως, η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους από το οποίο ζητείται η έκδοση, οφείλει να στηριχθεί σε αντικειμενικά, αξιόπιστα, ακριβή και δεόντως ενημερωμένα στοιχεία, που μπορεί να προέρχονται από δικαστικές αποφάσεις ή εκθέσεις και έγγραφα που καταρτίζονται από όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης ή του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών.⁵²⁵

⁵²¹βλ. C-182/15, Petruhhin σκ.27 & 30 έως 33

⁵²²βλ. C-182/15, Petruhhin σκ. 52

⁵²³βλ. i. C-182/15, Petruhhin ...σκ. 53, ii. κατά το άρθρο το 19 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση

⁵²⁴βλ. C-182/15, Petruhhin σκ. 57

⁵²⁵βλ. C-182/15, Petruhhin σκ. 59

Επισημαίνεται ότι, υπό το φως της νομολογίας Rottman – Zamprano⁵²⁶ και παρά το γεγονός ότι δεν γίνεται σχετική μνεία, οι αρχές που διαμορφώθηκαν με την νομολογία Petruhhin, ειδικά όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου κατά την άσκηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών στον τομέα της έκδοσης ενωσιακών πολιτών, που φέρονται να έχουν τελέσει αξιόποινες πράξεις, δεσμεύει τόσο το κράτος μέλος προς το οποίο υποβλήθηκε το αίτημα εκδόσεως (εν προκειμένω τη Λεττονία), όσο και το κράτος μέλος καταγωγής (εν προκειμένω την Εσθονία).⁵²⁷ Για το λόγο αυτό, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι ελλείψει ενωσιακών κανόνων που διέπουν την έκδοση από κράτος μέλος σε τρίτο κράτος, θα πρέπει να προστατευθούν οι πολίτες της Ένωσης από μέτρα που μπορούν να θίξουν τα δικαιώματα που συναρτώνται με την ιθαγένεια της Ένωσης. Ως σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας κατά την έννοια που εφαρμόζεται στο ενωσιακό δίκαιο το Δικαστήριο προκρίνει έναντι της εκδόσεως στο τρίτο κράτος για την άσκηση ποινικής διώξεως, τη θέση σε εφαρμογή όλων των προβλεπόμενων στο ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο μηχανισμών συνεργασίας και αμοιβαίας συνδρομής επί ποινικών υποθέσεων,⁵²⁸ προκειμένου μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών με το κράτος μέλος του οποίου την ιθαγένεια έχει ο εκζητούμενος, να δοθεί προτεραιότητα στο ενδεχόμενο έκδοσης ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, ώστε κατά το μέτρο του δυνατού, να αποσοβηθεί ο κίνδυνος ατιμωρησίας αξιόποινης πράξης,⁵²⁹ και μόνο σε περίπτωση που αυτό δεν καταστεί εφικτό, να προχωρήσει στην έκδοση στο τρίτο κράτος, υπό την προϋπόθεση, όπως προαναφέρθηκε, ότι έχει διακριβώσει, την μη παραβίαση του άρθρου 19 ΧΘΔΕΕ.⁵³⁰

Η προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου κατέστη πάγια.⁵³¹

⁵²⁶η απόφαση Zamprano εκδόθηκε λίγο αργότερα, και κινήθηκε σε αντίστοιχο πλαίσιο, βλ. αναλυτικά κατωτέρω, κεφ. 5.1.4.

⁵²⁷βλ. Silveira A, ο.π., σελ. 57

⁵²⁸βλ. C-182/15, Petruhhin.... σκ. 47

⁵²⁹βλ. C-182/15, Petruhhin.... σκ.49, επίσης βλ. Silveira A., ο.π.,σελ. 57

⁵³⁰βλ. C-182/15, Petruhhin ... σκ.60

⁵³¹βλ. ΔΕΕ αποφ. 10.4.2018, υποθ. C-191/16, Romano Pisciotti κατά Bundesrepublik Deutschland, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2018:222, σκ. 43 έως 45, όπου είχε συναφθεί διεθνής σύμβαση εκδόσεως μεταξύ της ΕΕ και της τρίτης χώρας που υπέβαλλε την αίτηση εκδόσεως, ΔΕΕ αποφ. 13.11.2018, υποθ. C-247/17, Oikeusministeriö κατά Denis Raugevicius, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2018:898, σκ. 45, 49, 50, η οποία αφορά σε αίτηση εκδόσεως, όχι για την άσκηση ποινικής διώξεως, αλλά για την εκτέλεση στερητικής της ελευθερίας ποινής, ΔΕΕ αποφ. 17.12.2020,

Συμπερασματικά, το κεκτημένο της νομολογίας που παρουσιάστηκε, συνίσταται στο γεγονός ότι, ο έχων την ενωσιακή ιθαγένεια, μέσω της υποχρέωσης τήρησης της απαγόρευσης των διακρίσεων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, ως αναγκαία προϋπόθεση για τον μη περιορισμό του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, αποκτά πρόσβαση στο ενωσιακό δίκαιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ακόμη και όταν τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της κατάστασής του, αφορούν τομέα που ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα κράτους μέλους.

5.1.4. Η κάμψη του κανόνα της «αμιγώς εσωτερικής κατάστασης»

Όπως και στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσας, σημειώθηκε,⁵³² σύμφωνα με τη διαχρονική νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου ο ιδιώτης να διεκδικήσει την προστασία δικαιωμάτων του που απορρέει από μία από τις τέσσερις οικονομικές ελευθερίες της Ένωσης, θα πρέπει να συντρέχει το στοιχείο της διασυνοριακότητας κατά την προσβολή της, ώστε να μη μπορεί να θεωρηθεί ότι το ανακύψαν ζήτημα περιορίζεται σε μία «αμιγώς εσωτερική κατάσταση» του κράτους μέλους.

Τη νομολογία αυτή ο/η ενωσιακός δικαστής, επεξέτεινε αρχικά και στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων που κατοχυρώνεται ως δικαίωμα των εχόντων την ενωσιακή ιθαγένεια στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ. Έτσι επισημαίνεται σταθερά, ότι η ιθαγένεια της Ένωσης, δεν δύναται να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής αρχής της ισότητας σε εσωτερικές καταστάσεις των κρατών μελών, που δεν εμφανίζουν κανένα σύνδεσμο προς το δίκαιο της Ένωσης.⁵³³

υποθ. C-398/19, BY κατά Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradition vers l'Ukraine), αδημ., ECLI:EU:C:2020:1032, σκ. 39, 40, 42, 45, ΔΕΚ αποφ. 2.4.2020, υποθ. C-897/19, Ruska Federacija κατά I.N., αδημ., ECLI:EU:C:2020:262, σκ. 54 έως 57 & 59 έως 64, όπου η νομολογία Petruhin, εφαρμόστηκε κατ' αναλογία, αφού ο εκζητούμενος πολίτης από κράτος μέλος της ΕΕ, δεν είχε την ενωσιακή ιθαγένεια, αλλά ήταν υπήκοος κατόπιν χορήγησης ασύλου, κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), συμβαλλόμενου μέρους στη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ) και με το οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει συνάψει συμφωνία παραδόσεως.

⁵³²βλ. ανωτ. κεφ. 3.2.2.

⁵³³βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π. σελ. 301, επίσης βλ. ΔΕΚ αποφ. 1.4.2008, υποθ. C-212/06, Κυβέρνηση της Communauté française και Gouvernement wallon κατά Gouvernement flamand, Συλλ. Νομολ. 2008, σελ. I-01683, ECLI:EU:C:2008:178, σκ. 39, ΔΕΚ αποφ. 25.7.2008, υποθ. C-127/08, Blaise Baheten Metock και λοιποί κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Συλλ. Νομολ. 2008, σελ. I-06241, ECLI:EU:C:2008:449, σκ. 77 & 78, ΔΕΚ αποφ. 5.6.1997, συνεκδ. υποθ. C-64/96 & C-65/96, Land Nordrhein-Westfalen κατά Kari Uecker και Vera Jacquet κατά Land Nordrhein-Westfalen, Συλλ. Νομολ. 1997, σελ. I-03171, ECLI:EU:C:1997:285, σκ. 23, ΔΕΚ αποφ. 2.10.2003, υποθ. C-148/02,

Ως εκ τούτου, η αμφισβήτηση από τη σκοπιά της ίσης μεταχείρισης εθνικών μέτρων σχετικών με την άσκηση του συναρτώμενου με την ενωσιακή ιθαγένεια δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, στην περίπτωση που δεν παρουσιάζεται κανένα στοιχείο σύνδεσης προς το δίκαιο της Ένωσης. Συνεπώς, όταν το στοιχείο σύνδεσης, εντοπίζεται μόνο στις περιπτώσεις που ο θιγόμενος ενωσιακός πολίτης, έχει αναπτύξει κινητικότητα στο εσωτερικό της Ένωσης και συνδέεται αιτιολογικά με τη διακίνηση αυτή, οι μη κινητικοί πολίτες, αδυνατούν να αντλήσουν την προστασία του ενωσιακού δικαίου, λόγω της «*δυσμενούς αντίστροφης διάκρισης*».

Ωστόσο, το Δικαστήριο σταδιακά άρχισε να περιορίζει την έννοια της «*εσωτερικής κατάστασης, χωρίς κανένα στοιχείο σύνδεσης προς το δίκαιο της Ένωσης*» ή άλλως της «*αμιγώς εσωτερικής κατάστασης*», ερμηνεύοντας την με αυστηρά κριτήρια, με αποτέλεσμα ολοένα ευρύτερες κατηγορίες περιπτώσεων να υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την ιθαγένεια.⁵³⁴

Έτσι στην υπόθεση Garcia Avello,⁵³⁵ όπου έγινε δεκτή η υπαγωγή στο υλικό πεδίο της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, οι προσφεύγοντες γονείς ήταν Ισπανοί υπήκοοι οι οποίοι είχαν μεταβεί στο Βέλγιο, ωστόσο, τα τέκνα τους Esmeralda και Diego, που είχαν διπλή ισπανική και βελγική ιθαγένεια και των οποίων το διαφιλονικούμενο επώνυμο αποτέλεσε το αντικείμενο της διαφοράς, είχαν γεννηθεί στο Βέλγιο και σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά, που εισήχθησαν ενώπιον του Δικαστηρίου, ποτέ δεν είχαν μετακινηθεί από τη χώρα αυτή. Αντίστοιχα, στην υπόθεση Zhu και Chen,⁵³⁶ η Catherine Zhu γεννήθηκε στη Βόρεια Ιρλανδία που αποτελεί τμήμα του Ηνωμένου Βασιλείου και απλώς μετακινήθηκε εντός του Ηνωμένου Βασιλείου, πηγαίνοντας στην Αγγλία. Οι διατάξεις που απένεμαν την ιρλανδική ιθαγένεια σε όλα τα πρόσωπα που γεννώνται στη νήσο της Ιρλανδίας, συμπεριλαμβανομένης της Βόρειας Ιρλανδίας, σε συνδυασμό με τις ορθές νομικές συμβουλές που παρασχέστηκαν στους γονείς της, της επέτρεψαν να θεμελιώσει,

Carlos Garcia Avello κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλ. Νομολ. 2003, σελ. I-11613, ECLI:EU:C:2003:539, σκ. 26, ΔΕΚ αποφ. 12.7.2005, υποθ. C-403/03 Egon Schempp κατά Finanzamt München V., Συλλ. Νομολ. 2005, σελ. I-06421, ECLI:EU:C:2005:446, σκ. 20

⁵³⁴βλ. Σαχπεκίδου Ε., ο.π., σελ. 301

⁵³⁵ΔΕΚ αποφ. 2.10. 2003, υποθ. C-148/02, Carlos Garcia Avello κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλ. Νομολ. 2003, σελ. I-11613

⁵³⁶idem

επικαλούμενη την ιθαγένεια της Ένωσης, δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο για την ίδια και για την Κινέζα μητέρα της, αφού ειδάλλως, θα της ήταν αδύνατον, ως νήπιο, να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά της ως πολίτης της Ένωσης.

Στην υπόθεση Rottmann,⁵³⁷ ο J. Rottmann απέκτησε την κρίσιμη γερμανική ιθαγένεια από πολιτογράφηση, αντί της προηγούμενης αυστριακής ιθαγένειας που είχε αποκτήσει με τη γέννησή του, κατόπιν της μετάβασης του από την Αυστρία στη Γερμανία. Πάραυτα, η απόφαση δε λαμβάνει υπόψη την προγενέστερη αυτή μετακίνηση και εστιάζει αποκλειστικά στις δυνητικές μελλοντικές επιπτώσεις της αφαίρεσης της γερμανικής ιθαγένειας, που θα καθιστούσε τον J. Rottmann ανιθαγενή.⁵³⁸ Κρινόμενος ως Γερμανός πολιτογραφημένος πολίτης που διαμένει στην Γερμανία, ο προσφεύγων αντιμετωπίστηκε ως στατικός ενωσιακός πολίτης του οποίου τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες θα έπρεπε πάραυτα να προστατευθούν βάσει των αρχών του ενωσιακού δικαίου, κατά τον περιορισμό τους από το δίκαιο κράτους μέλους.⁵³⁹

Η ολοένα εξελισσόμενη και προοδευτική αυτή νομολογία -και κυρίως η υπόθεση Rottman- άνοιξε το δρόμο για την έκδοση της απόφασης Zambrano,⁵⁴⁰ ώστε το Δικαστήριο να κάνει δεκτό ότι οι στατικοί Ευρωπαίοι πολίτες, που δεν έχουν ποτέ μετακινηθεί εντός του εσωτερικού της Ένωσης και έχουν ζήσει μόνο σε ένα κράτος μέλος, μπορούν μέσω της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, να ενεργοποιήσουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως κατοχυρώνονται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Όπως επισημάνθηκε και στην εισήγηση της Γενικής Εισαγγελέα στην υπόθεση αυτή θα ήταν, το λιγότερο, παράδοξο να μπορεί ένας πολίτης της Ένωσης να επικαλεσθεί τα θεμελιώδη δικαιώματα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όταν ασκεί οικονομικό δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ως εργαζόμενος ή όταν μια εθνική διάταξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης

⁵³⁷ ΔΕΕ αποφ. 2.3.2010, υποθ. C-135/08, Janko Rottman κατά Freistaat Bayern, Συλλ. Νομολ. 2010 σελ. I-01449, ECLI:EU:C:2010:104

⁵³⁸ βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09 Zambrano... ο.π. σκ. 78

⁵³⁹ βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 55

⁵⁴⁰ ΔΕΕ αποφ. 8.3.2011, υποθ. C - 34/09, Gerardo Ruiz Zambrano κατά Office national de l'emploi, Συλλ. Νομολ. 2011 σελ. I-01177, ECLI:EU:C:2011:124

ή όταν επικαλείται παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά να μη μπορεί να το πράξει όταν απλώς «διαμένει» στο λόγω κράτος μέλος.⁵⁴¹

Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο ερωτήθηκε στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, εάν τα άρθρα 18, 20 και 21 ΣΛΕΕ,⁵⁴² μεμονωμένα ή σε συνδυασμό μεταξύ τους, παρέχουν δευτερογενώς το δικαίωμα διαμονής σε έδαφος κράτους μέλους σε εργαζόμενο του οποίου τα τέκνα έχουν την ενωσιακή ιθαγένεια, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι προηγουμένως αυτός δεν έχει ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε άλλο κράτος μέλος, καθώς και αν τα ανωτέρω άρθρα σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 21, 24 και 34 ΧΘΔΕΕ, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, μπορούν να εγγυηθούν την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαιώματος διαμονής ενωσιακού πολίτη που τυγχάνει να είναι ανήλικος πολύ νεαρής ηλικίας, συντηρούμενος από ανιόντα υπήκοο τρίτης χώρας και που δεν έχει μετακινηθεί από το εσωτερικό κράτους μέλους, μέσω της χορήγησης δικαιώματος διαμονής σε αυτόν. Συνάγεται ότι ο/η εθνικός δικαστής εν προκειμένω, συνέδεσε την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ενωσιακή ιθαγένεια με τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ενωσιακών πολιτών.⁵⁴³ Ειδικότερα, το κεντρικό ζήτημα που ανέκυψε στην υπόθεση αυτή, ήταν η ερμηνεία αφενός του πεδίου εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από την ενωσιακή έννομη τάξη και αφετέρου του εύρους της δυνατότητας πρόσβασης των πολιτών στο ενωσιακό δίκαιο θεμελιωδών δικαιωμάτων, έτσι ώστε να μη χωρήσει άνιση μεταχείριση μεταξύ κινητικών και στατικών πολιτών, δηλαδή μεταξύ πολιτών που έχουν ασκήσει τα κλασσικά τους δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση/οικονομικές ελευθερίες και δύνανται να επωφεληθούν από την προστασία του ενωσιακού δικαίου και αυτών που δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, με αποτέλεσμα να θεωρείται ότι ελλείπει σύνδεσης της δραστηριότητάς τους με το ενωσιακό δίκαιο, αδυνατούν να το επικαλεστούν, αφού συνακόλουθα μάλιστα, δεν ιδρύεται και δικαιοδοσία του Δικαστηρίου.⁵⁴⁴ Έτσι, κατά τη Γενική Εισαγγελέα της υπόθεσης, θα έπρεπε να αναζητηθεί ένας τρόπος εφαρμογής του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, που να δίνει λύση σε

⁵⁴¹βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09 Zambrano... ο.π. σκ. 84, επίσης βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 57

⁵⁴²πρώην άρθρα 12, 17 και 18 ΕΚ

⁵⁴³βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09, Zambrano... ο.π., σκ. 52

⁵⁴⁴βλ. Silveira A., ο.π., σελ., 57

περιπτώσεις αντίστροφης δυσμενούς διακρίσεως προκαλούμενες από τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης και αναζήτησε προς τούτο την αναγκαιότητα ή μη, ύπαρξης σημείου σύνδεσης θεμελιώδους δικαιώματος (εν προκειμένω αυτού της οικογενειακής ζωής), με κάποιο άλλο κλασσικό δικαίωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να καθίσταται δυνατή η προστασία του.⁵⁴⁵

Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, ένα ζευγάρι Κολομβιανών, έφτασαν στο Βέλγιο το έτος 1999, με θεώρηση που είχε εκδοθεί από τις Βελγικές αρχές στην Μπογκοτά, με την προσδοκία να χορηγηθεί άσυλο στον κ. G. Ruiz Zambrano, καθώς στην πατρίδα τους δέχονταν απειλές κατά της ζωής τους από ιδιωτικά παραστρατιωτικά σώματα, από τα οποία μάλιστα είχε απαχθεί για μία εβδομάδα ο τριών ετών γιός τους. Οι Βελγικές αρχές αρνήθηκαν τη χορήγηση ασύλου και εξέδωσαν μία πράξη με την εντολή εγκατάλειψης της Βελγικής επικράτειας, στην οποία, ωστόσο, προστέθηκε μία ρήτρα μη επαναπροώθησης στην Κολομβία δεδομένης της κρισιμότητας της καταστάσεως στη χώρα αυτή. Κατόπιν ο κ. G. Ruiz Zambrano, προχώρησε σε μία διαδοχική υποβολή αιτήσεων χορήγησης άδειας παραμονής, οι οποίες απορρίπτονταν από τη Βελγική Υπηρεσία Αλλοδαπών και συνέχισε να διαμένει παράνομα με τη σύζυγό του στο Βέλγιο, όπου εν συνεχεία απέκτησαν δύο τέκνα, στα οποία απονεμήθηκε η βελγική ιθαγένεια, κατ' εφαρμογή του Κώδικα Ιθαγενείας του Βελγίου. Παρόλο που ο κ. Zambrano δε διέθετε άδεια διαμονής και εργασίας, προσελήφθη με σύμβαση εργασίας από μία βελγική εταιρεία στις Βρυξέλλες, η οποία μετά από ένα έτος διεκόπη οριστικά κατόπιν εντολής του επιθεωρητή εργασίας. Η αρμόδια υπηρεσία, του αρνήθηκε τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας λόγω μη κατοχής άδειας εργασίας και ο κ. Zambrano προσέφυγε στο tribunal du travail de Bruxelles, όπου τέθηκε το ζήτημα, αν οι διατάξεις περί ιθαγενείας, i. απονέμουν με τριτενέργεια σε γονέα, υπήκοο τρίτου κράτους ο οποίος έχει ανήλικα τέκνα που είναι πολίτες της Ένωσης, δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος της ιθαγενείας των εν λόγω τέκνων και ii. τον απαλλάσσουν από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας προκειμένου να παραμείνει στο κράτος μέλος αυτό.⁵⁴⁶

⁵⁴⁵βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09, Zambrano... ο.π., σκ. 51 & 52

⁵⁴⁶βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 375

Από το ιστορικό της υπόθεσης, προκύπτει ότι τα πραγματικά περιστατικά δεν παρουσιάζουν καμία σύνδεση με το ενωσιακό δίκαιο αφού απουσιάζει το στοιχείο της διασυνοριακότητας. Για το λόγο αυτό, με τις γραπτές παρατηρήσεις τόσο των κυβερνήσεων όσο και της Επιτροπής, υποστηρίχθηκε ότι πρόκειται για μία «*αμιγώς εσωτερική υπόθεση*», όπου δεν είναι εφαρμοστέο το ενωσιακό δίκαιο, στο βαθμό που τα τέκνα του προσφεύγοντος κ. Zambrano, ως Βέλγοι υπήκοοι δεν είχαν μετακινηθεί από τον τόπο της κατοικίας τους, που βρίσκεται στην επικράτεια κράτους μέλους, του οποίου έχουν την ιθαγένεια, δηλαδή δεν είχαν ασκήσει την ελευθερία κίνησης και διαμονής, με αποτέλεσμα να μην ενεργοποιείται το προστατευτικό πλαίσιο των διατάξεων σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης, αλλά και συνακόλουθα των διατάξεων που προστατεύουν το θεμελιώδες δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Στον ισχυρισμό αυτό ο κ. Zambrano, αντέτεινε ότι δεν αποτελεί προϋπόθεση προκειμένου τα τέκνα του να μπορούν να επικαλεσθούν τις διατάξεις σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης, η μετακίνησή τους εκτός του εν λόγω κράτους μέλους και ότι δύναται και ο ίδιος, ως μέλος της οικογενείας, να αξιώσει δικαίωμα διαμονής καθώς και απαλλαγή του από την υποχρέωση κατοχής άδειας εργασίας στο κράτος μέλος αυτό.⁵⁴⁷

Προκειμένου να καταδείξει πως η προσκόλληση στην αρχή ότι για να προβληθούν δικαιώματα διαμονής υπό την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, πρέπει να έχει προηγηθεί μετακίνηση σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος μέλος της ιθαγένειας, μπορεί να καταλήξει σε παράδοξα και ανακόλουθα αποτελέσματα, η Γενική Εισαγγελέας στις προτάσεις της επί της υπόθεσης αυτής, πρόβαλε τον εξής υποθετικό ισχυρισμό:

«Ας υποθεθεί ότι ένας καλός γείτονας είχε πάρει τον Diego και την Jessica μία ή δύο φορές για να επισκεφθούν το Parc Astérix στο Παρίσι, ή την ακτή της Βρετάνης. Θα είχαν αποδεχθεί στην περίπτωση αυτή υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος. Αν προέβαλλαν δικαιώματα που απέρρεαν από την «κυκλοφορία» τους, δεν θα μπορούσε να λεχθεί ότι επρόκειτο για «*αμιγώς εσωτερική*» κατάσταση του Βελγίου. Θα είχε αρκείσει μία επίσκεψη; Δύο; Πολλές; Θα είχε αρκείσει μια ημερήσια εκδρομή; Ή θα έπρεπε να είχαν πραγματοποιήσει και μία ή δύο διανυκτερεύσεις στη Γαλλία;

Αν η οικογένεια, έχοντας αναγκαστεί να εγκαταλείψει το Βέλγιο και την Ευρωπαϊκή Ένωση, αναζητούσε καταφύγιο, παραδείγματος χάριν, στην Αργεντινή, ο Diego και η Jessica θα ήταν σε θέση, ως πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ζητήσουν διπλωματική και προξενική προστασία από τις αποστολές άλλων κρατών μελών στην τρίτη αυτή χώρα. Θα

⁵⁴⁷βλ. C - 34/09, Zambrano σκ. 38

μπορούσαν να αξιώσουν πρόσβαση σε έγγραφα και να απευθυνθούν γραπτώς στον Ευρωπαϊό Μεσολαβητή. Δεν θα μπορούσαν όμως, στην υποθετική αυτή περίπτωση, να επικαλεσθούν τα δικαιώματά τους ως πολίτες της Ένωσης για να εξακολουθήσουν τη διαμονή τους στο Βέλγιο».

Καταλήγοντας, ότι:

«Ένα τέτοιο αποτέλεσμα προκαλεί αμηχανία. Η άσκηση των δικαιωμάτων από την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έμοιαζε να βασίζεται στη σύμπτωση αντί για τη λογική».⁵⁴⁸

Για το λόγο αυτό η Γενική Εισαγγελέας Sharpston, πρότεινε τη δυνατότητα επίκλησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής ανεξάρτητα από την μη προηγούμενη διασυνοριακή κυκλοφορία των προστατευόμενων τέκνων του προσφεύγοντος που έχουν τη βελγική ιθαγένεια, καθώς και την απόκτηση δευτερογενούς δικαιώματος διαμονής του τελευταίου.⁵⁴⁹

Εξάλλου, ο ισχυρισμός που αντέτεινε ο κ. Zambrano, συνιστά μία επαναπροσέγγιση της έννοιας της «*αμιγούς εσωτερικής κατάστασης*», που όπως προαναφέρθηκε κατά παράδοση καθιστά ως μη εμπίπτουσες στο κοινοτικό δίκαιο, υποθέσεις στερούμενες στοιχείου συνδέσεως με αυτό. Όμως η αποδιδόμενη αυτή ερμηνεία και εφαρμογή ενέχει ορισμένες αδυναμίες για το παρόν στάδιο του ενοποιητικού εγχειρήματος. Κατά τη διερεύνηση παρόμοιων υποθέσεων, το Δικαστήριο αποφαινεται για τη δυνατότητα επίκλησης και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε περιπτώσεις διεπόμενες κατ' αρχήν από το εσωτερικό δίκαιο, που συνδέονται με προϊόντα κράτους μέλους ή με τις εσωτερικές συνθήκες αγοράς και συνάδουν με τους σχετικούς διεθνείς κανόνες, οι οποίες ωστόσο επιδέχονται την εμφάνιση σύνδεσης με καταστάσεις που αποτελούν αντικείμενο του ενωσιακού δικαίου. Όπως είχε και προγενέστερα επισημανθεί από τη Γενική Εισαγγελέα Sharpston,⁵⁵⁰ το ερώτημα εάν μία κατάσταση είναι «*αμιγώς εσωτερική*», διακρίνεται από το ερώτημα αν μία κατάσταση, εσωτερική ή όχι, δεν εμφανίζει κανένα στοιχείο σύνδεσης με το δίκαιο της ΕΕ και η προσήκουσα απάντηση δεν μπορεί να

⁵⁴⁸βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέας, E. Sharpston, σε C-34/09 Zambrano... ο.π., σκ. 86 - 88

⁵⁴⁹βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 59

⁵⁵⁰βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέας, E. Sharpston, 28.6.2007, ECLI:EU:C:2007:398, σκ. 135, 136, σε ΔΕΚ αποφ. 1.4.2008, υποθ. C-212/06, Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon κατά Gouvernement flamand, Συλλ. Νομολ. 2008, σελ. I-01683, ECLI:EU:C:2008:178

συνίσταται στο ότι όλες οι επονομαζόμενες «εσωτερικές καταστάσεις» στερούνται αυτομάτως οποιουδήποτε συνδετικού στοιχείου με το κοινοτικό δίκαιο.⁵⁵¹

Προκύπτει ότι η μη άσκηση διασυνοριακής κυκλοφορίας και συνεπεία αυτού του στοιχείου, υπαγωγή της περίπτωσης στην έννοια της «αμιγώς εσωτερικής υπόθεσης», κατέστησε σημαντική για το εθνικό δικαστήριο, την υποβολή διευκρινιστικών ερωτημάτων προς το Δικαστήριο της ΕΕ, σχετικά i. με την αναγκαιότητα της πλήρωσης της διασυνοριακής συνιστώσας για την ενεργοποίηση των δικαιωμάτων που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, ii. με τη δυνατότητα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, να προστατεύσει από την αντίστροφη διάκριση τους μη κινητικούς πολίτες σε σχέση με τους κινητικούς κατά την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών και iii. με τη δυνατότητα πρόσβασης στο ενωσιακό δίκαιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την ερμηνεία, επίκληση και εφαρμογή των δικαιωμάτων που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια.⁵⁵²

Λόγω της μη προηγούμενης διασυνοριακής κυκλοφορίας, το Δικαστήριο αρνήθηκε ότι τυγχάνει εφαρμογής στην επίδικη περίπτωση η Οδηγία 2004/38/ΕΚ,⁵⁵³ επισημαίνοντας ότι το πεδίο ισχύος της, καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις ενωσιακών πολιτών που μετακινούνται και εγκαθίστανται σε κράτος μέλος, του οποίου δεν έχουν την ιθαγένεια. Ωστόσο, προς έκπληξη όλων το Δικαστήριο, με μερικώς μόνο σύμφωνες προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα Sharpston και με αντίθετες παρατηρήσεις όλων των Κρατών μελών, καθώς και της Επιτροπής, έκανε δεκτό ότι τα πραγματικά περιστατικά υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί ιθαγένειας της Ένωσης.⁵⁵⁴ Ειδικότερα, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι « το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, απαγορεύει εθνικά μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα να εμποδίζονται οι πολίτες της Ένωσης, να απολαύσουν πράγματι, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που αποκτούν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης»⁵⁵⁵ και ότι τέτοιο

⁵⁵¹βλ. Silveira A., ο.π., σελ.59

⁵⁵²idem

⁵⁵³Οδηγία 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, ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σελ. 77 έως 123

⁵⁵⁴βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 374

⁵⁵⁵βλ. C-34/09, Zambrano σκ. 42

αποτέλεσμα έχει η άρνηση χορηγήσεως στους γονείς πολίτες τρίτων χωρών, άδειας διαμονής ή και εργασίας στο κράτος μέλος κατοικίας των ανήλικων παιδιών τους, που έχουν την ιθαγένεια του συγκεκριμένου κράτους.⁵⁵⁶ τούτο διότι οι αρνήσεις αυτές, μπορεί να έχουν σαν συνέπεια να υποχρεωθούν τα εν λόγω ανήλικα παιδιά να εγκαταλείψουν το έδαφος της Ένωσης προκειμένου να συνοδεύσουν τους γονείς τους και άρα να αδυνατούν στην πράξη να ασκήσουν κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που αποκτούν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.⁵⁵⁷

Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο, υπερέβη τη διασυνοριακή απαίτηση, προκειμένου να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας. Ειδικότερα, η επίκληση θεμελιώδους δικαιώματος θεωρήθηκε ουσιαστικός σύνδεσμος με τομέα πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ικανός να καταστήσει εφαρμοστέο το ενωσιακό δίκαιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με τη δυνατότητα πρόσβασης στο σχετικό επίπεδο έννομης προστασίας να θεωρείται ότι τελεί σε συνάρτηση με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Μία απόφαση με διαφορετικό περιεχόμενο, θα είχε σαν αποτέλεσμα η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ειδικότερα εν προκειμένω του δικαιώματος στην προστασία της οικογενειακής ζωής, να θεωρείται ότι παρέχεται μόνο υπό τον όρο της άσκησης των θεμελιωδών/οικονομικών ελευθεριών, καθιστώντας δηλαδή δυνατή την επίκληση της σχετικής έννομης προστασίας, μόνο από τους οικονομικά ενεργούς ενωσιακούς πολίτες.⁵⁵⁸ Αυτό θα σηματοδοτούσε την αποδοχή ή και αναγνώριση από το Δικαστήριο διαφορετικών επιπέδων έννομης προστασίας μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών, άνισης δηλαδή νομικής τους μεταχείρισης, κάτι που θα αντέβαινε καταφανώς στην ενωσιακή αρχή της ισότητας, όπως βρίσκει την κύρια θεσμική της κατοχύρωση πλέον στο άρθρο 9 ΣΕΕ.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι δυνητικά ευρύτερες συνέπειες της απόφασης Zambrano, που ουσιαστικά εξαρτά το δικαίωμα διαμονής πολιτών τρίτης χώρας στην Ένωση, από τη γέννηση του παιδιού τους σε χώρα μέλος, που απονέμει σε αυτό την εθνική ιθαγένεια και χωρίς να έχει ασκηθεί το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας από το παιδί, κατέστη αντικείμενο κριτικής από μέρος της θεωρίας⁵⁵⁹ υπό την έννοια ότι επεκτείνει την εφαρμογή άρθρων της Συνθήκης και των σχετικών διατάξεων της

⁵⁵⁶βλ. C-34/09, Zambrano ... σκ. 43

⁵⁵⁷βλ. C-34/09, Zambrano ... σκ. 44

⁵⁵⁸βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 59 - 60

⁵⁵⁹βλ. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη, Μ., ο.π., σελ. 119, υποσημ. 55

Οδηγίας 2004/38/EK στις εσωτερικές σχέσεις, παραβιάζοντας την αρχή της διάκρισης των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών (αρχή της δοτής αρμοδιότητας), που συνιστά θεμέλιο λίθο της συνταγματικής έννομης τάξης της Ένωσης. Ωστόσο το Δικαστήριο πρόκρινε την ανάγκη προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος ελεύθερης διαμονής και κυκλοφορίας, που απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης, ώστε να μπορεί να ασκείται και να προστατεύεται ακόμη και στο πλαίσιο «*αμιγώς εσωτερικών καταστάσεων*», όπως και τα υπόλοιπα ενωσιακά θεμελιώδη δικαιώματα.⁵⁶⁰ Συνεπώς, όπως επισημαίνεται, κατ' επιταγή του άρθρου 52 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ, το άρθρο 45 ΧΘΔΕΕ, θα πρέπει να ερμηνεύεται με βάση το άρθρο 21 ΣΛΕΕ και όχι με βάση τα άρθρα 45 και 49 ΣΛΕΕ.⁵⁶¹

Η συσταλτική ερμηνεία της «*αμιγώς εσωτερικής κατάστασης*», επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο και σε δύο συναφούς αντικείμενου αποφάσεις⁵⁶² που εκδόθηκαν λίγους μήνες μετά την υπόθεση Zambrano. Στις υποθέσεις αυτές, τα πραγματικά περιστατικά των οποίων διαφοροποιούνταν από την υπόθεση Zambrano ως προς το ότι συνίσταντο σε επανένωση ενηλίκων μελών οικογένειας, οριοθετήθηκε το κριτήριο της μη παρεμπόδισης της απόλαυσης κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης και το Δικαστήριο τήρησε μία πιο ισορροπημένη και πραγματιστική στάση, με περισσότερη διακριτικότητα ως προς τις αρμοδιότητες και τις ευαισθησίες των κρατών μελών στο νευραλγικό τομέα της μετανάστευσης.⁵⁶³

Έτσι στην υπόθεση Mc Carthy, όπου μία Βρετανίδα και ταυτόχρονα Ιρλανδή υπήκοος προσέφυγε κατά της άρνησης των αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου, να νομιμοποιήσουν τη διαμονή αυτής και του Τζαμαϊκανού συζύγου της στη χώρα, ο/η ενωσιακός δικαστής, επανέλαβε ότι το γεγονός και μόνο πως ένα πρόσωπο δεν έχει κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, που του απονέμει η ενωσιακή του ιθαγένεια, δεν καθιστά την υπό κρίση κατάσταση, «*αμιγώς*

⁵⁶⁰βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 376 - 377

⁵⁶¹βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 377

⁵⁶²βλ. ΔΕΕ αποφ. 05.05.2011, υποθ. C-434/09, Shirley Mc Carthy κατά Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-03375, ECLI:EU:C:2011:277, σκ. 46, ΔΕΕ αποφ. 15.11.2011, υποθ. C-256/11, Murat Dereci και λοιποί κατά Bundesministerium für Inneres, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-11315, ECLI:EU:C:2011:734, σκ. 61

⁵⁶³βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 380

εσωτερική»,⁵⁶⁴ αλλά αντιθέτως καθιστά επιβεβλημένη την εξέταση της δυνατότητας των εθνικών μέτρων να έχουν επιπτώσεις, ακόμη και μελλοντικές ή ενδεχόμενες στο δικαίωμα του ενωσιακού πολίτη να διαμένει στο κράτος μέλος, του οποίου είναι υπήκοος,⁵⁶⁵ αφού ένα πρόσωπο όπως η κα Mc Carthy, που διέμενε ανέκαθεν στην Αγγλία, έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ και επομένως μπορεί να επικαλείται ακόμη και έναντι του κράτους μέλους καταγωγής της τα απορρέοντα από αυτήν δικαιώματα.⁵⁶⁶ Εν τούτοις, από κανένα στοιχείο της κατάστασης της κας Mc Carthy δεν προέκυψε, κατά το Δικαστήριο, ότι η μη χορήγηση δικαιώματος συνεγκατάστασης στο σύζυγό της, αν και έθιγε άλλα δικαιώματα, θα είχε ως αποτέλεσμα να στερήσει από την ίδια, την πραγματική δυνατότητα να ασκεί κατά το ουσιώδες μέρος τους τα δικαιώματα που συναρτώνται με την ιδιότητά της ως πολίτη της Ένωσης ή να παρακωλύσει την άσκηση του δικαιώματός της να κυκλοφορεί και διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, αφού δεν θα εξαναγκαζόταν να εγκαταλείψει την Ένωση, αποστερούμενη με αυτόν τον τρόπο των σχετικών της δικαιωμάτων. Παρόλο που το Δικαστήριο δεν ανέπτυξε καμία επιχειρηματολογία αναφορικά με τη λειτουργία του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, ως προς την προστασία των ημεδαπών από την αντίστροφη διάκριση, αν και η Γενική Εισαγγελέας Kokkot είχε προτείνει την επανάληψη της προφορικής διαδικασίας προκειμένου όλα τα κράτη μέλη να τοποθετηθούν στο ανακύπτον ζήτημα της «αντίστροφης δυσμενούς διάκρισης»,⁵⁶⁷ σημειώνεται πως η αυστηρή ερμηνεία του όρου «αμιγώς εσωτερική κατάσταση», που υιοθετήθηκε εν προκειμένω, διευρύνει αντιστρόφως ανάλογα το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των εχόντων την ενωσιακή ιθαγένεια ανά την επικράτεια της Ένωσης, ακόμη και στο κράτος μέλος της υπηκοότητάς τους, χωρίς δηλαδή να υφίσταται το διασυνοριακό στοιχείο.⁵⁶⁸

⁵⁶⁴βλ. ΔΕΕ αποφ. 05.05.2011, υποθ. C-434/09, Shirley McCarthy κατά Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-03375, ECLI:EU:C:2011:277, σκ. 46

⁵⁶⁵βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 378

⁵⁶⁶βλ. C-434/09, McCarthy ... σκ. 48

⁵⁶⁷βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, J. Kokkot, 25.11.2010, ECLI:EU:C:2010:718, σκ. 46 σε ΔΕΕ αποφ. 05.05.2011, υποθ. C-434/09, Shirley McCarthy κατά Secretary of State for the Home Department, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-03375, ECLI:EU:C:2011:277, επίσης βλ. Παπαδοπούλου Τ. (2012), «Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια...», ο.π., σελ. 21

⁵⁶⁸βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 378· η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε και μεταγενέστερα βλ. ΔΕΕ αποφ. 15.11.2011, υποθ. C-256/11, Murat Dereci και λοιποί κατά Bundesministerium für Inneres, Συλλ.

Στην μεταγενέστερη υπόθεση Dereci και λοιποί,⁵⁶⁹ ορισμένοι υπήκοοι τρίτων κρατών μελών, επιχείρησαν να μετεγκατασταθούν στην Αυστρία, προκειμένου να συμβιώσουν με μέλη της οικογένειάς τους, που είχαν ως Αυστριακοί υπήκοοι και κατοικούντες στην Αυστρία, την ιθαγένεια της Ένωσης. Ωστόσο, οι αιτήσεις τους απερρίφθησαν στο σύνολό τους από τις αυστριακές αρχές, για διάφορους, τυπικούς ή ουσιαστικούς λόγους. Το εθνικό δικαστήριο στο οποίο προσέφυγαν εν συνεχεία οι αιτούντες αλλοδαποί πολίτες, απέστειλε προδικαστικό ερώτημα, προκειμένου να μάθει κατ' ουσία εάν οι κατευθυντήριες γραμμές που παρασχέθηκαν με την υπόθεση Zambrano, είναι δυνατό να αξιοποιηθούν εν προκειμένω.⁵⁷⁰ Είναι εμφανές ότι το σύνολο των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης αυτής, καταλαμβάνει ένα πεδίο επιλογών των κρατών μελών, αναφορικά με την αποδοχή εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στην επικράτειά τους, πολύ ευρύτερο από αυτό που αντιμετωπίστηκε από το Δικαστήριο στις υποθέσεις Zambrano και Mc Carthy, με αποτέλεσμα το Δικαστήριο κατά την παροχή των διευκρινίσεών του, να ανεβάσει τον πήχη των συνεπειών, που θα πρέπει να έχει η άρνηση από το κράτος μέλος χορήγησης της ιθαγένειας ή της άδειας παραμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, ώστε να γίνει δεκτό ότι θίγονται πράγματι τα δικαιώματα των συγγενών τους, που έχουν την ενωσιακή ιθαγένεια.⁵⁷¹

Το Δικαστήριο, αφού διαπίστωσε τη μη δυνατότητα εφαρμογής των οδηγιών 2003/86ΕΚ⁵⁷² και 2004/38ΕΚ,⁵⁷³ η πρώτη διότι αφορά αποκλειστικά πολίτες τρίτων

Νομολ. 2011, σελ. I-11315, ECLI:EU:C:2011:734, σκ. 63, ΔΕΕ αποφ. 13.9.2016, υποθ. C-165/14 Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2016:675, σκ. 70, ΔΕΕ αποφ. 8.5.2018, υποθ. C-82/16, Κ.Α. κ.λπ. («Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο») κατά Belgische Staat, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2018:308, σκ. 48

⁵⁶⁹ΔΕΕ αποφ. 15.11.2011, υποθ. C-256/11, Murat Dereci και λοιποί κατά Bundesministerium für Inneres, Συλλ. Νομολ. 2011, σελ. I-11315, ECLI:EU:C:2011:734

⁵⁷⁰βλ. Περάκης Μ, ο.π., σελ. 378

⁵⁷¹idem

⁵⁷²Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης ΕΕ L 251, 3.10.2003, σελ. 12–18

⁵⁷³Οδηγία 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, ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σελ. 77 έως 123

χωρών και η δεύτερη διότι οι αυστριακοί πολίτες, που τύγχαναν μέλη των οικογενειών των προσφευγόντων, δεν είχαν ασκήσει ποτέ το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, έκανε δεκτό ότι μέσω των διατάξεων των άρθρων 18 και 21 ΣΛΕΕ, μπορεί μεν να παρασχεθεί στους προσφεύγοντες, πολίτες τρίτων χωρών δικαίωμα διαμονής στην Αυστρία, μόνο όμως κατά το μέτρο που θα μπορούσε να αποδειχθεί ότι ελλείπει του δικαιώματος αυτού οι αυστριακοί πολίτες θα αναγκάζονταν να εγκαταλείψουν το έδαφος της Αυστρίας και γενικότερα της Ένωσης, υποχρεούμενοι έτσι κατ' ουσίαν να παραιτηθούν από «ουσιώδες μέρος των δικαιωμάτων» που τους παρείχε η ιδιότητά τους ως πολιτών της Ένωσης, επαναλαμβάνοντας κατ' ουσία ως προς το μέρος αυτό το νομολογιακό πόρισμα της υπόθεσης Zambrano.⁵⁷⁴

Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι οι οικονομικοί λόγοι και η ανάγκη συνοχής της οικογένειας, δεν επαρκούν για να γίνει δεκτό ότι ένας πολίτης της Ένωσης μπορεί να οδηγηθεί στην ανάγκη να εγκαταλείψει το έδαφός της, περίπτωση στην οποία θα πληρούνταν το κριτήριο της αποστέρησης άσκησης, κατά το ουσιώδες μέρος τους των δικαιωμάτων που συναρτώνται προς την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.⁵⁷⁵ Συνάγεται ότι το Δικαστήριο, εφάρμοσε πολύ προσεκτικά και επιφυλακτικά στην υπόθεση αυτή το κριτήριο που καθιερώθηκε με την υπόθεση Zambrano, αναδεικνύοντας την ανάγκη κατά την εφαρμογή του, αφενός κάθε υπόθεση να κρίνεται εις βάθος και ξεχωριστά, δηλαδή *in concreto*, λόγω της «ιδιαιτερότητας» που το χαρακτηρίζει, αφετέρου της απαρέγκλιτης τήρησης των ορίων των ενωσιακών αρμοδιοτήτων,⁵⁷⁶ καταλείποντας μάλιστα ευρύ περιθώριο στον εθνικό δικαστή⁵⁷⁷ προκειμένου να αξιολογήσει αν η κατάσταση στην οποία τελούν οι προσφεύγοντες, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ, διότι τότε μόνο είναι ο Χάρτης είναι δεσμευτικός για τα κράτη μέλη, καθώς και αν οι διατάξεις περί ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του Χάρτη και της ΕΣΔΑ

⁵⁷⁴βλ. i. C - 34/09, Zambrano.... σκ. 44 και ii. Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., ο.π., σελ. 121

⁵⁷⁵βλ. C-256/11, Dereci ... σκ. 66 & 67

⁵⁷⁶όπως άλλωστε είχε ήδη επισημάνει, βλ. ιδίως ΔΕΚ αποφ. 5.6.1997, Land Nordrhein – Westfalen κατά Kari Uecker και Vera Jacquet κατά Land Nordrhein – Westfalen, συνεκδ. υποθ. C-64/96 & C-65/96, Συλλ.Νομολ. 1997, σελ. I-03171, ECLI:EU:C:1997:285, σκ. 23, όπου ορίζεται ότι : «[...] πρέπει να σημειωθεί η ιθαγένεια της Ενώσεως [...] δεν έχει ως σκοπό την επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και σε εσωτερικές καταστάσεις που δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με το κοινοτικό δίκαιο [...], επίσης βλ. ανωτ. παρατιθέμενη νμλγ στην υποσημ. με αριθμ. 531

⁵⁷⁷βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 380

ενεργοποιούν την αναγνώριση παράγωγου δικαιώματος διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών.⁵⁷⁸

Η απόφαση Ruiz Zambrano,⁵⁷⁹ καθιερώθηκε ως εφαρμοστέα σε «πολύ ειδικές περιπτώσεις», όπου καθίσταται αναγκαία η θεμελίωση δευτερογενούς δικαιώματος διαμονής, υπήκοου τρίτης χώρας, βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ παρά το ότι i. δεν εφαρμόζεται το παράγωγο δίκαιο σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, ii. η κατάσταση διέπεται από κανονιστική ρύθμιση που ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, δηλαδή στην αρμοδιότητα εισόδου και διαμονής των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία κείται εκτός του παράγωγου δικαίου της Ένωσης και iii. ο πολίτης δεν έχει κάνει χρήση της ελευθερίας κυκλοφορίας, προκειμένου να μην υπονομευθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, η οποία θα καταλυόταν αν συνεπεία της μη αναγνώρισεως του δικαιώματος διαμονής, ο εν λόγω πολίτης, αναγκαζόταν εκ των πραγμάτων να εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης, θεωρούμενο ως όλον, στερούμενος ως εκ τούτου, τη δυνατότητα πραγματικής απόλαυσης κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που του απονέμονται από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ.

Ως στοιχείο που δύναται να διακυβεύσει την πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, κατά την ανωτέρω έννοια, διαγνώσθηκε η σχέση εξάρτησης μεταξύ του ανήλικου τέκνου μικρής ηλικίας, πολίτη της Ένωσης και

⁵⁷⁸βλ. C-256/11, Dereci ... σκ. 72

⁵⁷⁹που επικυρώθηκε περαιτέρω με τις ΔΕΕ αποφ. 8.11.2012, υποθ. C-40/11, Yoshikazu Iida κατά Stadt Ulm, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:691, σκ. 71, ΔΕΕ αποφ. 6.12.2012, συνεκδ. υποθ. C-356/11& C-357/11, O. και S. κατά Maahanmuuttovirasto και Maahanmuuttovirasto κατά L., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:776, σκ. 48, ΔΕΕ αποφ. 8.05.2013, υποθ. C-87/12, Kreshnik Ymeraga κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2013:291, σκ. 36, ΔΕΕ αποφ. 01.10.2013, C-86/12, Alokpa και Moudoulou κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Ψηφιακή Συλλογή, EU:C:2013:645, σκ. 32, ΔΕΕ αποφ. 13.09.2016, υποθ. C-165/14, Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:675, σκ. 78, ΔΕΕ αποφ. 13.09.2016, υποθ. C-304/14, Secretary of State for the Home Department κατά CS, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:674, σκ. 26, ΔΕΕ αποφ. 10.05.2017, υποθ. C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez κ.λπ. κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2017:354, σκ. 63, ΔΕΕ αποφ. 08.05.2018, υποθ. C-82/16, K.A. κ.λπ. («Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο»), Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2018:308, σκ. 51, ΔΕΕ αποφ. 27.02.2020, υποθ. C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real κατά RH, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2020:119, σκ. 39 & 51

γονέα υπηκόου τρίτης χώρας, στον οποίο δεν αναγνωρίστηκε δικαίωμα διαμονής⁵⁸⁰ και ο οποίος έχει την επιμέλεια του τέκνου ή φέρει το νομικό, οικονομικό ή συναισθηματικό βάρος για το τέκνο αυτό, αποτελεί δηλαδή συντηρούμενο μέλος πλήρως εξαρτώμενο από αυτόν για την συντήρηση και κάλυψη των αναγκών του, και λιγότερο συχνά η εξάρτηση στα πλαίσια οικογενειακής σχέσης μεταξύ ενήλικα πολίτη της Ένωσης με άλλον ενήλικα υπηκόο τρίτης χώρας.⁵⁸¹

Σύμφωνα με τις σχετικές κρίσεις του Δικαστηρίου, η αρμόδια εθνική αρχή είναι υποχρεωμένη να προσδιορίσει, σε κάθε υπόθεση, ποιος είναι ο γονέας ο οποίος έχει την πραγματική επιμέλεια του τέκνου και εάν υφίσταται σχέση πραγματικής εξαρτήσεως μεταξύ του τέκνου αυτού και του γονέα υπηκόου τρίτης χώρας. Μια τέτοια εκτίμηση απαιτείται επιπροσθέτως, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου που ακολούθησε, να διασφαλίζει το υπέρτατο συμφέρον του τέκνου, και ως εκ τούτου από την αρμόδια εθνική αρχή θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως, ιδίως δε της ηλικίας του τέκνου, της σωματικής και συναισθηματικής του αναπτύξεως, της εντάσεως του συναισθηματικού του δεσμού με τον γονέα που είναι πολίτης της Ένωσης και με τον γονέα υπηκόο τρίτης χώρας, καθώς και του κινδύνου που ένας αποχωρισμός θα συνεπαγόταν για την ισορροπία του τέκνου.⁵⁸²

Ως σημαντικές σε σχέση με το υπό μελέτη ζήτημα, αναφέρονται περαιτέρω οι εκδοθείσες αποφάσεις επί των υποθέσεων Rendon Marin⁵⁸³ και CS.⁵⁸⁴ Στη νομολογία αυτή αποδίδεται ιδιαίτερη σημειολογική αξία εν όψει της συγκυρίας της έκδοσής τους

⁵⁸⁰βλ. C - 34/09, Zambrano... σκ. 43 & 45, C-256/11, Dereci ... σκ. 65 έως 67, καθώς και ΔΕΕ αποφ. 6.12.2012, συνεκδ. υποθ. C-356/11&C-357/11, O. και S. κατά Maahanmuuttovirasto και Maahanmuuttovirasto κατά L., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2012:776, σκ. 56

⁵⁸¹βλ. ΔΕΕ αποφ. 10.05.2017, υποθ. C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez κ.λπ. κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank κ.λπ., Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2017:354, σκ. 69, ΔΕΕ αποφ. 27.02.2020, υποθ. C- 836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real κατά RH, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2020:119, σκ. 56 & 57, ΔΕΕ αποφ. 08.05.2018, υποθ. C-82/16, K.A. κ.λπ. «Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο», σκ. 65

⁵⁸²βλ. C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez κ.λπ. σκ. 71 & 72, και C-82/16, K.A. κ.λπ. («Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο») σκ. 72

⁵⁸³ΔΕΕ αποφ. 13.09.2016, υποθ. C-165/14, Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:675

⁵⁸⁴ΔΕΕ αποφ. 13.09.2016, υποθ. C-304/14, Secretary of State for the Home Department κατά CS, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:674

από την Ολομέλεια του ΔΕΕ στις 13 Σεπτεμβρίου 2016, αφού ανασύρθηκε το κεκτημένο της υπόθεσης Zambrano, προκειμένου να καταδειχθεί η σχέση μεταξύ της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, λίγο μετά την διεξαγωγή του δημοψηφίσματος με αρνητική έκβαση στο Ηνωμένο Βασίλειο για την παραμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κατόπιν μίας σχετικά μακράς αλυσίδας αποφάσεων στο πεδίο της κοινωνικής ιθαγένειας, που κινήθηκαν στο αυστηρό πλαίσιο της προνομίας του σεβασμού της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών, αντί της ανεπιφύλακτης διαφύλαξης της ισότιμης μεταχείρισης των διακινούμενων ενωσιακών πολιτών έναντι των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής.⁵⁸⁵ Ως εκ τούτου, οι σχετικές αποφάσεις χαιρετίστηκαν ως μία προσπάθεια ανάκαμψης της ταυτότητας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, η οποία τροφοδοτείται από την αίσθηση του ανήκειν σε μία κοινότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων,⁵⁸⁶ με όρους ίσης μεταχείρισης.

Πιο συγκεκριμένα, στις υποθέσεις αυτές εξετάστηκε η επίδραση ποινικού μητρώου υπηκόου τρίτης χώρας γονέα ανήλικου τέκνου έχοντος την ενωσιακή ιθαγένεια, στο δευτερογενές απορρέον από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ δικαίωμα παραμονής του/της στην ΕΕ, καθώς και ο βαθμός και η δυνατότητα επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα αυτό για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Υπό το φως του ενωσιακού δικαίου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Δικαστήριο στις υποθέσεις αυτές υιοθέτησε ένα παρόμοιο σκεπτικό, παρ' ότι διαφοροποιούνταν ως προς το ότι η πρώτη αφορούσε την άρνηση χορήγησης άδειας διαμονής και η δεύτερη την επιβολή απέλασης από την επικράτεια κράτους μέλους, σε συνάρτηση και στις δύο περιπτώσεις με την ύπαρξη βεβαρυμένου ποινικού μητρώου του υπηκόου τρίτης χώρας και γονέα ανήλικου τέκνου υπηκόου κράτους μέλους.

Το Δικαστήριο, έκανε δεκτό ότι το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, δεν επηρεάζει τη δυνατότητα κράτους μέλους, να επιβάλλει περιορισμούς στην άσκηση ή κτήση του σχετικού δικαιώματος διαμονής, προκειμένου να διατηρηθεί η δημόσια τάξη και να διαφυλαχθεί η δημόσια ασφάλεια. Υπογράμμισε ωστόσο, ότι ως δικαιολογητικός λόγος παρεκκλίσεως από το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης ή των μελών της οικογένειάς τους, η έννοια της «δημόσιας τάξεως» πρέπει να ερμηνεύεται στενά και ως εκ τούτου το περιεχόμενό της δεν δύναται να καθορίζεται μονομερώς

⁵⁸⁵βλ. ανωτ. κεφ. 5.1.2.

⁵⁸⁶βλ. Ανάγνου Μ., ο.π., σελ. 85, καθώς και Silveira A., ο.π., σελ.50 & 52

από τα κράτη μέλη άνευ ελέγχου εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.⁵⁸⁷ Συνακόλουθα, η απειλή της δημόσιας τάξης, συνδέθηκε ερμηνευτικά από το Δικαστήριο, με την ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους δημοσίου συμφέροντος, ως αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου η επιβολή απέλασης ή απόρριψη αιτήσεως χορήγησης άδειας διαμονής να θεωρείται συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο.⁵⁸⁸ Περαιτέρω έγινε δεκτό ότι, οι ως άνω περιορισμοί σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να επιβάλλονται αυτοδίκαια και αποκλειστικά λόγω της ύπαρξης ποινικού ιστορικού από την πλευρά των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά μόνο κατόπιν τεκμηριωμένης συνεκτίμησης από το εθνικό δικαστήριο, όλων των συντρεχουσών συνθηκών, όπως διαμορφώνονται από τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, καθώς και ότι η αξιολόγηση εξαίρεσης από το παράγωγο δίκαιο διαμονής, που απορρέει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, θα πρέπει να γίνεται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας ώστε να συνεκτιμάται η υποχρέωση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου που έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και τα οποία εκ της ιδιότητας αυτής, τελούν υπό την εγγύηση του Δικαστηρίου, περιλαμβάνοντας: i. τη διαφύλαξη του υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού, που αναγνωρίζεται από το άρθρο 24 ΧΘΔΕΕ και ii. το δικαίωμα στο σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 ΧΘΔΕΕ.⁵⁸⁹

Συμπερασματικά, παρά την μη ρητή αναφορά στο σκεπτικό της απόφασης Ruiz Zambrano και στη νομολογία με την οποία εδραιώθηκε, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, εφαρμόζεται κατά την έννοια που είχε προταθεί από τη Γενική Εισαγγελέα Sharpston:

«απαγορεύει την αντίστροφη δυσμενή διάκριση που προκαλείται από την αλληλεπίδραση μεταξύ του άρθρου 21 ΣΛΕΕ και του εθνικού δικαίου, εφόσον αυτή συνεπάγεται προσβολή θεμελιώδους δικαιώματος προστατευόμενου από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εφόσον το εθνικό δίκαιο δεν παρέχει, τουλάχιστον ισοδύναμη προστασία».⁵⁹⁰

Η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, καθιστά δυνατή την επίκληση του προβλεπόμενου από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδους δικαιώματος ανεξαρτήτως οποιουδήποτε άλλου συνδέσμου με αυτό σε περίπτωση που εθνικά μέτρα έχουν δυσμενή επίδραση στην ουσιαστική και πρακτική

⁵⁸⁷βλ. C-304/14, CS ... σκ. 37

⁵⁸⁸βλ. C-304/14, CS ... σκ. 38

⁵⁸⁹βλ. C-304/14, CS ... σκ. 36 και C-165/14, Rendón Marín ... σκ. 81

⁵⁹⁰βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09 Zambrano... ο.π. σκ. 144

άσκηση των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης. Με αυτό τον τρόπο, εξισώνονται απέναντι στην απόλαυση των ως άνω δικαιωμάτων, στα οποία εμπεριέχεται και η έννομη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που τελούν υπό την εγγύση του δικαίου της Ένωσης, οι πολίτες που δραστηριοποιούνται διασυνοριακά με εκείνους που δεν έχουν δημιουργήσει διασυνοριακό δεσμό, οι οποίοι άλλωστε αποτελούν και την πλειοψηφία του πληθυσμού κρατών μελών.

Η προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου, άπτεται της αναγνώρισης δικαιωμάτων διεκδικούμενων από τους υπηκόους των κρατών μελών, που ως πολίτες της Ένωσης, εκφράζουν την ανάγκη τους για έννομη προστασία και το αίτημά τους για ένταξη, όχι μόνο στο κράτος μέλος υποδοχής, αλλά και στο κράτος μέλος καταγωγής τους.⁵⁹¹ Πράγματι, η αναγνώριση στους υπηκόους των κρατών μελών ιδιότητας τόσο θεμελιώδους όσο αυτή του πολίτη της Ένωσης σημαίνει ότι αποκλείει εθνικά μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα να στερούν από τους εν λόγω υπηκόους τη δυνατότητα πραγματικής απολαύσεως, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που αυτοί αντλούν από την εν λόγω ιδιότητα, ως ένα έσχατο απαραβίαστο όριο για όλα τα υποκείμενα δικαιωμάτων στα πλαίσια της ενωσιακής δικαιοταξίας.⁵⁹²

Με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε καταστάσεις που μέχρι πρότινος θεωρούνταν ως «*αμιγώς εσωτερικές*», προκειμένου να διαφυλαχθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της ενωσιακής ιθαγένειας, η Ευρωπαϊκή Ένωση, που βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, χωρίς να σφετερίζεται την αρμοδιότητα των κρατών μελών, διατηρεί την αρμοδιότητα και την ευθύνη της αραγούς εγγύησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου αλλά και τη συνεκτικότητα στην εφαρμογή των διατάξεων των Συνθηκών, προστατεύοντας παράλληλα από την ανάγκη να δημιουργηθούν ή να προωθηθούν πλασματικοί ή υποθετικοί «*σύνδεσμοι με το δίκαιο της Ένωσης*», όπως αυτοί που κατά το παρελθόν, ενίοτε κατέστησαν ασαφές και ενδεχομένως διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής διατάξεων της Συνθήκης.⁵⁹³ Η πραγματική ή μη χρήση του

⁵⁹¹βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Maciej Szpunar, 04.02.2014, ECLI:EU:C:2016:75, σκ. 116, σε ΔΕΕ αποφ. 13.09.2016, υποθ. C-165/14, Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2016:675

⁵⁹²βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Maciej Szpunar, σε C-165/14, Rendón Marín, ο.π. σκ. 130

⁵⁹³βλ. Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα, E. Sharpston, σε C-34/09 Zambrano, ο.π. σκ. 167

δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, και διαμονής, δεν τίθεται πλέον ως προϋπόθεση για την απόδειξη ύπαρξης επαρκούς συνδέσμου μεταξύ του θεμελιώδους δικαιώματος, που επικαλείται ο υπήκοος κράτους μέλους και της διευκόλυνσεως άσκησης αυτής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Αποσυνδέεται έτσι από τη διαμόρφωση ικανού πλαισίου ώστε να τύχει της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ο υπήκοος κράτους μέλους, ακριβώς επειδή η κατάσταση πολίτη της Ένωσης που δεν έκανε πραγματική χρήση της ελευθερίας αυτής δεν δύναται να εξομοιωθεί με μία «αμιγώς εσωτερική κατάσταση».⁵⁹⁴

Το Δικαστήριο, εξάλλου, έχει διευκρινίσει ότι,⁵⁹⁵ ο σκοπός της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο δίκαιο της Ένωσης, συνίσταται στη διασφάλιση της μη προσβολής των δικαιωμάτων αυτών στους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης, είτε λόγω της δράσης της Ένωσης είτε λόγω της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη. Η εξυπηρέτηση του στόχου αυτού βρίσκει έρεισμα στην ανάγκη να αποφευχθεί το ενδεχόμενο, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που δύναται να διαφοροποιείται μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων, να θίξει την ενότητα, την υπεροχή και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης.⁵⁹⁶ Προκύπτει ότι το Δικαστήριο εδραιώνει μία καθαρή σύνδεση, μεταξύ της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης και της επιταγής για την αποτελεσματικότητα του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Φαίνεται έτσι να λαμβάνει πολύ σοβαρά υπόψη, ότι τυχόν παραφωνίες κατά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα διάφορα κράτη μέλη, δύναται να διακυβεύσει την ισότιμη νομική μεταχείριση και άρα την νομική ισότητα των πολιτών και εν τέλει την επιβίωση της ίδιας της Ένωσης, που βασίζεται στην αρχή του Κράτους Δικαίου.⁵⁹⁷

Η προσέγγιση αυτή δεν είναι καινοφανής αλλά, όπως επισημαίνεται, απλώς αποτελεί την εφαρμογή στο καθ' ύλην πεδίο της ενωσιακής ιθαγένειας και των

⁵⁹⁴βλ. C-256/11, Dereci ... σκ. 61

⁵⁹⁵βλ. ΔΕΕ αποφ. 06.03.2014, υποθ. C-206/13, Cruciano Siragusa κατά Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2014:126, σκ. 31

⁵⁹⁶βλ. C-206/13 Siragusa σκ. 32

⁵⁹⁷βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 61

θεμελιωδών δικαιωμάτων, της φιλοσοφίας της απόφασης *Dassonville*,⁵⁹⁸ για την απαγόρευση των περιορισμών στην ενιαία αγορά, σύμφωνα με την οποία κάθε εθνικό μέτρο, που δύναται να βλάψει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, παράγει αποτέλεσμα αντίστοιχο με ποσοτικό περιορισμό και για τον λόγο αυτό απαγορεύεται.⁵⁹⁹ Επομένως, είτε στο πεδίο της ενιαίας αγοράς, είτε στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, το Δικαστήριο, εντοπίζει τον πραγματικό σύνδεσμο με το ενωσιακό δίκαιο, στην ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικής λειτουργίας των δικαιωμάτων που θίγονται, εστιάζοντας στην πραγματική ή δυνητική δυσμενή επίδραση, που το αμφιλεγόμενο και υπό κρίση εθνικό μέτρο, επιφέρει στα δικαιώματα των ιδιωτών.⁶⁰⁰

Το διακύβευμα στην υπό μελέτη περίπτωση είναι η ύπαρξη ή μη πραγματικής δυνατότητας άντλησης οφέλους από τα δικαιώματα που συνδέονται με την ενωσιακή ιθαγένεια. Έτσι το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, καθίσταται εφαρμοστέο στο βαθμό και στην έκταση που ο πυρήνας, το «ουσιώδες μέρος» των δικαιωμάτων αυτών, απειλείται κατά τον περιορισμό τους από κανόνες εθνικού δικαίου. Παρόλο που καταρχήν οι κανόνες σχετικά με την ενωσιακή ιθαγένεια, δεν δύναται και δεν πρέπει να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στις εσωτερικές καταστάσεις των κρατών μελών, που δεν παρουσιάζουν καμία σύνδεση με το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο σε τέτοιες περιπτώσεις και αφού προηγηθεί η προσφυγή στις προστατευτικές διατάξεις του εθνικού Συντάγματος και διαπιστωθεί η μη παροχή ικανού προστατευτικού πλαισίου, υπό την έννοια του ισοδύναμου με το αντίστοιχο ενωσιακό πλαίσιο, είναι αναγκαίο να διαγνωσθεί η ύπαρξη πραγματικού συνδέσμου με το ενωσιακό δίκαιο, προκειμένου να αποσοβηθεί η δυσμενής επίδραση των εθνικών μέτρων στην ενότητα της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου μεταξύ των κρατών μελών, που θα είχε σαν αντίκτυπο, την υπονόμηση της συνολικής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως μιας ένωσης αξιών⁶⁰¹ αλλά και της αρχής της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, έναντι των αντίστοιχων εθνικών.

Συνάγεται ότι η εφαρμογή της ενωσιακής αρχής της ισότητας, με αυτό το πρόταγμα, συνιστά μία αντανάκλαση στη νομολογία του Δικαστηρίου της μεταστροφής της πορείας της ευρωπαϊκής ενοποίησης προς την κατεύθυνση της

⁵⁹⁸ ΔΕΚ αποφ. 11.7.1974, υποθ. C-8/74, Procureur du Roi κατά Benoît και Gustave Dassonville, Συλλ. Νομολ. 1974, σελ. 00837, ECLI:EU:C:1974:82, επίσης βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 61

⁵⁹⁹ βλ. αναλυτικά ανωτέρω κεφ. 2.2.2.

⁶⁰⁰ βλ. Silveira A., ο.π., σελ. 62

⁶⁰¹ για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία ένωση αξιών βλ. Παπαγιάννης Δ, ο.π., σελ. 90

δημιουργίας μίας Πολιτείας, ως μετεξέλιξη της Εσωτερικής Αγοράς⁶⁰² και αναμφισβήτητα αποτελεί μία σημαντική στιγμή.

5.2. Η σχετική με τα πολιτικά δικαιώματα νομολογία και η επιρροή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας

Στην αποσαφήνιση και ανάδειξη των θεμελιωδών δημοκρατικών δικαιωμάτων που απορρέουν από την ενωσιακή ιθαγένεια, έχει επενεργήσει σημαντικά η νομολογία του Δικαστηρίου επί του θέματος, το οποίο επεσήμανε ότι τα κράτη μέλη, κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας για τη ρύθμιση εκείνων των διαδικαστικών προϋποθέσεων για τη διεξαγωγή των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που δεν είναι εναρμονισμένες σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, υπόκεινται στο δικαστικό του έλεγχο.

Στην υπόθεση Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου,⁶⁰³ έγινε δεκτό ότι η ενωσιακή νομοθεσία δεν απαγορεύει σ' ένα κράτος μέλος να επεκτείνει το δικαίωμα ψήφου, πέραν των πολιτών του και των εχόντων την ενωσιακή ιθαγένεια και σε άλλες κατηγορίες προσώπων, που έχουν στενούς δεσμούς με αυτό.⁶⁰⁴ Ειδικότερα, έκανε δεκτό ότι το άρθρο 22 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην 19 παρ. 2 ΣΕΚ) αποτελεί απλώς έκφραση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας κατά την άσκηση του ως άνω δικαιώματος και ότι κατά την αληθή του έννοια προβλέπει πως κάθε πολίτης της Ενώσεως που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εντός του κράτους μέλους κατοικίας, υπό τους ίδιους όρους, όπως και οι υπήκοοι του κράτους αυτού.⁶⁰⁵ Συνακόλουθα, η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, δεν έχει κατ' ανάγκη ως συνέπεια τα αναγνωριζόμενα από τη Συνθήκη δικαιώματα να παρέχονται αποκλειστικά στους πολίτες της Ενώσεως⁶⁰⁶. Εύλογα ωστόσο επισημαίνεται ότι η νομολογία αυτή δε συμβαδίζει επαρκώς με τη δημοκρατική αρχή που επίσης διέπει την Ένωση.⁶⁰⁷

⁶⁰²βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 382

⁶⁰³ΔΕΚ αποφ. 12.9.2006, υποθ. C-145/04, Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλ. Νομολ. 2006, σελ. I-07917, ECLI:EU:C:2006:543

⁶⁰⁴βλ. C-145/04, Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου ... σκ. 72 & 78

⁶⁰⁵βλ. C-145/04, Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου ... σκ. 66

⁶⁰⁶βλ. C-145/04, Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου ... σκ. 74

⁶⁰⁷ βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π. σελ. 145

Στην υπόθεση Eman και Sevinger,⁶⁰⁸ έγινε δεκτό ότι η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απαγορεύει σε ένα κράτος μέλος να αρνηθεί το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σε ημεδαπούς πολίτες που δεν κατοικούν στο εδαφός του,⁶⁰⁹ ωστόσο επισημάνθηκε ότι κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας θα πρέπει να γίνεται σεβαστή η αρχή της ίσης μεταχείρισης που απορρέει από την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.⁶¹⁰

Στην υπόθεση Delvigne,⁶¹¹ ζητήθηκε από το Δικαστήριο να εξετάσει αν αντέβαινε στο δίκαιο της Ένωσης η μόνιμη αποστέρηση ενός Γάλλου πολίτη, ο οποίος είχε καταδικαστεί για σοβαρό ποινικό αδίκημα, από το δικαίωμα ψήφου του στις ευρωπαϊκές εκλογές και κρίθηκε ότι εναπόκειται μεν στα κράτη μέλη να καθορίζουν το δικαίωμα του εκλέγειν το οποίο έχει αναγνωρισθεί ως έκφραση της απαγόρευσης των διακρίσεων⁶¹² αλλά πρέπει, στο πλαίσιο του καθορισμού αυτού, να τηρούν το δίκαιο της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των γενικών αρχών του.⁶¹³ Υπήχθη δηλαδή στον έλεγχο του Δικαστηρίου το εάν η εφαρμοσθείσα σε πολίτη της Ένωσης, εθνική νομοθεσία είναι συμβατή με ένα θεμελιώδες δικαίωμα που ο Χάρτης αναγνωρίζει σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες ακόμη και στην περίπτωση που πρόκειται να το ασκήσουν στο κράτος μέλος ιθαγένειάς τους.⁶¹⁴ Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι εθνικοί κανόνες που ρυθμίζουν τη διεξαγωγή των ευρωπαϊκών εκλογών πρέπει να συμμορφώνονται με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ειδικότερα με το άρθρο 39 παρ. 2 ΧΘΔΕΕ, το οποίο εγγυάται το δικαίωμα ψήφου των πολιτών της ΕΕ στις ευρωπαϊκές εκλογές. Στη συγκεκριμένη υπόθεση κρίθηκε ότι η αναστολή πολιτικών δικαιωμάτων ήταν σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και ως εκ τούτου επιτρεπτή, εν όψει της σοβαρότητας του ποινικού αδικήματος που διέπραξε το εν λόγω πρόσωπο και του γεγονότος ότι το γαλλικό

⁶⁰⁸ΔΕΚ αποφ. 12.9.2006, υποθ. C-300/04, M. G. Eman και O. B. Sevinger κατά College van burgemeester en wethouders van Den Haag, Συλλ. Νομολ. 2006 σελ. I-08055

⁶⁰⁹βλ. C-300/04, Eman και Sevinger ... σκ. 61

⁶¹⁰βλ. C-300/04, Eman και Sevinger ... σκ. 57

⁶¹¹ΔΕΕ αποφ. 10.10.2015, υποθ. C-650/13 Thierry Delvigne κατά Commune de Lesparre Médoc και Préfet de la Gironde, Ψηφιακή Συλλογή, ECLI:EU:C:2015:648

⁶¹²βλ. C-650/13, Delvigne ... σκ. 42

⁶¹³βλ. C-650/13, Delvigne ... σκ. 46

⁶¹⁴βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, E. Pedro Cruz Villalón, 04.06.2015, ECLI:EU:C:2015:363, σκ. 110, σε C-650/13, Delvigne, ο.π.

δίκαιο επιτρέπει στους πολίτες να αιτηθούν την αποκατάσταση των εκλογικών τους δικαιωμάτων.

Συνάγεται ότι, η σύνδεση της αρχής της ισότητας με το δικαίωμα συμμετοχής κάθε ευρωπαίου πολίτη στις πολιτικές διαδικασίες εκλογής του αντιπροσώπου του, για την προαγωγή του εγχειρήματος της πολιτικής ενοποίησης, που επιλέχθηκε από το νομοθέτη του πρωτογενούς δικαίου, λαμβάνεται σοβαρά υπόψη από το Δικαστήριο. Το γεγονός δε ότι η επίλυση των σχετικών υποθέσεων γίνεται κατ' εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, εν όψει των αποκλίσεων των νομοθεσιών των κρατών μελών καταδεικνύει ότι η πλήρης εξομοίωση των διαδικαστικών προϋποθέσεων για την άσκηση των εκλογικών δικαιωμάτων του άρθρου 20 παρ. 2 και 22 ΣΛΕΕ, είναι ακόμη σε αρχικό στάδιο ρύθμισης στο ενωσιακό δίκαιο.⁶¹⁵ Ωστόσο, το δικαίωμα ψήφου κατά το μέρος που σχετίζεται με την έννομη τάξη της Ένωσης, αν και αφορά έναν ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα της κρατικής κυριαρχικής αρμοδιότητας, υπάγεται στο δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου, προκειμένου να διασφαλιστεί η ισότιμη μεταχείριση μεταξύ των ενωσιακών πολιτών κατά την άσκησή του. Συνακόλουθα, η υπό ίδιους όρους συμμετοχή των ενωσιακών πολιτών στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης, εγγυάται τη νομική ισότητα, που εφαρμόζεται υπό την τυπική - αναλογική της μορφή, των κρατών μελών στον τρόπο σύνθεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ώστε η δημοκρατική νομιμοποίηση στο πλαίσιο του ενωσιακού οικοδομήματος να μη χωλαίνει ως προς το σημείο αυτό.

6. Τελικό συμπέρασμα

Η διάταξη του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, εισήχθη στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, προκειμένου να προστατευθούν τα δικαιώματα των φυσικών προσώπων κατά τη συμμετοχή τους ως συντελεστές της οικονομίας στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Οι συντάκτες των Συνθηκών, απέβλεψαν αρχικά, μέσω του κανόνα αυτού, κυρίως στην εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών,⁶¹⁶ ώστε να καταστούν απαγορευμένες συγκεκριμένες πρακτικές των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα φυσικά πρόσωπα, ως οικονομικοί παράγοντες που κυκλοφορούν και δραστηριοποιούνται εντός της ενιαίας αγοράς, δεν θα υποστούν από οποιοδήποτε

⁶¹⁵βλ. Περάκης Μ., ο.π., σελ. 369

⁶¹⁶βλ. Κούρτης Ι., ο.π., σελ. 42

κράτος μέλος, διακριτική μεταχείριση που θα τους περιάγει σε δυσμενέστερη ή μειονεκτικότερη, νομική ή πραγματική κατάσταση σε σχέση με τους ημεδαπούς πολίτες του κράτους μέλους.

Η διάταξη αυτή εξειδικεύτηκε περαιτέρω στις τέσσερις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της ενωσιακής έννομης τάξης, που αποτελούν το βασικό μέσο για την εγκαθίδρυση και ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Έτσι με το άρθρο 45 παρ. 2 ΣΛΕΕ, ορίζεται ως αναγκαία η κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας μεταξύ των διακινούμενων εργαζόμενων, ως προς την απασχόληση, την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας, που μπορεί να προκαλείται από μία εθνική ρύθμιση, η οποία έχει ως συνέπεια να θίγει ή να καθιστά λιγότερο ελκυστική την μετακίνηση των ευρωπαίων πολιτών, προκειμένου να διακινούνται χωρίς εμπόδια μεταξύ των κρατών μελών τα φυσικά πρόσωπα που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν οικονομικά υπό την ιδιότητα του μισθωτού. Παράλληλα, με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθιερώνεται το δικαίωμα εγκατάστασης κάθε προσώπου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, για την ανάληψη μη μισθωτής ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας, προκειμένου να είναι δυνατό να ιδρύσει και να διαχειριστεί εταιρείες, σε όποιο κράτος μέλος επιθυμεί με τους ίδιους όρους που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία κράτους μέλους στους ημεδαπούς υπηκόους του. Η ελευθερία εγκατάστασης τελεί σε άμεση σχέση με την προβλεπόμενη στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ ελευθερία παροχής υπηρεσιών, που διασφαλίζει από τη δημιουργία διακριτικών καταστάσεων λόγω ιθαγένειας εντός του πλαισίου της εσωτερικής αγοράς κατά την παροχή υπηρεσιών από μη μισθωτά φυσικά πρόσωπα με κύρια ή δευτερεύουσα εγκατάσταση σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του αποδέκτη της υπηρεσίας, και αφορά σε υπηρεσίες που προϋποθέτουν είτε την μετακίνηση του παρέχοντος την υπηρεσία, είτε την μετακίνηση του αποδέκτη αυτής, είτε το να διαπερνά η υπηρεσία τα εθνικά σύνορα των κρατών μελών, χωρίς την φυσική μετακίνηση του παρόχου ή αποδέκτη. Περαιτέρω, με το άρθρο 54 ΣΛΕΕ τα νομικά πρόσωπα, που έχουν την καταστατική ή πραγματική τους έδρα, σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, εξομοιώνονται με τα φυσικά πρόσωπα για την προστασία τους από διακριτικές λόγω ιθαγένειας καταστάσεις, που δύνανται να θίξουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς κατά τη δραστηριοποίησή τους στον τομέα της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών.

Η επικλησιμότητα της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, απαιτεί, εντός του πλαισίου της απρόσκοπτης άσκησης των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών, την ύπαρξη του στοιχείου της διασυνοριακότητας ως

συνδέσμου με το ενωσιακό δίκαιο που βεβαιώνει ότι έχει αναπτυχθεί μία έννομη σχέση που στηρίζεται αιτιωδώς στην κινητικότητα μεταξύ των κρατών μελών ενός από τους οικονομικούς συντελεστές, δυνάμενη να επηρεάσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αφού μόνο εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές ρυθμίσεις που αφορούν τομείς στους οποίους έχει παραχωρηθεί αρμοδιότητα μπορούν να υπαχθούν στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Σε δεύτερο επίπεδο, το Δικαστήριο αναζητεί και τον αναγκαίο προσωπικό σύνδεσμο της υπόθεσης με την οικονομική ελευθερία, δηλαδή την ύπαρξη στο πρόσωπο που υφίσταται τη διακριτική μεταχείριση της ιδιότητας του μισθωτού, του ασκούντος ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, του παρόχου ή αποδέκτη υπηρεσίας. Συνέπεια αυτού είναι, οι πολίτες των κρατών μελών, που δεν έχουν μετακινηθεί μεταξύ των κρατών μελών, να μην μπορούν να επικαλεστούν τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και να παρουσιάζεται το φαινόμενο της «αντίστροφης διάκρισης».

Το Δικαστήριο, στο πλαίσιο αυτό, αναγνωρίζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως ειδική έκφραση της αρχής της ισότητας και την αναγάγει σε γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου. Κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της, υιοθετεί μία διευρυμένη οπτική του κύκλου των υποκειμένων που εμπίπτουν στο προστατευτικό της πεδίο αλλά και των φορέων που δεσμεύονται από αυτή, με αποτέλεσμα να υπάγονται σε αυτούς τα ενωσιακά όργανα κατά τη θέσπιση παράγωγου δικαίου, τα εθνικά όργανα κατά την μεταχείριση υποθέσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και υπό όρους ακόμη και οι ιδιώτες, ιδίως στον τομέα των συλλογικών συμβάσεων εργασίας (αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος, κάθετο και οριζόντιο). Έτσι το Δικαστήριο, κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων 18, 45, 49 και 56 ΣΛΕΕ, απαγορεύει νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα που εισάγουν άμεσες και έμμεσες διακρίσεις μη συνάδουσες με την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και περιορισμούς, που επίσης δεν συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας, ώστε να εξασφαλίζεται η ίση εθνική μεταχείριση στους ευρωπαϊούς υπηκόους, που επιθυμούν να συμμετέχουν ως οικονομικοί φορείς στην ενιαία αγορά. Συνεπώς, με την ερμηνεία και προσέγγιση αυτή της γενικής ρύθμισης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, που διέπει και εγγυάται τη λειτουργία των οικονομικών ελευθεριών, διαμορφώνεται ένα συνεκτικό πλαίσιο προστασίας της ισότητας των προσώπων, που προωθεί την επίτευξη του στόχου της οικονομικής ενοποίησης των κρατών μελών.

Ωστόσο τα κράτη μέλη, δεν απέβλεψαν αποκλειστικά στην οικονομική συνένωση των κρατών μελών, αλλά και στην σταδιακή πολιτική ενοποίηση τους, η οποία θα επερχόταν μέσω της διαρκώς στενότερης πολιτικής συνεργασίας στον τομέα της προαγωγής της οικονομικής ευμάρειας των κρατών μελών. Αποβλέποντας λοιπόν στην προαγωγή του εγχειρήματος αυτού, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, θεσπίστηκε η ευρωπαϊκή ιθαγένεια στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, με την οποία προβλέπονται συγκεκριμένα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών, που συνακόλουθα δημιουργούν μία κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα. Στον πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών, τοποθετείται η αρχή της ισότητας, κατά την ειδικότερη μορφή της ως απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, που περαιτέρω ρυθμίζει τον τρόπο άσκησης των δικαιωμάτων αυτών, προκειμένου να ενισχυθεί η έννομη θέση των πολιτών της Ένωσης και να προωθηθεί το ενοποιητικό εγχείρημα. Το δικαίωμα της συμμετοχής στις εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης των κρατών μελών και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο απαιτεί να ασκούνται σύμφωνα με την αρχή της ισότητας, κάτι που επισημαίνεται ρητά και στο παράγωγο δίκαιο που θεσπίζεται για την ειδικότερη ρύθμιση των δικαιωμάτων αυτών. Συνεπώς, η επικλησιμότητα της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αποτελεί πλέον άμεση απόρροια του status europeus που απονέμεται στους υπηκόους των κρατών μελών.

Σε νομολογιακό επίπεδο και κυρίως στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας κατά το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, επιτελεί εν όψει και της αυξημένης σημασίας της ελεύθερης κυκλοφορίας μετά την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, μία αυτόνομη λειτουργία παρόμοια με αυτή που είχε ήδη αναγνωριστεί στην αρχή της μη διάκρισης του άρθρου 14 ΕΣΔΑ, υπό την έννοια ότι αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο ότι συντρέχει παραβίαση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, αν δεν υπάρχει άλλη διάταξη της Συνθήκης που παραβιάζεται, εφόσον μία διαφορετική μεταχείριση ενός ενωσιακού αλλοδαπού που θεωρείται διακρίνουσα, εφαρμόζεται σε τομέα που ρυθμίζεται από ουσιαστική διάταξη των Συνθηκών.⁶¹⁷ Η αναγωγή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, σε αυτόνομο δικαίωμα που μπορεί να επικαλεστεί ο πολίτης της

⁶¹⁷βλ. Στάγκος Π. (2004), Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σελ. 119

Ένωσης, ως συμφυές με την ιδιότητα του αυτή, η οποία αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο ως θεμελιώδης, συνεπιφέρει τον επαναπροσδιορισμό του είδους της έννομης σχέσης που πρέπει να έχει αναπτυχθεί ώστε να χωρέσει η επίκληση και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, καθώς ο σύνδεσμος αυτός πλέον δεν χρειάζεται να συνίσταται στην άσκηση διασυνοριακής οικονομικής δραστηριότητας που συντελεί στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, αλλά στην άσκηση κάποιου εκ των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, με τυχόν παραβίαση της αρχής της ισότητας από τις εθνικές νομοθεσίες να αντιμετωπίζεται ως περιορισμός των δικαιωμάτων αυτών, που επισύρει την έλεγχο συμφωνίας με το ενωσιακό δίκαιο. Συνεπώς διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και αυτόθροα η δυνατότητα πρόσβασης στο δίκαιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως κατοχυρώνονται στο ΧΘΔΕΕ, τυχόν παράβαση των οποίων μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, δύναται να ενεργοποιήσει τους εθνικούς δικαιοδοτικούς μηχανισμούς.

Όπως προκύπτει από τις υποθέσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο επεξεργασίας στο πέμπτο κεφάλαιο της παρούσας, το Δικαστήριο μεταχειρίζεται την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, με τρόπο τέτοιο, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί οριζόντια η ισότιμη αντιμετώπιση όλων των ενωσιακών πολιτών, από τις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών. Έτσι οι κινητικοί ενωσιακοί πολίτες, δύνανται να απολαύσουν την ισότητα στα κοινωνικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς του κράτους μέλους υποδοχής, αφού το Δικαστήριο θέτει περιορισμούς στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών επί των εθνικών τους συστημάτων ασφάλισης. Αυτό βέβαια, έχει σαν αποτέλεσμα να οδηγούνται τα κράτη μέλη υποδοχής να εφαρμόσουν στην πράξη την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών στο πεδίο της «κοινωνικής ιθαγένειας», όπως ονομάστηκε από ορισμένους συγγραφείς, χωρίς όμως να έχει προηγηθεί λήψη ειδικής μέριμνας με σχετική νομοθετική πρωτοβουλία σε ενωσιακό επίπεδο για την πρόβλεψη σχετικής αρμοδιότητας της Ένωσης, που θα συντελούσε σε ένα πιο ισότιμο επιμερισμό των σχετικών δημοσιονομικών βαρών. Συνακόλουθα, το Δικαστήριο, καλείται να ισορροπήσει μεταξύ της τήρησης της οικονομίας των Συνθηκών, αναφορικά με την αρχή της ισότητας και την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και των επιταγών του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, ενώ οφείλει παράλληλα να μην παραγνωρίζει την έτερη θεμελιώδη ενωσιακή αρχή, της δοτής αρμοδιότητας. Αντίστοιχα, και τηρώντας τις ίδιες ισορροπίες, μέσω της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, το

Δικαστήριο καλείται να διασπάσει έμμεσα την απόλυτη πρωτοκαθεδρία του εθνικού δικαίου ιθαγένειας, προκειμένου να αμβλυνθούν οι διαφορετικές πρακτικές, ορισμοί και προϋποθέσεις κτήσης της ιθαγένειας μεταξύ των διαφόρων εθνικών εννόμων τάξεων στις ειδικές εκείνες περιπτώσεις, που κρίνει ότι μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να διαφυλαχθεί ο νέος πολιτικός και νομικός χώρος με αυτόνομα δικαιώματα και υποχρεώσεις μη σχετιζόμενων αποκλειστικά ή απαραίτητα με το κράτος μέλος, που θεμελιώθηκε με τη θέσπιση της ενωσιακής ιθαγένειας.⁶¹⁸ Με αντίστοιχα στοχευμένη παρέμβαση ενεργεί το Δικαστήριο κατά την εφαρμογή της αρχής της ισότητας, όταν η ιθαγένεια της Ένωσης, που εμπεριέχει το δικαίωμα της επίκλησης της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καλείται να επιτελέσει τον κορυφαίο ρόλο της για την πλήρη ανάπτυξη της λειτουργίας του status Europeus, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση ισότιμου επιπέδου παροχής έννομης προστασίας μεταξύ των ενωσιακών πολιτών, ώστε να μη θίγεται από εθνικά νομοθετικά μέτρα, ο πυρήνας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που αποκτούν οι υπήκοοι των κρατών μελών λόγω της ενωσιακής τους ιθαγένειας. Έτσι, αναγνωρίζει έμμεσα, ότι η προστασία αυτή δεν δύναται να παρέχεται μόνο στους κινητικούς και όχι στους μη κινητικούς ενωσιακούς πολίτες, αφού ειδάλλως θα υπονομευόταν η αυτονομία της λειτουργίας της ενωσιακής δικαιοταξίας έναντι των εθνικών έννομων τάξεων. Τέλος, το Δικαστήριο μετέρχεται την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας για την επίλυση των υποθέσεων που σχετίζονται με τα πολιτικά δικαιώματα που απονέμονται από τις Συνθήκες στους υπηκόους των κρατών μελών, διαφυλάσσοντας με αυτόν τον τρόπο, την ισότητα της μεταχείρισης των ενωσιακών πολιτών κατά τη συμμετοχή τους στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης.

Συνάγεται ότι, η νομολογιακή μεταχείριση που επιφυλάσσει το Δικαστήριο για την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, είναι αντίστοιχη της θέσης που επιφύλαξαν για αυτήν στην ενωσιακή έννομη τάξη οι συντάκτες του πρωτογενούς δικαίου, i.e. του ακρογωνιαίου λίθου για την πραγματοποίηση της ενιαίας αγοράς και της βασικής πολιτευματικής αρχής,⁶¹⁹ που συμβάλλει δραστικά στη σταδιακή προώθηση της πολιτικής ενοποίησης.

⁶¹⁸βλ. Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Β., ο.π., σελ. 49

⁶¹⁹βλ. Παπαγιάννης Δ., ο.π., σελ. 114

ΓΕΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Ανάγνου Μ., (2018), Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια στο «Χώρο», οι απαιτήσεις και προκλήσεις μίας μεταβαλλόμενης έννομης τάξης, Αθήνα: εκδ.Παπαζήση

Αργυρός, Γ., (2015), Δίκαιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, σελ. 23, [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, διαθέσιμο σε:<http://hdl.handle.net/11419/4169>

Γαλάνης Θ., (2017), Η Αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία. Απόπειρα προσέγγισης μίας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Γραμματικάκη - Αλεξίου Α. & Παपाσιώπη – Πασιά Ζ. & Βασιλακάκης Ε., (2017), Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα,

Ιωάννου Κ., (1993), Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια – Δύο νέοι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας

Καλαβρός Γ. & Γεωργόπουλος Θ.Γ., (2013), Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, τ. ΙΙ, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Κανελλόπουλος Π., (2003), Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση της συνθήκη της Νίκαιας, Αθήνα – Κομοτηνή: εκδόσεις Σάκκουλας

Κανελλόπουλος Π., (2010), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Καραγεώργου Β., (2013), Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, όψεις μίας αναδυόμενης νομικής αρχής, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα,

Κατσαγώνη Β., (2017), Η εργασία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Κρητικός Μ. σε Χριστιανός Β., (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Λέντζης Δ., (2008), Η πρόσβαση στα έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων, Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα

Λέντζης Δ., (2017), Ελεύθερη κυκλοφορία ευρωπαϊών πολιτών και εθνικά συμφέροντα κρατών-μελών, οι εύθραυστοι συμβιβασμοί της Οδηγίας 2004/38 ΕΚ, Αθήνα: εκδ. Σάκκουλα

Παπαγιάννης Δ., (2016), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Παπακωνσταντής Μ., (2016), Οι πολιτικές της ΕΕ, Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Περάκης Μ., (2015), Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Πλιάκος Α., (2018), Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Ράικος Δ., (2019), Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Ρηγάκου Σ. σε Χριστιανός Β., (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Σαχπεκίδου Ε., (2013), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Στάγκος Π. & Ν., Σαχπεκίδου Ε, (2000), Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Σκουλίκης Α. Χριστιανός Β., (2012), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, κατ' άρθρον ερμηνεία, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Στάγκος Π., (2004), Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Ταγαράς Χ. & Μενγκ – Παπαντώνη Μ., (2013), Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ Εσωτερική Αγορά, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Τζώρτζη Β., σε Σκουρής Βασίλειος, (2020), Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Χρυσομάλλης Μ., (2017), Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα

Ξενόγλωσση

Barnard C., The day the clock stopped: EU citizenship and the single market in Koutrakos P., (2017), Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market,, Edward Elgar Publishing

Barnard C., (2016), The Substantive Law of the EU –The four freedoms, Oxford University Press

Bell M., (2002), Antidiscrimination Law and the European Union, Oxford University Press

Craig P. & De Búrca G., (2015), EU Law – Text Cases and Materials, Oxford University Press

Ellis E., (2005), EU Anti-Discrimination Law, Oxford Univeristy Press

Tobler C., (2005), Indirect Discrimination: A case study into the development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law, Intersentia

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αρέστης Γ., (2008), Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Εισήγηση στη διάρκεια διάλεξης που οργάνωσε η Ένωση Δικαστών Κύπρου στη Λευκωσία στις 8 Φεβρουαρίου 2008, διαθέσιμο σε:

[http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/All/1B688ED9514F8CDCC225839A00300F92/\\$file/EvropaikiIthageniaFINAL.pdf](http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/All/1B688ED9514F8CDCC225839A00300F92/$file/EvropaikiIthageniaFINAL.pdf)

Αργυρός Γ., (2005), Ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στο επάγγελμα, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τ. 64, τευχ. 12, σελ. 689-697

Βενιζέλος Ε., (1993), Η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια και το Ελληνικό Σύνταγμα, ΕΕΕυρΔ 1993.2, σελ. 271- 290

Παπαγιάννης Δ., (2002), Από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών, ΕΕΕυρΔ, 2:2002, σελ. 227-272

Παπαδοπούλου Τ., (2012), Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατά τη νομολογία του ΔΕΕ: προς μία αυτόνομη πηγή δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών;, ΕΕΕυρΔ 1:2012, σελ. 17 - 27

Παπαδοπούλου Τ., (2015), Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και οι πραγματικές διαστάσεις της κινητικότητας των Ευρωπαίων πολιτών εντός ΕΕ, ΕΕυρΔ 2:2015, σελ. 129 – 137

Πλιάκος Α. & Σαλτάνης Χ., (2011), Η γενική αρχή της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων στο δίκαιο της ΕΕ, NoB, σελ. 2045 - 2075

Στάγκος Π., (2014), Οι διακρίσεις λόγω ηλικίας και η πρόκληση της διαγενεακής αλληλεγγύης στο ελληνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, Αθήνα: Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τομ. 73, σελ. 977 - 996

Σταυρόπουλος Κ., (1993), Ο πολίτης και τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Κοινοτική έννομη τάξη μετά το Μάαστριχτ, ΕΕυρΚ 1993, σελ. 95επ.

Στεργίου Α , (2014), Ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια – Χαμένη σε δημοσιονομικά ανώδυνους συμβιβασμούς, constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/stergiou-koinoniki-ithageneia/>

Ξενόγλωσση

Barnard C. & Hepple B., (2000), Substantive Equality, Cambridge Law Journal, p. 562-564

Barnard C., (2001), The Changing Scope of the Fundamental Principle of Equality, McGill Law Journal, p. 955 – 977, διαθέσιμο σε: <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2001CanLIIDocs39#!fragment/zoupio-Toc3Page24/BQCwhgziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbRABwEtsBaAfX2zgGYAFMAc0IBMAFgCUAGmTZShCAEVEhXAE9oAc1ViIhMLgTzFK9Zu26QAZTykAQioBKAUQAy9gGoBBAHIBhe2NJgAI2hSdhERIA>

von Bogdandy A., (2003), Doctrine of Principles, European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Paper 9/03, διαθέσιμο σε: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf>

Connor T., (2010), Goods, Persons, Services and Capital in the European Union: Jurisprudential Routes to Free Movement, German Law Journal, Vol.11, No2, p. 159–209

Epiney A., (2007), The Scope of Article 12 EC: Some Remarks on the Influence of European Citizenship, ELJ, Vol.13, No 5, p. 611-622

Jacqueson C., (2002), Union Citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship, European Law Review, Vol. 27, No. 3, p. 260 – 281

Kokkot J., (2005), «EU Citizenship–citoyen sans frontières?», Durham European Law Institute, 2005, European Lecture, διαθέσιμο σε:

https://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf

Maliszewska-Nienartowicz.J.,(2014), Direct and Indirect Discrimination in European Union Law. How to Draw a Dividing Line?, International Journal of Social Sciences, διαθέσιμο σε: https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp041-055_ijoss_2014v3n1.pdf

Pennings F., (2013), Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR?, Utrecht Law Review, Vol. 9, No. 1, p. 118–134, διαθέσιμο σε <https://ssrn.com/abstract=2212128>

Silveira A., (2017), On the CJEU's post-Brexit case-law on European citizenship. The recovery of the identity Ariadne's thread?, UNIO - EU Law Journal, Vol. 3, No. 1, p. 48-62, διαθέσιμο σε: [http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20EN/Alessandra%20Silveira%20\(1\).pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%203/UNIO%203%20EN/Alessandra%20Silveira%20(1).pdf)

Tryfonidou A., (2010), Further steps on the road to convergence among the market freedoms, European Law Review, Vol. 35, No 1, p. 35-36

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΕΣ ΔΙΑΤΡΙΒΕΣ

Κούρτης Ι., (2020), Η ισότητα στην ενωσιακή έννομη τάξη: η μετεξέλιξη από οικονομικό εργαλείο σε νέα ενωσιακή πολιτική, Αθήνα, Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών - Νομική Σχολή, ανακτήθηκε από Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών

Μάρκου Σ., (2007), Το άρθρο 13 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο πλαίσιο της κατοχύρωσης της μη διάκρισης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Θεσσαλονίκη, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νομικών Οικονομικών Πολιτικών Σπουδών, Τμήμα Νομικής, ανακτήθηκε από Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών

Στεφανή Μ., (2018), Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, ανακτήθηκε από Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

Ευρωπαϊκής Ένωσης

Report 0337/200 Manuela Angeli, υποβολή Αναφοράς με στοιχεία CM\699070EL.doc, διαθέσιμο σε:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/699/699070/699070el.pdf

COM (2017) 32 τελικό, τίτλος έκθεσης, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0032&from=EN>

Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ε.Ε., διαθέσιμο σε:

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_4.1.2.pdf

Διάφορα

Nedeus glossary project, Έδρα Jean Monnet, Αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης, διαθέσιμο σε: <https://sites.google.com/site/nedeusglossaryproject/home/glossario-europaiekes-enoses/a/arches/arche-tes-me-diakritikes-metacheirises>

Mortera-Martinez C., (2014), Why Britain does not need to change the rules on free movement, Encompass, δημοσίευμα στον τύπο, διαθέσιμο σε: <https://encompass-europe.com/comment/why-britain-does-not-need-to-change-the-rules-on-free-movement>

