

**EL**



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 5.3.2003  
COM(2003) 101 τελικό

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

**για την εφαρμογή των οδηγιών 90/364, 90/365 και 93/96 (δικαίωμα διαμονής)**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν έγγραφο αποτελεί τη δεύτερη έκθεση για την εφαρμογή των τριών οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής («οικονομικώς ανενεργών ατόμων») και καλύπτει την περίοδο 1999-2002.

Κατ' αρχήν, μια σειρά αποφάσεων του Δικαστηρίου θέσπισε ή επιβεβαίωσε πολύ σημαντικές αρχές για την εφαρμογή των τριών οδηγιών, ιδίως ότι :

- οι σπουδαστές δεν πρέπει να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους συγκεκριμένου ύψους, αρκεί μια απλή δήλωση·
- τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν τα αποδεικτικά μέσα των επαρκών πόρων και της υγειονομικής ασφάλισης, των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση ούτε να ορίζουν ότι ορισμένα έγγραφα πρέπει να εκδοθούν ή να θεωρηθούν από αρχή άλλου κράτους μέλους·
- οι δικαιούχοι των τριών εν λόγω οδηγιών τυγχάνουν της εφαρμογής της αρχής της μη εισαγωγής διακρίσεων και δικαιούνται των κοινωνικών παροχών του μη στηριζόμενου σε εισφορές συστήματος, όπως είναι το κατώτατο όριο διαβίωσης, εκτός από τις ρητά προβλεπόμενες εξαιρέσεις·
- σε περίπτωση προσφυγής των δικαιούχων των τριών οδηγιών στην κοινωνική πρόνοια της χώρας του κράτους μέλους υποδοχής, αυτό το κράτος δεν έχει τη δυνατότητα να τερματίσει αυτόματα το δικαίωμά τους διαμονής και πρέπει να επιδείξει αλληλεγγύη όταν αυτοί αντιμετωπίζουν προσωρινές δυσκολίες·
- η παράτυπη είσοδος ή η απουσία ή η λήξη της ισχύος της θεώρησης που απαιτείται από το κοινοτικό δίκαιο δεν αποτελεί εύλογη αιτία που να επιτρέπει στα κράτη μέλη να αρνηθούν την έκδοση κάρτας διαμονής στους κατοίκους τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου·
- το άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ, που θεσπίζει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης, έχει άμεση ισχύ, αλλά οι προβλεπόμενοι περιορισμοί και προϋποθέσεις εξακολουθούν να εφαρμόζονται·
- οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως της απαίτησης σεβασμού της οικογενειακής ζωής που προβλέπεται στο άρθρο 8 της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών· συνεπώς, ο γονέας, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που έχει την επιμέλεια τέκνων τα οποία έχουν δικαίωμα διαμονής στη χώρα υποδοχής δυνάμει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68, έχει επίσης δικαίωμα διαμονής με την ίδια βάση, ακόμα και εάν οι γονείς έχουν εν τω μεταξύ διαζευχθεί ή εάν ο γονέας που είναι πολίτης της Ένωσης δεν είναι πλέον διακινούμενος εργαζόμενος στο κράτος μέλος υποδοχής.

Η Επιτροπή, από την πλευρά της, έχει εντείνει τις προσπάθειές της για την ορθή εφαρμογή των τριών οδηγιών κινώντας διαδικασίες παράβασης κατά των κρατών μελών επί διαφόρων θεμάτων, όπως για παράδειγμα σχετικά με την προέλευση των πόρων, τη διάρκεια ισχύος της κάρτας διαμονής, τα έγγραφα που μπορούν να ζητηθούν, κ.λ.π. Συνεχίζει να μεριμνά για την

καλή εφαρμογή των τριών οδηγιών έχοντας ως οδηγό τις διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.

Τέλος, η Επιτροπή με την πρότασή της για νέα οδηγία σχετικά με το δικαίωμα διαμονής της 29ης Ιουνίου 2001, που θα αντικαταστήσει τις διάφορες ισχύουσες νομικές πράξεις, εάν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την εγκρίνουν, επιδεικνύει την πολιτική βούληση να επιλύσει τα προβλήματα που απορρέουν από τις τρεις οδηγίες :

- με την παράταση από τρεις σε έξι μήνες του δικαιώματος διαμονής χωρίς καμία προϋπόθεση ή διατύπωση·
- για τη διαμονή που υπερβαίνει τους έξι μήνες, με την αντικατάσταση της κάρτας διαμονής από εγγραφή και της απόδειξης επαρκών πόρων και υγειονομικής ασφάλισης από απλή δήλωση, όπως ισχύει επί του παρόντος για τους σπουδαστές όσον αφορά τους επαρκείς πόρους και
- με τη θέσπιση μόνιμου δικαιώματος διαμονής που αποκτάται από τον πολίτη που έχει κατοικήσει επί τέσσερα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής, το οποίο καταργεί τους όρους του δικαιώματος διαμονής και εξομοιώνει μόνιμα το καθεστώς των δικαιούχων, όσον αφορά την κοινωνική πρόνοια, με το καθεστώς των υπηκόων του κράτους.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν έγγραφο αποτελεί τη δεύτερη έκθεση για την εφαρμογή των οδηγιών 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180 της 13.07.1990, σ. 26), 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 13.07.1990, σ. 28), και 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 317 της 18.12.1993, σ. 59), δηλαδή των τριών οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής. Η θέσπιση των τριών αυτών οδηγιών σηματοδοτεί τη διέλευση από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ως πολιτών και ανεξάρτητα από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με αυτή την έκθεση πληροί την υποχρέωση, που της επιβάλλεται από το άρθρο 4 των οδηγιών 90/364 και 90/365, καθώς και από το άρθρο 5 της οδηγίας 93/96, να υποβάλλει ανά τριετία σχετική έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η πρώτη έκθεση υποβλήθηκε την 17η Μαρτίου 1999<sup>1</sup>, ενώ η δεύτερη έκθεση καλύπτει την περίοδο από την προαναφερόμενη ημερομηνία μέχρι την ημερομηνία υποβολής της. Επίσης, η τρίτη έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης<sup>2</sup>, που καλύπτει την περίοδο 1997-2001, αναφέρεται στις εξελίξεις στον τομέα της ιθαγένειας της Ένωσης και ιδίως στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, το οποίο αποτελεί τον πυρήνα των δικαιωμάτων που συνοδεύουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.

---

<sup>1</sup> COM(1999) 127 τελικό .

<sup>2</sup> COM(2001) 506 τελικό της 07.09.2001.

Επίσης, το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 93/96, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, ζητά από την Επιτροπή να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στις δυσχέρειες που θα μπορούσαν να ανακύψουν στα κράτη μέλη από την εφαρμογή του άρθρου 1 της οδηγίας αυτής<sup>3</sup> και να υποβάλει ενδεχομένως προτάσεις στο Συμβούλιο για την αντιμετώπισή τους. Η Επιτροπή μέχρι σήμερα δεν έχει διαπιστώσει δυσχέρειες στα κράτη μέλη που να έχουν προκύψει από την εφαρμογή του άρθρου 1 της οδηγίας και τα κράτη μέλη δεν της έχουν ανακοινώσει δυσχέρειες που προκλήθηκαν από την εισροή σπουδαστών από άλλα κράτη μέλη ή από το δυσανάλογο βάρος για τα δημόσια οικονομικά.

Η πρώτη έκθεση περιγράφει λεπτομερώς τις καθυστερήσεις και τις δυσκολίες της ενσωμάτωσης των τριών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, που περατώθηκε με την έκδοση από την Ιταλία του Ν.Δ. αριθ. 358 της 2ας Αυγούστου 1999, μερικούς μήνες πριν από την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-424/98, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, της 25ης Μαΐου 2000.

Παρά την υλοποίηση της ενσωμάτωσης, παρατηρήθηκαν ατομικές περιπτώσεις μη ορθής εφαρμογής οι οποίες επισημάνθηκαν βάσει των καταγγελιών που απευθύνθηκαν στην Επιτροπή ή των αναφορών που κατατέθηκαν στην επιτροπή αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η περίοδος που καλύπτεται από την παρούσα έκθεση χαρακτηρίζεται από την έντονη προσπάθεια της Επιτροπής να κινήσει και να ολοκληρώσει τις διαδικασίες παράβασης κατά των κρατών μελών τα οποία, με νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, εγκυκλίους, οδηγίες ή διοικητικές πρακτικές, είχαν παραλείψει τις υποχρεώσεις τους που απέρρεαν από αυτές τις τρεις οδηγίες. Επίσης, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από πολύ σημαντικές εξελίξεις στη νομολογία του Δικαστηρίου, οι οποίες συνεκτιμούν τις συνέπειες της ιθαγένειας της Ένωσης και δίδουν μια περισσότερο ευέλικτη ερμηνεία των προϋποθέσεων που προβλέπονται από τις τρεις οδηγίες για την αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής. Την περίοδο αυτή σημειώθηκε μια νομοθετική πρωτοβουλία μεγάλης εμβέλειας από την Επιτροπή που αποσκοπεί στην διευκόλυνση και απλούστευση της άσκησης του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, με ενιαίο πράξη η οποία αντικαθιστά τις πολλές νομικές πράξεις που ισχύουν επί του παρόντος.

Τέλος, η υπογραφή και η διακήρυξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2000, στη Νίκαια, προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όχι μόνο διότι περιέχει στο κεφάλαιο της Ιθαγένειας και ιδίως στο άρθρο 45 το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών υπό τους όρους και εντός των ορίων που

---

<sup>3</sup> Το άρθρο αυτό ορίζει : « Για να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις που θα διευκολύνουν την άσκηση του δικαιώματος διαμονής και για να διασφαλιστεί η χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση υπηκόου κράτους μέλους που έγινε δεκτός να παρακολουθήσει επαγγελματική εκπαίδευση σε άλλο κράτος μέλος, τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν δικαίωμα διαμονής σε κάθε σπουδαστή-υπήκοο κράτους μέλους που δεν έχει το εν λόγω δικαίωμα με βάση άλλη διάταξη του κοινοτικού δικαίου, καθώς και στο/στη σύζυγό του και τα συντηρούμενα τέκνα τους, ο οποίος δηλώνει ή με οποιοδήποτε άλλο τουλάχιστο ισοδύναμο τρόπο, ή κατ' επιλογήν του, διαβεβαιώνει την αρμόδια εθνική αρχή ότι διαθέτει πόρους, ώστε τα πρόσωπα αυτά να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, υπό τον όρο ότι είναι εγγεγραμμένος σε αναγνωρισμένο εκπαιδευτικό ίδρυμα προκειμένου να παρακολουθήσει, κατά κύρια απασχόληση, κύκλο επαγγελματικής εκπαίδευσης και ότι διαθέτει υγειονομική ασφάλιση η οποία καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής ».

καθορίζονται στο κοινοτικό δίκαιο<sup>4</sup>, γεγονός που στην πράξη δεν επιφέρει καμία αλλαγή στο ισχύον κοινοτικό δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά διότι ο Χάρτης κωδικοποιεί, προβάλλει και αποσαφηνίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα, που δεσμεύουν τα τρία όργανα της Ένωσης, και ιδίως την Επιτροπή και χρησιμεύουν σε αυτή ως οδηγός ερμηνείας των υφιστάμενων διατάξεων του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και ως κατευθυντήρια γραμμή των τρεχουσών ή μελλοντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών.

## **I. Η ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ**

Το Δικαστήριο εξέδωσε τέσσερες αποφάσεις<sup>5</sup> σχετικά με τον εν λόγω τομέα κατά την περίοδο που καλύπτεται από την παρούσα έκθεση· στην πρώτη υπόθεση, υπήρξε προσφυγή στο Δικαστήριο κατόπιν ιδίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας για μη ορθή εφαρμογή των τριών οδηγιών.

Από την απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Μαΐου 2000<sup>6</sup>, μπορούν να εξαχθούν τρία συμπεράσματα :

α) όσον αφορά το ποσό των εισοδημάτων των μελών της οικογένειας των δικαιούχων της οδηγίας 90/364, εν συγκρίσει με τους δικαιούχους της οδηγίας 90/365

Το Δικαστήριο, αντίθετα από την θέση που υιοθέτησε η Επιτροπή, δέχθηκε πως το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος χορηγεί ευνοϊκότερο καθεστώς στα μέλη της οικογένειας προσώπων που έχουν ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα απ' ό,τι στα μέλη των οικογενειών δικαιούχων της οδηγίας 90/364 δεν αποδεικνύει καθαυτό ότι το υψηλότερο απαιτούμενο ποσό από τους τελευταίους αυτούς δικαιούχους βαίνει πέραν της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών<sup>7</sup>.

Καθώς η αιτίαση της Επιτροπής αφορούσε μια ειδική διαφοροποίηση που προβλεπόταν από την ιταλική νομοθεσία και λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογίας της απόφασης, δύσκολα μπορεί να συναχθεί γενική αρχή βάσει της οποίας τα κράτη μέλη είναι παντελώς ελεύθερα να καθορίζουν διαφορετικά ποσά επαρκών πόρων για τους δικαιούχους των δύο οδηγιών. Πράγματι, το Δικαστήριο επαναβεβαιώνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν εντούτοις να ασκούν τις εξουσίες τους στον τομέα αυτό διασφαλίζοντας τόσο τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη όσο και την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων οδηγιών που περιέχουν μέτρα για να εξαλείψουν, μεταξύ τους, τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, προκειμένου να διευκολυνθεί η άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους στο έδαφος κάθε κράτους μέλους.

Ωστόσο, το πρόβλημα είναι μόνο θεωρητικό, δεδομένου ότι το μόνο κράτος μέλος (Ιταλία) που προέβλεπε διαφοροποίηση την κατήργησε πριν την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου.

---

<sup>4</sup> Άρθρο 52, παράγραφος 2, του Χάρτη.

<sup>5</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Μαΐου 2000 στην υπόθεση C-424/98, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2000, σελίδα I-4001, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-184/99, Grzelczyk, Συλλογή 001, σελίδα I-6193, απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση C-459/99, MRAX, Συλλογή 2002, σελίδα I-6591 και απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2002 στην υπόθεση C-413/99, Baumbast, R, που δεν δημοσιεύθηκε ακόμα στη Συλλογή.

<sup>6</sup> Υπόθεση C-424/98, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2000, σ. I-4001.

<sup>7</sup> Πράγματι, η ιταλική νομοθεσία προέβλεπε ότι το ελάχιστο ποσό επαρκών πόρων για μέλος της οικογένειας δικαιούχου της οδηγίας 90/364 πρέπει να είναι ανώτερο κατά ένα τρίτο από το ποσό που απαιτείται για μέλος της οικογένειας δικαιούχου της οδηγίας 90/365.

β) όσον αφορά τα έγγραφα που οι δικαιούχοι των οδηγιών 90/364 και 90/365 πρέπει να επιδείξουν

Βάσει της ίδιας αρχής το Δικαστήριο σημειώνει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να κάνουν χρήση των διαφόρων δυνατοτήτων άλλων κανόνων του αίτησης των ενδιαφερομένων, της κάλυψης από συγκεκριμένο καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης και του ύψους των συντάξεων και των προσόδων που καταβάλλονται από τους οργανισμούς αυτούς και αναγνώρισε ότι περιορίζοντας τα μέσα απόδειξης των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση και ορίζοντας μεταξύ άλλων ότι ορισμένα έγγραφα πρέπει να εκδίδονται ή να θεωρούνται από δημόσια αρχή άλλου κράτους μέλους, η Ιταλία παρέβη τα όρια που της επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

Επομένως, η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει την ευελιξία των μεθόδων απόδειξης των προϋποθέσεων που τίθενται από τις δύο οδηγίες και έμμεσα την ελεύθερη επιλογή του ενδιαφερομένου. Πράγματι, προκύπτει από αυτή τη νομολογία ότι αφενός ο δικαιούχος των οδηγιών 90/364 και 90/365 έχει επιλογή μεταξύ περισσότερων δυνατοτήτων απόδειξης των επαρκών πόρων και της υγειονομικής τους ασφάλισης, χωρίς να μπορεί να του ζητηθεί τα έγγραφα που υποβάλλει να έχουν εκδοθεί ή θεωρηθεί από αρχή κράτους μέλους και αφετέρου ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίσει τις μεθόδους απόδειξης, απαιτώντας, για παράδειγμα, με περιοριστικό τρόπο, απόσπασμα τραπεζικού λογαριασμού ή έγγραφο που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος ή έχει θεωρηθεί από τις προξενικές του υπηρεσίες. Αντίθετα, το κράτος μέλος πρέπει να αφήσει την επιλογή στον ενδιαφερόμενο μεταξύ όλων των αποδεικτικών μέσων που μπορούν να προσκομισθούν, είτε είναι δημόσια έγγραφα είτε ιδιωτικά.

γ) όσον αφορά τις διατάξεις στον τομέα των πόρων των σπουδαστών

Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει τη θέση της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία το καθεστώς της οδηγίας 93/96 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών διαφέρει από το καθεστώς των άλλων δύο οδηγιών όσον αφορά τους επαρκείς πόρους. Πράγματι, το Δικαστήριο αφού διαπιστώσει ότι στην οδηγία 93/96 δεν περιλαμβάνεται καμία προϋπόθεση σχετικά με τη διάθεση πόρων συγκεκριμένου ύψους, που πρέπει επιπλέον να δικαιολογούνται με συγκεκριμένα έγγραφα, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαιτήσει από το σπουδαστή δικαιούχο της οδηγίας αυτής απόδειξη ή εγγύηση πόρων συγκεκριμένου ύψους, αλλά πρέπει να αρκестεί σε δήλωση ή οποιοδήποτε τουλάχιστον ισοδύναμο μέσο στην επιλογή του ενδιαφερόμενου ακόμα και όταν συνοδεύεται από μέλη της οικογένειάς του. Επιπλέον, το Δικαστήριο στην απόφασή του Grzeleczyk της 20ής Σεπτεμβρίου 2001 (βλέπε παραπάνω), αποφάνθηκε ότι «...η οικονομική κατάσταση ενός σπουδαστή μπορεί να μεταβληθεί με το πέρασμα του χρόνου για λόγους ανεξάρτητους από τη βούλησή του. Ως εκ τούτου η ειλικρίνεια της δήλωσής του μπορεί να εκτιμηθεί μόνον τη στιγμή που γίνεται.» (σκέψη 45).

Όπως προκύπτει από την προαναφερόμενη νομολογία η απαίτηση της εθνικής αρχής έναντι σπουδαστή δικαιούχου της οδηγίας 93/96 να προσκομίσει συγκεκριμένο έγγραφο, όπως για παράδειγμα απόσπασμα τραπεζικού λογαριασμού, προκειμένου να αιτιολογήσει την πλήρωση της προϋπόθεσης των επαρκών πόρων, η οποία προβλέπεται από την οδηγία, δεν συνάδει με την εν λόγω οδηγία.

δ) όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής των οικονομικώς ανενεργών ατόμων μετά την προσφυγή στην κοινωνική πρόνοια

Το άρθρο 3 των οδηγιών 90/364 και 90/365 και το άρθρο 4 της οδηγίας 93/96 προβλέπουν ότι το δικαίωμα διαμονής ισχύει εφόσον ο δικαιούχος εξακολουθεί να πληροί τους όρους των

επαρκών πόρων και της υγειονομικής ασφάλισης. Τα κράτη μέλη βασιζόμενα σε αυτή τη διάταξη τερματίζουν αυτόματα το δικαίωμα διαμονής των δικαιούχων των τριών οδηγιών, όταν αυτοί καταφεύγουν στην κοινωνική πρόνοια.

Το Δικαστήριο με την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001<sup>8</sup>, στην υπόθεση C-184/99, Grzelczyk, περιόρισε τη δυνατότητα των κρατών μελών, με βάση τις προαναφερόμενες διατάξεις των τριών οδηγιών, να τερματίσουν το δικαίωμα διαμονής των δικαιούχων των τριών οδηγιών όταν αυτοί καταφεύγουν στην κοινωνική πρόνοια, λόγω έλλειψης επαρκών πόρων.

Το Δικαστήριο, ενώ αναγνωρίζει ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι ένας σπουδαστής που έλαβε κοινωνική αρωγή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα διαμονής του και μπορεί να τερματίσει το δικαίωμα αυτό, δέχεται όμως ότι αυτό πρέπει να γίνει «εντός των ορίων που επιβάλλει συναφώς το κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 42 της απόφασης), υπονοώντας την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και ότι «τέτοιου είδους μέτρα δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να αποτελούν αυτόματη συνέπεια του ότι ένας σπουδαστής υπήκοος άλλου κράτους μέλους καταφεύγει στην κοινωνική πρόνοια του κράτους μέλους υποδοχής» (σκέψη 43). Επομένως, το Δικαστήριο αποκλείει κατηγορηματικά και σε όλες τις περιπτώσεις χωρίς εξαίρεση τον αυτόματο τερματισμό του δικαιώματος διαμονής λόγω προσφυγής στην κοινωνική πρόνοια.

Το Δικαστήριο βασίζει την εκτίμησή του στην έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 93/96, σύμφωνα με την οποία οι κάτοχοι δικαιώματος διαμονής δεν πρέπει να επιβαρύνουν «υπερβολικά» τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής, και επομένως, σύμφωνα με το Δικαστήριο, «η οδηγία 93/96, όπως εξάλλου και οι οδηγίες 90/364 και 90/365, δέχεται την ύπαρξη ορισμένου βαθμού οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των υπηκόων του κράτους αυτού και των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών, ιδίως αν οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει ο δικαιούχος του δικαιώματος διαμονής είναι προσωρινές» (σκέψη 44).

Κατ' αρχήν προκύπτει από την αναφορά στις οδηγίες 90/364 και 90/365 και τη μοναδικότητα που χαρακτηρίζει το σύστημα το οποίο ακολουθείται από τις τρεις οδηγίες ότι η νομολογία του Δικαστηρίου θα μπορούσε να εφαρμοστεί όχι μόνο στους σπουδαστές, που αφορούσε η κύρια υπόθεση, αλλά κατ' αναλογία και στους δικαιούχους των οδηγιών 90/364 και 90/365. Επιπλέον, το Δικαστήριο αποκλείει τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να τερματίσουν το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών και άλλων οικονομικώς ανενεργών ατόμων, όταν αντιμετωπίζουν προσωρινές οικονομικές δυσχέρειες.

Από τα προαναφερόμενα συνάγεται ότι το Δικαστήριο απέκλεισε για τους σπουδαστές και τα άλλα οικονομικώς ανενεργά άτομα και σε όλες τις περιπτώσεις χωρίς εξαίρεση, τον αυτόματο τερματισμό του δικαιώματος διαμονής λόγω προσφυγής στην κοινωνική πρόνοια, καθιστώντας με αυτό τον τρόπο ασύμβατες με το κοινοτικό δίκαιο όλες τις εθνικές διατάξεις που προβλέπουν ανάλογες συνέπειες<sup>9</sup>, και τη δυνατότητα των κρατών μελών να τερματίσουν το δικαίωμα διαμονής ιδίως όταν οι δικαιούχοι των τριών οδηγιών αντιμετωπίζουν προσωρινές δυσχέρειες. Η Επιτροπή μεριμνά ώστε τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα απαραίτητα για αυτό το σκοπό μέτρα.

---

<sup>8</sup> Συλλογή 2001, σ. I-6193.

<sup>9</sup> Η Επιτροπή απέστειλε ήδη, μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή σε κράτος μέλος, του οποίου η νομοθεσία προέβλεπε ανάλογο αυτοματισμό με ειδική μνεία στην ίδια την κάρτα διαμονής. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος απάντησε ότι θα τροποποιούσε τη νομοθεσία του σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση.

ε) όσον αφορά την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και την αναγνώριση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης.

Το Δικαστήριο επιβεβαιώνοντας τη νομολογία της υπόθεσης Martinez Sala<sup>10</sup>, επαναλαμβάνει στην απόφαση Grzelczyk ότι ο πολίτης της Ένωσης μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων του άρθρου 12 της συνθήκης ΕΚ σε όλες τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, που περιλαμβάνουν κυρίως αυτές που άπτονται της άσκησης της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, την οποία απονέμει το άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ.

Βάσει του άρθρου 12, σε συνδυασμό με τις διατάξεις της συνθήκης για την ιθαγένεια της Ένωσης, το Δικαστήριο στην απόφαση Grzelczyk ορίζει ότι «...η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων» (σκέψη 31)<sup>11</sup>.

Μπορούμε να συνάγουμε ότι οι οικονομικώς ανενεργοί πολίτες της Ένωσης που διαμένουν νομίμως σε άλλο κράτος μέλος δικαιούνται, λόγω της ιδιότητάς τους ως πολιτών της Ένωσης, ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους αυτού. Ωστόσο, το Δικαστήριο δέχεται την ύπαρξη περιορισμών αυτού του κανόνα στην περίπτωση «ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων» από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, το Δικαστήριο δέχεται έμμεσα στην απόφαση Grzelczyk, το δικαίωμα του κράτους μέλους υποδοχής να μην χορηγήσει υποτροφία σπουδών για σπουδαστές που είναι κάτοχοι του δικαιώματος διαμονής, δυνάμει του άρθρου 3 της οδηγίας 93/96<sup>12</sup>. Υπενθυμίζεται σχετικά, ότι οι σπουδαστές δικαιούνται ίσης μεταχείρισης όσον αφορά κάθε ενίσχυση για την πρόσβαση στην εκπαίδευση (δαπάνες εγγραφής και φοίτησης)<sup>13</sup>. Αντίθετα, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι «αντιθέτως, καμία διάταξη της εν λόγω οδηγίας δεν αποκλείει τη χορήγηση κοινωνικών παροχών στα άτομα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της» (σκέψη 39) και καταλήγει, βασιζόμενο στα άρθρα 12 και 17 της συνθήκης ΕΚ, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να αποκλείει από το δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές που χορηγούνται από σύστημα μη στηριζόμενο σε εισφορές, όπως είναι το κατώτατο όριο διαβίωσης, τους υπηκόους κρατών μελών εκτός του κράτους μέλους υποδοχής, στο έδαφος του οποίου οι εν λόγω υπήκοοι κατοικούν νομίμως, διότι αυτοί οι τελευταίοι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αριθ. 1612/68, εφόσον μια παρόμοια προϋπόθεση δεν ισχύει για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

Συνεπώς, είναι σαφές ότι οι δικαιούχοι των οδηγιών 90/364, 90/365 και 93/96 έχουν, δυνάμει των άρθρων 12 και 17 της συνθήκης ΕΚ, δικαίωμα ίσης μεταχείρισης έναντι των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής και δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές που χορηγούνται από σύστημα, μη στηριζόμενο σε εισφορές, εκτός από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται ρητά στο

<sup>10</sup> Απόφαση της 12ης Μαΐου 1998 στην υπόθεση C-85/96, Συλλογή σ. I-2691.

<sup>11</sup> Το Δικαστήριο στην απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση C-224/98, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, ορίζει (σκέψη 35) ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης του προσφέρει τη διασφάλιση της ίδιας νομικής μεταχείρισης κατά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

<sup>12</sup> Το άρθρο αυτό ορίζει : «Η παρούσα οδηγία δεν θεμελιώνει δικαίωμα χορήγησης, εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής, οποιασδήποτε υποτροφίας σπουδών για σπουδαστές που είναι κάτοχοι δικαιώματος διαμονής».

<sup>13</sup> Η έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 93/96 ορίζει ότι όπως έχει σήμερα το κοινοτικό δίκαιο, η χορήγηση ενίσχυσης στους σπουδαστές **για τη συντήρησή τους** δεν εμπίπτει, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, στο πεδίο εφαρμογής της συνθήκης, κατά την έννοια του άρθρου 7 αυτής. Η αγγλική απόδοση του κειμένου αυτού παραλείπει, κατά λάθος τη λέξη «maintenance» πριν από τη φράση «assistance granted to students».

κοινοτικό δίκαιο. Επίσης, έχουν δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια, χωρίς το κράτος μέλος υποδοχής να μπορεί να τερματίσει αυτόματα το δικαίωμα διαμονής τους ιδίως όταν οι οικονομικές τους δυσχέρειες είναι προσωρινές. Ωστόσο, το δικαίωμα διαμονής των δικαιούχων των οδηγιών 90/364, 90/365<sup>14</sup> και 93/96 συνεχίζει να εξαρτάται από τον περιορισμό ότι δεν πρέπει να επιβαρύνουν υπερβολικά τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής, και ότι σε αυτή την περίπτωση, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί, τηρώντας το κοινοτικό δίκαιο και ιδίως την αρχή της αναλογικότητας, να τερματίσει το δικαίωμα διαμονής τους και συνεπώς το δικαίωμα στην κοινωνική πρόνοια.

στ) όσον αφορά την άρνηση έκδοσης κάρτας διαμονής λόγω παράτυπης εισόδου ή λήξης της ισχύος της θεώρησης

Το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 25ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση MRAX, επαναβεβαίωσε τη σημασία διασφάλισης της προστασίας της οικογενειακής ζωής των υπηκόων των κρατών μελών που απολαμβάνουν των κοινοτικών ρυθμίσεων σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα διαμονής των συζύγων των κοινοτικών υπηκόων, που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, απορρέει άμεσα από τους κοινοτικούς κανόνες, ανεξάρτητα από την έκδοση άδειας διαμονής από κράτος μέλος. Η έκδοση άδειας διαμονής είναι πράξη που αποσκοπεί στη διαπίστωση της ατομικής κατάστασης του ενδιαφερόμενου έναντι του κοινοτικού δικαίου.

Ωστόσο, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το κράτος μέλος μπορεί να εξαρτήσει την έκδοση άδειας διαμονής από την προϋπόθεση προσκόμισης του εγγράφου με το οποίο ο ενδιαφερόμενος εισήλθε στην επικράτειά του. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να επιβάλλουν κυρώσεις, λόγω μη τήρησης των εθνικών διατάξεων περί ελέγχου αλλοδαπών, υπό την προϋπόθεση ότι οι κυρώσεις αυτές δεν θα είναι δυσανάλογες. Ένα κράτος μέλος μπορεί επίσης να λάβει μέτρα που παρεκκλίνουν από την ελεύθερη κυκλοφορία για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, που πρέπει όμως στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν.

Αντίθετα, η απόφαση περί μη έκδοσης άδειας διαμονής ή η απόφαση περί απομάκρυνσης, οι οποίες στηρίζονται αποκλειστικά στη μη εκπλήρωση των νομίμων διατυπώσεων που αφορούν τον έλεγχο των αλλοδαπών, όπως η είσοδος χωρίς θεώρηση σε κράτος μέλος, είναι δυσανάλογα μέτρα και επομένως αντίθετα με τους κοινοτικούς κανόνες, όταν ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αποδείξει την ταυτότητά του και το γάμο του με πολίτη της Ένωσης.

Όσον αφορά την απαίτηση άδειας διαμονής μετά τη λήξη ισχύος της θεώρησης, το Δικαστήριο αναφέρει ότι οι κοινοτικοί κανόνες δεν απαιτούν έγκυρη θεώρηση για την έκδοση άδειας διαμονής. Επιπλέον, ένα μέτρο απομάκρυνσης από την επικράτεια, με μόνο αιτιολογικό τη λήξη ισχύος της θεώρησης συνιστά κύρωση προφανώς δυσανάλογη σε σχέση με τη βαρύτητα της μη τήρησης των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας περί ελέγχου των αλλοδαπών.

---

<sup>14</sup> Η αγγλική, σουηδική και φινλανδική απόδοση του άρθρου 1 της οδηγίας 90/365 μιλά για επιβάρυνση «on the social **security** system of the host Member State EN». «ligga det sociala **trygghetssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)» et «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaaliturvajärjestelmään** (FI)». Αυτή η φράση πρέπει να θεωρηθεί ότι σημαίνει την επιβάρυνση «on the social **assistance** system of the host Member State EN», «ligga det sociala **bidragssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)» et «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaalihuoltojärjestelmään** (FI)», σύμφωνα με τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις της ίδιας οδηγίας καθώς και των οδηγιών 90/364 και 93/96.

ζ) όσον αφορά την άμεση ισχύ του άρθρου 18 της συνθήκης ΕΚ - Προϋποθέσεις και περιορισμοί που εφαρμόζονται λαμβανομένων υπόψη των αρχών της αναλογικότητας και της προστασίας της οικογενειακής ζωής

*Η απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Σεπτεμβρίου 2002 στην υπόθεση C-413/99, Baumbast, R*

Το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η συνθήκη δεν απαιτεί από τους πολίτες της Ένωσης να ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα για να απολαύουν των δικαιωμάτων από την ιθαγένεια της Ένωσης, ιδίως το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών. Επιπλέον, το Δικαστήριο τονίζει ότι το άρθρο 18, παράγραφος 1 της ΣΕΕ αποτελεί μια σαφή και ακριβή διάταξη, διευκρινίζει ότι η εφαρμογή των περιορισμών και των προϋποθέσεων υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο και αναγνωρίζει ότι η διάταξη αυτή παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που αυτοί μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διαφυλάττουν.

Το Δικαστήριο παραδέχεται ότι οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από το άρθρο 18 της ΣΕΕ και από την οδηγία 90/364 εξακολουθούν να εφαρμόζονται, διότι η άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης μπορεί να εξαρτηθεί από τα έννομα συμφέροντα των κρατών μελών. Ωστόσο, αυτό πρέπει να γίνεται τηρουμένων των ορίων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο και σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και ιδίως την αρχή της αναλογικότητας.

Το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας αυτή την τελευταία αρχή στα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης Baumbast, καταλήγει ότι συνιστά δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του δικαιώματος διαμονής το γεγονός ότι το κράτος μέλος υποδοχής αρνείται το δικαίωμα διαμονής στον ενδιαφερόμενο διότι η υγειονομική ασφάλιση που αυτός διαθέτει δεν καλύπτει την επείγουσα περίθαλψη που παρέχεται εντός του κράτους μέλους υποδοχής, ενώ τόσο αυτός, όσο και η οικογένειά του διαθέτουν πλήρη υγειονομική ασφάλιση σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης και ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, στοιχείο α), του κανονισμού αριθ. 1408/71 τους εξασφαλίζει, με επιβάρυνση του αρμόδιου κράτους μέλους, το δικαίωμα να λαμβάνουν παροχές ασθένειας σε είδος που παρέχονται από τον φορέα του κράτους μέλους κατοικίας.

*Προστασία της οικογενειακής ζωής*

Το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση Baumbast, R, επιβεβαιώνει επίσης την αρχή που απορρέει από την απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση C-60/00, Carpenter<sup>15</sup>, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πρέπει να ερμηνευθούν υπό το φως της απαίτησης σεβασμού της οικογενειακής ζωής, που προβλέπεται στο άρθρο 8 της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς ο

---

<sup>15</sup> Συλλογή 2002, σ. I-6279. Σε αυτή την υπόθεση, το Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 49 της συνθήκης ΕΚ, ερμηνευόμενο υπό το φως του θεμελιώδους δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, ορίζει ότι το κράτος μέλος καταγωγής ενός παρέχοντος υπηρεσίες, εγκατεστημένου σε αυτό και παρέχοντος υπηρεσίες σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη δεν μπορεί να αρνείται στη σύζυγο, υπήκοο τρίτου κράτους, του εν λόγω παρέχοντος, τη διαμονή στο έδαφός του. Το Δικαστήριο αφού υπενθύμισε ότι «ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε τη σημασία διασφάλισης της προστασίας της οικογενειακής ζωής προκειμένου να απαλειφθούν τα εμπόδια για την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η συνθήκη» (σκέψη 38), ορίζει ότι «(...) ο αποκλεισμός ενός προσώπου από κράτος στο οποίο ζουν οι οικείοι του μπορεί να αποτελέσει περιορισμό του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής (...)» (σκέψη 42 της απόφασης).

σεβασμός αυτός αποτελεί μέρος των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από το κοινοτικό δίκαιο.

Το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας αυτή την αρχή, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι όταν τα τέκνα έχουν δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος για να παρακολουθήσουν εκεί μαθήματα γενικής εκπαίδευσης σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού αριθ. 1612/68, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιτρέπει στο γονέα που έχει όντως την επιμέλεια των τέκνων αυτών, ασχέτως της ιθαγένειάς του, να διαμείνει με αυτά για να διευκολύνει την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος, παρά το γεγονός ότι οι γονείς έχουν εν τω μεταξύ διαζευχθεί ή το γεγονός ότι ο γονέας που έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης δεν είναι πλέον διακινούμενος εργαζόμενος στο κράτος μέλος υποδοχής.

Από αυτή τη νομολογία προκύπτει, ότι ο γονέας, ασχέτως της ιθαγένειάς του, που διασφαλίζει την επιμέλεια των τέκνων του, ακόμα και εάν δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, έχει δικαίωμα διαμονής χωρίς να υποχρεούται να αποδείξει ότι διαθέτει επαρκείς πόρους και υγειονομική ασφάλιση, διότι το δικαίωμα διαμονής του δεν υπάγεται στην οδηγία 90/364, αλλά βασίζεται στο άρθρο 12 του κανονισμού αριθ. 1612/68, που δεν θέτει ανάλογες προϋποθέσεις.

## **II. Η ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΩΣ ΘΕΜΑΤΟΦΥΛΑΚΑ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

### *Εισαγωγή*

Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, δύο είναι τα σημεία που θα οδηγήσουν και θα θεμελιώσουν τη δράση της Επιτροπής στο ρόλο του θεματοφύλακα της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, αφενός, η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, η οποία, σύμφωνα με τη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε από το Δικαστήριο, τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών και αφετέρου τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αναγνωρίζονται από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των διεθνών μέσων, τα οποία ως γενικές αρχές του δικαίου, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του κοινοτικού δικαίου και χαίρουν της προστασίας του.

Η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης συνεπάγεται αφενός ότι η αρχή της απαγόρευσης των άμεσων ή έμμεσων διακρίσεων λόγω ιθαγένειας εφαρμόζεται πλήρως και στους υπηκόους άλλων κρατών μελών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής, με την επιφύλαξη ωστόσο των εξαιρέσεων που προβλέπονται ρητά από το κοινοτικό δίκαιο και αφετέρου ότι τα κράτη μέλη πρέπει να επιδείξουν αλληλεγγύη έναντι των προσώπων αυτών χωρίς όμως τα τελευταία να επιβαρύνουν υπερβολικά τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί σημαντικό και αποφασιστικό παράγοντα της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Η Επιτροπή, χωρίς να θέλει να προδικάσει το θέμα της νομικής ισχύος του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του μελλοντικού καθεστώτος του, χρησιμοποιεί εκτός από τις διατάξεις της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, διάφορες διατάξεις του Χάρτη ως βάση ερμηνείας των κοινοτικών διατάξεων που αφορούν το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Ιδίως:

α) τα άρθρα 33 (προστασία της οικογενειακής ζωής), 7 (σεβασμός της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής), 9 (δικαίωμα γάμου και δικαίωμα ίδρυσης οικογένειας) και 14 (δικαίωμα εκπαίδευσης) στο πλαίσιο της εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων σχετικά με την οικογενειακή επανένωση·

β) τα άρθρα 8 (προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα) και 41 (δικαίωμα χρηστής διοίκησης) για τις επαφές των πολιτών της Ένωσης με τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή των τριών οδηγιών και

γ) τα άρθρα 20 (ισότητα έναντι του νόμου), 21 (απαγόρευση διακρίσεων), 22 (πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία), 25 (δικαιώματα των ηλικιωμένων), 34 (κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή), 35 (προστασία της υγείας) και 36 (πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος), για να διασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή των αρχών της αλληλεγγύης και της απαγόρευσης των διακρίσεων έναντι των υπηκόων του κράτους μέλους.

*Οι διαδικασίες παράβασης που κινήθηκαν από την Επιτροπή*

Ειδικότερα, η δράση της Επιτροπής κατά τη διάρκεια των τριών ετών, που καλύπτονται από την παρούσα έκθεση, αφορούσε κυρίως τα εξής θέματα :

### **Προέλευση των επαρκών πόρων στο πλαίσιο της οδηγίας 90/364**

Παρά το γεγονός ότι η οδηγία 90/364 δεν διευκρινίζει την προέλευση των επαρκών πόρων του πολίτη της Ένωσης, ο οποίος διεκδικεί το δικαίωμα διαμονής με βάση αυτή την οδηγία, ορισμένα κράτη μέλη, απαιτούν να διαθέτει ο ίδιος επαρκείς πόρους και δεν δέχονται πόρους που προέρχονται από άλλο πρόσωπο εκτός από σύζυγο ή τέκνο.

Η Επιτροπή εκτίμησε ότι η προσθήκη στην οδηγία της συμπληρωματικής προϋπόθεσης να διαθέτει ο ενδιαφερόμενος επαρκείς προσωπικούς πόρους ή πόρους που να προέρχονται μόνο από σύζυγο ή τέκνο αντιβαίνει στην οδηγία, η οποία δεν αποκλείει ότι οι πόροι μπορεί να προέρχονται από τρίτο πρόσωπο, κυρίως από γονέα ή πρόσωπο που συμβιώνει σε ελεύθερη ένωση και απέστειλε αιτιολογημένες γνώμες.

Επίσης, και άλλα κράτη μέλη με αυθαίρετο τρόπο προσέθεσαν την προϋπόθεση ότι οι επαρκείς πόροι πρέπει να είναι προσωπικοί. Μετά την παρέμβαση της Επιτροπής, η Σουηδία κατήργησε αυτή την προϋπόθεση από τη νομοθεσία της που άρχισε να ισχύει την 10η Απριλίου 2001.

### **Διάρκεια των πόρων και διάρκεια ισχύος της κάρτας διαμονής**

Ορισμένα κράτη μέλη εξαρτούσαν τη διάρκεια ισχύος της κάρτας διαμονής από την απόδειξη διάρκειας των επαρκών πόρων. Λαμβανομένης υπόψη της διάταξης των οδηγιών 90/364 και 90/365 που ορίζει ότι η διάρκεια ισχύος της κάρτας διαμονής μπορεί να περιορίζεται σε πέντε έτη με δυνατότητα ανανέωσης και τη δυνατότητα εκ νέου θεώρησης της κάρτας διαμονής μετά τα δύο πρώτα έτη διαμονής, οι εθνικές αρχές εξέδιδαν κάρτα διαμονής ενός ή πέντε ετών ανάλογα με το εάν ο ενδιαφερόμενος μπορούσε να αποδείξει επαρκείς πόρους για ένα ή πέντε έτη. Από καταγγελίες αποδείχθηκε ότι εθνικές αρχές για να εκδώσουν κάρτα διαμονής πέντε ετών ζητούσαν επαρκείς πόρους για πέντε έτη που να έχουν κατατεθεί σε τραπεζικό λογαριασμό.

Μετά την παρέμβαση της Επιτροπής, ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Σουηδία τροποποίησαν τη νομοθεσία τους για να προβλέψουν ότι οι δικαιούχοι των οδηγιών 90/364 και 90/365 σε κάθε περίπτωση λαμβάνουν κάρτα πέντε ετών.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η διάρκεια ισχύος της εκδοθείσας κάρτας διαμονής πρέπει να είναι πενταετής, ακόμα και εάν η δυνατότητα εκ νέου θεώρησης μετά τα δύο πρώτα έτη διαμονής είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο. Αυτή η λύση εντάσσεται στη γραμμή του γενικού κοινοτικού κανόνα της πενταετούς ισχύος της κάρτας διαμονής και συνάδει με το καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, που προβλέπει κάρτα διαμονής τουλάχιστον πενταετούς διάρκειας.

### **Απαιτούμενα έγγραφα για την έκδοση κάρτας διαμονής**

Τα έγγραφα που οι εθνικές αρχές μπορούν να απαιτήσουν απαριθμούνται στις οδηγίες με περιοριστικό τρόπο, όπως προκύπτει από τις τρεις οδηγίες («Για την έκδοση της κάρτας ή του εγγράφου διαμονής, το κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί από τον αιτούντα μόνο την προσκόμιση... »).

Τα έγγραφα αυτά είναι το δελτίο ταυτότητας ή το διαβατήριο και η απόδειξη ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους και υγειονομική ασφάλιση, ή για τους σπουδαστές, δήλωση ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους και απόδειξη υγειονομικής ασφάλισης.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η πρακτική των κρατών μελών να απαιτούν, εκτός από τα προαναφερθέντα έγγραφα και άλλα έγγραφα, είναι αντίθετη με τις τρεις οδηγίες και αποτελεί εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματος διαμονής από τους δικαιούχους των τριών οδηγιών. Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν μερικές φορές :

1) ληξιαρχική πράξη γέννησης, μερικές φορές ακόμα και σε επίσημη μετάφραση : τα σημαντικά στοιχεία που περιλαμβάνονται σε μια τέτοια πράξη (ημερομηνία και τόπος γέννησης) αναγράφονται στο δελτίο ταυτότητας ή στο διαβατήριο. Επομένως, αυτή η απαίτηση είναι αδικαιολόγητη και γραφειοκρατική.

2) πιστοποιητικό ιθαγένειας : η ίδια παρατήρηση ισχύει και για αυτό το έγγραφο ενώ και η απαίτηση αυτή είναι αδικαιολόγητη, δεδομένου ότι δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εκδίδουν δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο για τους υπηκόους τους που να διευκρινίζει κυρίως την ιθαγένεια. Σε περίπτωση αμφιβολίας, ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ελέγξει τη γνησιότητα του δελτίου ταυτότητας ή του διαβατηρίου αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να απαιτήσει πιστοποιητικό ιθαγένειας.

3) απόσπασμα ποινικού μητρώου ή σχετική δήλωση ή πιστοποιητικό ήθους : ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαιτήσει ανάλογο έγγραφο, διότι δεν προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο. Εάν ένα κράτος μέλος θέλει να χρησιμοποιήσει τη ρήτρα της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας, πρέπει να ακολουθήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 και να χρησιμοποιήσει επομένως τη δυνατότητα αναζήτησης πληροφοριών από άλλα κράτη μέλη.

Σε ένα κράτος μέλος, όλοι οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών πρέπει να κάνουν δήλωση σχετική με το ποινικό τους μητρώο ενώ αυτοί που αρνούνται ελέγχονται συστηματικά. Αυτή

η πρακτική είναι αντίθετη στο άρθρο 5, παράγραφος 2 της οδηγίας 64/221<sup>16</sup> που ορίζει ότι η ενημέρωση από τα άλλα κράτη μέλη δεν μπορεί να έχει συστηματικό χαρακτήρα.

Η Επιτροπή έχει ήδη επιστήσει την προσοχή των κρατών μελών στο γεγονός ότι η απαίτηση ανάλογων εγγράφων δεν συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο και θα συνεχίσει τις διαδικασίες παράβασης που έχουν ήδη κινηθεί κατά των κρατών μελών που αρνούνται να συμμορφωθούν.

### **Κυρώσεις που εισάγουν διακρίσεις όσον αφορά την παράλειψη λήψης ή ανανέωσης κάρτας διαμονής**

Η ισπανική νομοθεσία προβλέπει ότι οι πολίτες της Ένωσης που παραλείπουν να λάβουν ή να ανανεώσουν την κάρτα διαμονής τους τιμωρούνται με πρόστιμα που μπορούν να ανέλθουν σε 3.000 ευρώ ενώ οι υπήκοοι της Ισπανίας που παραλείπουν να λάβουν ή να ανανεώσουν το δελτίο ταυτότητάς τους τιμωρούνται με πρόστιμο έως 300 ευρώ. Πολλές καταγγελίες αποκάλυψαν περιπτώσεις επιβολής προστίμου 240 ευρώ για καθυστέρηση ανανέωσης κατά 14 μήνες ή 540 ευρώ για παράλειψη λήψης της κάρτας διαμονής για 4 έτη.

Η Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με το θέμα αυτό στο Βασίλειο της Ισπανίας στις 5 Απριλίου 2002 και λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που έλαβε, αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο.

### **Προθεσμία έκδοσης της κάρτας διαμονής**

Η Επιτροπή παρέλαβε πολλές καταγγελίες σχετικά με τις μακρές προθεσμίες έκδοσης κάρτας διαμονής, που υπερβαίνουν συχνά τους έξι μήνες, ή τις μεγάλες ουρές κατά την αναμονή ή ακόμα σχετικά με την έλλειψη πρόβλεψης ειδικής σειράς αναμονής για τους πολίτες της Ένωσης και τη μη δέουσα συμπεριφορά των αρχών που είναι αρμόδιες για την έκδοση της κάρτας διαμονής.

Όσον αφορά την προθεσμία έκδοσης, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 προβλέπει ότι η απόφαση για τη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης της πρώτης άδειας διαμονής πρέπει να λαμβάνεται εντός συντομότητας προθεσμίας, το αργότερο δε εντός έξι μηνών από την αίτηση. Από αυτή τη διάταξη, η οποία περιλαμβάνεται στην οδηγία για τα μέτρα που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, συνάγεται ότι η κάρτα διαμονής πρέπει να εκδίδεται το ταχύτερο δυνατόν. Σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν για λόγους δημόσιας τάξης είναι αναγκαία η ενημέρωση από άλλα κράτη μέλη, το κράτος μέλος μπορεί να χρησιμοποιήσει τη δυνατότητα έκδοσης της κάρτας διαμονής εντός προθεσμίας κατ' ανώτατο όριο έξι μηνών. Σε καμία περίπτωση, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να υπερβεί την προθεσμία των έξι μηνών από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης για την έκδοση κάρτας διαμονής.

Όσον αφορά την έλλειψη πρόβλεψης ειδικής σειράς αναμονής για τους πολίτες της Ένωσης, υπενθυμίζεται ότι αυτό το μέτρο ακόμα και εάν εφαρμόζεται σε ορισμένα κράτη μέλη ή σε ορισμένες πόλεις, δεν προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, όπως γίνεται για τους ελέγχους στα σύνορα. Ωστόσο, η ύπαρξη ειδικής σειράς αναμονής για τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους αναφορικά με τις επαφές τους με τις αρμόδιες για τους αλλοδαπούς αστυνομικές υπηρεσίες θα αποτελούσε μέτρο καλής οργάνωσης των εθνικών

---

<sup>16</sup> 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, ΕΕ 56 της 04.04.1964, σ. 850.

δημόσιων υπηρεσιών το οποίο θα διευκόλυνε την άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης, διότι η επεξεργασία των φακέλων των αιτήσεων καρτών διαμονής των πολιτών της Ένωσης είναι απλούστερη σε σχέση με τις αιτήσεις των υπηκόων τρίτων χωρών. Το μέτρο αυτό δεν εισάγει διακρίσεις έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, εφόσον οι δυο αυτές κατηγορίες προσώπων έχουν διαφορετικό νομικό καθεστώς. Επομένως, για λόγους ταχείας διεκπεραίωσης, είναι ευκατὰ η διαφορετική επεξεργασία των αιτήσεων που προέρχονται από τις δύο αυτές κατηγορίες προσώπων.

Τέλος, όσον αφορά τη λειτουργία των εθνικών δημόσιων υπηρεσιών και τη συμπεριφορά των εθνικών υπαλλήλων, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η οργάνωση των εθνικών δημόσιων υπηρεσιών υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς να μπορούν να επικαλεσθούν λόγους οικονομικούς ή δημοσιονομικούς. Η Επιτροπή προτίθεται να κινήσει διαδικασία για παράλειψη κατά των κρατών μελών, τα οποία λόγω κακής διοικητικής οργάνωσης ή μη διάθεσης του αναγκαίου προσωπικού για την επεξεργασία των φακέλων των υπηκόων άλλων κρατών μελών, δημιουργούν εμπόδια στην άσκηση του δικαιώματος διαμονής από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας.

#### **Εφαρμογή του εθνικού καθεστώτος των προσώπων που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση αντί της οδηγίας 90/364**

Το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης μπορεί να υποβληθεί στο καθεστώς που προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο. Εάν ο πολίτης της Ένωσης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 68/360, 73/148, 90/365 και 93/96 ή των κανονισμών 1612/68 και 1251/70, η τελευταία δυνατότητα που του μένει, είναι η απόκτηση του δικαιώματος διαμονής βάσει της οδηγίας 90/364, η οποία θεσπίζει το γενικευμένο δικαίωμα διαμονής· ωστόσο πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις των επαρκών πόρων και της υγειονομικής ασφάλισης που προβλέπονται από αυτή την οδηγία. Μόνο όταν δεν πληρούνται αυτές οι δύο προϋποθέσεις, ο πολίτης της Ένωσης μπορεί να υπαχθεί σε εθνικό καθεστώς.

Με δεδομένη αυτή την αρχή, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξετάζουν στο τέλος τη δυνατότητα αναγνώρισης του δικαιώματος διαμονής βάσει της οδηγίας 90/364 και να ενημερώνουν τον ενδιαφερόμενο· εάν αυτός ο τελευταίος δεν πληροί τις προϋποθέσεις της προαναφερθείσας οδηγίας, μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση του εθνικό καθεστώς για τη χορήγηση του δικαιώματος διαμονής.

Ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν αμέσως τη νομοθεσία τους σχετικά με τα πρόσωπα που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση<sup>17</sup>, ενώ ο αιτών είναι πολίτης της Ένωσης και πληροί τις προϋποθέσεις της οδηγίας 90/364. Η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των κρατών μελών στο γεγονός ότι αυτό αποτελεί παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι επαρκείς πόροι του αιτούντα μπορούν να προέρχονται από τρίτο πρόσωπο, ιδίως από ένα εκ των προσώπων που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση.

#### **Θεώρηση κατοικίας**

Η ισπανική νομοθεσία επιβάλλει στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι σύζυγοι ή άλλα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης και εγκαθίστανται μαζί του στην Ισπανία, την

---

<sup>17</sup> Συχνά αυτή η νομοθεσία προβλέπει όρους που μπορεί να θεωρηθούν ότι προσβάλλουν την αξιοπρέπεια του ανθρώπου, όπως για παράδειγμα την υποχρέωση προσκόμισης πιστοποιητικού χρηστών ηθών.

υποχρέωση λήψης θεώρησης κατοικίας (visado de residencia). Εξαιρετικά, προβλέπονται περιπτώσεις εξαίρεσης από αυτή την υποχρέωση. Σύμφωνα με τις ισπανικές αρχές, όταν πρόκειται για διαμονή άνω των τριών μηνών, ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να επιβάλει στους υπηκόους τρίτων χωρών την υποχρέωση εθνικής θεώρησης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης και οι οποίοι εγκαθίστανται μαζί του στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν μπορούν να υπόκεινται στην υποχρέωση λήψης θεώρησης κατοικίας ή άλλους είδους εθνικής θεώρησης εκτός από την κοινοτική θεώρηση Σένγκεν στις περιπτώσεις όπου οι ενδιαφερόμενοι υποχρεούνται, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να λάβουν ανάλογη θεώρηση για την είσοδό τους στο έδαφος κράτους μέλους και απέστειλε, στις 5 Απριλίου 2002, αιτιολογημένη γνώμη στην Ισπανία, η οποία όμως εμμένει στη θέση της.

Η θέση της Επιτροπής ενισχύεται από την απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση MRAX (σκέψεις 89 έως 91), από την οποία προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εξαρτήσει τη χορήγησης τίτλου διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο πολίτη της Ένωσης, από την προϋπόθεση ότι η θεώρησή του εξακολουθεί ακόμα να ισχύει. Κατά μείζονα λόγο, το εν λόγω πρόσωπο αποκλείεται να υπόκειται σε υποχρέωση εθνικής θεώρησης. Το άρθρο 18 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν που επιτρέπει τις εθνικές θεωρήσεις για διαμονή που υπερβαίνει τους τρεις μήνες δεν αφορά τους δικαιούχους του κοινοτικού δικαίου, και εάν τους αφορούσε, αυτή η διάταξη θα ήταν ανεφάρμοστη διότι αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 134 της σύμβασης Σένγκεν). Λόγω της ισπανικής θέσης, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο.

#### **Μόνιμη κάρτα διαμονής - Διάκριση ανάλογα με την ιθαγένεια**

Η γαλλική νομοθεσία προβλέπει τη χορήγηση μόνιμης κάρτας διαμονής κατά την πρώτη ανανέωση της κάρτας διαμονής υπηκόου ΕΕ, που ισχύει για δέκα έτη, υπό τον όρο ότι η χώρα της οποίας είναι υπήκοος ο ενδιαφερόμενος χορηγεί το ίδιο πλεονέκτημα στους γάλλους πολίτες.

Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι πρόκειται για διάκριση ανάλογα με την ιθαγένεια που αφορά τους υπηκό άλλων κρατών μελών και ότι ο όρος αμοιβαιότητας είναι ασύμβατος με το κοινοτικό δίκαιο, απηύθυνε στις 24 Απριλίου 2002, αιτιολογημένη γνώμη στη Γαλλία.

### **III. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

Η Επιτροπή, στις 29 Ιουνίου 2001, υπέβαλε πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών<sup>18</sup>. Αυτή η πρόταση της Επιτροπής αποτελεί επί του παρόντος αντικείμενο συζητήσεων ενώπιον του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και πρέπει να εγκριθεί στις αρχές του 2004<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> ΕΕ C 270 E/150 της 25.9.2001.

<sup>19</sup> Στο παράρτημα I των συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας στις 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000, στο μέρος I - Περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης, στο η), αναφέρεται ότι πρέπει να διευκολυνθεί η κινητικότητα των ευρωπαίων πολιτών, να ευνοηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων : προσαρμογή μέχρι το 2003 του περιεχομένου των οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, προώθηση της βελτίωσης των κανόνων σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Τα σημαντικά σημεία αυτής της πρότασης που αφορούν τα οικονομικώς ανενεργά άτομα είναι τα ακόλουθα :

α) για τη διαμονή για χρονικό διάστημα μέχρι έξι μηνών αντί των τριών μηνών που προβλέπονται επί του παρόντος, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους δεν υπόκεινται σε καμία προϋπόθεση ή διατύπωση. Αυτή η διάταξη θα απαλλάξει τους συνταξιούχους που συνηθίζουν να περνούν μερικούς μήνες στη δευτερεύουσα κατοικία τους σε άλλο κράτος μέλος από τα διαβήματα ή τα διοικητικά έξοδα για την έκδοση κάρτας διαμονής. Επίσης, οι σπουδαστές που μετακινούνται στο εσωτερικό της Ένωσης στο πλαίσιο κοινοτικών προγραμμάτων ανταλλαγής σπουδαστών δεν θα έχουν πλέον, όπως ισχύει επί του παρόντος, την υποχρέωση λήψης κάρτας διαμονής.

β) για τις διαμονές για χρονικό διάστημα άνω του εξαμήνου, η υποχρέωση αίτησης και λήψης κάρτας διαμονής θα αντικατασταθεί από τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαιτήσουν την εγγραφή του πολίτη της Ένωσης ενώπιον των αρμόδιων αρχών του τόπου κατοικίας του, η οποία θα πιστοποιείται με βεβαίωση εγγραφής. Επιπλέον, για τη χορήγηση της βεβαίωσης εγγραφής, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τον ενδιαφερόμενο μόνο να βεβαιώσει με δήλωση ή με οποιοδήποτε άλλο, τουλάχιστον ισοδύναμο μέσο κατ' επιλογή του, ότι διαθέτει επαρκείς πόρους καθώς και υγειονομική ασφάλιση ώστε να μην καταστεί κατά τη διάρκεια της διαμονής του βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

Δηλαδή, η πρόταση της Επιτροπής όχι μόνο καταργεί σε πρώτο στάδιο διάρκειας τεσσάρων ετών την κάρτα διαμονής (εκτός από την περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης) αλλά επεκτείνει το σύστημα, που προβλέπεται από την οδηγία σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών όσον αφορά τους επαρκείς πόρους, στους συνταξιούχους και τα άλλα οικονομικώς ανενεργά άτομα· επομένως η πρόταση αυτή θα διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών με την απάλειψη των δυσκολιών που συνδέονται με την προσκόμιση δικαιολογητικών εκ μέρους των εν λόγω ατόμων για να αποδείξουν ότι διαθέτουν πόρους.

γ) η τρίτη μεγάλη καινοτομία της πρότασης της Επιτροπής είναι η δημιουργία δικαιώματος μόνιμης κατοικίας που θεμελιώνει ο πολίτης που έχει κατοικήσει συνεχώς επί τέσσερα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής. Το δικαίωμα αυτό θα διαπιστώνεται από μόνιμη κάρτα διαμονής αόριστης διάρκειας, η οποία θα ανανεώνεται αυτοδικαίως ανά δεκαετία.

Η λύση αυτή θα προσφέρει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, τη μεγαλύτερη σταθερότητα του καθεστώτος του διαμένοντος που ταυτίζεται με εκείνο του υπηκόου της χώρας, δεδομένου ότι από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το δικαίωμα διαμονής δεν θα υπόκειται πλέον σε προϋποθέσεις και οι δικαιούχοι θα προστατεύονται, απολύτως, έναντι του κινδύνου απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Επιπλέον, όσον αφορά την κοινωνική πρόνοια, το δικαίωμα μόνιμης διαμονής θα εναρμονίσει το καθεστώς των δικαιούχων με το καθεστώς των υπηκόων της χώρας.

Εάν η πρόταση της Επιτροπής εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η άσκηση του δικαιώματος διαμονής των δικαιούχων των τριών εν λόγω οδηγιών θα διευκολυνθεί από την παράταση από τρεις σε έξι μήνες του δικαιώματος διαμονής χωρίς προϋποθέσεις ή διατυπώσεις και την ουσιαστική μείωση των διαβημάτων και διοικητικών εξόδων για τις διαμονές που υπερβαίνουν τους έξι μήνες. Επίσης, η αντικατάσταση της απόδειξης των επαρκών πόρων και της υγειονομικής ασφάλισης από δήλωση θα διευκολύνει

την κινητικότητα των πολιτών στο εσωτερικό της Ένωσης. Τέλος, το μόνιμο δικαίωμα διαμονής όχι μόνο θα παγιοποιήσει το δικαίωμα διαμονής των δικαιούχων αλλά θα οδηγήσει σε ουσιαστική προσέγγιση του καθεστώτος τους με εκείνο των υπηκόων της χώρας.

Ωστόσο, η Επιτροπή πρέπει να μελετήσει στο πλαίσιο των διαδικασιών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τη δυνατότητα τροποποίησης του κειμένου της πρότασης προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι πρόσφατες εξελίξεις της νομολογία του Δικαστηρίου, που σημειώνονται στο πρώτο μέρος της παρούσας έκθεσης.

#### IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δώδεκα έτη μετά τη θέσπιση των τριών οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των οικονομικώς ανενεργών ατόμων και μερικά έτη μετά την ενσωμάτωσή τους στα εθνικά δίκαια, η εφαρμογή των τριών οδηγιών είναι κατ' αρχήν ικανοποιητική, όπως το αποδεικνύει ο φθίνων αριθμός των καταγγελιών που παραλαμβάνουν οι υπηρεσίες της Επιτροπής. Ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν ατομικές περιπτώσεις μη ορθής εφαρμογής των εν λόγω τριών οδηγιών. Οφείλονται κυρίως στην εσφαλμένη ερμηνεία των ισχυόντων κειμένων και στη διοικητική πρακτική που βασίζεται στην ερμηνεία αυτή εκ μέρους των εθνικών δημόσιων υπηρεσιών, κυρίως εκ μέρους των αρμοδίων για τους αλλοδαπούς αστυνομικών υπηρεσιών, στις οποίες συχνά παρατηρείται έλλειψη προσωπικού με γνώσεις κοινοτικού δικαίου που θα μπορούσε να εφαρμόσει τις εν λόγω διατάξεις με την ευελιξία που απαιτεί το πνεύμα των τριών οδηγιών.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής τίθενται στη διάθεση τόσο των εθνικών δημόσιων υπηρεσιών όσο και των πολιτών της Ένωσης για να τους προσφέρουν τη βοήθεια και την ενημέρωση που χρειάζονται. Κάθε πολίτης της Ένωσης, με απλή επιστολή, μπορεί να ζητήσει την παρέμβαση των υπηρεσιών της Επιτροπής στην περίπτωση που συναντά δυσκολίες στο πλαίσιο της εφαρμογής των τριών οδηγιών. Η παρέμβαση των υπηρεσιών της Επιτροπής έχει το πλεονέκτημα ότι διενεργείται δωρεάν για τον πολίτη και είναι αποτελεσματική, λόγω της σημασίας που προσδίδουν οι εθνικές διοικητικές υπηρεσίες στις υπηρεσίες της Επιτροπής. Ωστόσο, η παρέμβαση των υπηρεσιών της Επιτροπής, λόγω της έλλειψης άμεσης επαφής με τις εθνικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες σε μια ατομική περίπτωση και των δεσμεύσεων που επιβάλλονται από τις διαδικασίες παράβασης, απαιτεί χρόνο, ενώ η υπόθεση απαιτεί ταχεία επίλυση. Παρόλα αυτά υπάρχουν συστήματα για την παροχή βοήθειας στους πολίτες της Ένωσης, όπως το δίκτυο «SOLVIT»<sup>20</sup> για τη διερεύνηση της ταχείας επίλυσης συγκεκριμένου προβλήματος ή η υπηρεσία προσανατολισμού<sup>21</sup> για την παροχή χρήσιμων πληροφοριών.

Τέλος, η μελλοντική έγκριση της πρότασης της Επιτροπής της 29ης Ιουνίου 2001 όχι μόνο θα δημιουργήσει ενιαία και απλή νομική πράξη αλλά θα μειώσει επίσης τη γραφειοκρατία, θα διευκολύνει την κινητικότητα των πολιτών της Ένωσης και θα επιτύχει την προσέγγιση του καθεστώτος των δικαιούχων των τριών οδηγιών που έχουν κατοικήσει επί τέσσερα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής με το καθεστώς των υπηκόων του κράτους αυτού.

---

<sup>20</sup> «Αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων στην εσωτερική αγορά», ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, COM(2001)702 της 27ης Νοεμβρίου 2001.  
[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/solvit/](http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/)

<sup>21</sup> <http://europa.eu.int/citizensrights>. Αριθμός δωρεάν κλήσης: 00800 67891011