



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 5.4.2006
COM(2006) 156 τελικό

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

σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών 93/96, 90/364, 90/365 για το δικαίωμα διαμονής των φοιτητών, των οικονομικά μη ενεργών και των συνταξιούχων πολιτών της Ένωσης

{SEC(2006) 424}

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

σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών 93/96, 90/364, 90/365 για το δικαίωμα διαμονής των φοιτητών, των οικονομικά μη ενεργών και των συνταξιούχων πολιτών της Ένωσης

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την παρούσα έκθεση, η Επιτροπή εκπληρώνει την υποχρέωσή της βάσει του άρθρου 4 των οδηγιών 90/364¹ σχετικά με το δικαίωμα διαμονής και 90/365² σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν πάψει την επαγγελματική τους δραστηριότητα, καθώς και με το άρθρο 5 της οδηγίας 93/96³ σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, να συντάσσει ανά τριετία έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών αυτών και να την υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Σκοπός της έκθεσης είναι η παρουσίαση των κυριότερων εξελίξεων όσον αφορά τις οδηγίες κατά το διάστημα 2003-2005 και των βασικών καινοτομιών της οδηγίας 2004/38⁴ της 29^{ης} 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, με την οποία θα καταργηθούν και θα αντικατασταθούν οι τρεις οδηγίες από τις 30.4.2006.

2. ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Το Δικαστήριο εξέδωσε, κατά την περίοδο αναφοράς, τέσσερις σημαντικές αποφάσεις που αφορούν την ερμηνεία των οδηγιών.

Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους παρέχεται άμεσα σε κάθε πολίτη της Ένωσης από το άρθρο 18 παράγραφος 1 ΕΚ και ότι η ιθαγένεια της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών τελούν στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ειδικά προβλεπομένων συναφώς εξαιρέσεων. Υπογράμμισε επίσης την ανάγκη ερμηνείας του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και ιδίως

¹ ΕΕ L 180, 13.7.1990, σ. 26

² ΕΕ L 180, 13.7.1990, σ. 28

³ ΕΕ L 317, 18.12.1993, σ. 59

⁴ Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29.4.2004 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 για 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/ΕΚ (ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σ. 77)

του δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής, και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Απόφαση της 7.9.2004 στην υπόθεση C-456/02 *Michel Trojani κατά Centre public d'aide sociale de Bruxelles*

Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών δεν είναι απαλλαγμένο αιρέσεων, αλλά αναγνωρίζεται υπό την επιφύλαξη περιορισμών και προϋποθέσεων προβλεπομένων από τη Συνθήκη και από τις διατάξεις που θεσπίστηκαν για την άσκησή του.

Μολονότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη διαμονή ενός πολίτη της Ένωσης που δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα, από το αν έχει επαρκείς διαθέσιμους πόρους, το εν λόγω πρόσωπο μπορεί να τύχει εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, εφόσον διαμένει νόμιμα για ορισμένο χρονικό διάστημα ή είναι κάτοχος άδειας διαμονής.

Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η ερμηνεία αυτή δεν αποκλείει ότι το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να θεωρήσει ότι το πρόσωπο που λαμβάνει παροχές κοινωνικής πρόνοιας δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα διαμονής του. Στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί, εντός των ορίων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, να λάβει μέτρα απομακρύνσεως του εν λόγω προσώπου από την επικράτειά του. Ωστόσο, η προσφυγή στο σύστημα παροχής κοινωνικής πρόνοιας δεν μπορεί να συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Απόφαση της 19.10.2004 στην υπόθεση C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu και Man Lavette Chen κατά Secretary of State for the Home Department*

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάσταση του υπηκόου κράτους μέλους που έχει γεννηθεί στο κράτος μέλος υποδοχής και δεν έχει ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ κρατών μελών δεν μπορεί, για τον λόγο αυτό και μόνο, να εξομοιωθεί προς καθαρά εσωτερική κατάσταση στερούσα τον εν λόγω υπήκοο από τη δυνατότητα να επωφεληθεί, εντός του κράτους μέλους υποδοχής, των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Το Δικαστήριο έκρινε στην περίπτωση αυτή ότι η ικανότητα υπηκόου κράτους μέλους να είναι υποκείμενο των δικαιωμάτων τα οποία διασφαλίζουν η Συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής δεν μπορεί να εξαρτάται από την προϋπόθεση να έχει ο ενδιαφερόμενος φθάσει στην ηλικία που απαιτείται ώστε να έχει τη νομική ικανότητα ασκήσει ο ίδιος τα εν λόγω δικαιώματα..

Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η οδηγία 90/364 δεν επιβάλλει την παραμικρή υποχρέωση ως προς την προέλευση των αναγκαίων επαρκών πόρων, και απέρριψε όλες τις αντιρρήσεις σύμφωνα με τις οποίες η προϋπόθεση της ύπαρξης επαρκών πόρων έχει την έννοια ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να διαθέτει προσωπικώς τέτοιους πόρους και δεν μπορεί να επικαλεσθεί συναφώς πόρους ενός μέλους της οικογένειάς του. Η εν λόγω ερμηνεία θα προσέθετε στην προϋπόθεση που διατυπώνεται στην οδηγία, μια απαίτηση σχετική με την προέλευση των πόρων η οποία θα αποτελούσε δυσανάλογη ανάμειξη στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής, καθόσον δεν είναι απαραίτητη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην προστασία των δημόσιων οικονομικών.

Παραδέχθηκε ότι η άρνηση του κράτους μέλους να επιτρέψει στον γονέα, είτε είναι πολίτης της Ένωσης είτε υπήκοος τρίτου κράτους, ο οποίος έχει πράγματι την επιμέλεια του τέκνου υπέρ του οποίου αναγνωρίζουν δικαίωμα διαμονής το άρθρο 18 ΕΚ και η οδηγία 90/364, να διαμένει με το τέκνο αυτό εντός του κράτους μέλους υποδοχής θα στερούσε το δικαίωμα διαμονής του τελευταίου από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα και συμπέρανε ότι η εκ μέρους ενός μικρής ηλικίας παιδιού απόλαυση του δικαιώματος διαμονής συνεπάγεται αναγκαστικά ότι το παιδί αυτό έχει δικαίωμα να συνοδεύεται από το πρόσωπο που έχει πράγματι την επιμέλειά του.

Απόφαση της 15.3.2005 στην υπόθεση C-209/03 *The Queen* (κατόπιν αιτήσεως του *Dany Bidar*) κατά *London Borough of Ealing* και *Secretary of State for Education and Skills*

Το Δικαστήριο ανασκεύασε τη θέση που είχε διατυπώσει προηγουμένως στις αποφάσεις *Lair* (39/86) και *Brown* (197/86) και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η χορήγηση ενίσχυσης σε σπουδαστές για την κάλυψη των εξόδων συντήρησής τους εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της συνθήκης για τους σκοπούς του άρθρου 12 ΕΚ.

Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι οι σπουδαστές που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να συνεχίσουν σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, και απολαμβάνουν εκεί δικαίωμα διαμονής βάσει της οδηγίας 93/96, δεν μπορούν να θεμελιώσουν στην οδηγία αυτή δικαίωμα λήψης ενίσχυσης για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσής τους. Ωστόσο, η οδηγία 93/96 δεν απαγορεύει στον υπήκοο κράτους μέλους, ο οποίος δυνάμει του άρθρου 18 ΕΚ και της οδηγίας 90/364 διαμένει νομίμως σε άλλο κράτος μέλος, όπου προτίθεται να αρχίσει να συνεχίσει σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, να επικαλεστεί, κατά τη διάρκεια της εκεί διαμονής του, τη θεμελιώδη αρχή της ίσης μεταχείρισης.

Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι είναι θεμιτή η εκ μέρους κράτους μέλους χορήγηση ενίσχυσης μόνο σε σπουδαστές που απέδειξαν σε ορισμένο βαθμό την ένταξή τους στην κοινωνία του εν λόγω κράτους μέλους, απαιτώντας από τους εν λόγω σπουδαστές να έχουν διαμείνει για ορισμένο χρονικό διάστημα στο κράτος μέλος υποδοχής.

Το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το άρθρο 12 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις που στερούν υπηκόους άλλου κράτους μέλους από το δικαίωμα ενίσχυσης για την κάλυψη των εξόδων συντήρησης των σπουδαστών, ακόμη και αν οι εν λόγω υπήκοοι διαμένουν νομίμως και έχουν ολοκληρώσει σημαντικό τμήμα των σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσής τους στο κράτος μέλος υποδοχής, έχοντας εκ τούτου δημιουργήσει πραγματικό δεσμό με την κοινωνία του κράτους αυτού.

Το Ηνωμένο Βασίλειο συμμορφώθηκε με την απόφαση και τροποποίησε τους *Student Support Regulations* στην Αγγλία και Ουαλία, στη Βόρεια Ιρλανδία και στη Σκωτία με τη θέσπιση των *Statutory Instruments* 2005 αριθ. 1341 και 2084, του *Statutory Rule* 2005 αριθ. 323 και του *Scottish Statutory Instrument* 2005 αριθ. 341.

Απόφαση της 14.4.2005 στην υπόθεση C-157/03 Επιτροπή κατά Ισπανίας

Στις 7.3.2003 η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή κατά της Ισπανίας. Το Δικαστήριο επανέλαβε ότι οι όροι που μπορούν να απαιτηθούν για την έκδοση άδειας διαμονής προβλέπονται στις αντίστοιχες οδηγίες και απαριθμούνται περιοριστικώς. Τα κράτη μέλη πρέπει να χορηγούν θεώρηση εισόδου στα μέλη της οικογένειας που είναι υπήκοοι ορισμένων τρίτων χωρών χωρίς καθυστέρηση και, ει δυνατόν, στα σημεία εισόδου στη χώρα. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι ισπανικές διατάξεις βάσει των οποίων απαιτείται από τους

εν λόγω υπηκόους η εξασφάλιση θεώρησης διαμονής για οικογενειακή επανένωση, προκειμένου να εκδοθεί άδεια διαμονής, αποτελεί εσφαλμένη ενσωμάτωση της οδηγίας 90/365 και μέτρο που αντίκειται, μεταξύ άλλων, στην οδηγία αυτή.

Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η οδηγία 64/221 προβλέπει ότι το κράτος μέλος οφείλει να λάβει απόφαση για την έκδοση άδειας διαμονής το ταχύτερο δυνατόν και το αργότερο έξι μήνες μετά την υποβολή της σχετικής αίτησης. Έκρινε δε ότι μη χορηγώντας άδεια διαμονής εντός του χρονικού αυτού διαστήματος, η Ισπανία παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει βάσει της οδηγίας 64/221.

3. ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΩΣ ΘΕΜΑΤΟΦΥΛΑΚΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Έγγραφα που απαιτούνται από τους πολίτες της Ένωσης κατά την είσοδο ή αναχώρηση από κράτος μέλος

Στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, η Επιτροπή δεχόταν συνεχώς περισσότερες καταγγελίες, ιδιαίτερα από υπηκόους των προσχωρουσών χωρών, σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης που ταξιδεύουν σε άλλα κράτη μέλη. Στις 10.8.2005 έστειλε επιστολή σε όλα τα κράτη μέλη με την οποία τους υπενθυμίζει ότι, βάσει του κοινοτικού δικαίου, όπως επιβεβαιώνεται και από τη σχετική νομολογία, θα πρέπει να επιτρέπουν σε κάθε πολίτη της Ένωσης να αναχωρεί ή να εισέρχεται στο έδαφός τους με απλή επίδειξη έγκυρου δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.

Τα κράτη μέλη, συνεπώς, δεν πρέπει να απαιτούν από τις αρχές ή τους μεταφορείς να ζητούν διαβατήριο αντί δελτίου ταυτότητας, ή να ζητούν κάρτα διαμονής ή εισιτήριο επιστροφής ή να απαιτούν ή να διατυπώνουν συστάσεις ότι το διαβατήριο ή το δελτίο ταυτότητας πρέπει να εξακολουθεί να ισχύει για ορισμένο χρονικό διάστημα μετά την επιστροφή.

Σύμφωνα με τις απαντήσεις που έλαβε η Επιτροπή, η εθνική νομοθεσία των κρατών μελών είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να λαμβάνει μέτρα σε περιπτώσεις εσφαλμένης εφαρμογής.

Πρόσβαση στα κοινωνικά πλεονεκτήματα

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξετάζουν καταγγελίες σχετικά με τη νομοθεσία και πρακτική δύο κρατών μελών όσον αφορά την παροχή εκπτώσεων στα μέσα μεταφοράς σε συνταξιούχους που εισπράττουν σύνταξη από μη εθνικό σύστημα, καθώς και σχετικά με τη νομοθεσία ενός άλλου κράτους μέλους όσον αφορά την πρόσβαση σε κοινωνικά πλεονεκτήματα από οικονομικά μη ενεργά πρόσωπα.

Διαδικασίες για παράβαση λόγω μη συμμόρφωσης ή εσφαλμένης εφαρμογής των οδηγιών

Οι πιο σημαντικές περιπτώσεις αφορούσαν τα ακόλουθα ζητήματα:

Θεώρηση διαμονής

Μετά απόφαση της 14.4.2005 (βλ. σημείο 2), η Επιτροπή αποφάσισε να αποστείλει στην Ισπανία προειδοποιητική επιστολή στις 13.12.2005 βάσει του άρθρου 228 ΕΚ. Παρόλο που έχει πλέον παύσει, μέσω διοικητικών οδηγιών, η θεώρηση διαμονής για τα μέλη της οικογένειας που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει εκτελεσθεί σωστά η απόφαση του Δικαστηρίου, εφόσον δεν έχει τροποποιηθεί επίσημα η επίμαχη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας.

Απόδειξη επαρκών πόρων βάσει της οδηγίας 93/96 και χωριστή απόδειξη πόρων από τα μέλη της οικογένειας

Βάσει της οδηγίας 93/96, όπως ερμηνεύθηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως στις αποφάσεις της 25.5.2000 στην υπόθεση C-424/98, *Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας*, και της 20.9.2001 στην υπόθεση C-184/99, *Grzelczyk*, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να απαιτούν από τους φοιτητές που υπάγονται στην οδηγία 93/96 να προσκομίζουν αποδείξεις ή εγγυήσεις ότι διαθέτουν ορισμένο ύψος πόρων, αλλά πρέπει να αρκούνται σε δήλωση ή άλλα ισοδύναμα μέσα, κατ' επιλογή του φοιτητή, βάσει των οποίων οι αρμόδιες αρχές βεβαιώνονται ότι διαθέτει επαρκείς πόρους γι' αυτόν και τα μέλη της οικογένειά του.

Στις 13.12.2005, η Επιτροπή αποφάσισε να απευθύνει αιτιολογημένη γνώμη στην Ιταλία σχετικά με το Προεδρικό Διάταγμα αριθ. 54 της 18.1.2002, επειδή το κείμενο αυτό είναι αντίθετο προς την οδηγία 93/96, καθόσον προβλέπει ότι οι φοιτητές πρέπει να προσκομίζουν αποδείξεις ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους, και είναι αντίθετο και προς τις τρεις οδηγίες, δεδομένου ότι απαιτεί από τα μέλη της οικογένειας να προσκομίζουν αποδείξεις επαρκών πόρων χωριστά από αυτές που προσκομίζει ο πολίτης της Ένωσης.

Στις 14.12.2004 η Επιτροπή αποφάσισε να θέσει στο αρχείο μια υπόθεση παράβασης που αφορούσε τη Γαλλία. Στις 19.12.2002 είχε απευθύνει αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με την απαίτηση που επιβάλλει στους φοιτητές το διάταγμα αριθ. 94-211 της 11.3.1994 και μια εγκύκλιος της 19.6.1999, να βεβαιώνουν τις αρμόδιες αρχές ότι έχουν στη διάθεσή τους ένα συγκεκριμένο ύψος πόρων, καθώς και σχετικά με την πρακτική βάσει της οποίας απαιτείται από τους φοιτητές απόδειξη τραπεζικού λογαριασμού. Η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο, δεδομένου ότι η Γαλλία θέσπισε τον νόμο 2003-1119 της 26.11.2003, με τον οποίο καταργείται η υποχρέωση έκδοσης κάρτας διαμονής για όλους τους πολίτες της Ένωσης και τροποποιούνται οι επίμαχες διατάξεις.

Η Επιτροπή αποφάσισε επίσης στις 30.3.2004 να θέσει στο αρχείο μια υπόθεση εσφαλμένης εφαρμογής των εθνικών μέτρων ενσωμάτωσης από τις Κάτω Χώρες, οι οποίες είχαν αρνηθεί τη χορήγηση κάρτας διαμονής σε ένα γερμανό φοιτητή, επειδή δεν είχε προσκομίσει αποδείξεις τραπεζικού λογαριασμού. Μετά από παρέμβαση της Επιτροπής χορηγήθηκε κάρτα διαμονής στον φοιτητή χωρίς την εν λόγω απόδειξη.

Προέλευση και διάρκεια των πόρων βάσει της οδηγίας 90/364

Όπως επιβεβαιώνεται και με την απόφαση στην υπόθεση *Chen*, η οδηγία 90/364 δεν θεσπίζει καμία απαίτηση ως προς την προέλευση των επαρκών πόρων που πρέπει να έχουν οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι διεκδικούν δικαίωμα διαμονής βάσει της οδηγίας αυτής.

Στις 3.4.2003, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στις Κάτω Χώρες, επειδή, μεταξύ άλλων, η εθνική τους νομοθεσία απαιτεί από τους πολίτες της Ένωσης να διαθέτουν διαρκώς επαρκείς πόρους για τουλάχιστον ένα χρόνο και οι πόροι αυτοί να είναι προσωπικοί. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής μελετούν την άσκηση προσφυγής στο Δικαστήριο.

Στις 30.9.2003 η Επιτροπή άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου κατά του Βελγίου (υπόθεση-408/03) για μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων του βάσει του άρθρου 18 ΕΚ και της οδηγίας 90/36, δεδομένου ότι θέτει ως όρο για το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης, να έχουν επαρκείς προσωπικούς πόρους. Στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, που διατυπώθηκαν στις 25.10.2005, γίνεται δεκτή η θέση της Επιτροπής.

Μια δεύτερη διαδικασία για παράβαση έχει επίσης κινηθεί κατά του Βελγίου κατόπιν καταγγελίας για το ζήτημα αυτό.

Στις 18.10.2004 η Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στο Λουξεμβούργο κατόπιν καταγγελίας μιας γερμανίδας υπηκόου, της οποίας δεν είχε αναγνωριστεί το δικαίωμα διαμονής βάσει της οδηγίας 90/364, επειδή δεν είχε προσωπικούς πόρους, παρόλο που και οι δύο γονείς της και η μητέρα του μνηστήρα της είχαν συμφωνήσει να καλύπτουν τα έξοδά της. Η απάντηση του Λουξεμβούργου είναι υπό εξέταση.

Συνέπειες της προσφυγής στην κοινωνική πρόνοια

Όπως επιβεβαιώθηκε με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Grzelczyk* και *Trojani*, τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι ένα πρόσωπο που υπάγεται στις οδηγίες 90/364 ή 93/96 και προσφεύγει στην κοινωνική πρόνοια, δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις του δικαιώματος διαμονής και να πάρουν μέτρα, εντός των ορίων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, είτε για να αφαιρέσουν την άδεια διαμονής του είτε για να μην την ανανεώσουν. Παρόλα αυτά, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση τα μέτρα αυτά να αποτελούν αυτόματη συνέπεια του γεγονότος ότι ο πολίτης της Ένωσης που είναι φοιτητής ή μη οικονομικά ενεργός, προσφεύγει στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.

Στην προαναφερθείσα αιτιολογημένη γνώμη που απηύθυνε στις Κάτω Χώρες στις 3.4.2003, η Επιτροπή έκρινε ότι αντίκειται στην οδηγία 90/364 η ολλανδική νομοθεσία, που προβλέπει ότι δεν αναγνωρίζεται ή αναστέλλεται αυτόματα το δικαίωμα διαμονής ενός πολίτη της Ένωσης, αν προσφύγει στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας.

Απαιτούμενα έγγραφα για την έκδοση κάρτας διαμονής ή την αλλαγή της διεύθυνσης που αναφέρεται σ' αυτή

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (υπόθεση C-363/89, *Roux*, της 5.2.1991 και υπόθεση C-376/89, *Γιακουνίδης*, της 5.3.1991), οι όροι εισόδου και διαμονής των πολιτών της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και των μελών της οικογένειάς τους, περιλαμβάνονται στις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και έχουν εξαντλητικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι τα μόνα έγγραφα που μπορούν να ζητηθούν από τις αρχές των κρατών μελών είναι εκείνα που προβλέπονται ρητά από την εφαρμοστέα κοινοτική νομοθεσία.

Στις 18.10.2004 στάλθηκε προειδοποιητική επιστολή στη Γαλλία σχετικά με τις απαιτήσεις υποβολής μιας σειράς εγγράφων που αποδεικνύουν την προσωπική κατάσταση και την κατοικία, που επιβάλλουν οι γαλλικές αρχές στους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, βάσει μιας εγκυκλίου της 6.12.2000, προκειμένου να τους χορηγήσουν κάρτα διαμονής, και σχετικά με μια καταγγελία που αφορά ανάλογες απαιτήσεις για την αλλαγή της διεύθυνσης στην κάρτα διαμονής. Στις 12.12.2005 στάλθηκε συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή, επειδή η εγκύκλιος εξακολουθεί να είναι σε ισχύ, έστω και αν δεν εφαρμόζονται πλέον οι επίμαχες πρακτικές, και η νομοθεσία προβλέπει ακόμη την έκδοση κάρτας διαμονής, εάν το ζητά ο πολίτης της Ένωσης.

Στις 21.12.2005 στάλθηκε προειδοποιητική επιστολή στην Ισπανία, η οποία απαιτεί από ένα βρετανό συνταξιούχο που διαμένει περισσότερο από τρεις μήνες τον χρόνο στην Ισπανία, αλλά δεν επιθυμεί να μεταφέρει οριστικά την κατοικία του στη χώρα αυτή, να υποβάλει το έντυπο 121 που προβλέπει ο κανονισμός 1408/71 προκειμένου να του δοθεί κάρτα διαμονής στην Ισπανία. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό είναι αντίθετο στην οδηγία 90/365, η οποία δεν απαιτεί κανένα ειδικό έντυπο ασφάλισης ασθένειας για την έκδοση κάρτας διαμονής. Είναι επίσης αντίθετο στον κανονισμό 1408/71, που προβλέπει ότι, για περιπτώσεις προσωρινής παραμονής, οι συνταξιούχοι μπορούν να αρκούνται στο έντυπο 111. Από την 1^η Ιουνίου 2004, το έντυπο αυτό αντικαταστάθηκε από την ευρωπαϊκή κάρτα ασφάλισης ασθένειας.

Αυτόματη απόφαση απέλασης σε περίπτωση μη προσκόμισης δικαιολογητικών εντός ορισμένης προθεσμίας

Στην προσφυγή που άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 30.3.2003 κατά του Βελγίου, (υπόθεση C-408/03), η Επιτροπή ζήτησε να αναγνωρισθεί ότι το Βέλγιο δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που έχει, μεταξύ άλλων, βάσει της οδηγίας 90/364, επειδή προβλέπει τη δυνατότητα να κοινοποιηθεί αυτομάτως απόφαση απέλασης από τη χώρα στους πολίτες της Ένωσης που δεν έχουν προσκομίσει τα αναγκαία δικαιολογητικά για την έκδοση άδειας διαμονής μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα.

Κυρώσεις λόγω μη έκδοσης ή μη ανανέωσης κάρτας διαμονής οι οποίες συνιστούν διάκριση

Στις 7.3.2003, η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή κατά της Ισπανίας (υπόθεση C-108/03) για μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχει, μεταξύ άλλων, βάσει των άρθρων 39, 43 και 49 της συνθήκης ΕΚ, λόγω της δυσανάλογα διαφορετικής μεταχείρισης των αλλοδαπών πολιτών της Ένωσης στην Ισπανία, όσον αφορά τον βαθμό σοβαρότητας των παραβάσεων των διατάξεων σχετικά με τις άδειες διαμονής και την κλίμακα των σχετικών προστίμων που τους επιβάλλονται, σε σχέση με τους ισπανούς πολίτες που διαπράττουν ανάλογες παραβάσεις που αφορούν την υποχρέωση έκδοσης ή ανανέωσης εθνικών εγγράφων ταυτότητας.

Στην απάντησή της προς το Δικαστήριο, η Ισπανία ισχυρίστηκε ότι είχε κοινοποιήσει στην Επιτροπή την έκδοση του Βασιλικού Διατάγματος 178/2003 της 14.2.2003, με το οποίο καταργείται η υποχρέωση των πολιτών της Ένωσης, με εξαίρεση τους οικονομικά μη ενεργούς, να αποκτούν κάρτα διαμονής. Η Επιτροπή αποφάσισε να αποσύρει την προσφυγή αυτή στις 22.7.2003.

Κάρτες μόνιμης διαμονής – διάκριση λόγω ιθαγένειας

Στις 17.6.2003 η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή κατά της Γαλλίας (υπόθεση C-258/03) για μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων της βάσει του άρθρου 12 της συνθήκης ΕΚ, καθόσον εξαρτά από τον όρο της αμοιβαιότητας τη χορήγηση άδειας μόνιμης διαμονής σε υπηκόους άλλων κρατών μελών, με βάση το διάταγμα 94-221 της 11.3.1994.

Η Γαλλία κατήργησε τον όρο της αμοιβαιότητας με τη θέσπιση του προαναφερθέντος νόμου 2003-1119, και η Επιτροπή αποφάσισε να αποσύρει την προσφυγή της στις 30.3.2004.

Κόστος των καρτών διαμονής

Στις 7.7.2004, η Επιτροπή αποφάσισε να περατώσει μια διαδικασία για παράβαση κατά της Ελλάδας σχετικά με το κόστος των καρτών διαμονής, που συνιστούσε διάκριση σε σχέση με το κόστος των εθνικών εγγράφων ταυτότητας, κατόπιν τροποποίησης του νόμου 2910/2001.

4. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗΣ ΣΤΑ ΝΕΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

Τα δέκα νέα κράτη μέλη υιοθέτησαν πριν από την προσχώρησή τους μέτρα ενσωμάτωσης. Τα τελευταία από τα μέτρα αυτά κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2005. Στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς δεν υποβλήθηκαν καταγγελίες σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών από τα κράτη αυτά.

Πίνακας με τα εθνικά μέτρα ενσωμάτωσης περιέχεται στο παράρτημα.

5. Η ΝΕΑ ΟΔΗΓΙΑ 2004/38 – ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ

Στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, η μόνη σημαντική εξέλιξη ήταν η έκδοση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της οδηγίας 2004/38, που σηματοδοτεί ένα σημαντικό βήμα στην μετεξέλιξη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας από απλό οικονομικό δικαίωμα σε συγκεκριμένη έκφραση μιας πραγματικής ιθαγένειας της Ένωσης.

Στο κείμενο αυτό συγκεντρώνεται το κοινοτικό κεκτημένο για την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, περιλαμβανομένων των τριών οδηγιών, και το δικαίωμα καθίσταται πιο διαφανές και πιο εύκολο στην άσκησή του, τόσο για τους πολίτες της Ένωσης όσο και για τις εθνικές διοικητικές αρχές.

Η προθεσμία ενσωμάτωσης είναι η 30.4.2006.

Κυριότερες καινοτομίες της οδηγίας είναι οι ακόλουθες:

- Επεκτείνονται τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης για οικογενειακή επανένωση και στους «καταχωρισμένους συντρόφους» και παρέχονται νέα δικαιώματα στα μέλη της οικογένειας σε περίπτωση θανάτου του πολίτη της Ένωσης ή λύσης του γάμου ή της καταχωρισμένης σχέσης.

- Διευκολύνεται η άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας με τον περιορισμό των διατυπώσεων που απαιτούνται για την άσκησή του. Οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους μπορούν να διαμένουν για διάστημα έως τριών μηνών χωρίς την τήρηση οποιωνδήποτε όρων ή διατυπώσεων, εκτός από την υποχρέωση να είναι κάτοχοι έγκυρου δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.
- Για τις περιόδους διαμονής που υπερβαίνουν τους τρεις μήνες, οι πολίτες της Ένωσης δεν χρειάζεται πλέον να ζητούν άδεια διαμονής στο κράτος μέλος διαμονής τους: αρκεί η απλή εγγραφή τους από τις αρμόδιες αρχές, η οποία επίσης απαιτείται μόνο εάν κρίνεται αναγκαία από το κράτος μέλος υποδοχής. Αυτά τα μέτρα για τη μείωση του γραφειοκρατικού φόρτου ευθυγραμμίζονται με τα μέτρα που έχουν ήδη λάβει αρκετά κράτη μέλη για την κατάργηση της άδειας διαμονής.

Η οδηγία διατηρεί την υποχρέωση των πολιτών της Ένωσης να ασκούν οικονομική δραστηριότητα ή, σε περίπτωση οικονομικά μη ενεργών προσώπων, να διαθέτουν επαρκείς πόρους και πλήρη ασφάλιση ασθένειας προκειμένου να αποκτήσουν διαμονή σε άλλο κράτος μέλος.

- Η βασική καινοτομία της οδηγίας, ιδιαίτερα για τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες, είναι ότι μετά από πενταετή συνεχή μόνιμη διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους αποκτούν δικαίωμα μόνιμης διαμονής, η οποία δεν υπόκειται πλέον σε καμία προϋπόθεση. Το δικαίωμα αυτό αποτελεί σαφή έκφραση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.
- Η οδηγία επιβεβαιώνει ρητά το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους που διαμένουν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της οδηγίας, να έχουν ίση μεταχείριση με τους υπηκόους του κράτους μέλους αυτού.

Ως προς το δικαίωμα αυτό, προβλέπονται δύο παρεκκλίσεις: το κράτος μέλος υποδοχής δεν υποχρεώνεται να χορηγεί σε φοιτητές ή άλλα οικονομικά μη ενεργά πρόσωπα, δικαίωμα σε υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας κατά το πρώτο τρίμηνο της διαμονής τους, ούτε υποχρεώνεται να χορηγεί στα εν λόγω πρόσωπα επιδόματα σπουδών υπό μορφή υποτροφιών ή δανείων πριν από την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής.

- Τέλος, η οδηγία περιορίζει την ευχέρεια των κρατών μελών να καταργούν το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας καθώς και για λόγους μη συμμόρφωσης με τους όρους της διαμονής. Προβλέπει ρητά ότι η προσφυγή ενός πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής δεν πρέπει να συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου απέλασης.

Αυξάνει την προστασία των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους που έχουν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, έναντι της απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας, και περιορίζει τη δυνατότητα απέλασης των πολιτών της Ένωσης οι οποίοι διέμεναν σε κράτος μέλος κατά τα προηγούμενα δέκα χρόνια ή είναι ανήλικοι, μόνο σε περιπτώσεις που συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας.

Ενισχύει τις υφιστάμενες διαδικαστικές εγγυήσεις έναντι της απέλασης και τις επεκτείνει στις περιπτώσεις απέλασης για λόγους μη συμμόρφωσης με τους όρους διαμονής.

Για να εξασφαλίσει την κατάλληλη ενημέρωση των πολιτών της Ένωσης σχετικά με τα δικαιώματά τους, η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να ενημερώνουν τους πολίτες για τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν, ιδίως μέσω εκστρατειών ευαισθητοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δημοσίευσε στον δικτυακό της τόπο μια συλλογή της σχετικής νομοθεσίας, με σύγκριση μεταξύ του τρέχοντος κεκτημένου και της οδηγίας⁵.

Η Επιτροπή συγκάλεσε δύο συσκέψεις με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών τον Ιούνιο του 2005 και τον Ιανουάριο του 2006, προκειμένου να παρακολουθήσει την ενσωμάτωση των διατάξεων της οδηγίας από τα κράτη μέλη και να τα συνδράμει στο έργο τους αυτό.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στο τέλος της περιόδου αναφοράς, δεκαπέντε χρόνια μετά την έκδοση των οδηγιών για το δικαίωμα διαμονής των οικονομικά μη ενεργών πολιτών της Ένωσης, η εφαρμογή τους είναι γενικά ικανοποιητική, όπως προκύπτει και από τη μείωση του αριθμού των παραβάσεων. Ωστόσο, εξακολουθούν να εκκρεμούν διαδικασίες για παράβαση σχετικά με τα εθνικά μέτρα ενσωμάτωσης έξι κρατών μελών λόγω μη συμμόρφωσης ή εσφαλμένης εφαρμογής, που οφείλονται κατά κύριο λόγο στη συσταλτική ερμηνεία των οδηγιών. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής, η Επιτροπή δέχθηκε επίσης καταγγελίες οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις διευθετήθηκαν προτού κινηθούν διαδικασίες παράβασης.

Συστήματα όπως το δίκτυο SOLVIT⁶, EUROPE DIRECT⁷ και η Υπηρεσία Προσανατολισμού για τους Πολίτες⁸ συνεχίζουν να αποτελούν ανεκτίμητα εργαλεία που βοηθούν τους πολίτες να επιλύουν προβλήματα που απαιτούν άμεσες λύσεις, τις οποίες δεν μπορούν να εξασφαλίσουν οι διαδικασίες παράβασης με τους περιορισμούς που ενέχουν, ή να αναζητήσουν χρήσιμες πληροφορίες.

Η νέα οδηγία 2004/38 επιφέρει βελτιώσεις στην ισχύουσα νομοθεσία και δίνει με διάφορους τρόπους λύσεις σε πολλά από τα ειδικά προβλήματα κατά την εφαρμογή των τριών οδηγιών: αποτελεί ένα ενιαίο, απλό νομικό εργαλείο για το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το οποίο είναι το πλέον «απτό» δικαίωμα που απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης· διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος διαμονής με τον περιορισμό των διοικητικών διατυπώσεων και των σχετικών δαπανών, καθώς και με την καθιέρωση ενός δικαιώματος μόνιμης διαμονής μετά από πέντε χρόνια διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, το οποίο είναι όχι μόνο άνευ όρων, αλλά εξασφαλίζει επίσης απολύτως ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς, των οικονομικά μη ενεργών πολιτών της Ένωσης. Περιορίζει την ευχέρεια των κρατών μελών για απέλαση πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους. Τέλος, η νομολογία του Δικαστηρίου και η ενσωμάτωση των σχετικών διευκρινίσεών της στην οδηγία, θα συμβάλει στην πρόληψη μελλοντικών παραβάσεων.

Η Επιτροπή παρακολουθεί προσεκτικά την πρόοδο στην ενσωμάτωση της οδηγίας αυτής και θα δώσει απόλυτη προτεραιότητα στον έλεγχο για την ορθή μεταφορά της στις εθνικές νομοθεσίες.

⁵ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf

⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit

⁷ http://europa.eu.int/eurocedirEKT/index_en.htm. Αριθμός δωρεάν κλήσης: 00 800 67 89 10 11.

⁸ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/index_en.htm.