



Βρυξέλλες, 25.11.2013  
COM(2013) 837 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: Πέντε δράσεις  
καίριας σημασίας**

# ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

## Ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους: Πέντε δράσεις καίριας σημασίας

### 1. Ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της ΕΕ

#### 1.1. Ένα θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ

Το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να κυκλοφορούν ελεύθερα και να διαμένουν σε οποιαδήποτε χώρα της ΕΕ, μαζί με τα μέλη της οικογένειάς τους, είναι μια από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στη νομοθεσία της ΕΕ και ακρογωνιαίος λίθος της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Οι εργαζόμενοι της ΕΕ επωφελούνται από αυτή την ελευθερία από τη δεκαετία του 1960<sup>1</sup>. Πριν από είκοσι χρόνια, με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας αναγνωρίστηκε για όλους τους πολίτες της ΕΕ, ανεξάρτητα από το αν είναι οικονομικά ενεργοί ή όχι. Έκτοτε, η δυνατότητα να κυκλοφορεί κανείς ελεύθερα για σκοπούς άλλους πλην της εργασίας, για παράδειγμα για να συνταξιοδοτηθεί, να σπουδάσει ή να συνοδεύσει την οικογένειά του, έχει καταστεί βασικό χαρακτηριστικό της ιθαγένειας της ΕΕ<sup>2</sup>.

Το 2004 κωδικοποιήθηκαν η νομοθεσία και η νομολογία που καθορίζουν τους όρους και τους περιορισμούς σχετικά με το δικαίωμα διαμονής. Το 2009, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη σχετικά με την ορθή εφαρμογή των κανόνων και στη συνέχεια ακολούθησε αυστηρή πολιτική επιβολής, χάρη στην οποία σχεδόν το 90 % των θεμάτων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο έχει επιλυθεί. Η έμφαση πλέον δίνεται στην εφαρμογή στην πράξη.

Όλοι οι πολίτες της ΕΕ έχουν δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία. Η απονομή του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στους πολίτες ενός κράτους μέλους είναι άμεση συνέπεια της προσχώρησής του στην ΕΕ. Οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία των κρατών μελών.

Στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων έχει θετικές επιπτώσεις στις οικονομίες και στις αγορές εργασίας. Οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες, οι οποίες συνδέονται άρρηκτα, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για πιο αποτελεσματική κατανομή των πόρων εντός της ΕΕ. Η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ τονώνει την οικονομική ανάπτυξη, δίνοντας τη δυνατότητα στους ανθρώπους να ταξιδεύουν, να σπουδάζουν και να εργάζονται εκτός των συνόρων και επιτρέποντας στους εργοδότες να προσλαμβάνουν προσωπικό από μια ευρύτερη δεξαμενή ταλέντων. Λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών ανισορροπιών των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας και της συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, η κινητικότητα των εργαζομένων συμβάλλει στην αντιμετώπιση των αναντιστοιχιών μεταξύ δεξιοτήτων και θέσεων εργασίας.

<sup>1</sup> Άρθρα 45 και 48 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

<sup>2</sup> Άρθρο 21 της ΣΛΕΕ.

Το ΑΕΠ στις χώρες της ΕΕ-15 εκτιμάται ότι αυξήθηκε μακροπρόθεσμα κατά σχεδόν 1 % ως αποτέλεσμα της κινητικότητας που σημειώθηκε μετά τη διεύρυνση της ΕΕ (2004-2009)<sup>3</sup>.

Για τους πολίτες της ΕΕ, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας είναι εκείνο που συνδέεται στενότερα με την ιθαγένεια της Ένωσης<sup>4</sup>. Συνολικά, το 56 % των Ευρωπαίων πολιτών το θεωρεί ως το πλέον θετικό επίτευγμα της ΕΕ<sup>5</sup>. Επιπλέον, το 67 % των πολιτών της ΕΕ πιστεύει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία συνεπάγεται οικονομικά οφέλη για την οικονομία της χώρας τους<sup>6</sup>.

Ενώ η ελεύθερη κυκλοφορία αποφέρει οφέλη στους Ευρωπαίους και στην οικονομία της ΕΕ στο σύνολό της, μπορεί ταυτόχρονα να δημιουργήσει προκλήσεις για τις τοπικές κοινότητες οι οποίες αντιμετωπίζουν νέες εισροές πληθυσμού. Η οικονομική κρίση επέτεινε μια συζήτηση σε ορισμένα κράτη μέλη σχετικά με τον αντίκτυπο της ελεύθερης κυκλοφορίας στα εθνικά κοινωνικά συστήματα και τις πιέσεις που ασκούνται στις τοπικές υπηρεσίες.

Ταυτόχρονα, όλα τα κράτη μέλη επανέλαβαν την υποστήριξή τους για την ελεύθερη κυκλοφορία και αναγνωρίζουν τα αμοιβαία οφέλη που αποφέρει. Αυτό επιβεβαιώθηκε σε πολλές περιπτώσεις, όπως κατά τη διάρκεια πρόσφατης συζήτησης στο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 8 Οκτωβρίου 2013.

Η παρούσα ανακοίνωση έχει ως στόχο να αποσαφηνίσει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών της ΕΕ, καθώς και τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς που τίθενται από το δίκαιο της ΕΕ, αλλά και να αντιμετωπίσει τις ανησυχίες που εκφράστηκαν από ορισμένα κράτη μέλη. Καθορίζει πέντε δράσεις που θα βοηθήσουν τα κράτη μέλη και τις τοπικές αρχές τους να χρησιμοποιήσουν όλες τις δυνατότητες που παρέχουν η νομοθεσία και τα εργαλεία της ΕΕ. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η πλήρης χρήση των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ.

1.2. Ποιοι είναι οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ;

Στα τέλη του 2012, 14,1 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ διέμεναν σε άλλο κράτος μέλος (2,8 % του συνολικού πληθυσμού). Αυτό το ποσοστό είναι χαμηλότερο από το μερίδιο των υπηκόων τρίτων χωρών (4,0 %). Αρχίζοντας από περίπου 1,6 % του συνολικού πληθυσμού στα τέλη του 2004, το μερίδιο των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ αυξήθηκε σε 2,4 % τέσσερα έτη αργότερα (τέλη του 2008) και στη συνέχεια με πιο αργούς ρυθμούς (σε 2,8 % στα τέλη του 2012<sup>7</sup>), λόγω τόσο της οικονομικής ύφεσης όσο και της σταδιακής μείωσης των δυνατοτήτων κινητικότητας από τα κράτη μέλη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης<sup>8</sup>.

Το κύριο κίνητρο για να κάνουν χρήση της ελεύθερης κυκλοφορίας οι πολίτες της ΕΕ σχετίζεται με την εργασία<sup>9</sup>, ακολουθούμενη από οικογενειακούς λόγους<sup>10</sup>. Στο σύνολο των

<sup>3</sup> Απασχόληση και κοινωνικές εξελίξεις στην Ευρώπη 2011, κινητικότητα των εργαζομένων στο εσωτερικό της ΕΕ και οι επιπτώσεις της διεύρυνσης, σ. 274.

<sup>4</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 365, Φεβρουάριος 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>5</sup> Τακτικό Ευρωβαρόμετρο 79, Μάιος 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>6</sup> Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 365, που αναφέρθηκε ανωτέρω.

<sup>7</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Απασχόλησης, εκτιμήσεις που βασίζονται στις στατιστικές της Eurostat για τη μετανάστευση και στην έρευνα εργατικού δυναμικού της ΕΕ (ΕΕΔ).

<sup>8</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τριμηνιαία επισκόπηση της εργασιακής και κοινωνικής κατάστασης στην ΕΕ, Ιούνιος 2013, σσ. 42-43, με βάση τα στοιχεία της Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ.

<sup>9</sup> ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, κεφάλαιο 4 και σ. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

πολιτών της ΕΕ που διέμεναν σε άλλη χώρα της ΕΕ («μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ») το 2012, πάνω από τα τρία τέταρτα (78 %) ήταν σε ηλικία εργασίας (15-64), σε σύγκριση με περίπου 66 % μεταξύ των υπηκόων της χώρας. Κατά μέσο όρο το ποσοστό απασχόλησης των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ (67,7 %) ήταν υψηλότερο από το ποσοστό των υπηκόων της χώρας (64,6 %).

Οι χωρίς απασχόληση μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ<sup>11</sup> αντιπροσωπεύουν περιορισμένο ποσοστό του συνόλου των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ<sup>12</sup>. Επιπλέον, το 64 % από αυτούς είχε εργαστεί προηγουμένως στη σημερινή χώρα διαμονής τους<sup>13</sup>. Το 79 % ζει σε νοικοκυριό στο οποίο ένα τουλάχιστον μέλος έχει απασχόληση<sup>14</sup>. Το συνολικό ποσοστό αεργίας των μετακινούμενων πολιτών στο εσωτερικό της ΕΕ μειώθηκε μεταξύ 2005 και 2012<sup>15</sup>.

### 1.3. Η επίπτωση των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών υποδοχής

Κατά μέσο όρο, οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ είναι πιθανότερο να έχουν απασχόληση σε σχέση με τους υπηκόους της χώρας υποδοχής<sup>16</sup>. Βοηθούν την οικονομία της χώρας υποδοχής να λειτουργεί καλύτερα, διότι συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των ελλείψεων σε δεξιότητες και των στενώσεων στην αγορά εργασίας<sup>17</sup>. Στα περισσότερα κράτη μέλη, οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ είναι καθαροί συνεισφέροντες του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας της χώρας υποδοχής — πληρώνουν περισσότερα σε φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης από όσα λαμβάνουν ως παροχές. Οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ τείνουν επίσης να είναι καθαροί συνεισφέροντες στις δαπάνες των δημόσιων υπηρεσιών που χρησιμοποιούν στο κράτος μέλος υποδοχής<sup>18</sup>. Επομένως, είναι απίθανο να αποτελούν βάρος για τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών υποδοχής. Αυτό επιβεβαιώνεται από πρόσφατες ανεξάρτητες μελέτες<sup>19</sup>. Επιρρωνύεται επίσης από πρόσφατα στοιχεία που έχουν υποβάλει τα

<sup>10</sup> Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ, 2008, ενότητα σχετικά με την κατάσταση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, διαδικτυακός πίνακας: Ifso\_08cobr.

<sup>11</sup> Πρόκειται κατά κανόνα για σπουδαστές, συνταξιούχους, άτομα που αναζητούν εργασία και άεργα μέλη της οικογένειας.

<sup>12</sup> Έκθεση ICF GHK Milieu που προαναφέρθηκε, κεφάλαιο 3, σ. 16, με βάση τα στοιχεία της Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ.

<sup>13</sup> Έκθεση ICF GHK Milieu που προαναφέρθηκε, κεφάλαιο 3, σ. 25, με βάση τα στοιχεία της Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ.

<sup>14</sup> Έκθεση ICF GHK Milieu που προαναφέρθηκε, σ. 24, με βάση τα στοιχεία της Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ.

<sup>15</sup> Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ. Το μερίδιο των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ (ηλικίας 15 ετών και άνω) οι οποίοι είναι οικονομικά ανενεργοί μειώθηκε από 34,1 % το 2005 σε 30,7 % το 2012 (Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ).

<sup>16</sup> Eurostat, ΕΕΔ-ΕΕ.

<sup>17</sup> Απασχόληση και κοινωνικές εξελίξεις στην Ευρώπη 2011, κινητικότητα των εργαζομένων στο εσωτερικό της ΕΕ και οι επιπτώσεις της διεύρυνσης, σσ. 268-276.

<sup>18</sup> Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>. ΟΟΣΑ, *Fiscal Impact of Migration*, στο OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

<sup>19</sup> ΟΟΣΑ, *Fiscal Impact of Migration*, στο OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>. Έκθεση ICF GHK Milieu που προαναφέρθηκε. Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>. CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (κεφάλαια 1 και 7). *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (eds.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010. Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_23\\_13.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf).

κράτη μέλη στην Επιτροπή, σύμφωνα με τα οποία οι πολίτες της ΕΕ δεν χρησιμοποιούν τις κοινωνικές παροχές με μεγαλύτερη ένταση από ό,τι οι υπήκοοι της χώρας υποδοχής<sup>20, 21</sup>.

Η έρευνα της ΕΕ για το εισόδημα και τις συνθήκες διαβίωσης επιβεβαιώνει επίσης ότι, στις περισσότερες χώρες, οι πολίτες της ΕΕ είναι εξίσου ή λιγότερο πιθανό από τους υπηκόους της χώρας να είναι αποδέκτες κοινωνικών παροχών.

Λόγω της ηλικίας και του καθεστώτος απασχόλησης, οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ, όταν λαμβάνουν κοινωνικές παροχές, είναι κατά κανόνα πιθανότερο να λαμβάνουν παροχές ανεργίας, στέγασης και οικογενειακές παροχές και όχι παροχές γήρατος, ασθένειας ή αναπηρίας. Και όμως, αντιπροσωπεύουν μικρό μόνο ποσοστό αυτών που λαμβάνουν παροχές του είδους αυτού, αντίστοιχο με το σχετικά χαμηλό μερίδιό τους στο σύνολο του πληθυσμού στα περισσότερα κράτη μέλη.

Επιπλέον, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ αντιπροσωπεύουν πολύ μικρό μερίδιο των αποδεκτών ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών, οι οποίες είναι παροχές που συνδυάζουν χαρακτηριστικά κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας ταυτόχρονα: λιγότερο από το 1 % του συνόλου των δικαιούχων (που είναι πολίτες της ΕΕ) σε έξι χώρες (Αυστρία, Βουλγαρία, Εσθονία, Ελλάδα, Μάλτα και Πορτογαλία)· μεταξύ 1 % και 5 % σε πέντε άλλες χώρες (Γερμανία, Φινλανδία, Γαλλία, Κάτω Χώρες και Σουηδία) και άνω του 5 % στο Βέλγιο και την Ιρλανδία (αν και τα στοιχεία για την Ιρλανδία είναι εκτιμήσεις που βασίζονται στις αιτήσεις)<sup>22</sup>.

Πρόσφατες μελέτες<sup>23</sup> καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει στατιστική σχέση μεταξύ της γενναιοδωρίας των συστημάτων πρόνοιας και των εισροών μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ.

---

<sup>20</sup> Αποδεικτικά στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από τη Διοικητική Επιτροπή για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης προβάλλουν τις πραγματικές και νομικές δυσκολίες κατά την εφαρμογή των συντονιστικών διατάξεων και τη χορήγηση παροχών με βάση τη διαμονή που χρηματοδοτούνται από φόρους στα μη ενεργά πρόσωπα. Ωστόσο, δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για εκτεταμένες απάτες.

<sup>21</sup> Βλ. στατιστικό παράρτημα, διάγραμμα 2. Μετά από αίτηση του Συμβουλίου, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη, τον Ιούνιο 2013, να παράσχουν, μεταξύ άλλων, πληροφορίες σχετικά με τους μετακινούμενους πολίτες της ΕΕ που έχουν ζητήσει ή λάβει κοινωνικές παροχές. Από τα 21 κράτη μέλη που απάντησαν, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Κροατία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν ήταν σε θέση να παράσχουν σχετικά στοιχεία. Η Λιθουανία υπέβαλε στοιχεία για την εξαγωγή παροχών κοινωνικής ασφάλισης. Τα στοιχεία από τα υπόλοιπα 13 κράτη μέλη αφορούν διαφορετικές παροχές και δεν είναι συγκρίσιμα· ως εκ τούτου, παρουσιάζονται με ειδική κατά χώρα γραφική παράσταση τύπου δακτυλίου (doughnut).

<sup>22</sup> Έκθεση ICF GHK Milieu που προαναφέρθηκε, κεφάλαιο 5, σ. 84.

<sup>23</sup> Βλ. για παράδειγμα την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας στην έκθεση ICF-GHK Milieu και στο CEPS, *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

## 2. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των πολιτών της ΕΕ βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και τα δικαιώματα επί των παροχών κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης ισχύουν υπό τις προϋποθέσεις της ενωσιακής νομοθεσίας, αν και τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν πιο ευνοϊκές προϋποθέσεις. Η ενωσιακή νομοθεσία αποσκοπεί στη διευκόλυνση της διασυνοριακής κινητικότητας προς αμοιβαίο όφελος τόσο των ατόμων που μετακινούνται όσο και εκείνων που παραμένουν.

Οι προϋποθέσεις και οι περιορισμοί του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο εσωτερικό της ΕΕ καθορίζονται στην οδηγία 2004/38/ΕΚ («η οδηγία»)<sup>24</sup>. Τα ειδικά δικαιώματα των εργαζομένων καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 492/2011<sup>25</sup>. Τα δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ σε επίπεδο ΕΕ διέπονται από τους κανονισμούς (ΕΕ) αριθ. 883/2004 και 987/2009 («οι κανονισμοί»)<sup>26, 27</sup>.

### 2.1. Ποιος έχει δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας;

Για τους πρώτους τρεις μήνες, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει δικαίωμα να διαμένει στο έδαφος μιας άλλης χώρας της ΕΕ χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου<sup>28</sup>.

Μετά τους πρώτους τρεις μήνες, οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, ανάλογα με το καθεστώς τους στη χώρα υποδοχής, για να έχουν δικαίωμα διαμονής. Οι σπουδαστές και άλλα οικονομικώς μη ενεργά πρόσωπα, όπως οι συνταξιούχοι, και οι οικογένειές τους έχουν δικαίωμα διαμονής για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, μόνον εάν έχουν πλήρη υγειονομική ασφάλιση και επαρκείς πόρους για τους ίδιους και την οικογένειά τους, ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Τα άτομα που αναζητούν εργασία μπορούν να διαμένουν για διάστημα έως έξι μηνών χωρίς όρους, και ενδεχομένως περισσότερο εάν αποδεικνύουν ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν<sup>29</sup>.

Μετά την πάροδο πενταετίας, οι πολίτες της ΕΕ και τα μέλη της οικογένειάς τους αποκτούν δικαίωμα μόνιμης διαμονής<sup>30</sup>.

### 2.2. Ποιος δικαιούται παροχές κοινωνικής πρόνοιας;

<sup>24</sup> Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σ. 77.

<sup>25</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης, ΕΕ L 141 της 27.5.2011, σ. 1.

<sup>26</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΕ L 166 της 30.4.2004, σ. 1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΕ L 284 της 30.10.2009, σ. 1.

<sup>27</sup> Οι ειδικές διατάξεις για τα δικαιώματα των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης καλύπτονται από την οδηγία 2011/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2011, περί εφαρμογής των δικαιωμάτων των ασθενών στο πλαίσιο της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης, ΕΕ L 88 της 4.4.2011, σ. 1.

<sup>28</sup> Άρθρο 6 της οδηγίας.

<sup>29</sup> Αιτιολογική σκέψη 9, καθώς και άρθρο 7 και άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο β) της οδηγίας.

<sup>30</sup> Άρθρο 16 της οδηγίας.

Οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας είναι συνήθως παροχές που χορηγεί ένα κράτος μέλος σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες.

Οι μετακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ και τα μέλη των οικογενειών τους δικαιούνται τις ίδιες παροχές κοινωνικής πρόνοιας με τους ημεδαπούς από την αρχή της παραμονής τους<sup>31</sup>. Οι λοιποί πολίτες της ΕΕ που διαμένουν νόμιμα σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ πρέπει επίσης να τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς<sup>32</sup>, αλλά έχουν προβλεφθεί εγγυήσεις για να προστατεύονται τα κράτη μέλη υποδοχής από υπέρμετρες οικονομικές επιβαρύνσεις.

Κατά τους πρώτους τρεις μήνες διαμονής το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο από το δίκαιο της ΕΕ να χορηγεί παροχές κοινωνικής πρόνοιας στους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες της ΕΕ. Ούτε είναι υποχρεωμένο να χορηγεί παροχές κοινωνικής πρόνοιας σε άτομα που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά<sup>33</sup>.

Για το επόμενο χρονικό διάστημα διαμονής, μέχρι τη συμπλήρωση της πενταετίας, οι πολίτες της ΕΕ δεν είναι πιθανό στην πράξη να είναι επιλέξιμοι για παροχές κοινωνικής πρόνοιας, δεδομένου ότι για να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής χρειάζεται να αποδείξουν στις εθνικές αρχές ότι έχουν επαρκείς πόρους, που είναι ενδεικτικά ίσοι ή υψηλότεροι από το όριο εισοδήματος κάτω του οποίου χορηγούνται οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας<sup>34</sup>.

Εάν, ωστόσο, μη ενεργοί πολίτες της ΕΕ ζητήσουν παροχή κοινωνικής πρόνοιας, για παράδειγμα όταν η οικονομική τους κατάσταση μεταβληθεί με την πάροδο του χρόνου, η αίτησή τους πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του δικαιώματός τους για ίση μεταχείριση. Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, η υποβολή αίτησης για παροχές κοινωνικής πρόνοιας μπορεί να προκαλέσει εύλογη αμφιβολία στις εθνικές αρχές, ότι το άτομο αυτό μπορεί να έχει καταστεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας<sup>35</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη χορήγηση παροχής κοινωνικής πρόνοιας ή ειδικής μη ανταποδοτικής παροχής<sup>36</sup> σε πολίτη της ΕΕ από άλλο κράτος μέλος, από το αν ο εν λόγω πολίτης πληροί τις προϋποθέσεις για την απόκτηση νόμιμου δικαιώματος διαμονής για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών<sup>37</sup>. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν αυτομάτως τη χορήγηση αυτών των παροχών σε οικονομικά μη ενεργούς πολίτες της ΕΕ ούτε μπορούν αυτομάτως να θεωρήσουν ότι όσοι υποβάλλουν αίτηση για τις παροχές αυτές δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους και, ως εκ τούτου, δεν έχουν δικαίωμα διαμονής<sup>38</sup>. Οι αρχές πρέπει να αξιολογούν την ατομική κατάσταση, λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά παραγόντων, όπως το ποσό, τη διάρκεια, την προσωρινή φύση της δυσκολίας ή τη συνολική έκταση της επιβάρυνσης που θα προκαλούσε η χορήγηση στο εθνικό σύστημα πρόνοιας<sup>39</sup>. Εάν, σε αυτή τη βάση, οι αρχές καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι τα πρόσωπα

<sup>31</sup> Άρθρο 7 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 492/2011, που προαναφέρθηκε.

<sup>32</sup> Άρθρο 24 της οδηγίας.

<sup>33</sup> Παροχές οικονομικής φύσεως οι οποίες, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό τους κατά την εθνική νομοθεσία, προορίζονται να διευκολύνουν την πρόσβαση στην απασχόληση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής, δεν μπορούν να θεωρούνται «παροχές κοινωνικής πρόνοιας» υπό την έννοια του άρθρου 24 παράγραφος 2 της οδηγίας: συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-22/08 και C-23/08 *Vatsouras and Koupatantze*, σκέψη 45.

<sup>34</sup> Άρθρο 8 παράγραφος 4 της οδηγίας.

<sup>35</sup> Άρθρο 14 παράγραφος 2 της οδηγίας.

<sup>36</sup> Καλυπτόμενης από τον κανονισμό 883/2004, βλ. κεφάλαιο 1.3 ανωτέρω· υπόθεση C-140/12 *Brey*.

<sup>37</sup> Υπόθεση C-140/12, *Brey*, σκέψεις 38 και 42.

<sup>38</sup> Άρθρο 14 παράγραφος 3 της οδηγίας.

<sup>39</sup> Άρθρο 15 της οδηγίας και υπόθεση C-140/12 *Brey*, σκέψη 72.

αυτά έχουν καταστεί υπέρμετρο βάρος, μπορούν να τερματίσουν το δικαίωμα διαμονής τους<sup>40</sup>.

Μετά από πέντε έτη νόμιμης διαμονής, οι πολίτες της ΕΕ έχουν δικαίωμα παροχών κοινωνικής πρόνοιας όπως και οι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής.

### 2.3. Ποιος δικαιούται παροχές κοινωνικής ασφάλισης;

Οι κανονισμοί εξασφαλίζουν ότι οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ δεν χάνουν κεκτημένα δικαιώματα όταν μετακινούνται στο εσωτερικό της ΕΕ. Στις τυπικές παροχές κοινωνικής ασφάλισης περιλαμβάνονται η σύνταξη γήρατος, η σύνταξη επιζώντος, οι παροχές αναπηρίας, οι παροχές ασθένειας, το επίδομα τοκετού, τα επιδόματα ανεργίας, τα οικογενειακά επιδόματα ή η υγειονομική περίθαλψη.

Οι εργαζόμενοι —μισθωτοί ή αυτοαπασχολούμενοι— και τα μέλη της οικογένειάς τους καλύπτονται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας υποδοχής με τους ίδιους όρους που ισχύουν και για τους ημεδαπούς, διότι συνεισφέρουν, όπως όλοι οι άλλοι ημεδαποί εργαζόμενοι, με τις εισφορές και τους φόρους που καταβάλλουν στα δημόσια ταμεία από τα οποία χρηματοδοτούνται οι παροχές.

Ωστόσο, δεν υπάρχει ενωσιακή εναρμόνιση σε αυτόν τον τομέα. Η νομοθεσία της χώρας υποδοχής καθορίζει ποιες παροχές προβλέπονται, υπό ποιες προϋποθέσεις παρέχονται και για πόσο χρονικό διάστημα, καθώς και τα ποσά που καταβάλλονται. Επομένως, το δικαίωμα στις παροχές διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Η κάλυψη κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να εξασφαλίζεται από τη χώρα απασχόλησης και, για τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες της ΕΕ, από τη χώρα διαμονής.

Μπορεί να υπάρχει μόνο ένας τόπος κατοικίας κατά την έννοια των διατάξεων συντονισμού και αυτός αντιστοιχεί στο κέντρο των συμφερόντων του ενδιαφερομένου (κράτος μέλος της «συνήθους διαμονής»). Τα οικονομικά μη ενεργά άτομα μπορούν να λάβουν παροχές κοινωνικής ασφάλισης μόνον αφού υποβληθούν σε αυστηρό έλεγχο της συνήθους διαμονής, αποδεικνύοντας ότι έχουν πραγματικό δεσμό με το εν λόγω κράτος μέλος. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει συνολική αξιολόγηση της ατομικής κατάστασης του αιτούντος σύμφωνα με αυστηρά κριτήρια (διάρκεια παραμονής, κίνητρο, οικογενειακή κατάσταση και πρόθεση)<sup>41</sup>. Τα άτομα που μετακινούνται προσωρινά σε άλλη χώρα και διατηρούν την προηγούμενη κατοικία τους στη χώρα καταγωγής τους, συνήθως δεν αλλάζουν τη συνήθη διαμονή τους.

### 3. Προϋποθέσεις και περιορισμοί βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ

Η νομοθεσία της ΕΕ περιλαμβάνει μια σειρά ισχυρών εγγυήσεων που βοηθούν τα κράτη μέλη να καταπολεμήσουν τις καταχρήσεις και τις απάτες. Εναπόκειται στα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν πλήρως αυτές τις εγγυήσεις. Η Επιτροπή στηρίζει τις προσπάθειές τους.

#### 3.1. Καταπολέμηση των καταχρήσεων και της απάτης στο πλαίσιο της οδηγίας

Για τους σκοπούς της οδηγίας, ως κατάχρηση και απάτη μπορούν να οριστούν<sup>42</sup> τα εξής:

- *Απάτη*: εσκεμμένη εξαπάτηση ή τέχνασμα που επιχειρείται για την απόκτηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής βάσει του ενωσιακού δικαίου. Κοινές περιπτώσεις είναι η πλαστογράφηση εγγράφων ταυτότητας ή διαμονής ή η εσφαλμένη παράσταση πραγματικού γεγονότος το οποίο αφορά τις προϋποθέσεις

<sup>40</sup> Άρθρο 14 παράγραφος 1 της οδηγίας.

<sup>41</sup> Βλ. υποθέσεις C-76/76, *Di Paolo*, C-102/91 *Knoch* και C-90/97 *Swaddling*.

<sup>42</sup> COM(2009) 313, τμήμα 4.1.



που απαιτούνται για το δικαίωμα διαμονής, όπως ψευδείς ισχυρισμοί ότι ο ενδιαφερόμενος κατέχει επαρκείς πόρους ή είναι αυτοαπασχολούμενος.

- *Κατάχρηση*: η τεχνητή συμπεριφορά που έχει ως μόνο στόχο την απόκτηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής βάσει του ενωσιακού δικαίου, και η οποία παρόλο που τυπικά τηρεί τις προϋποθέσεις που θεσπίζονται από ενωσιακούς κανόνες, δεν συμμορφώνεται προς τον σκοπό των κανόνων αυτών.

Τυπικά παραδείγματα κατάχρησης είναι οι εικονικοί γάμοι. Τα στοιχεία που υπέβαλαν τα κράτη μέλη για τους διαπιστωμένους εικονικούς γάμους<sup>43</sup> καταδεικνύουν ότι το εν λόγω φαινόμενο υφίσταται μεν, αλλά η έκτασή του διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Παρά τους μικρούς αριθμούς, η εμπλοκή του οργανωμένου εγκλήματος αποτελεί ανησυχητικό παράγοντα. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή<sup>44</sup>, ορισμένα δίκτυα οργανωμένου εγκλήματος κανονίζουν εικονικούς γάμους μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ, για να αποκτήσουν δικαίωμα εισόδου και νόμιμης παραμονής στην ΕΕ. Στον τομέα αυτό, η Ευρωπαϊκή και η Eurojust μπορούν να προσφέρουν βοήθεια και υποστήριξη στις εθνικές αρχές, ιδίως σε περιπτώσεις που συνδέονται με την εμπορία ανθρώπων.

### 3.2. Περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει της οδηγίας για λόγους δημόσιας τάξης

Οι κανόνες της ΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία επιτρέπουν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα για την καταπολέμηση των καταχρήσεων και της απάτης, περιορίζοντας τα δικαιώματα που παρέχονται από την οδηγία, ιδίως με την άρνηση ή τον τερματισμό των εν λόγω δικαιωμάτων.

Κάθε μέτρο που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον εάν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή<sup>45</sup>, η οποία βασίζεται άμεσα στη

<sup>43</sup> Μετά από αίτηση του Συμβουλίου, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να παράσχουν πληροφορίες σχετικά με την κατάχρηση της ελεύθερης κυκλοφορίας μέσω εικονικών γάμων. 12 κράτη μέλη υπέβαλαν στατιστικά στοιχεία για τις **διαπιστωμένες** περιπτώσεις. Κατά την περίοδο 2010-2012, η Κύπρος κατέγραψε 174 γάμους του είδους αυτού και η Πορτογαλία 144· κατά την ίδια περίοδο, η Πολωνία απέρριψε 2 (επί συνόλου 391) αιτήσεις για δελτία διαμονής για τους λόγους αυτούς· η Τσεχική Δημοκρατία κατέγραψε 51 τέτοιους γάμους το 2012 και 22 μεταξύ Ιανουαρίου και Ιουλίου 2013· το 2012, η Δανία διαπίστωσε 8 εικονικούς γάμους και η Φινλανδία απέρριψε 10 (επί συνόλου 650) αιτήσεις θεώρησης εισόδου για τους λόγους αυτούς· κατά την περίοδο 2012-2013 η Σουηδία αρνήθηκε το δικαίωμα διαμονής σε 30 περιπτώσεις, για λόγους που σχετίζονται με εικονικούς γάμους και απάτη περί τα έγγραφα (επί 26 546 αιτήσεων διαμονής)· οι Κάτω Χώρες είχαν διαπιστώσει 368 εικονικούς γάμους (επί 550 γάμων που αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας σε τρία πιλοτικά έργα) από το 2007· η Ιρλανδία κατέγραψε 9 εικονικούς γάμους το 2010· μεταξύ Μαΐου και Οκτωβρίου 2011, το Ηνωμένο Βασίλειο απέρριψε, με βάση αμφιβολίες σχετικά με τη γνησιότητα των γάμων, 176 αιτήσεις για τη χορήγηση αδειών μέλους οικογένειας πολίτη κράτους του ΕΟΧ (επί 256 περιπτώσεων όπου υπήρξε υπόνοια κατάχρησης και οι οποίες αντιπροσωπεύουν περίπου το 2 % των αιτήσεων που ελήφθησαν κατά την περίοδο αυτή)· τέλος, η Εσθονία και η Ρουμανία δήλωσαν ότι δεν είχαν διαπιστώσει καμία περίπτωση εικονικού γάμου κατά την περίοδο Ιανουαρίου 2011 — Ιουλίου 2013 και κατά το διάστημα μετά τον Ιανουάριο 2007 αντιστοίχως. Σε δύο περιπτώσεις, υποβλήθηκαν στοιχεία σχετικά με **ύποπτες** περιπτώσεις εικονικών γάμων: Ηνωμένο Βασίλειο: αναφορές ληξιαρχείων για 934 (2010), 1 741 (2011) και 1 891 (2012) ύποπτες περιπτώσεις. Γερμανία: αναφορές επί του παρόντος για 250 ύποπτες περιπτώσεις σε όλα τα ομόσπονδα κράτη: 167 (Εσση), 43 (Βερολίνο) και 71 (Μόναχο) ύποπτες περιπτώσεις το 2012.

<sup>44</sup> *Αξιολόγηση απειλών όσον αφορά το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην ΕΕ 2013*, τμήμα 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>: *Αξιολόγηση απειλών όσον αφορά το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην ΕΕ 2011*, κεφάλαιο για την υποβοηθούμενη λαθρομετανάστευση, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

<sup>45</sup> Υποθέσεις C-55/94, *Gebhard*, σκέψη 37, και C-100/01 *Olazabal*, σκέψη 43.

Συνθήκη, ισχύει για όλες τις θεμελιώδεις ελευθερίες και κατά συνέπεια αντανακλάται στην οδηγία<sup>46</sup>. Περιορισμοί για σκοπούς γενικής πρόληψης, όπως απελάσεις και απαγορεύσεις επανεισόδου για όλα τα πρόσωπα σε μια δεδομένη κατάσταση χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η αναλογικότητα, οι ατομικές περιστάσεις και η βαρύτητα του αδικήματος, δεν πρέπει να επιβάλλονται ποτέ.

Η μορφή την οποία μπορούν να λάβουν οι περιορισμοί αυτοί εξαρτάται από κάθε κράτος μέλος, αλλά συνήθως περιλαμβάνει:

- Αρνηση εισόδου ή απέλαση προσώπου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.

Οι έννοιες της «δημόσιας τάξης» και της «δημόσιας ασφάλειας» ορίζονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις εθνικές ανάγκες. Ωστόσο, οι έννοιες αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά<sup>47</sup> και προϋποθέτουν πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας<sup>48</sup>. Σε εξαιρετικές περιστάσεις, τα επαναλαμβανόμενα αδικήματα ήσσονος σημασίας μπορεί να συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, παρά το γεγονός ότι κάθε έγκλημα/αδίκημα, από μόνο του, δεν είναι ικανό να θεμελιώσει αρκούντως σοβαρή απειλή. Ωστόσο, η απλή ύπαρξη πολλαπλών καταδικών δεν αρκεί από μόνη της για να αποτελέσει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη. Οι εθνικές αρχές πρέπει να αποδείξουν ότι η προσωπική συμπεριφορά του ατόμου συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη<sup>49</sup>. Επιπλέον, συμπεριφορά την οποία αποδέχεται ένα κράτος μέλος όταν εκπορεύεται από δικούς του υπηκόους δεν μπορεί να οδηγήσει σε περιοριστικά μέτρα<sup>50</sup>. Τα περιοριστικά μέτρα δεν μπορούν να λαμβάνονται για λόγους γενικής πρόληψης<sup>51</sup> ή για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών<sup>52</sup>.

- Απαγορεύσεις επανεισόδου<sup>53</sup> μπορούν να επιβληθούν σε συνδυασμό με απόφαση απέλασης μόνο σε σοβαρές περιπτώσεις, όταν αποδεικνύεται ότι ο δράστης είναι πιθανόν να εξακολουθήσει να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη στο μέλλον. Δεν μπορούν να ακολουθούν αυτομάτως μια ποινική καταδίκη<sup>54</sup>.

Τα πρόσωπα στα οποία έχει επιβληθεί απαγόρευση επανεισόδου μπορούν να υποβάλουν αίτηση για να αρθεί μετά από εύλογη προθεσμία<sup>55</sup>.

Στις περιπτώσεις όπου το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ασκείται καταχρηστικά ή έχει αποκτηθεί δολίως, από τη βαρύτητα του αδικήματος θα εξαρτάται εάν τα συγκεκριμένα

<sup>46</sup> Αιτιολογική σκέψη 16 και άρθρα 15 παράγραφος 1, 15 παράγραφος 3 και 27 παράγραφος 2.

<sup>47</sup> Υποθέσεις 41/74, *Van Duyn*, σκέψη 18, C-348/09, *P. I.*, σκέψη 23, και C-434/10 *Aladzhev*, σκέψη 34.

<sup>48</sup> Άρθρο 27 παράγραφος 1 της οδηγίας και υποθέσεις 30/77, *Bouchereau*, σκέψη 35, και C-348/09 *P. I.*, σκέψη 34.

<sup>49</sup> Υπόθεση C-349/06, *Polat*, σκέψη 39. Ανακοίνωση σχετικά με κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/EK, COM(2009) 313, τέλος του τμήματος 3.2.

<sup>50</sup> Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115/81 και 116/81, *Adoui και Cornouaille*, σκέψη 8, και υπόθεση C-268/99 *Jany*, σκέψη 61.

<sup>51</sup> Αντανακλάται στο άρθρο 28 παράγραφος 1 της οδηγίας και στην υπόθεση 67/74 *Bonsignore*, σκέψη 6.

<sup>52</sup> Υποθέσεις C-434/10 *Aladzhev*, σκέψεις 29 και 30) και C-249/11 *Byankov*, σκέψεις 35 και 36.

<sup>53</sup> Στην παρούσα ανακοίνωση, ο όρος «απαγόρευση επανεισόδου» αναφέρεται στις «διαταγές απαγόρευσης εισόδου» βάσει του άρθρου 32 της οδηγίας.

<sup>54</sup> Υπόθεση C-348/96, *Calfa*, σκέψεις 27 και 28.

<sup>55</sup> Άρθρο 32 παράγραφος 1 της οδηγίας και συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115/81 και 116/81 *Adoui και Cornouaille*, σκέψη 12.

πρόσωπα μπορούν να θεωρηθούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, η οποία μπορεί να δικαιολογήσει απέλαση και, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαγόρευση επανεισόδου.

### 3.3. Καταπολέμηση της απάτης και του σφάλματος στον τομέα του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης

Για τους σκοπούς του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης, η απάτη και το σφάλμα ορίζονται ως εξής.

- *Απάτη στον τομέα των κοινωνικών ασφαλίσεων*: πράξη ή παράλειψη με σκοπό την απόκτηση ή την απολαβή κοινωνικής παροχής ή την αποφυγή της υποχρέωσης πληρωμής κοινωνικών εισφορών, κατά παράβαση της νομοθεσίας κράτους μέλους<sup>56</sup>.
- *Σφάλμα*: ακούσιο λάθος ή παράλειψη από υπαλλήλους ή πολίτες<sup>57</sup>.

Η Επιτροπή υποστηρίζει τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να καταπολεμήσουν την απάτη και το σφάλμα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Ένα καλά οργανωμένο σύστημα για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών λειτουργεί στο πλαίσιο της Διοικητικής Επιτροπής για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη έχουν δημιουργήσει ένα δίκτυο σημείων επαφής για τη βελτίωση της συνεργασίας τους και την υποβολή ετήσιων εκθέσεων σχετικά με τις περιπτώσεις απάτης και σφαλμάτων.

Η απάτη στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης είναι επίσης δυνατόν να επισύρει κυρώσεις — ποινικές ή διοικητικές — εντός των νομικών συστημάτων των κρατών μελών. Η απάτη σε βάρος της κοινωνικής ασφάλισης δεν αποτελεί καθαυτή κατάχρηση ή απάτη σε βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά την έννοια του άρθρου 35 της οδηγίας. Ωστόσο, όταν ένας νομίμως διαμένων μετακινούμενος πολίτης της ΕΕ λαμβάνει με δόλιο τρόπο παροχές με βάση ψευδείς δηλώσεις, είναι δυνατή η απέλαση και η επιβολή απαγόρευσης επανεισόδου βάσει των γενικών κανόνων της οδηγίας, εάν ο πολίτης της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί σοβαρή απειλή κατά της δημόσιας τάξης, σύμφωνα με την προαναφερθείσα αρχή της αναλογικότητας.

## 4. Κοινωνική ένταξη

Ορισμένα κράτη μέλη αναφέρουν καταστάσεις που αποτελούν πρόκληση, σε ορισμένες από τις πόλεις τους. Ειδικότερα, έστω και αν αφορά μόνο μια μειονότητα μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ, οι χαμηλές προοπτικές απασχόλησης και άλλες δύσκολες καταστάσεις μπορούν να ασκήσουν ιδιαίτερες πιέσεις σε ήδη μειονεκτικές περιοχές, ιδίως στις τοπικές υπηρεσίες, όπως η εκπαίδευση, η υγειονομική περίθαλψη και η στέγαση. Η ύπαρξη αστέγων αναφέρεται ως ένα διαρκώς διογκούμενο φαινόμενο, το οποίο, παρά το γεγονός ότι είναι μικρό σε απόλυτους αριθμούς, είναι ανησυχητικό και αποτελεί σημαντική έκφραση του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Μέρος Α τμήμα 2 στοιχείο α) του ψηφίσματος του Συμβουλίου της 22ας Απριλίου 1999, ΕΕ C 125 της 6.5.1999, σ. 1.

<sup>57</sup> Απόφαση αριθ. Η5, της Διοικητικής Επιτροπής για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, της 18ης Μαρτίου 2010, σχετικά με τη συνεργασία για την καταπολέμηση της απάτης και του σφάλματος στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Συμβουλίου και κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΕ L 149 της 8.6.2010, σ. 5.

<sup>58</sup> Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής *Αντιμετώπιση του προβλήματος των άστεγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, SWD (2013) 42 final, το οποίο συνοδεύει την ανακοίνωση της Επιτροπής, της 20ής Φεβρουαρίου 2013, *Στοχεύοντας στις κοινωνικές επενδύσεις για την ανάπτυξη και τη συνοχή — συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (2014-2020)*, COM(2013) 83 final.

Οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης εστιάζουν στα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι πολίτες στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν πρόσβαση σε εκπαίδευση, υπηρεσίες απασχόλησης, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, καθώς και οικογενειακά και παιδικά επιδόματα. Η Επιτροπή εξακολουθεί να υποστηρίζει τα κράτη μέλη στην εφαρμογή ολοκληρωμένων στρατηγικών ενεργητικής ένταξης<sup>59</sup>, που μπορούν να διαδραματίσουν θετικό ρόλο στην ένταξη των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ στην κοινωνία υποδοχής.

Η χρηματοδότηση της ΕΕ για την κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στο να συμβάλει σε αυτό το πλαίσιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τα κράτη μέλη κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων τους για τη στήριξη των τοπικών αρχών που αντιμετωπίζουν την πρόκληση των περιθωριοποιημένων πολιτών στο έδαφός τους, είτε είναι ημεδαποί είτε πολίτες που εισέρχονται από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. 12,9 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό του ΕΚΤ διατίθενται για την κοινωνική ένταξη κατά την περίοδο 2007-2013. Οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ μπορούν επίσης να επωφεληθούν από άλλες δράσεις του ΕΚΤ, όπως η δια βίου μάθηση, η βοήθεια για την πρόσβαση στην απασχόληση και η ενίσχυση των ικανοτήτων των ενδιαφερομένων. Συνολικά 17,8 δισεκατομμύρια ευρώ είναι διαθέσιμα κατά την περίοδο 2007-2013 για κοινωνικές υποδομές από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο στηρίζει τη στέγαση και τις επενδύσεις στην εκπαίδευση, την υγεία και την παιδική μέριμνα. Τα κράτη μέλη καλούνται να χρησιμοποιήσουν τις δυνατότητες που προσφέρονται από το ΕΚΤ και το ΕΤΠΑ, για να συνεχίσουν να στηρίζουν τις δραστηριότητες κοινωνικής ένταξης κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

Η Επιτροπή έχει προτείνει τη δημιουργία Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ) για την περίοδο 2014-2020. Σκοπός του Ταμείου είναι να ανακουφίσει τις χειρότερες μορφές φτώχειας, παρέχοντας μη οικονομική βοήθεια στους απόρους, για την αντιμετώπιση της στέρησης τροφής, των συνεπειών της έλλειψης στέγης και της υλικής στέρησης των παιδιών.

## 5. Πέντε δράσεις

Για να βοηθήσει τις εθνικές και τοπικές αρχές να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και να χρησιμοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους επιτόπου, η Επιτροπή παρουσιάζει πέντε συγκεκριμένες δράσεις που υλοποιούνται από κοινού με τα κράτη μέλη:

### **1. Παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη για την καταπολέμηση των εικονικών γάμων**

*Η Επιτροπή θα βοηθήσει τις αρχές να εφαρμόσουν τους κανόνες της ΕΕ που τους επιτρέπουν να καταπολεμήσουν τις δυνητικές καταχρήσεις του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας με τη σύνταξη εγχειριδίου για την πάταξη των εικονικών γάμων.*

Το εγχειρίδιο αυτό, το οποίο βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας με τα κράτη μέλη, θα παρέχει στις εθνικές αρχές μεγαλύτερη σαφήνεια σχετικά με το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να δραστηριοποιούνται κατά την εξέταση ύποπτων περιπτώσεων και τη λήψη απόφασης για την ανάκληση ή άρνηση δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας για λόγους τέλεσης εικονικού γάμου. Αυτό θα τις βοηθήσει να αντιμετωπίζουν τις περιπτώσεις

<sup>59</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με σύσταση για την ενεργητική ένταξη των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας ατόμων, COM(2008) 639 τελικό· Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 20ής Φεβρουαρίου 2013, *Στοχεύοντας στις κοινωνικές επενδύσεις για την ανάπτυξη και τη συνοχή — συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (2014-2020)*, που προαναφέρθηκε· Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5ης Απριλίου 2011 - *Πλαίσιο της ΕΕ για εθνικές στρατηγικές ένταξης των Ρομά μέχρι το 2020*, COM(2011) 173 τελικό.

κατάχρησης, χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η επίτευξη του θεμελιώδους στόχου της διασφάλισης και διευκόλυνσης της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους που χρησιμοποιούν καλόπιστα τη νομοθεσία της ΕΕ.

## **2. Παροχή βοήθειας στις αρχές για την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης**

*Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη για να βελτιώσει την εφαρμογή των κανόνων συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης. Στο πλαίσιο αυτό, βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας ένας πρακτικός οδηγός για την αποσαφήνιση του «ελέγχου της συνήθους διαμονής» που χρησιμοποιείται στους κανόνες κοινωνικής ασφάλισης της ΕΕ.*

Η στενότερη και αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης αποτελεί βασικό παράγοντα που δίνει τη δυνατότητα στα άτομα να ασκούν τα δικαιώματά τους το συντομότερο δυνατόν, υπό βέλτιστες συνθήκες, αλλά και αποτρέπει την καταβολή αχρεώστητων ποσών και τις αδικαιολόγητες αξιώσεις. Οι αρχές και οι φορείς που εκπροσωπούνται στη Διοικητική Επιτροπή συνεργάζονται για να εξασφαλίσουν ομοιομορφία, αποτελεσματικότητα, ανταλλαγή πληροφοριών και οι απαραίτητες διαδικασίες για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Σημαντικά εργαλεία υπό συζήτηση είναι η δημιουργία ενός συστήματος που θα βασίζεται στην ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των φορέων, το οποίο θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει μια ασφαλή ηλεκτρονική πλατφόρμα για την ανταλλαγή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, με στόχο την καταπολέμηση της απάτης και του σφάλματος.

Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της Διοικητικής Επιτροπής για τη σύνταξη πρακτικού οδηγού που θα βοηθήσει στην αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού. Ο εν λόγω οδηγός θα δημοσιευθεί στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής μέχρι τα τέλη του 2013.

Ο πρακτικός οδηγός θα αποσαφηνίσει την έννοια της «συνήθους διαμονής» που χρησιμοποιείται για την εφαρμογή των κανονισμών και θα παρέχει στα κράτη μέλη χρήσιμες οδηγίες και διευκρινίσεις<sup>60</sup>.

## **3. Παροχή βοήθειας στις αρχές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνικής ένταξης**

*Η Επιτροπή έχει προτείνει, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 τουλάχιστον το 20 % των κονδυλίων του ΕΚΤ να δαπανάται για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση της φτώχειας σε κάθε κράτος μέλος.*

*Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις προσπάθειές της να βοηθήσει στην ανάπτυξη της ικανότητας των τοπικών αρχών να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία.*

Για τη νέα περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, τουλάχιστον το 20 % των συνολικών κονδυλίων του ΕΚΤ σε κάθε κράτος μέλος (σε σύγκριση με το σημερινό ποσοστό, περίπου 17 %) πρέπει να δαπανάται για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων κάθε μορφής. Επιπλέον, το ΕΚΤ θα μπορεί να χρηματοδοτήσει την ανάπτυξη ικανοτήτων για όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Θα παρέχονται στα κράτη μέλη καταγωγής και προορισμού των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ κατευθύνσεις πολιτικής, για την κατάρτιση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης με στήριξη του ΕΚΤ. Δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην κοινωνική ένταξη των μειονεκτούντων ατόμων, συμπεριλαμβανομένων των Ρομά. Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη και τα παροτρύνει να είναι φιλόδοξα κατά την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προκλήσεων στον τομέα αυτό στο πλαίσιο των συμφωνιών

<sup>60</sup> Ο πρακτικός οδηγός θα περιοριστεί στην εφαρμογή των κανονισμών και δεν θα καλύπτει την εφαρμογή της οδηγίας.

εταιρικής σχέσης και, στη συνέχεια, των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων, αλλά και να παράσχουν επαρκή χρηματοδότηση. Επιπλέον, για να υπερκεραστούν ζητήματα ικανότητας, όπως η έλλειψη τεχνογνωσίας και διοικητικής ικανότητας των διαχειριστικών αρχών, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εξετάσουν την ανάθεση της διαχείρισης και εφαρμογής ορισμένων τμημάτων των προγραμμάτων τους σε ενδιάμεσους φορείς με αποδεδειγμένη εμπειρία και γνώσεις σχετικά με τους επιτόπιους φορείς. Εστιάζοντας σε τομείς που χρειάζονται βοήθεια, η Επιτροπή, σε σύμπραξη με άλλους διεθνείς οργανισμούς<sup>61</sup>, διερευνά συγκεκριμένες δράσεις για να προσφέρει μια ολοκληρωμένη δέσμη πρόσθετης στήριξης στους δήμους που δεσμεύονται να βελτιώσουν την ένταξη των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, ιδίως των Ρομά, στο έδαφός τους. Η Επιτροπή στηρίζει επίσης τη συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκών πόλεων για την ένταξη των Ρομά μέσω του προγράμματος PROGRESS.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα δημοσιεύει ειδικά ανά χώρα φυλλάδια με παρουσίαση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων, ώστε να βοηθηθούν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές να εξεύρουν δυνατότητες χρηματοδότησης των έργων τους για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση της φτώχειας.

#### **4. Αντιμετώπιση των αναγκών των τοπικών αρχών με την προώθηση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών**

*Η Επιτροπή θα βοηθήσει τις τοπικές αρχές να ανταλλάσσουν τις βέλτιστες πρακτικές που έχουν αναπτύξει σε όλη την Ευρώπη για την εφαρμογή των κανόνων ελεύθερης κυκλοφορίας και την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνικής ένταξης.*

Η Επιτροπή θα έχει ολοκληρώσει, έως το τέλος του 2013, μια μελέτη για την αξιολόγηση των επιπτώσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας σε έξι μεγάλες πόλεις<sup>62</sup> σε ολόκληρη την Ευρώπη που εφαρμόζουν πολιτικές για την προώθηση και διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας και της κοινωνικής ένταξης των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ, όπως η παροχή υπηρεσιών πληροφόρησης «μίας στάσης» στους νεοαφικνούμενους. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή θα διοργανώσει τον Φεβρουάριο 2014, σε συνεργασία με την Επιτροπή των Περιφερειών, την πρώτη διάσκεψη με εκπροσώπους περιφερειακών και τοπικών αρχών για την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

#### **5. Παροχή βοήθειας στις τοπικές αρχές για την επιτόπια εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία**

*Η Επιτροπή θα δημιουργήσει μια διαδικτυακή ενότητα κατάρτισης για να βοηθήσει το προσωπικό των τοπικών αρχών να κατανοήσει πλήρως και να εφαρμόσει τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης.*

*Η Επιτροπή έχει προτείνει να δημιουργηθούν φορείς νομικής υποστήριξης και πληροφόρησης για τους μετακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη και εργάζεται για την ενίσχυση του δικτύου EURES όσον αφορά τη συνδρομή που παρέχεται σε άτομα που αναζητούν εργασία και σε εργοδότες για την αντιστοίχιση των ατόμων που αναζητούν εργασία με τις κενές θέσεις.*

Όπως αναφέρεται στην έκθεση 2013 για την ιθαγένεια της ΕΕ<sup>63</sup>, οι τοπικές διοικήσεις διαδραματίζουν καθοριστικής σημασίας ρόλο για την επιβολή των δικαιωμάτων ελεύθερης

<sup>61</sup> Όπως το EEA Norway Fund, το Συμβούλιο της Ευρώπης, το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των ΗΕ (UNDP), το Open Society Foundation και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>62</sup> Βαρκελώνη, Δουβλίνο, Αμβούργο, Λίλλη, Πράγα και Τορίνο.

<sup>63</sup> Έκθεση της Επιτροπής με τίτλο Έκθεση 2013 για την ιθαγένεια της ΕΕ — Πολίτες της ΕΕ: Τα δικαιώματά σας, το μέλλον σας, COM(2013) 269 final της 8.5.2013.

κυκλοφορίας των πολιτών, δεδομένου ότι συχνά αποτελούν το πρώτο σημείο επαφής για τους πολίτες που εγκαθίστανται σε μια νέα πόλη. Σύμφωνα με καταγγελίες προς την Επιτροπή, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι υπάλληλοι που έρχονται σε επαφή με το κοινό δεν είναι επαρκώς εξοικειωμένοι με τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας. Η Επιτροπή θα αναπτύξει, μέχρι το τέλος του 2014, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, ένα ηλεκτρονικό εργαλείο κατάρτισης (δράση 10) που αποσκοπεί να βελτιώσει τις γνώσεις των τοπικών αρχών για τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και να τους παρέχει βοήθεια όταν αντιμετωπίζουν αβεβαιότητες ή περίπλοκες υποθέσεις.

Τον Απρίλιο 2013, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας σχετικά με μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται στους μετακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ. Καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να την εγκρίνουν το ταχύτερο δυνατόν<sup>64</sup>. Η οδηγία θα εξασφαλίσει ότι οι εθνικοί φορείς παρέχουν στους μετακινούμενους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους συμβουλές και αρωγή στην επιβολή των δικαιωμάτων τους.

Η Επιτροπή θα υποβάλει επίσης — σύμφωνα με το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2013 και τη δράση 2 της έκθεσης 2013 για την ιθαγένεια της ΕΕ<sup>65</sup> — πρόταση για τον εκσυγχρονισμό του EURES, του ευρωπαϊκού δικτύου υπηρεσιών απασχόλησης, με σκοπό να ενισχυθεί ο ρόλος και ο αντίκτυπος των υπηρεσιών απασχόλησης σε εθνικό επίπεδο, να βελτιωθεί ο συντονισμός της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού στην ΕΕ και να εξελιχθεί το EURES σε ένα ολοκληρωμένο Ευρωπαϊκό εργαλείο ευρέσεως εργασίας και προσλήψεων.

---

<sup>64</sup> COM(2013) 236 της 26.4.2013.

<sup>65</sup> COM(2013) 269 final της 8.5.2013.



## 6. Συμπέρασμα

Η ελεύθερη κυκλοφορία είναι το απορρέον από τη Συνθήκη της ΕΕ δικαίωμα, στο οποίο οι πολίτες αποδίδουν τη μεγαλύτερη αξία και το οποίο θεωρούν ως το πλέον σημαντικό επίτευγμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Είναι η ουσία της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

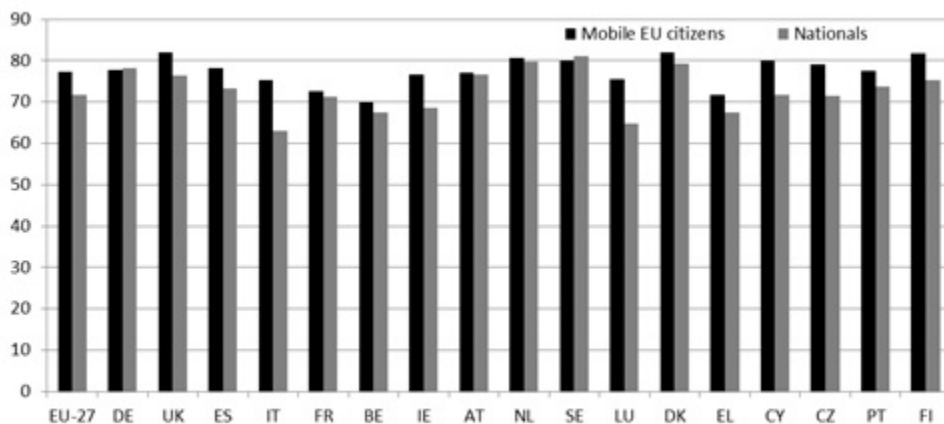
Τα κράτη μέλη και η ΕΕ έχουν την κοινή ευθύνη να εφαρμόζουν τους κανόνες ελεύθερης κυκλοφορίας προς όφελος των πολιτών, της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

Οι κανόνες της ΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία και την πρόσβαση στην κοινωνική πρόνοια και την κοινωνική ασφάλιση διευκολύνουν την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και προστατεύουν όσους το ασκούν καλόπιστα. Ταυτόχρονα περιέχουν ισχυρές εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι τα δικαιώματα που παρέχονται στους πολίτες της ΕΕ δεν χρησιμοποιούνται καταχρηστικά, ότι τηρούνται οι υποχρεώσεις βάσει του δικαίου της ΕΕ και ότι δεν επιβάλλονται υπέρμετρα βάρη στα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών υποδοχής. Είναι κοινή αρμοδιότητα των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ να υποστηρίζουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, μεταξύ άλλων αντιτασσόμενα σε αντιλήψεις του κοινού που δεν βασίζονται σε πραγματικά περιστατικά ή στην οικονομική πραγματικότητα. Κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, οι εθνικές αρχές μπορεί να υπολογίζουν στην υποστήριξη της Επιτροπής βάσει της προσέγγισης και μέσω των πέντε δράσεων που αναπτύσσονται στην παρούσα ανακοίνωση.

## ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΟ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### Διάγραμμα 1: Ποσοστό απασχολομένων μεταξύ των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ και των ημεδαπών (ηλικίας 15-64 ετών), 2012

Το διάγραμμα βασίζεται στον αριθμό των σε ηλικία εργασίας (15-64) μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ που διαμένουν στη χώρα.



Πηγή: Eurostat, Έρευνα εργατικού δυναμικού της ΕΕ (πίνακας lfsa\_argan). Σημείωση: μόνο οι κύριες χώρες προορισμού των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ παρουσιάζονται στο διάγραμμα. Τα 17 αυτά κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν το 99 % των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ το 2012.

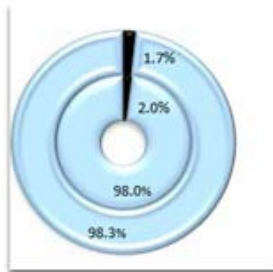
## Διάγραμμα 2: Χρησιμοποίηση κοινωνικών παροχών από μετακινούμενους πολίτες της ΕΕ σε ορισμένα κράτη μέλη

Εξωτερικός δακτύλιος: ποσοστό μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ σε σύγκριση με τον εθνικό πληθυσμό· εσωτερικός δακτύλιος: ποσοστό των δικαιούχων πρόνοιας που είναι ημεδαποί και μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ. Οι ημεδαποί παρουσιάζονται με **ανοικτό γαλανό**, οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ με **μαύρο** και οι υπήκοοι τρίτων χωρών (εάν υπάρχουν) με **ιώδες**.

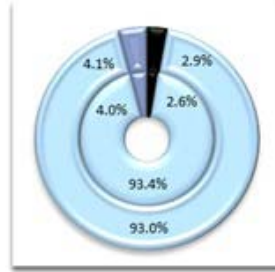
Στοιχεία για το μερίδιο στον πληθυσμό: στατιστικές της Eurostat για τη μετανάστευση του 2012, οι οποίες συμπληρώνονται από την έρευνα εργατικού δυναμικού της Eurostat, εθνικές πηγές δεδομένων και δικές μας εκτιμήσεις.

Στοιχεία σχετικά με τη χρησιμοποίηση των κοινωνικών παροχών: δεδομένα που παρασχέθηκαν από τα κράτη μέλη, τα οποία συγκέντρωσε η Επιτροπή μέσω της ομάδας εμπειρογνομόνων FREEMO. Δεν είναι συγκρίσιμα, και λόγω της έλλειψης εναρμόνισης των παροχών σε επίπεδο ΕΕ.

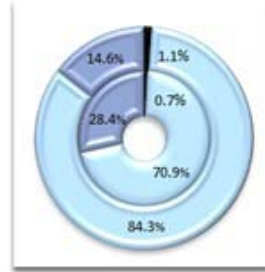
Τσεχική Δημοκρατία — μη ασφαλιστικές παροχές πρόνοιας (χωρίς χρονολογία)



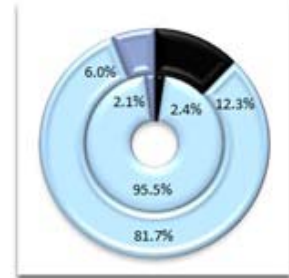
Δανία — δικαιούχοι κοινωνικών παροχών ή επαγγελματικού εισοδήματος το 2012



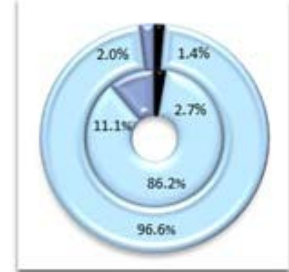
Εσθονία — παροχές πρόνοιας 2012



Κύπρος — παροχές πρόνοιας Ιουλίου 2013



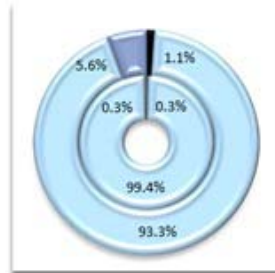
Φινλανδία — επιδόματα ανεργίας 2012



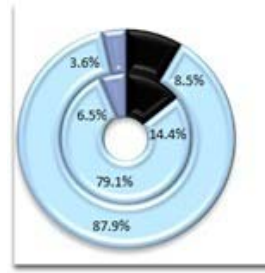
Γερμανία — κοινωνικές παροχές για τα άτομα που αναζητούν εργασία το 2012



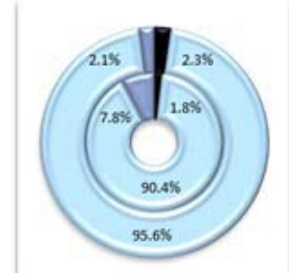
Ελλάδα — συντάξεις Ιουνίου 2013



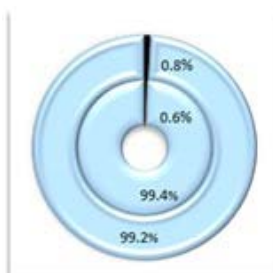
Ιρλανδία — παροχές ατόμων που αναζητούν εργασία, στέγασης και τέκνων (οικογένειες και παιδιά) το 2013



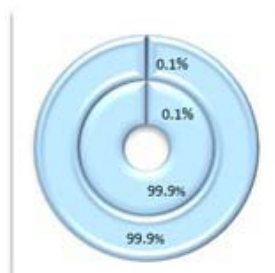
Κάτω Χώρες — παροχές πρόνοιας 2012



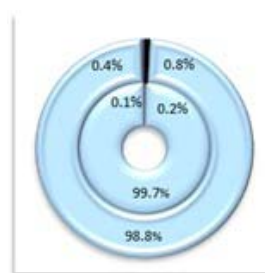
Πορτογαλία — παροχές κοινωνικής ένταξης, οικογενειακές παροχές και στήριξη ηλικιωμένων



Ρουμανία — παροχές πρόνοιας Ιουνίου 2013 (συγκεντρωτικά μετακινούμενων υπηκόων ΕΕ και τρίτων χωρών)



Σλοβακία — παροχές πρόνοιας Μαΐου 2013



Σλοβενία — κοινωνική πρόνοια Αυγούστου 2013



