

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 21ης Δεκεμβρίου 2011 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-424/10 και C-425/10,

με αντικείμενο αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Γερμανία) με απόφαση της 13ης Ιουλίου 2010, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 31 Αυγούστου 2010, στο πλαίσιο των δικών

Tomasz Ziolkowski (C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (C-425/10)

κατά

Land Berlin,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

παρισταμένου του:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους Β. Σκουρή, Πρόεδρο, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský και U. Lohmus, προέδρους τμήματος, R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), M. Plešič, E. Levits, T. von Danwitz και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot
γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Ιουλίου 2011,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- ο T. Ziolkowski, καθώς και η B. Szeja και τα τέκνα της, εκπροσωπούμενοι από τον L. Weber, Rechtsanwalt,
- η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους T. Henze και N. Graf Vitzthum,
- η Ιρλανδία, εκπροσωπούμενη από τους D. O'Hagan και B. Doherty,

- η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις Μ. Μιχελογιαννάκη και Τ. Παπαδοπούλου,
- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τους Τ. Ward και S. Ossowski,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους W. Bogensberger και M. Wilderspin καθώς και από την D. Maidani,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2011,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- ¹ Οι αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία του δικαιώματος μόνιμης διαμονής που προβλέπει το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34).

- 2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο δύο διαφορών μεταξύ του T. Ziolkowski και του Land Berlin, αφενός, και μεταξύ της B. Szeja και των δύο ανήλικων τέκνων της και του Land Berlin, αφετέρου, σχετικά με την άρνηση του τελευταίου να τους χορηγήσει έγγραφο που να πιστοποιεί το δικαίωμά τους μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/38.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Κατά το γράμμα της τρίτης, τετάρτης, δεκάτης, δεκάτης εβδόμης, δεκάτης ογδόης και εικοστής ενάτης αιτιολογικής σκέψεως της οδηγίας 2004/38:

«(3) Ιθαγένεια της Ένωσης θα πρέπει να είναι το θεμελιώδες καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών όταν ασκούν το δικαίωμά τους της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να κωδικοποιηθούν και να επανεξετασθούν οι ισχύουσες κοινοτικές πράξεις που διέπουν χωριστά τους μισθωτούς, τους μη μισθωτούς, καθώς και τους φοιτητές και άλλα πρόσωπα άνευ επαγγέλματος, προκειμένου να απλοποιηθεί και να ενισχυθεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής όλων των πολιτών της Ένωσης.

- (4) Στο πλαίσιο αυτό, για να διορθωθεί η τμηματική και αποσπασματική προσέγγιση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και να διευκολυνθεί η άσκησή του απαιτείται ενιαία νομοθετική πράξη η οποία

θα τροποποιήσει τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας [(ΕΕ L 257, σ. 2), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2434/92 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1992 (ΕΕ L 245, σ. 1)], και θα καταργήσει τις ακόλουθες πράξεις: την οδηγία 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας [(ΕΕ L 257, σ. 13)], την οδηγία 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών [(ΕΕ L 172, σ. 14)], την οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής [(ΕΕ L 180, σ. 26)], την οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα [(ΕΕ L 180, σ. 28)], και την οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών [(ΕΕ L 317, σ. 59)].

[...]

- (10) Οι απολαύοντες του δικαιώματος διαμονής δεν θα πρέπει, ωστόσο, να καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά την αρχική περίοδο διαμονής τους. Για τον σκοπό αυτό, το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, για χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα των τριών μηνών, θα πρέπει να υπόκειται σε όρους.

[...]

- (17) Το δικαίωμα μόνιμης διαμονής για τους πολίτες της Ένωσης που έχουν επιλέξει να εγκατασταθούν μακροχρόνια στο κράτος μέλος υποδοχής ενισχύει τη συνείδηση της ιθαγένειας της Ένωσης και συμβάλλει καθοριστικά στην προαγωγή της κοινωνικής συνοχής, που αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της Ένωσης. Για το λόγο αυτόν, ενδείκνυται να καθιερωθεί δικαίωμα

μόνιμης διαμονής για όλους τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, που έχουν διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής, τηρουμένων των όρων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία, επί ένα συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών και δεν έχει ληφθεί κατά αυτών μέτρο απέλασης.

- (18) Το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, άπαξ αποκτηθεί, δεν θα πρέπει να υπόκειται σε όρους, προκειμένου να αποτελεί ένα πραγματικό μέσο ενσωμάτωσης στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής στο οποίο διαμένει ο πολίτης της Ένωσης.

[...]

- (29) Η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να επηρεάσει τυχόν ευνοϊκότερες εθνικές διατάξεις.»

- ⁴ Στο κεφάλαιο I της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Γενικές διατάξεις», το άρθρο 1 αυτής, που φέρει τον τίτλο «Σκοπός», ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία καθορίζει:

- α) τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους·
- β) το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους·

[...]»

5 Το κεφάλαιο III της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Δικαίωμα διαμονής», περιλαμβάνει τα άρθρα 6 έως 15 αυτής.

6 Με τίτλο «Δικαίωμα διαμονής έως τρεις μήνες», το εν λόγω άρθρο 6 προβλέπει τα εξής:

«1. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.

2. Οι διατάξεις της παραγράφου 1 εφαρμόζονται και στα μέλη της οικογένειας που είναι κάτοχοι ισχύοντος διαβατηρίου, δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και συνοδεύουν ή πηγαίνουν να συναντήσουν τον πολίτη της Ένωσης.»

7 Το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών», έχει ως εξής:

«1. Όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον:

α) είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί στο κράτος μέλος υποδοχής, ή

β) διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής, ή

- γ) — έχουν εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο ίδρυμα, εγκεκριμένο ή χρηματοδοτούμενο από το κράτος μέλος υποδοχής βάσει της νομοθεσίας ή της διοικητικής πρακτικής του, για να παρακολουθήσουν κατά κύριο λόγο σπουδές, συμπεριλαμβανομένων μαθημάτων επαγγελματικής κατάρτισης, και
- διαθέτουν πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος υποδοχής και βεβαιώνουν την αρμόδια εθνική αρχή, με δήλωση ή με ισοδύναμο μέσο της επιλογής τους, ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη της οικογένειάς τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της παραμονής τους, ή
- δ) είναι μέλη της οικογένειας τα οποία συνοδεύουν ή πηγαίνουν να συναντήσουν πολίτη της Ένωσης που πληροί τους όρους που αναφέρονται στα στοιχεία α', β' ή γ'.

2. Το δικαίωμα διαμονής που προβλέπεται στην παράγραφο 1 εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, όταν συνοδεύουν ή πηγαίνουν να συναντήσουν, στο κράτος μέλος υποδοχής, τον πολίτη της Ένωσης και εφόσον ο εν λόγω πολίτης πληροί τους όρους που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχεία α', β' ή γ'.

3. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, στοιχείο α', η ιδιότητα του μισθωτού ή του μη μισθωτού διατηρείται για τον πολίτη της Ένωσης που δεν είναι πλέον μισθωτός ή μη μισθωτός στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α) αν ο ενδιαφερόμενος είναι προσωρινά ανίκανος προς εργασία εξαιτίας ασθένειας ή ατυχήματος·

β) αν ο ενδιαφερόμενος έχει καταγραφεί δεόντως ως ακουσίως άνεργος, έχοντας ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα άνω του ενός έτους, και έχει καταγραφεί ως πρόσωπο το οποίο αναζητεί εργασία στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης·

γ) αν ο ενδιαφερόμενος έχει καταγραφεί δεόντως ως ακουσίως άνεργος μετά τη λήξη ισχύος της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου με διάρκεια μικρότερη του ενός έτους ή αφού κατέστη ακουσίως άνεργος κατά τη διάρκεια των πρώτων δώδεκα μηνών και έχει καταγραφεί στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης ως πρόσωπο το οποίο αναζητεί εργασία. Στην περίπτωση αυτή, η ιδιότητα του εργαζομένου διατηρείται επί χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να είναι μικρότερο του εξαμήνου·

δ) αν ο ενδιαφερόμενος παρακολουθεί μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης. Εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος είναι ακουσίως άνεργος, η διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου προϋποθέτει την ύπαρξη σχέσης μεταξύ της προηγούμενης επαγγελματικής δραστηριότητας και της κατάρτισης.

4. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, στοιχείο δ', και την παράγραφο 2, μόνο ο/η σύζυγος, ο καταχωρημένος σύντροφος που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', και τα συντηρούμενα τέκνα έχουν δικαίωμα διαμονής ως μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, ο οποίος πληροί τους όρους της παραγράφου 1, στοιχείο γ'. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, ισχύει για τους συντηρούμενους απευθείας ανιόντες, καθώς και εκείνους του/της συζύγου ή του καταχωρημένου συντρόφου.»

8 Το άρθρο 12 της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Διατήρηση του δικαιώματος διαμονής από τα μέλη της οικογένειας σε περίπτωση θανάτου ή αναχώρησης του πολίτη της Ένωσης», ορίζει στις παραγράφους του 1 και 2 τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του δεύτερου εδαφίου, ο θάνατος του πολίτη της Ένωσης ή η αναχώρησή του από το κράτος μέλος υποδοχής δεν θίγει το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειάς του τα οποία είναι υπήκοοι κράτους μέλους.

Πριν από την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να πληρούν τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχεία α', β', γ' ή δ'.

2. Με την επιφύλαξη του δευτέρου εδαφίου, ο θάνατος πολίτη της Ένωσης δεν συνεπάγεται απώλεια του δικαιώματος διαμονής των μελών της οικογένειάς του τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και διαμένουν στο κράτος μέλος υποδοχής ως μέλη της οικογένειας επί ένα έτος τουλάχιστον πριν από τον θάνατο του πολίτη της Ένωσης.

Πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το δικαίωμα διαμονής των ενδιαφερομένων εξακολουθεί να τελεί υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να αποδείξουν ότι είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί ή ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τους ίδιους και τα μέλη της οικογένειάς τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, και ότι έχουν πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος υποδοχής, ή ότι είναι μέλη της ήδη συσταθείσας στο κράτος μέλος υποδοχής οικογένειας ενός προσώπου το οποίο πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Η έννοια των “επαρκών πόρων” ορίζεται στο άρθρο 8, παράγραφος 4.

Τα εν λόγω μέλη της οικογένειας διατηρούν το δικαίωμα διαμονής αποκλειστικά σε προσωπική βάση.»

- 9 Με τον τίτλο «Διατήρηση του δικαιώματος διαμονής από τα μέλη της οικογένειας σε περίπτωση διαζυγίου, ακύρωσης του γάμου ή λήξης της καταχωρημένης συμβίωσης», το άρθρο 13 της οδηγίας 2004/38 ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του δευτέρου εδαφίου, το διαζύγιο, η ακύρωση του γάμου ή η λήξη της καταχωρημένης συμβίωσης του πολίτη της Ένωσης κατά τα αναφερόμενα στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', δεν θίγει το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειάς του, τα οποία είναι υπήκοοι κράτους μέλους.

Πριν από την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να πληρούν τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχεία α', β', γ' ή δ'.

2. Με την επιφύλαξη του δεύτερου εδαφίου, το διαζύγιο, η ακύρωση του γάμου ή η λήξη της καταχωρημένης συμβίωσης κατά τα αναφερόμενα στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', δεν συνεπάγεται απώλεια του δικαιώματος διαμονής των μελών της οικογένειας του πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μελών, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

[...]

Πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το δικαίωμα διαμονής των ενδιαφερομένων εξακολουθεί να τελεί υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να αποδείξουν ότι είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί ή ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τους ίδιους και τα μέλη της οικογένειάς τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, και ότι έχουν πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής, ή ότι είναι μέλη της ήδη συσταθείσας στο κράτος μέλος υποδοχής οικογένειας ενός προσώπου το οποίο πληροί αυτές τις προϋποθέσεις. Η έννοια των "επαρκών πόρων" ορίζεται στο άρθρο 8, παράγραφος 4.

Τα εν λόγω μέλη της οικογένειας διατηρούν το δικαίωμα διαμονής αποκλειστικά σε προσωπική βάση».

- ¹⁰ Με τίτλο «Διατήρηση του δικαιώματος διαμονής», το άρθρο 14 της οδηγίας 2004/38 ορίζει τα εξής:

«1. Οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν το δικαίωμα διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 6, ενόσω δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

2. Οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν το δικαίωμα διαμονής που προβλέπεται στα άρθρα 7, 12 και 13, ενόσω πληρούν τους όρους των άρθρων αυτών.

Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου υπάρχει εύλογη αμφιβολία κατά πόσον ο πολίτης της Ένωσης ή τα μέλη της οικογένειάς του πληρούν τους όρους των άρθρων 7, 12 και 13, τα κράτη μέλη δύνανται να ελέγχουν εάν πληρούνται οι όροι αυτοί. Ο έλεγχος αυτός δεν διενεργείται συστηματικά.

3. Η προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής πολίτη της Ένωσης ή ενός μέλους της οικογένειάς του δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου απέλασης.

4. Κατά παρέκκλιση από τις παραγράφους 1 και 2 και με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου VI, δεν λαμβάνεται επ' ουδενί μέτρο απέλασης κατά πολιτών της Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους, εφόσον:

- α) οι πολίτες της Ένωσης είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί, ή
- β) οι πολίτες της Ένωσης εισήλθαν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής προκειμένου να αναζητήσουν εργασία. Σε αυτή την περίπτωση, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους δεν μπορούν να απελαθούν ενόσω οι πολίτες της Ένωσης δύνανται να παρέχουν αποδείξεις ότι συνεχίζουν να αναζητούν εργασία και ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν».

- 11 Στο κεφάλαιο IV της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Δικαίωμα μόνιμης διαμονής», το άρθρο 16 αυτής, με τίτλο «Γενικός κανόνας για τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους», έχει ως εξής:

«1. Οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν διαμείνει νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών στο κράτος μέλος υποδοχής έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του. Το δικαίωμα αυτό δεν υπόκειται στους όρους που προβλέπονται στο κεφάλαιο III.

2. Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται και στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και τα οποία έχουν διαμείνει νομίμως με τον πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών.

3. Το αδιάλειπτο της διαμονής δεν θίγεται από προσωρινές απουσίες που δεν υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες ετησίως ούτε από απουσίες μεγαλύτερης διάρκειας για την εκπλήρωση υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας ή από μία απουσία δώδεκα συναπτών μηνών κατ' ανώτατο όριο για σοβαρούς λόγους, ιδίως εγκυμοσύνη και μητρότητα, σοβαρή ασθένεια, σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση ή τοποθέτηση σε άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα.

4. Αφ' ης στιγμής αποκτηθεί, απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής επέρχεται μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.»

- 12 Στο ίδιο κεφάλαιο IV, το άρθρο 18 της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής από ορισμένα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους», προβλέπει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη του άρθρου 17, τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης για τα οποία ισχύει το άρθρο 12, παράγραφος 2, και το άρθρο 13, παράγραφος 2, και τα

οποία πληρούν τους εκεί προβλεπόμενους όρους, αποκτούν το δικαίωμα μόνιμης διαμονής εάν διαμείνουν νομίμως για χρονικό διάστημα πέντε συναπτών ετών στο κράτος μέλος υποδοχής.»

13 Κατά το γράμμα του άρθρου 37 της οδηγίας 2004/38:

«Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν επηρεάζουν τις καθοριζόμενες από τα κράτη μέλη νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, οι οποίες είναι, ενδεχομένως, ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στην παρούσα οδηγία.»

Το εθνικό δίκαιο

14 Με τίτλο «Δικαίωμα εισόδου και διαμονής», το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), της 30ής Ιουλίου 2004 (BGBl. 2004 I, σ. 1950), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο για τη μεταφορά των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του δικαιώματος διαμονής και ασύλου (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), της 19ης Αυγούστου 2007 (BGBl. 2007 I, σ. 1970, στο εξής: FreizügG/EU), ορίζει τα εξής:

«(1) Οι πολίτες της Ένωσης που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και τα μέλη των οικογενειών τους έχουν δικαίωμα εισόδου και διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου.

(2) Κατά το κοινοτικό δίκαιο, απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας:

[...]

5. οι μη έχοντες επαγγελματική απασχόληση πολίτες της Ένωσης, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 4,

[...]»

- ¹⁵ Το άρθρο 4 του FreizügG/EU, με τίτλο «Οι μη έχοντες επαγγελματική απασχόληση που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας», ορίζει τα εξής:

«Οι μη έχοντες επαγγελματική απασχόληση πολίτες της Ένωσης, τα μέλη των οικογενειών τους και οι σύντροφοι ζωής τους, που συνοδεύουν τον πολίτη της Ένωσης ή τον ακολουθούν κατόπιν, έχουν το κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, δικαίωμα, αν αυτοί διαθέτουν επαρκή ασφάλιση ασθενείας και επαρκή μέσα διαβίωσης. [...]»

- ¹⁶ Το άρθρο 4α του FreizügG/EU, με τίτλο «Δικαίωμα μόνιμης διαμονής», ορίζει στην παράγραφο του 1 τα εξής:

«Οι πολίτες της Ένωσης, τα μέλη της οικογένειάς τους και οι σύντροφοι ζωής τους, που έχουν νομίμως διαμένει επί του γερμανικού εδάφους για περίοδο πέντε συνεχών ετών, έχουν δικαίωμα εισόδου και διαμονής, ανεξαρτήτως εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2 (δικαίωμα μόνιμης διαμονής).»

¹⁷ Κατά το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 6, του FreizügG/EU:

«Κατόπιν αιτήσεως, χορηγείται αμέσως στους πολίτες της Ένωσης έγγραφο που πιστοποιεί το δικαίωμά τους μόνιμης διαμονής.»

Οι διαφορές της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

¹⁸ Ο T. Ziolkowski είναι Πολωνός υπήκοος που αφίχθηκε στη Γερμανία κατά τον μήνα Σεπτέμβριο 1989. Έλαβε άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους για τη χρονική περίοδο από τον Ιούλιο του 1991 έως τον Απρίλιο του 2006.

¹⁹ Η B. Szeja είναι υπήκοος Πολωνίας και αφίχθηκε το 1988 στη Γερμανία. Έλαβε άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους για τη χρονική περίοδο από τον Μάιο του 1990 έως τον Οκτώβριο του 2005. Τα τέκνα της γεννήθηκαν στη Γερμανία το 1994 και το 1996. Έλαβαν άδεια παραμονής αντίστοιχη με εκείνη της μητέρας τους. Ο πατέρας των τέκνων είναι Τούρκος υπήκοος, ο οποίος ζει χωριστά, αλλά ασκεί από κοινού με τη B. Szeja το δικαίωμα επιμελείας των τέκνων.

²⁰ Το 2005, ο T. Ziolkowski καθώς και η B. Szeja και τα τέκνα της ζήτησαν από το Land Berlin την παράταση της αδειάς τους παραμονής ή, ενδεχομένως, τη χορήγηση βεβαιώσεως του δικαιώματός τους μόνιμης διαμονής κατά το δίκαιο της Ένωσης. Η υποβληθείσα από την B. Szeja και τα τέκνα της αίτηση απορρίφθηκε. Ο T. Ziolkowski πέτυχε την παράταση της αδειάς του διαμονής έως τον μήνα Απρίλιο του 2006, αλλά, εν συνεχεία, η νέα του αίτηση για παράταση ομοίως απορρίφθηκε. Όλοι οι ενδιαφερόμενοι ενημερώθηκαν για την ενδεχόμενη απέλασή τους στο κράτος μέλος

προελεύσεώς τους αν δεν εγκατέλειπαν το γερμανικό έδαφος εντός ορισμένης προθεσμίας μετά από την ημερομηνία κατά την οποία οι εν λόγω απορριπτικές αποφάσεις του Land Berlin θα καθίσταντο απρόσβλητες.

- 21 Κατά το Land Berlin, η παράταση των αδειών διαμονής των προσφευγόντων της κύριας δίκης δεν ήταν δυνατή διότι δεν ήταν σε θέση να καλύψουν τις ανάγκες τους. Η αναγνώριση δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά το δίκαιο της Ένωσης επίσης δεν ήταν δυνατή, δεδομένου ότι αυτοί δεν ασκούσαν επαγγελματική δραστηριότητα ούτε ήταν σε θέση να αποδείξουν ότι μπορούσαν να καλύπτουν τις ανάγκες τους.
- 22 Το Verwaltungsgericht (διοικητικό δικαστήριο) δέχθηκε τις προσφυγές που ασκήθηκαν ενώπιόν του από τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, κρίνοντας ότι το δικαίωμα μόνιμης διαμονής κατά το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να αναγνωρίζεται σε κάθε πολίτη της Ένωσης που είχε διαμείνει νομίμως επί πέντε έτη στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, χωρίς να πρέπει να επαληθευθεί η επάρκεια των μέσων διαβίωσης του. Κατόπιν της εφέσεως που άσκησε το Land Berlin κατά των αποφάσεων του Verwaltungsgericht, το Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (διοικητικό εφετείο των ομόσπονδων κρατών του Βερολίνου και του Βραδεμβούργου) τις τροποποίησε με αποφάσεις της 28ης Απριλίου 2009.
- 23 Κατά τις εν λόγω αποφάσεις, για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά το δίκαιο της Ένωσης μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον οι περίοδοι που ο ενδιαφερόμενος πολίτης έχει συμπληρώσει από την ημερομηνία κατά την οποία το κράτος προελεύσεως του τελευταίου κατέστη μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, για αυτήν την απόκτηση, μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη μόνον η διαμονή που πραγματοποιήθηκε βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, FreizügG/EU, το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38. Επειδή οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, κατά την ημερομηνία προσχωρήσεως του κράτους μέλους προελεύσεώς τους στην Ένωση, ήτοι την 1η Μαΐου 2004, δεν ήταν εργαζόμενοι ούτε διέθεταν επαρκείς πόρους ώστε να μπορούν να καλύπτουν τις ανάγκες τους και να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, αυτοί δεν πληρούσαν, κατά το εν λόγω δικαστήριο, τις προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, του

FreizügG/EU και δεν είχαν, επομένως, αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 4α αυτού του νόμου.

²⁴ Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά των εν λόγω αποφάσεων του Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

²⁵ Το αιτούν δικαστήριο οικειοποιείται τις διαπιστώσεις του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου, κατά τις οποίες οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης διέμεναν στη Γερμανία μόνο βάσει του εθνικού δικαίου και όχι σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Κρίνει πάντως ότι, αν αυτή η διαμονή δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής που προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, αυτό υποχρεούται, εντούτοις, προτού αποφανθεί, να αποταθεί στο Δικαστήριο.

²⁶ Στο πλαίσιο αυτό, το Bundesverwaltungsgericht αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία διατυπώθηκαν πανομοιότυπα στο πλαίσιο των δύο υποθέσεων C-424/10 και C-425/10:

«1) Έχει το άρθρο 16, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της οδηγίας [2004/38/] την έννοια ότι απονέμει δικαίωμα μόνιμης διαμονής εντός κράτους μέλους σε πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο οποίος διαμένει νομίμως στο εν λόγω κράτος μέλος άνω των πέντε ετών μόνο βάσει διατάξεων εθνικού δικαίου, πλην όμως κατά το

χρονικό αυτό διάστημα δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας [2004/38];

- 2) Πρέπει να υπολογιστούν στη νόμιμη διαμονή υπό την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας [2004/38/] επίσης οι περίοδοι διαμονής τις οποίες ο πολίτης της Ένωσης διήνυσε στο κράτος μέλος υποδοχής πριν από την προσχώρηση του κράτους προελεύσεώς του στην Ευρωπαϊκή Ένωση;»

- 27 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 6ης Οκτωβρίου 2010 αποφασίστηκε η συνεκδίκηση των υποθέσεων C-424/10 και C-425/10 προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 28 Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι πολίτης της Ένωσης ο οποίος συμπλήρωσε διαμονή άνω των πέντε ετών στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής βάσει μόνον του εθνικού δικαίου του κράτους αυτού πρέπει να θεωρείται ότι απέκτησε το δικαίωμα μόνιμης διαμονής σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη αν, κατά τη διάρκεια αυτής της διαμονής, δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

Παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

- ²⁹ Κατά τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 δεν απαιτεί να πληροί ο πολίτης της Ένωσης τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, αυτής της οδηγίας. Για να μπορεί να ισχυριστεί ότι απέκτησε το δικαίωμα μόνιμης διαμονής που προβλέπει το εν λόγω άρθρο 16, παράγραφος 1, αρκεί να αποδείξει μόνιμη διαμονή, έστω και μόνο σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής, το δε γεγονός ότι ο αιτών προσέφυγε στην κοινωνική πρόνοια ή το γεγονός ότι, κατά τη διάρκεια αυτής της διαμονής, η αρμόδια για τους αλλοδαπούς υπηρεσία διαπίστωσε νομίμως την απώλεια του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, στερούνται συναφώς λυσιτελείας.
- ³⁰ Όλα τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρούν, όπως και το αιτούν δικαστήριο, ότι η απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 απαιτεί ο ενδιαφερόμενος πολίτης της Ένωσης να έχει διαμείνει αδιαλείπτως για χρονική περίοδο πέντε ετών σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής και ότι, κατά συνέπεια, διαμονή που δεν πληροί τις προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «νόμιμη διαμονή», κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 16, παράγραφος 1.

Απάντηση του Δικαστηρίου

- ³¹ Κατά το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2004/38, οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν διαμείνει νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών στο κράτος μέλος υποδοχής έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του.

- 32 Υπενθυμίζεται προκαταρκτικώς ότι, κατά πάγια νομολογία, από τις επιταγές τόσο της ενιαίας εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και της αρχής της ισότητας προκύπτει ότι το γράμμα διατάξεως του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχει ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της πρέπει κανονικά να ερμηνεύεται, σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά τρόπο αυτοτελή και ενιαίο (βλ. αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-287/98, *Linster*, Συλλογή 2000, σ. I-6917, σκέψη 43, και της 18ης Οκτωβρίου 2011, C-34/10, *Brüstle*, Συλλογή 2011, σ. I-9821, σκέψη 25).
- 33 Πάντως, το κείμενο της εν λόγω διατάξεως της οδηγίας 2004/38 δεν περιέχει μεν καμία διευκρίνιση σχετική με το πώς πρέπει να νοείται η φράση «οι οποίοι έχουν διαμείνει νομίμως» στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, αλλά ούτε παραπέμπει αυτή η οδηγία στις εθνικές νομοθεσίες όσον αφορά την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην εν λόγω φράση. Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό, για την εφαρμογή αυτής της οδηγίας, ότι πρόκειται για αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης η οποία χρήζει ενιαίας ερμηνείας σε όλα τα κράτη μέλη.
- 34 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι ο προσδιορισμός της σημασίας και του περιεχομένου εκφράσεων ως προς τις οποίες το δίκαιο της Ένωσης δεν παρέχει κανέναν ορισμό πρέπει να πραγματοποιείται λαμβανομένου ιδίως υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου αυτές χρησιμοποιούνται και των σκοπών που επιδιώκει η ρύθμιση της οποίας αποτελούν μέρος (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 2005, C-336/03, *easyCar*, Συλλογή 2005, σ. I-1947, σκέψη 21· της 22ας Δεκεμβρίου 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, Συλλογή 2008, σ. I-11061, σκέψη 17· της 29ης Ιουλίου 2010, C-151/09, *UGT-FSP*, Συλλογή 2010, σ. I-7591, σκέψη 39, και *Brüstle*, προπαρατεθείσα, σκέψη 31).
- 35 Έτσι, καταρχάς, όσον αφορά τους σκοπούς της οδηγίας 2004/38, η πρώτη αιτιολογική σκέψη αυτής υπενθυμίζει ότι η ιθαγένεια της Ένωσης παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το πρωτογενές και ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών και των όρων που ορίζονται στη Συνθήκη και των μέτρων που θεσπίζονται για την εφαρμογή του εν λόγω δικαιώματος (βλ. αποφάσεις της 7ης Οκτωβρίου 2010, C-162/09, *Lassal*, Συλλογή 2010, σ. I-9217, σκέψη 29, και της 5ης Μαΐου 2011, C-434/09, *McCarthy*, Συλλογή 2011, σ. I-3375, σκέψη 27).

- 36 Μολονότι αληθεύει ότι η οδηγία 2004/38 αποσκοπεί στη διευκόλυνση και στην ενθάρρυνση της ασκήσεως του πρωτογενούς και ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης, εντούτοις γεγονός παραμένει ότι πρωταρχικός σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι, όπως προκύπτει από το άρθρο της 1, στοιχεία α' και β', να ρυθμίσει τους όρους ασκήσεως του δικαιώματος αυτού και του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, του τελευταίου εισαχθέντος για πρώτη φορά στην έννομη τάξη της Ένωσης με αυτή την οδηγία, εκτός της περιπτώσεως των εργαζομένων που έπαυσαν τη δραστηριότητά τους εντός του κράτους μέλους υποδοχής και των μελών της οικογένειάς τους.
- 37 Από την τρίτη και τετάρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι αυτή έχει ως σκοπό να υπερβεί την κατά τομέα και αποσπασματική προσέγγιση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής για να διευκολυνθεί η άσκηση αυτού του δικαιώματος, με την επεξεργασία ενιαίας νομοθετικής πράξεως με την οποία κωδικοποιούνται και αναθεωρούνται οι προγενέστερες της εν λόγω οδηγίας νομοθετικές πράξεις της Ένωσης.
- 38 Ακολούθως, όσον αφορά το συνολικό πλαίσιο της οδηγίας 2004/38, πρέπει να παρατηρηθεί ότι αυτή έχει προβλέψει ένα σύστημα με πλείονες βαθμίδες όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής, το οποίο, επαναλαμβάνοντας, κατ' ουσίαν, τα στάδια και τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι διάφορες νομοθετικές πράξεις της Ένωσης και η νομολογία που προηγήθηκαν της οδηγίας αυτής, καταλήγει στο δικαίωμα μόνιμης διαμονής.
- 39 Πράγματι, πρώτον, για τις διαμονές έως τρεις μήνες, το άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38 περιορίζει τις προϋποθέσεις ή διατυπώσεις του δικαιώματος διαμονής στην απαίτηση κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου και το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής διατηρεί το δικαίωμα αυτό ενόσω ο πολίτης της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς του δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

- 40 Δεύτερον, για διάρκεια διαμονής άνω των τριών μηνών, το ευεργέτημα του δικαιώματος διαμονής εξαρτάται από τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και, κατά το γράμμα του άρθρου 14, παράγραφος 2, αυτής, αυτό το δικαίωμα διατηρείται ενόσω ο πολίτης της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς του πληρούν τους όρους αυτούς. Ειδικότερα, από τη δεκάτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι οι προϋποθέσεις αυτές αποσκοπούν, ιδίως, να μη καταστούν τα πρόσωπα αυτά υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.
- 41 Τρίτον, από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι οι πολίτες της Ένωσης αποκτούν δικαίωμα μόνιμης διαμονής αφού έχουν διαμείνει νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής και ότι αυτό το δικαίωμα δεν υπόκειται στους όρους που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη σκέψη. Όπως τονίζεται στη δεκάτη ογδόη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας, το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, άπαξ αποκτηθεί, δεν θα πρέπει να υπόκειται σε όρους, προκειμένου να αποτελεί ένα πραγματικό μέσο ενσωμάτωσης στην κοινωνία του κράτους αυτού.
- 42 Τέλος, όσον αφορά το ειδικό πλαίσιο της οδηγίας 2004/38 σε σχέση προς το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η δεκάτη εβδόμη αιτιολογική σκέψη αυτής διευκρινίζει ότι ενδείκνυται να προβλεφθεί ένα τέτοιο δικαίωμα για όλους τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, που έχουν διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής, «τηρουμένων των όρων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία», επί ένα συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών και δεν έχει ληφθεί κατ' αυτών μέτρο απέλασης.
- 43 Αυτή η διευκρίνιση περιελήφθη στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της οδηγίας 2004/38, με την κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 6/2004 που εξέδωσε το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 5 Δεκεμβρίου 2003 (ΕΕ 2004, C 54 E, σ. 12). Κατά την ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 30ής Δεκεμβρίου 2003 (SEC/2003/1293 τελικό), η εν λόγω διευκρίνιση περιελήφθη «για να αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο του όρου της νόμιμης διαμονής», κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

- 44 Επιπλέον, το άρθρο 18 της οδηγίας 2004/38, που περιλαμβάνεται στο ίδιο κεφάλαιο με το άρθρο 16 αυτής και αφορά την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής των μελών της οικογενείας πολίτη της Ένωσης που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, προβλέπει ότι, σε περίπτωση θανάτου ή αναχώρησης του εν λόγω πολίτη, διαζυγίου, ακύρωσης του γάμου ή λήξης της καταχωρημένης συμβίωσης, αυτά τα μέλη πρέπει, όπως προβλέπεται και στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου 16, να έχουν «διαμείνει νομίμως», για χρονικό διάστημα πέντε συναπτών ετών, στο κράτος μέλος υποδοχής για να αποκτήσουν το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, παραπέμποντας συναφώς στα άρθρα 12, παράγραφος 2, και 13, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, διατάξεις των οποίων το δεύτερο εδάφιο απαιτεί από τους ενδιαφερομένους, μεταξύ άλλων προϋποθέσεων, να μπορούν να αποδείξουν οι ίδιοι, πριν από την απόκτηση αυτού του δικαιώματος, ότι πληρούν τις ίδιες προϋποθέσεις με αυτές του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχεία α', β' ή δ', της εν λόγω οδηγίας.
- 45 Ομοίως, κατά τα άρθρα 12, παράγραφος 1, και 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, ο θάνατος ή η αναχώρηση του πολίτη της Ένωσης ή ακόμη το διαζύγιο, η ακύρωση του γάμου ή η λήξη της καταχωρημένης συμβίωσης δεν επηρεάζουν μεν το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογενείας του που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, όμως τα εν λόγω μέλη επίσης οφείλουν τα ίδια να αποδείξουν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής.
- 46 Συνεπώς, η έννοια της νόμιμης διαμονής που περιέχει η φράση «έχουν διαμείνει νομίμως», στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πρέπει να νοείται ως διαμονή σύμφωνη προς τις προϋποθέσεις που προβλέπει η εν λόγω οδηγία, ιδίως αυτές που έχουν διατυπωθεί στο άρθρο της 7, παράγραφος 1,
- 47 Συνεπώς, διαμονή σύμφωνη προς το δίκαιο κράτους μέλους, η οποία όμως δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί να θεωρηθεί «νόμιμη» διαμονή, υπό την έννοια του άρθρου της 16, παράγραφος 1.

- 48 Συναφώς, δεν θα μπορούσε βασίμως να υποστηριχθεί αντίθετη ερμηνεία βάσει του άρθρου 37 της οδηγίας 2004/38, κατά το οποίο οι διατάξεις αυτής δεν επηρεάζουν τις καθοριζόμενες από τα κράτη μέλη νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, οι οποίες είναι, ενδεχομένως, ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα που εμπίπτουν σ' αυτήν την οδηγία.
- 49 Πράγματι, το γεγονός ότι δεν επηρεάζονται οι εθνικές διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες από αυτές της οδηγίας 2004/38 όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης ουδόλως συνεπάγεται ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ενσωματωθούν στο σύστημα που θέτει σε εφαρμογή η εν λόγω οδηγία.
- 50 Το άρθρο 37 της οδηγίας 2004/38 προβλέπει μόνον ότι η τελευταία δεν απαγορεύει να εισάγεται με το δίκαιο των κρατών μελών ευνοϊκότερο καθεστώς από αυτό που καθιερώνουν οι διατάξεις της οδηγίας αυτής. Εντούτοις, σε κάθε κράτος μέλος απόκειται να αποφασίζει όχι μόνον αν θα θεσπίσει ένα τέτοιο καθεστώς αλλά επίσης ποιες είναι οι προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα αυτού, ιδίως όσον αφορά τις έννομες συνέπειες δικαιώματος διαμονής που χορηγήθηκε μόνο βάσει του εθνικού δικαίου.
- 51 Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί ως απάντηση ότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι πολίτης της Ένωσης, ο οποίος έχει συμπληρώσει διαμονή άνω των πέντε ετών στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει μόνο του εθνικού δικαίου αυτού του κράτους, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής σύμφωνα με τη διάταξη αυτή αν, κατά τη διάρκεια της διαμονής αυτής, δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

- 52 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν πρέπει οι περίοδοι διαμονής υπηκόου τρίτου κράτους στην επικράτεια κράτους μέλους, οι οποίες συμπληρώθηκαν πριν από την προσχώρηση του εν λόγω τρίτου κράτους στην Ένωση, ελλείψει ειδικών διατάξεων στην πράξη προσχωρήσεως, να ληφθούν υπόψη για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

Παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

- 53 Η Ιρλανδία και η Επιτροπή φρονούν ότι η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου παρέλκει, στο μέτρο που δεν αμφισβητείται ότι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης ουδέποτε πληρούσαν τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, ούτε κατά τις περιόδους διαμονής που προηγήθηκαν της προσχωρήσεως του κράτους τους προελεύσεως στην Ένωση.
- 54 Η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκτιμούν ότι οι περίοδοι διαμονής πριν από την προσχώρηση στην Ένωση του κράτους προελεύσεως του ενδιαφερομένου πολίτη δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, δεδομένου ότι το εν λόγω δικαίωμα διαμονής προϋποθέτει ότι το πρόσωπο που ζητεί να τύχει του ευεργετήματος αυτού έχει διαμείνει υπό την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, ενώ, πριν από την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Πολωνίας στην Ένωση, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης δεν ήσαν πολίτες της τελευταίας και, επομένως, ούτε τα απονεμόμενα με τις νομοθετικές πράξεις της Ένωσης δικαιώματα εφαρμόζονταν υπέρ αυτών.

- 55 Η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι από το γράμμα, τον σκοπό και την οικονομία του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι αυτή η διάταξη πρέπει να εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της ημερομηνίας προσχωρήσεως στην Ένωση του κράτους προελεύσεως του ενδιαφερομένου πολίτη. Συνεπώς, οι περίοδοι διαμονής που συμπληρώθηκαν πριν από την προσχώρηση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπει η εν λόγω οδηγία.

Απάντηση του Δικαστηρίου

- 56 Πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι η πράξη προσχωρήσεως ενός νέου κράτους μέλους στηρίζεται κατ' ουσίαν στη γενική αρχή της άμεσης και πλήρους εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης στο εν λόγω κράτος, παρεκκλίσεις δε επιτρέπονται μόνον κατά το μέτρο που προβλέπονται ρητώς από μεταβατικές διατάξεις (βλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 2009, C-420/07, Αποστολίδης, Συλλογή 2009, σ. I-3571, σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 57 Έτσι, όσον αφορά το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΟΚ (το οποίο κατέστη άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ, κατόπιν δε τροποποιήσεως, άρθρο 12 ΕΚ), καθώς και τα άρθρα 48 και 51 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, αντιστοίχως, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39 ΕΚ και 42 ΕΚ), το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι, δεδομένου ότι η πράξη περί των όρων προσχωρήσεως κράτους μέλους δεν περιέχει καμία μεταβατική διάταξη σε σχέση με την εφαρμογή των άρθρων αυτών, αυτά πρέπει να θεωρηθούν ότι εφαρμόζονταν αμέσως και ήταν δεσμευτικά έναντι του κράτους αυτού από την ημερομηνία προσχωρήσεώς του στην Ένωση, οπότε, από την ημερομηνία αυτή, μπορούν να τα επικαλούνται οι υπήκοοι οιοδήποτε κράτους μέλους και να εφαρμόζονται στα ενεστώτα και μελλοντικά αποτελέσματα καταστάσεων που επήλθαν πριν από την προσχώρηση του εν λόγω κράτους στην Ένωση (αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-122/96, Saldanha και MTS, Συλλογή 1997, σ. I-5325, σκέψη 14 της 30ής Νοεμβρίου 2000, C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Συλλογή 2000, σ. I-10497, σκέψη 55, καθώς και της 18ης Απριλίου 2002, C-290/00, Duchon, Συλλογή 2002, σ. I-3567, σκέψη 44).

- 58 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι οι διατάξεις περί ιθαγενείας της Ένωσης έχουν εφαρμογή από της ενάρξεως ισχύος τους και, συνεπώς, πρέπει να έχουν εφαρμογή επί των ενεστώτων αποτελεσμάτων καταστάσεων που δημιουργήθηκαν προηγουμένως (βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, C-224/98, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 25, και Lassal, προπαρατεθείσα, σκέψη 39).
- 59 Εν προκειμένω δεν υφίσταται καμία μεταβατική διάταξη που να αφορά την εφαρμογή στη Δημοκρατία της Πολωνίας των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λεττονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2003, L 236, σ. 33), εκτός ορισμένων μεταβατικών διατάξεων περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα της εν λόγω πράξεως.
- 60 Συνεπώς, οι πολίτες της Ένωσης μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και αυτές μπορούν να εφαρμόζονται επί των ενεστώτων και μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων που δημιουργήθηκαν πριν από την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Πολωνίας στην Ένωση.
- 61 Ασφαλώς, αληθεύει συναφώς ότι οι περίοδοι διαμονής που συμπληρώθηκαν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής από υπήκοο άλλου κράτους, πριν από την προσχώρηση του τελευταίου στην Ένωση, δεν διέπονταν από το δίκαιο της τελευταίας, αλλά μόνον από το δίκαιο του εν λόγω κράτους μέλους υποδοχής.
- 62 Πάντως, καθόσον ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να αποδείξει ότι αυτές οι περίοδοι πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, η συνεκτίμηση των εν λόγω περιόδων, από την ημερομηνία της προσχωρήσεως του οικείου κράτους μέλους στην Ένωση, δεν έχει ως συνέπεια να

προσδοθεί αναδρομικό αποτέλεσμα στο άρθρο 16 της οδηγίας αυτής, αλλά μόνο να εξασφαλιστεί ενεστώς αποτέλεσμα σε καταστάσεις οι οποίες δημιουργήθηκαν πριν από την ημερομηνία μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Lassal, σκέψη 38).

- ⁶³ Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί ως απάντηση ότι οι περίοδοι διαμονής υπηκόου τρίτου κράτους στην επικράτεια κράτους μέλους οι οποίες συμπληρώθηκαν πριν από την προσχώρηση του τρίτου αυτού κράτους στην Ένωση πρέπει, ελλείψει ειδικών διατάξεων στην πράξη προσχωρήσεως, να ληφθούν υπόψη για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που διατυπώνονται στο άρθρο της 7, παράγραφος 1.

Επί των δικαστικών εξόδων

- ⁶⁴ Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών

μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, έχει την έννοια ότι πολίτης της Ένωσης ο οποίος έχει συμπληρώσει διαμονή άνω των πέντε ετών στην επικράτεια του μέλους υποδοχής βάσει μόνο του εθνικού δικαίου αυτού του κράτους δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής σύμφωνα με τη διάταξη αυτή αν, κατά τη διάρκεια της διαμονής αυτής, δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της ιδίας οδηγίας.

- 2) Οι περίοδοι διαμονής υπηκόου τρίτου κράτους στην επικράτεια κράτους μέλους οι οποίες συμπληρώθηκαν πριν από την προσχώρηση του τρίτου αυτού κράτους στην Ένωση πρέπει, ελλείψει ειδικών διατάξεων στην πράξη προσχωρήσεως, να ληφθούν υπόψη για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που διατυπώνονται στο άρθρο της 7, παράγραφος 1.

(υπογραφές)