

4/2015

ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου

τόμος 35



ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου

revue hellénique de droit européen

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

4/2015

Τόμος 35
Οκτώβριος - Δεκέμβριος

Άρθρα

Θ. Κ. Πανάγος

Η πρόσβαση τρίτου στα δίκτυα φυσικού αερίου κατά την ενωσιακή και τη ρωσική έννομη τάξη

Κ. Α. Στεφάνου

Ρυθμιστικός ανταγωνισμός, εναρμόνιση νομοθεσιών και τυποποίηση στην ΕΕ

Ε. Αυλογιάρη, Μ. Γλαβίνα

Δάνεια σε ελβετικό φράγκο

Επισκόπηση Νομολογίας

- ΔΕΕ - ΓεΔΕΕ (Σεπτέμβριος - Νοέμβριος 2015)
- ΕΔΔΑ (Ιούνιος - Αύγουστος 2015)

Σχολιασμένη Νομολογία

- Επανενωμάτωση ζημιών αλλοδαπής επιχειρηματικής εγκατάστασης
- ΦΠΑ και καταχρηστική πρακτική
- Δικαίωμα αναζητούντων εργασία σε κοινωνικές παροχές
- Διαβίβαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε τρίτες χώρες
- Αποστέρηση πολιτικών δικαιωμάτων
- Διαδικασίες αφερεγγυότητας
- Συμμετοχική δημοκρατία
- Δικαίωμα προσφυγής κατά της νομιμότητας της κράτησης
- Δέσμευση τραπεζικών λογαριασμών και περιουσιακών στοιχείων από το Σ.Δ.Ο.Ε.



ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ



ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ
ΣΥΛΛΟΓΟΣ
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

► Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

Δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές υπηκόων κράτους μέλους που αναζητούν εργασία και διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος

Ιθαγένεια της Ένωσης – ίση μεταχείριση – Οδηγία 2004/38 – άρθρο 24 παρ. 2 – Κανονισμός 883/2004 – κοινωνικές παροχές – ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα – υπήκοοι κράτους μέλους που αναζητούν εργασία και διαμένουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους – αποκλείονται – ιδιότητα εργαζομένου

ΔΕΕ C-67/14, Alimanovic, 15.09.2015, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: Β. Σκουρής, Εισηγήτρια: Μ. Berger, Γεν. Εισαγγελέας: Μ. Wathelet, ECLI:EU:C:2015:59 – Προδικαστικό ερώτημα

Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά το πολιτικώς ευαίσθητο ζήτημα του δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης σε ίση μεταχείριση ως προς την πρόσβαση στις εθνικές κοινωνικές παροχές. Η αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Jobcenter Berlin Neukölln (τοπική υπηρεσία απασχόλησης) και, αφετέρου, της Nazifa Alimanovic και των τριών παιδιών της.

Η υπόθεση αφορούσε Σουηδούς υπηκόους, την Ν. Alimanovic και τα παιδιά της, οι οποίοι έφυγαν από τη Γερμανία το 1999 και επέστρεψαν τον Ιούνιο του 2010. Η Ν. Alimanovic και η μεγαλύτερη κόρη της εργάστηκαν μεταξύ Ιουνίου 2010 και Μαΐου 2011, δηλαδή για διάστημα μικρότερο του έτους, στη Γερμανία σε θέσεις εργασίας βραχείας διάρκειας ή στο πλαίσιο μέτρων προώθησης της απασχόλησης. Τον Δεκέμβριο του 2011, οι παραπάνω ενάγουσες άρχισαν να λαμβάνουν επίδομα διαβίωσης για δικαιούχους ικανούς προς εργασία, ενώ τα άλλα δύο παιδιά της οικογένειας λάμβαναν επιδόματα για δικαιούχους ανίκανους προς εργασία. Τον Μάιο του 2012, το Jobcenter Berlin Neukölln, με απόφασή του, έπαυσε να καταβάλει τα προαναφερθέντα επιδόματα. Σύμφωνα με την παραπάνω αρμόδια γερμανική αρχή, η μητέρα και η μεγαλύτερη κόρη έχασαν το καθεστώς τους ως «εργαζομένων», έξι μήνες αφότου έμειναν άνεργες. Κατά συνέπεια, θα μπορούσαν να αποκλεισθούν από τα επιδόματα βάσει της γερμανικής νομοθεσίας, κατά την οποία δεν δικαιούνται τέτοιου είδους παροχές οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, των οποίων το δικαίωμα διαμονής δικαιολογείται μόνον από αναζήτηση εργα-

σίας. Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο διαφορών κοινωνικής ασφάλισης του Βερολίνου (Sozialgericht Berlin), το οποίο έκρινε ότι κάθε διάκριση μεταξύ των πολιτών της Ένωσης και των υπηκόων του συγκεκριμένου κράτους μέλους απαγορευόταν από το άρθρο 4 του Κανονισμού 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, σε συνδυασμό με το άρθρο 70 του Κανονισμού, το οποίο αφορά τις ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα. Το Jobcenter Berlin Neukölln κατέθεσε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, υποστηρίζοντας ότι οι παροχές για την εξασφάλιση των μέσων διαβίωσης αποτελούν «κοινωνικές παροχές», κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38 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 (Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης)¹.

Διατηρώντας αμφιβολίες ως προς την ορθή ενσωμάτωση της Οδηγίας στη γερμανική νομοθεσία, το γερμανικό ομοσπονδιακό δικαστήριο υποθέσεων κοινωνικής ασφάλισης (Bundessozialgericht), το οποίο επιλήφθηκε της διαφοράς, ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν ο αποκλεισμός αυτός είναι συμβατός προς το δίκαιο της Ένωσης.

Το βασικό νομικό ζήτημα ήταν εάν κράτος μέλος μπορεί να απαγορεύσει συγκεκριμένες κοινωνικές παροχές σε ευρωπαϊό πολίτη που μετακινείται για αναζήτηση εργασίας, ο οποίος είχε εργαστεί στο κράτος αυτό για λιγότερο από ένα έτος, αλλά πλέον κατέστη ακουσίως άνεργος και αναζητά εργασία.

Το Δικαστήριο, υιοθετώντας αντίθετη θέση με εκείνη του Γενικού Εισαγγελέα, κατέληξε ότι το άρθρο 24 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης δεν αντιτίθεται σε νομοθεσία κράτους μέλους, δυνάμει της οποίας οι πολίτες άλλων κρατών μελών αποκλείονται από τη χορήγηση ορισμένων «ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών σε χρήμα» που συνιστούν «κοινωνικές παροχές», αν και οι παροχές αυτές χορηγούνται στους πολίτες του ως άνω κράτους μέλους οι οποίοι τελούν στην ίδια κατάσταση. Κατά το Δικαστήριο, η εξαίρεση των πολιτών της Ένωσης από τις εν λόγω παροχές δεν αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης.

1. Βλ. 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, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 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 2004 L 158/77.

Παρατηρήσεις

Βιργινία Τζώρτζη*

I. Εισαγωγικά

Οι Ευρωπαίοι πολίτες έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση για σπουδές ή εργασία. Ωστόσο, έντονες συζητήσεις έχουν προκαλέσει, σε ορισμένες από τις χώρες υποδοχής, τα αρνητικά αποτελέσματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένου κυρίως του «welfare tourism», της μετανάστευσης, δηλαδή, σε ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος αποκλειστικά για τη χορήγηση των επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας.

Η υπόθεση *Alimanovic* έδωσε για άλλη μια φορά στο Τμήμα μείζονος συνθέσεως την ευκαιρία να αποφανθεί σχετικά με το ευαίσθητο ζήτημα της πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές για τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες της Ένωσης σε κράτος μέλος διαφορετικό από το δικό τους. Ο κίνδυνος του «welfare tourism» είχε ήδη αντιμετωπισθεί από το Δικαστήριο τον Νοέμβριο του 2014 στην υπόθεση *Dano*². Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, να αρνούνται τη χορήγηση ορισμένων παροχών κοινωνικής πρόνοιας στους πολίτες της Ένωσης που δεν έχουν εργαστεί ποτέ και δεν αναζητούν εργασία στο κράτος μέλος υποδοχής.

Στη σχολιαζόμενη υπόθεση, το προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε ήταν ίδιο με εκείνο της υπόθεσης *Dano*. Η διαφορά, ωστόσο, της σχολιαζόμενης υπόθεσης με την υπόθεση *Dano* είναι ότι η *Alimanovic* αφορούσε πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι είχαν ήδη εργαστεί στο κράτος μέλος υποδοχής για λιγότερο από ένα έτος και πλέον αναζητούσαν εργασία.

Οι Συνθήκες εγγυώνται ίση μεταχείριση χωρίς περιορισμούς για τους διακινούμενους πολίτες της Ένωσης κατά την άσκηση της οικονομικής τους δραστηριότητας³.

* Δ.Ν., Δικηγόρος, Ειδική Επιστήμων Νομικής Σχολής ΔΠΘ

2. Βλ. ΔΕΕ C-333/13, *Dano*, 11.11.2014, ECLI:EU:C:2014:2358. Η υπόθεση αφορούσε την Ε. Dano, Ρουμάνα υπήκοο, και το γιο της, στους οποίους η Γερμανία δεν χορήγησε κάποιες κοινωνικές παροχές που προορίζονταν για εργαζόμενους, επειδή δεν είχε ποτέ εργασθεί ή αναζητήσει εργασία στη Γερμανία. Για τον γιο της λάμβανε επίδομα συντηρούμενου τέκνου και προκαταβολή διατροφής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν υποχρεούνται να χορηγούν παροχές για τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής τους. Το Δικαστήριο, επίσης, τόνισε ότι η αίτηση κάθε προσώπου για κοινωνικές παροχές πρέπει να εξετάζεται ατομικά.

3. Βλ. άρθρα 45 παρ. 2, άρθρο 49 παρ. 2 και άρθρο 57 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

Για τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες, η ίση μεταχείριση⁴ είναι εγγυημένη μόνον εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους. Το άρθρο 24 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης αντανάκλα την ευάλωτη θέση των οικονομικά ανενεργών πολιτών. Ενώ, σύμφωνα με την παρ. 1, καταρχήν οι πολίτες της Ένωσης απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, η παρ. 2 επιτρέπει στα κράτη μέλη να αρνούνται, κατ' εξαίρεση, την κοινωνική πρόνοια σε τρεις κατηγορίες πολιτών της Ένωσης. Πρόκειται για τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής τους, τους σπουδαστές που δεν είναι επίσης εργαζόμενοι ή ελεύθεροι επαγγελματίες και τα πρόσωπα που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά βάσει του άρθρου 14 παρ. 4, στοιχείο β' της Οδηγίας, δηλαδή τους πολίτες της Ένωσης που εισήλθαν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, προκειμένου να αναζητήσουν εργασία, ενώσω δύνανται να παρέχουν αποδείξεις ότι συνεχίζουν να αναζητούν εργασία και ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν⁵.

Κατά συνέπεια, επειδή τα μέλη της οικογένειας *Alimanovic* είχαν εργαστεί και δεν ήταν πλέον πρόσωπα αναζητούντα για πρώτη φορά εργασία, το Δικαστήριο, ενώ άφησε την τελική κρίση σχετικά με την ταξινόμηση του επιδόματος αναζητούντος εργασία στο εθνικό δικαστήριο, απεφάνθη ότι η Γερμανία δεν θα μπορούσε να επικαλεστεί το άρθρο 24 παρ. 2 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, για να μην τους χορηγήσει το επίδομα αιτούντος εργασία.

Παρόλα αυτά, μέχρι το 2008, το Δικαστήριο υπερασπιζόταν την ισότητα των οικονομικά ανενεργών πολιτών της Ένωσης. Πράγματι, αν και η ιθαγένεια της Ένωσης⁶ δεν

4. Βλ. άρθρο 18 ΣΛΕΕ και άρθρο 21 παρ. 2, Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. Η παραπάνω διατύπωση παραπέμπει στην υπόθεση *Collins*, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι Ιρλανδός πολίτης δεν μπορούσε να διεκδικήσει επίδομα αιτούντος εργασία στο Ηνωμένο Βασίλειο, διότι η θέση του ως πρόσωπο που αναζητά εργασία για πρώτη φορά ήταν ασθενέστερη από εκείνη του πρώην εργαζομένου. Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 3, στοιχείο γ' της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, οι πρώην εργαζόμενοι που έχουν απασχοληθεί για δώδεκα μήνες διατηρούν το δικαίωμα να παραμείνουν επ' αόριστον, ή, σε περίπτωση που έχουν εργασθεί για διάστημα μικρότερο του έτους, διατηρούν το δικαίωμα παραμονής για έξι μήνες. Ωστόσο, αυτοί οι πρώην εργαζόμενοι δεν καθίστανται πρόσωπα που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά. Το δικαίωμα διαμονής τους διατηρείται για όσο διάστημα δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτος υποδοχής κατά το άρθρο 7 παρ. 1 και άρθρο 14 παρ. 1 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, βλ. ΔΕΚ C-138/02, *Collins*, 23.03.2004, ECLI:EU:C:2004:172.

6. Βλ. ενδεικτικά F. WOLLENSCHLAGER, A New Fundamental Freedom Beyond Market Integration, E.L.Rev., 2010, σ. 1, D.

έχει εισαχθεί στη Συνθήκη με σκοπό να διευρυνθούν τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν, το Δικαστήριο από το 1999 έχει αναπτύξει μια τολμηρή νομολογία, η οποία μεταφράστηκε στην επέκταση του δικαιώματος της ίσης μεταχείρισης στο όνομα της ιθαγένειας της Ένωσης. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε, το 1998 στην υπόθεση *Martinez Sala*, ότι Ισπανίδα πολίτης, που ζούσε στη Γερμανία, έπρεπε να λάβει, χάρη απλώς στην ιδιότητά της ως πολίτη της Ένωσης, κοινωνικές παροχές και, συγκεκριμένα, επίδομα ανατροφής, σε κράτος μέλος του οποίου δεν είχε την ιθαγένεια και όπου δεν είχε άδεια διαμονής.

Ομοίως, το 2001 στην απόφαση *Grzelczyk*⁷, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι Γάλλος σπουδαστής που συνεχίζει τις σπουδές του στο Βέλγιο θα πρέπει να λάβει κοινωνική παροχή για το τελευταίο έτος των σπουδών του στο εν λόγω κράτος μέλος, χάρη στην ιδιότητά του και μόνον ως πολίτη της Ένωσης.

Ακολούθησαν αρκετές αποφάσεις του Δικαστηρίου στο ίδιο πνεύμα. Στην υπόθεση *Trojani*⁸, το Δικαστήριο χορήγησε το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης και, συνεπώς, την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές του κράτους μέλους υποδοχής, συγκεκριμένα παροχής που εξασφαλίζει το κατώτατο όριο διαβίωσης (*minimex*), σε Γάλλο υπήκοο που ζούσε στο Βέλγιο, ο οποίος φιλοξενούνταν από τον Στρατό Σωτηρίας και δεν είχε κανέναν πόρο για να συντηρηθεί.

Το Δικαστήριο ακολούθησε την ίδια λύση και στην υπόθεση *Bidar*⁹ για σπουδαστή ο οποίος, έχοντας αρχικά ασκήσει το δικαίωμα κυκλοφορίας του ως πολίτη της Ένωσης, δεν θα έπρεπε να υπόκειται σε διάκριση λόγω ιθαγένειας, για δάνεια που παρέχονται στους σπουδαστές σύμφωνα με την Οδηγία 93/96¹⁰.

Τέλος, το 2007 στην υπόθεση *Förster*¹¹, το Δικαστήριο έκρινε ότι ολλανδική υποτροφία, χορηγούμενη σε σπουδαστές για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης, θα μπορούσε να μην αποδοθεί σε πολίτες της Ένωσης που δεν είχαν συμπληρώσει πέντε έτη νόμιμης διαμονής.

Συνολικά, οι οικονομικά ανενεργοί ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να ζητήσουν πλήρη ίση μεταχείριση, μόνον εφόσον έχουν δημιουργήσει επαρκή σύνδεσμο στο κράτος μέλος υποδοχής. Οι υποθέσεις *Grzelczyk* και *Förster*, επίσης, απεικονίζουν τον τρόπο κατά τον οποίο το Δικαστήριο έχει γίνει πιο απαιτητικό σε μια περίοδο εννέα ετών. Το κριτήριο της πενταετούς προηγούμενης διαμονής φαίνεται ότι είναι δύσκολο να ικανοποιηθεί, προκειμένου να καθιερωθεί επαρκής σύνδεσμος με το κράτος υποδοχής. Πάντως, μέχρι στιγμής το κριτήριο αυτό περιόριζε τις επιλογές μόνο για τους οικονομικά ανενεργούς πολίτες. Όσοι, δηλαδή, διακινούνται για εργασία ή άλλες οικονομικές δραστηριότητες εξακολουθούν να έχουν άνευ όρων αξίωση για ίση μεταχείριση.

Με δεδομένη την ενισχυμένη θέση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την αρχή της ίσης μεταχείρισης για τους διακινούμενους πολίτες της Ένωσης, η οικογένεια *Alimanovic* είχε κάθε λόγο να ελπίζει σε ευνοϊκότερο αποτέλεσμα.

II. Ο χαρακτηρισμός των επίμαχων παροχών ως «κοινωνικών παροχών»

Το σημείο εκκίνησης στην απόφαση είναι η κατάταξη των εν λόγω παροχών. Δεν προκαλεί έκπληξη ότι το Δικαστήριο, καταρχήν, επιβεβαίωσε και επέκτεινε την απόφασή του στην υπόθεση *Dano* ότι οι εν λόγω γερμανικές παροχές έπρεπε να χαρακτηρισθούν ως «κοινωνικές παροχές», και όχι ως παροχές που έχουν στόχο να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας¹². Σημαντικό, όμως, είναι πως το Δικαστήριο ακολουθεί τις διαπιστώσεις του αιτούντος γερμανικού δικαστηρίου, ότι τα δικαιώματα διαμονής της μητέρας και της κόρης *Alimanovic*

KOSTAKOPOULOU, *European Union Citizenship: Writing the Future*, E.L.Rev., 2007, σ. 623, M. ELSMORE / P. STARTUP, *Union Citizenship – Background, Jurisprudence and Perspective: Past, Present and Future in Law and Policy*, YBEL, 2007, σ. 57, Μ.Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Σχόλιο στις αποφάσεις του ΔΕΚ C-11/06 και C-12/06, Morgan και Bucher, DIGESTA, 2008, σσ. 40-64.

7. Βλ. ΔΕΚ C-184/99, *Grzelczyk*, 20.09.2001, ECLI:EU:C:2001:458, σκ. 31.

8. Βλ. ΔΕΚ C-456/02, *Trojani*, 07.09.2004, ECLI:EU:C:2004:488.

9. Βλ. ΔΕΚ C-209/03, *Bidar*, 15.03.2005, ECLI:EU:C:2005:169.

10. Βλ. Οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 29ης Οκτωβρίου 1993 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, ΕΕ 1993 L 317/59.

11. Βλ. ΔΕΚ C-158/07, *Förster*, 18.11.2008, ECLI:EU:C:2008:630.

12. Βλ. απόφαση *Dano*, ό.π., σκ. 63: «Διαπιστώνεται προκαταρκτικά ότι οι «ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα» που διαλαμβάνονται στο άρθρο 70, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού εμπίπτουν απολύτως στην έννοια «κοινωνικές παροχές» κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Πράγματι, η έννοια αυτή αναφέρεται στο σύνολο των συστημάτων αρωγής που καθιερώνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στα οποία μπορούν να υπάγονται όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να καλύψουν τις στοιχειώδεις ανάγκες τους καθώς και τις ανάγκες των οικογενειών τους και διατρέχουν, για τον λόγο αυτό, τον κίνδυνο να καταστούν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, βάρος για τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής, τέτοιο που θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό επίπεδο των βοηθημάτων που δύνανται να χορηγηθεί το κράτος αυτό (ΔΕΕ C-140/12, *Brey*, 19.09.2013, ECLI:EU:C:2013:565, σκ. 61)».

προκύπτουν αποκλειστικά από το καθεστώς τους ως αναζητούντων εργασία.

Ακολουθώντας στο σημείο αυτό την ανάλυση του Γενικού Εισαγγελέα ως προς την παροχή, που δήλωσε ότι η προεξάρχουσα λειτουργία των παροχών αυτών είναι αναμφίβολα η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων, ώστε οι δικαιούχοι να ζουν αξιοπρεπώς, το Δικαστήριο χαρακτήρισε το επίδομα ως κοινωνική παροχή, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 2 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, επειδή προοριζόταν να καλύψει τα έξοδα διαβίωσης για ευρωπαϊούς πολίτες που δεν μπορούσαν να καλύψουν οι ίδιοι τα έξοδα αυτά και δεν χρηματοδοτούνταν από εισφορές αλλά μέσω των φορολογικών εσόδων¹³.

Συνεπώς, κατά το Δικαστήριο, οι παροχές αυτές δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως παροχές οικονομικής φύσης που προορίζονται να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους.

Η διάκριση στην οποία προχώρησε το Δικαστήριο είναι σημαντική για δύο λόγους. Αφενός, επειδή η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης δηλώνει ότι από την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές μπορεί να αποκλεισθούν οι αναζητούντες για πρώτη φορά εργασία για το χρονικό διάστημα που αναζητούν εργασία, καθώς και όλοι οι πολίτες της Ένωσης κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής τους. Αφετέρου, επειδή τα άρθρα 45 και 18 ΣΛΕΕ εφαρμόζονται μόνο σε παροχές που σχετίζονται με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, η προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία των κανόνων της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αναφέρει ότι οι αναζητούντες για πρώτη φορά εργασία δικαιούνταν παροχές που αφορούσαν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας αλλά όχι κοινωνικές παροχές. Το Δικαστήριο ανέφερε τη νομολογία αυτή έμμεσα στη σχολιαζόμενη απόφαση, χωρίς να την επιβεβαιώνει, αλλά ούτε και να την αποκηρύσσει¹⁴.

Ήδη εκκρεμεί υπόθεση σχετικά με την πρόσβαση των αιτούντων εργασία στο ίδιο επίδομα¹⁵.

III. Η νόμιμη άδεια διαμονής ως προϋπόθεση για την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές

Σημαντική συμβολή της απόφασης αποτελεί η αποσαφήνιση της έννοιας της νόμιμης διαμονής. Το Δικαστήριο,

στη συνέχεια, στράφηκε στο ζήτημα του κατά πόσον πολίτες της Ένωσης, που είχαν εργασθεί στο παρελθόν για σύντομο χρονικό διάστημα, θα μπορούσαν να αποκλεισθούν από τις κοινωνικές παροχές¹⁶. Πράγματι, για να απολαύει ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, ο πολίτης της Ένωσης πρέπει να διαμένει νομίμως στην επικράτεια του εν λόγω κράτους.

Το δικαίωμα διαμονής περιγράφεται στο άρθρο 7 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης. Οι κανόνες αυτοί προβλέπουν ότι οι ευρωπαίοι πολίτες έχουν υπό όρους δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος μετά από τρεις μήνες και εφόσον έχουν διαμείνει εκεί για λιγότερο από πέντε χρόνια¹⁷. Η προϋπόθεση είναι να είναι εργαζόμενοι ή αναζητούντες εργασία ή να διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος υποδοχής. Η κατηγορία του «εργαζόμενου» διευρύνεται από το άρθρο 7 παρ. 3, ώστε να περιλαμβάνει εκείνους που είναι προσωρινά ανίκανοι προς εργασία λόγω ασθένειας ή ατυχήματος, ή ακουσίως άνεργοι μετά την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας άνω του ενός έτους και έχουν καταχωρισθεί στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης ως αναζητούντες εργασία, ή μπορούν να διατηρήσουν την ιδιότητα του εργαζόμενου για έξι μήνες, αν έχουν εργασθεί για διάστημα μικρότερο των δώδεκα μηνών και έχουν καταχωρισθεί στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης ως αναζητούντες εργασία ή παρακολουθούν μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης. Τα κράτη μέλη δικαιούνται να μην παρέχουν κανένα δικαίωμα κοινωνικής πρόνοιας σε πρόσωπα πλην των «εργαζομένων».

Παρόλα αυτά, μέχρι τώρα υπήρχαν αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής και τη νομιμότητα των κανόνων σχετικά με την έννοια της νόμιμης διαμονής. Θα έπρεπε αυτή να πληροί τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής που προβλέπονται στην Οδηγία ή ήταν αρκετή η νόμιμη διαμονή κατά την έννοια του δικαίου του κράτους μέλους υποδοχής; Στην αποσαφήνιση της αμφιβολίας αυτής βοήθησαν ιδιαίτερα οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Martinez Sala* και *Trojani*¹⁸, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η νόμιμη διαμονή, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, επαρ-

13. Βλ. σκ. 45 της σχολιαζόμενης απόφασης και Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σημ. 72.

14. Βλ. ΔΕΚ C-22/08 και C-23/08, *Vatsouras και Koupatantze*, 04.06.2009, ECLI:EU:C:2009:344, σκ. 45. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι παροχές οικονομικής φύσεως οι οποίες, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό τους κατά την εθνική νομοθεσία, προορίζονται να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας δεν μπορούν να θεωρούνται «παροχές κοινωνικής πρόνοιας», υπό την έννοια του άρθρου 24 παρ. 2, της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης.

15. Βλ. ΔΕΕ C-299/14, *Garcia-Nieto*, 04.06.2015, ECLI:EU:C:2015:366.

16. Οι πολίτες της Ένωσης που έχουν εργασθεί στο παρελθόν δεν συμπεριλαμβάνονται στις κατηγορίες όσων η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης ρητώς εξαιρεί από την ίση μεταχείριση ως προς τις κοινωνικές παροχές. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι έχουν πρόσβαση στις παροχές αυτές.

17. Βλ. άρθρο 7 παρ. 1 Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης.

18. Βλ. ΔΕΚ C-85/96, *Martinez Sala*, 12.05.1998, ECLI:EU:C:1998:217 και ΔΕΕ C-456/02, *Trojani*, 07.09.2004, ECLI:EU:C:2004:488.

κούσε, προκειμένου πολίτης της Ένωσης να επικαλεσθεί το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

Ωστόσο, στην υπόθεση *Dano*, το Δικαστήριο έδωσε έμφαση αποκλειστικά στη νομιμότητα της διαμονής και δεν προσπάθησε να «σώσει» την Ε. *Dano* λόγω της ευρωπαϊκής της ιθαγένειας¹⁹. Η νόμιμη διαμονή θα μπορούσε να προκύψει μόνον από τη νομοθεσία της Ένωσης και θα έπρεπε να πληρούνται οι προϋποθέσεις της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης.

Στην υπόθεση *Alimanovic*, το Δικαστήριο επανέλαβε το σκεπτικό που υιοθέτησε στην υπόθεση *Dano* και το οποίο σηματοδότησε τη στροφή στη νομολογία του για το ζήτημα των κοινωνικών παροχών των πολιτών της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όσον αφορά την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές, όπως οι επίμαχες, κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να ζητήσει να τύχει ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής, μόνον εφόσον η διαμονή του στο τελευταίο πληροί τις προϋποθέσεις της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης²⁰.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ν. *Alimanovic* και η κόρη της δεν καλύπτονται από την Οδηγία ως πρώην εργαζόμενες, δεδομένου ότι η Οδηγία προβλέπει ότι όσοι εργάζονται στο κράτος μέλος υποδοχής για διάστημα μικρότερο του έτους, όπως στην περίπτωση τους, διατηρούν την ιδιότητα του εργαζομένου επί τουλάχιστον έξι μήνες μετά από τη λήξη της τελευταίας τους απασχόλησης. Από εκείνο το χρονικό σημείο, ένα κράτος μέλος, όπως άλλωστε έκανε και η Γερμανία στη συγκεκριμένη περίπτωση, μπορεί να θεωρήσει ότι δεν έχουν πλέον την ιδιότητα του εργαζομένου, συνεπώς, αν το δικαίωμα διαμονής τους δεν στηρίζεται σε άλλη βάση, όπως στη σχολιαζόμενη υπόθεση, δεν καλύπτονται πλέον από τον κανόνα της ίσης μεταχείρισης και χάνουν την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές. Το αιτούν γερμανικό δικαστήριο έκρινε, επίσης, ότι θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως άτομα που για πρώτη φορά αναζητούν εργασία, αν και το Δικαστήριο τόνισε ότι στην περίπτωση αυτή, η Οδηγία επιτρέπει ρητά στη Γερμανία να αρνείται την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές.

Αλλά, ενώ στην υπόθεση *Dano*, το Δικαστήριο έκανε αναφορά στη «θεμελιώδη ιδιότητα» του πολίτη της Ένωσης και επιβεβαίωσε ρητά το άρθρο 24 παρ. 2 της Οδηγίας ως εξαίρεση από τη θεμελιώδη αρχή της απαγόρευσης

των διακρίσεων²¹, η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic* επιβεβαίωσε αυτήν τη στροφή νομολογίας, παραλείποντας κάθε αναφορά στην ιθαγένεια της Ένωσης και στρεφόμενη ευθέως στις προϋποθέσεις διαμονής²². Στη νομολογία του Δικαστηρίου που ακολούθησε την υπόθεση *Grzelczyk*, κάθε αίτηση για χορήγηση κοινωνικών παροχών από πολίτη της Ένωσης, κατά την οποία «η ιθαγένεια της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών», θα έπρεπε να εξετάζεται υπό το πρίσμα της ίσης μεταχείρισης από τις εθνικές αρχές. Τα μέτρα που λαμβάνονται ως εξαιρέσεις και περιορισμοί στη βασική αυτή αρχή μπορεί να είναι νόμιμα, αλλά ποτέ δεν καθίστανται η αυτόματη συνέπεια της υποβολής αίτησης στο σύστημα κοινωνικής ασφάλειας του κράτους μέλους υποδοχής.

Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic*, αντιθέτως, επιβεβαίωσε ότι για την κοινωνική πρόνοια το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης εξαρτάται από την εξέταση της νόμιμης διαμονής του πολίτη της Ένωσης. Αυτή η αντιστροφή της σειράς δεν είναι σημαντική μόνο σε συμβολικό επίπεδο, αλλά μπορεί να έχει συνέπειες για τις διοικητικές διαδικασίες και την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εθνικών αρχών μετανάστευσης και κοινωνικής πρόνοιας.

Ωστόσο, έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι το Δικαστήριο προσδιόρισε την έννοια του πρώην εργαζομένου με βάση όσα προβλέπονται στην Οδηγία. Μόλις το 2014, με την απόφασή του στο *Saint-Prix*²³, το Δικαστήριο επέμεινε ότι η έννοια του «εργαζομένου» καθιερώθηκε στις Συνθήκες, όχι στο παράγωγο δίκαιο, και συνεπώς εναπόκειται κυρίως σε καθορισμό από το Δικαστήριο. Ωστόσο, στη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο ακολουθώντας την ακριβή διατύπωση της Οδηγίας επί του σημείου αυτού για τον σκοπό της ασφάλειας δικαίου, απλώς ακολούθησε τον ορισμό του πρώην εργαζομένου που παρέχει η Οδηγία, χωρίς να αναφέρει, την απόφασή του στην υπόθεση *Saint-Prix*.

Η επιστροφή αυτή στις αυστηρές απαιτήσεις της νομοθεσίας σχετικά με την πρόσβαση στην ίση μεταχείριση επιτρέπει την επιστροφή στην αρχική έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που ευνόησε κυρίως τους οικονομικά ενεργούς πολίτες, δηλαδή τους εργαζόμενους. Πράγματι, με τη νομολογία του Δικαστηρίου μετά την απόφασή του στην υπόθεση *Martinez Sala*, οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζονται μερικές φορές δυσμενέστερα

19. Πράγματι, δεν εξετάσε το γεγονός ότι στην κα *Dano* είχε χορηγηθεί άδεια παραμονής αορίστου χρόνου από τις γερμανικές αρχές πριν από τη διεκδίκηση των εν λόγω παροχών ή το γεγονός ότι η αδελφή της είχε καλύψει προηγουμένως τις ανάγκες διαβίωσής της.

20. Βλ. σκ. 69 της απόφασης στην υπόθεση *Dano* και σκ. 49 της απόφασης στην υπόθεση *Alimanovic*.

21. Βλ. σκ. 58.

22. Βλ. σκ. 49-51.

23. Βλ. ΔΕΕ C-507/12, *Saint Prix*, 19.06.2014, ECLI:EU:C:2014:2007. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι γυναίκα που εγκατέλειψε την εργασία της λίγο πριν τον τοκετό διατήρησε την ιδιότητα του «εργαζομένου» και, συνεπώς, την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές, υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

από ό,τι οι ανενεργοί οικονομικά πολίτες, επειδή καλύπτονται από τις Οδηγίες οι οποίες θέτουν προϋποθέσεις αυστηρότερες από τη Συνθήκη. Έτσι, η M. Martinez Sala ή ο M. Trojani κατέληξαν να έχουν περισσότερα δικαιώματα από εκείνους οι οποίοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις της νομοθεσίας, καθώς οι τελευταίοι έπρεπε να διαθέτουν επαρκείς πόρους, προκειμένου να επωφεληθούν από την ίση μεταχείριση.

IV. Η εξατομικευμένη εξέταση

Η πιο αξιοσημείωτη αλλαγή που επέφερε η σχολιαζόμενη απόφαση είναι η απόρριψη της εξατομικευμένης εξέτασης. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic* έρχεται σε αντίθεση με την προγενέστερη νομολογία του. Τον Σεπτέμβριο του 2013, το Δικαστήριο έκρινε, στην υπόθεση *Brey*, ότι το ενωσιακό δίκαιο απαγόρευε την αυτόματη εξαίρεση από τις κοινωνικές παροχές ενός οικονομικά ανενεργού πολίτη της Ένωσης, χωρίς να λάβει υπόψη την προσωπική κατάστασή του. Συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι απαιτείται εξατομικευμένη εξέταση του κατά πόσον ένας πολίτης της Ένωσης θα μπορούσε να απελαθεί ή αποτελεί «υπέρμετρο βάρος» για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Για την κατηγορία αυτή των πολιτών της Ένωσης, η κατοχή επαρκών πόρων διαβίωσης, ώστε να μην καταστούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, αποτελεί προϋπόθεση για τη νόμιμη διαμονή, η οποία μεταγενέστερα χορηγεί ίση μεταχείριση ως προς τις κοινωνικές παροχές²⁴. Δεν επιτρεπόταν, συνεπώς, στο κράτος μέλος υποδοχής να εφαρμόσει νομοθεσία που αυτόματα αποκλείει από τις κοινωνικές παροχές τους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για το δικαίωμα διαμονής που περιγράφεται στην Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης.

Ωστόσο, έναν περίπου χρόνο αργότερα, τον Νοέμβριο του 2014, το Δικαστήριο στην υπόθεση *Dano* εξέτασε μόνον αν είναι νόμιμο το δικαίωμα διαμονής του πολίτη της Ένωσης, προκειμένου να του καθιερώσει δικαίωμα πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές. Δεν εξέτασε την προσωπική κατάσταση της E. Dano και δεν απαίτησε, στην περίπτωση της, την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Η νέα προσέγγιση στην υπόθεση αυτή μεταφράζεται σε νομικό κενό, αφού οι πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι δεν δικαιούνται καμία κοινωνική παροχή, δεν φαίνεται να δύνανται να απελαθούν, δεδομένου ότι δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το κράτος υποδοχής. Έτσι, ένα πρόσωπο που βρίσκεται στην κατάσταση της E. Dano θα μπορούσε, επομένως, να διαμείνει νόμιμα στο κράτος μέλος υποδοχής, αλλά να αποκλεισθεί από την ίση πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές που απολαύουν οι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής.

Στη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο απέκλεισε ρητά την απαίτηση για εξατομικευμένη εξέταση της κατάστασης των πρώην εργαζομένων, που πρότεινε ο Γενικός Εισαγγελέας. Το Δικαστήριο προέβη σε διάκριση μεταξύ της εξατομικευμένης εξέτασης, που η Οδηγία επιβάλλει σιωπηρά όσον αφορά, αφενός, την απέλαση και, αφετέρου, το ζήτημα της πρόσβασης σε παροχές. Κατέληξε ότι δεν ήταν αναγκαία τέτοιου είδους εξατομικευμένη εξέταση, διότι η Οδηγία για τα δικαιώματα του πολίτη ήδη λάμβανε υπόψη την ατομική κατάσταση των εργαζομένων. Επομένως, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης δεν εμπόδιζε στην πραγματικότητα τα κράτη μέλη να αποκλείουν αυτόματα τον ευρωπαϊό πολίτη, που αναζητά εργασία, από την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές.

Η μόνη προσωπική περίπτωση που, κατά το Δικαστήριο, είχε σημασία στην εκδικαζόμενη περίπτωση ήταν η διάρκεια της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας. Φαίνεται ότι το Δικαστήριο απέδωσε βαρύτητα στο γεγονός ότι το δικαίωμα διαμονής της μητέρας και της κόρης *Alimanovic* βασίστηκε αποκλειστικά στην ιδιότητά τους ως αιτούντων εργασία, βάσει του άρθρου 14 παρ. 4 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υπήρχε ανάγκη να εξετασθεί το δικαίωμα διαμονής της οικογένειας *Alimanovic* υπό το πρίσμα του άρθρου 7 παρ. 1, στοιχείο β, όπως ήταν η περίπτωση στην υπόθεση *Brey*.

Προφανώς, κατά το Δικαστήριο, επιτρέπεται ένας «μηχανισμός αυτόματου αποκλεισμού», όταν αυτή η εξατομικευμένη εξέταση εσωτερικεύεται στο ενωσιακό μέτρο, λαμβάνοντας υπόψη διάφορα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ατομική κατάσταση κάθε προσώπου που ζητεί τη χορήγηση κοινωνικής παροχής και, ιδίως, τη διάρκεια της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας. Κατά την κρίση του, η ίδια η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης προβλέπει σύστημα με πλείονες βαθμίδες για τη διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου, το οποίο σκοπό έχει να διασφαλίσει το δικαίωμα διαμονής και την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές²⁵. Επιπλέον, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η σώρευση όλων των μεμονωμένων αιτήσεων από αιτούντες εργασία, που εργάστηκαν για διάστημα μικρότερο του έτους, θα αποτελούσε υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της Γερμανίας και θα ήταν ικανή να δικαιολογήσει μια γενική άρνηση, έτσι ώστε η εξατομικευμένη εξέταση να μην είναι αναγκαία.

Ως αποτέλεσμα, η συνδυασμένη ανάγνωση των αποφάσεων του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Alimanovic* και *Brey* οδηγεί στη διαπίστωση ότι το Δικαστήριο δέχεται την ύπαρξη μιας κατηγορίας πολιτών της Ένωσης που

24. Βλ. ΔΕΕ C-140/12, *Brey*, 19.09.2013, ECLI:EU:C:2013:565, σκ. 72.

25. Βλ. σκ. 60 της σχολιαζόμενης απόφασης.

απολαμβάνουν το δικαίωμα διαμονής, αλλά δεν έχουν πρόσβαση σε ελάχιστες παροχές διαβίωσης.

V. Το κριτήριο του πραγματικού δεσμού με το κράτος υποδοχής

Αν και ο τρόπος κατά τον οποίο το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης καθιερώνει ένα σύστημα με πλείονες βαθμίδες, φαίνεται λογικός, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρκεια της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, είναι δύσκολο να μην διατυπώσει κανείς αντιρρήσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η Οδηγία λαμβάνει υπόψη στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ατομική κατάσταση κάθε προσώπου που ζητεί τη χορήγηση κοινωνικής παροχής. Η ίση μεταχείριση για όλους τους πολίτες που διακινούνται, είτε είναι οικονομικά ενεργοί είτε όχι, θα μπορούσε να φανεί υπερβολική και, σε κάθε περίπτωση, αντίθετη με το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, το Δικαστήριο θα μπορούσε να είχε υιοθετήσει μια ενδιάμεση λύση.

Τη λύση αυτήν πρότεινε ο Γενικός Εισαγγελέας Wathelet στη σχολιαζόμενη υπόθεση, υποστηρίζοντας ότι πρέπει να επιτραπεί στους οικονομικά ανενεργούς πολίτες να αποδείξουν την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να λαμβάνουν κοινωνικές παροχές²⁶. Η απόδειξη αυτού του πραγματικού δεσμού θα μπορούσε να γίνει μέσω της εξατομικευμένης εξέτασης από το Δικαστήριο.

Για τον Γενικό Εισαγγελέα, επρόκειτο στην πραγματικότητα για τον σεβασμό του γενικού συστήματος που έθεσε η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης. Οι εθνικές αρχές, εξάλλου, κατά την εξέταση της αίτησης για κοινωνικές παροχές ενός οικονομικά ανενεργού πολίτη, πρέπει να λάβουν υπόψη ιδίως το ύψος και την τακτικότητα των εισοδημάτων του πολίτη της Ένωσης, αλλά επίσης και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο είναι πιθανόν να του καταβάλλεται η παροχή που ζητείται.

Η έννοια αυτή του πραγματικού δεσμού δεν είναι, εξάλλου, νέα. Όπως προκύπτει από την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την εκτίμηση αν η διαμονή ενός ατόμου αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, οι εθνικές αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη κοινωνικούς παράγοντες, όπως το επίπεδο της σύνδεσης του πολίτη της Ένωσης με την κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής και θέματα σχετικά με την ηλικία, την κατάσταση της υγείας του, ή την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο, είχε ήδη υιοθετήσει παρόμοια θέση στην υπόθεση *Grzelczyk* το 2001, αφού θεώρησε ότι, στην περίπτωση όπου οι οικονομικές δυσχέρειες του πολίτη ήταν προσωρινές, θα μπορούσε κανείς να αναμένει την ύπαρξη ορισμένου βαθμού οι-

κονομικής αλληλεγγύης εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής²⁷.

Επιπλέον, στην απόφαση του στην υπόθεση *D'Hoop* του 2002, το Δικαστήριο δέχθηκε, για έναν πολίτη για πρώτη φορά αναζητούντα εργασία, ότι ήταν θεμιτό να επιθυμεί ο εθνικός νομοθέτης να βεβαιωθεί για την ύπαρξη αληθούς σχέσης μεταξύ του αιτούντος τα εν λόγω επιδόματα και της οικείας γεωγραφικής αγοράς εργασίας²⁸. Ομοίως, το Δικαστήριο έκρινε, το 2007 στην υπόθεση *Hartmann*, ότι ο εθνικός νομοθέτης έχει δικαίωμα να απαιτεί τη συμβολή σημαντικής συνεισφοράς στην εθνική αγορά εργασίας ως βασίμο στοιχείο ένταξης στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής²⁹.

Ωστόσο, το Δικαστήριο, στη σχολιαζόμενη υπόθεση, φαίνεται να έκλεισε ερμητικά την πόρτα στην ύπαρξη πραγματικού δεσμού για τη θεμελίωση της ίσης μεταχείρισης στις κοινωνικές παροχές³⁰. Πράγματι, δεν μνημόνευσε ούτε μία φορά την έννοια του πραγματικού αυτού δεσμού και αρνήθηκε ακόμη και την ιδέα της εξατομικευμένης εξέτασης, στην περίπτωση των οικονομικά ανενεργών πολιτών οι οποίοι είχαν εργασθεί και είχαν διατηρήσει την ιδιότητα του εργαζόμενου για έξι μήνες.

Η ενδιάμεση λύση μεταξύ της άνευ όρων ίσης μεταχείρισης και του αυτόματου αποκλεισμού θα επέτρεπε την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, που ενσωματώνονται στο κράτος μέλος υποδοχής, διατηρώντας ταυτόχρονα αλώβητο το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας αυτού του κράτους μέλους από το φαινόμενο του welfare tourism.

Φαίνεται, επομένως, ότι το Δικαστήριο, στη σχολιαζόμενη υπόθεση, μέσω της αυστηρής εφαρμογής της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, θέλησε να καταστήσει περισσότερο αντικειμενικές τις προϋποθέσεις ίσης μεταχείρισης. Η αναφορά στον πραγματικό δεσμό με το κράτος μέλος υποδοχής φαίνεται, συνεπώς, ότι εγκαταλείπεται.

Το Δικαστήριο θα έχει σύντομα την ευκαιρία να επιβεβαιώσει ή όχι τη νομολογία του, επί του σημείου αυτού, στην υπόθεση *Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο*, για την οποία ο Γενικός Εισαγγελέας Cruz Villalon έχει ήδη δημοσιεύσει τις Προτάσεις του³¹. Σε αυτή την περίπτωση, επρόκειτο για βρετανική νομοθεσία η οποία απαιτεί, για την πληρωμή ορισμένων κοινωνικών παροχών, ο αιτών να αποδεικνύει

27. Βλ. απόφαση *Grzelczyk*, ό.π., σκ. 44.

28. Βλ. ΔΕΚ C-224/98, *D'Hoop*, 11.07.2002, ECLI:EU:C:2002:432, σκ. 38.

29. Βλ. ΔΕΚ C-212/05, *Hartmann*, 18.07.2007, ECLI:EU:C:2007:437, σκ. 36.

30. Το Δικαστήριο δεν είχε αναφερθεί στην ύπαρξη κάποιου δεσμού ούτε στην απόφασή του στην υπόθεση *Dano*. Ωστόσο, και πάλι, ο Γεν. Εισαγγελέας Wathelet τον είχε αναφέρει στις Προτάσεις του.

31. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα P. Cruz Villalon στην ΔΕΕ C-308/14, *Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:666.

26. Βλ. σκ. 103, 106 και 110 των Προτάσεων του Γεν. Εισαγγελέα.

νόμιμη διαμονή στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου. Ο Γενικός Εισαγγελέας στην υπόθεση αυτή προτίμησε να ακολουθήσει τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου. Πρώτον, θεώρησε ότι οι λύσεις που έδωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις *Dano* και *Alimanovic* δεν θα πρέπει να περιορίζονται αποκλειστικά στην κοινωνική πρόνοια ή στις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές, περί των οποίων επρόκειτο στις υποθέσεις εκείνες, και όχι σε άλλες κοινωνικές παροχές³². Στη συνέχεια, εκτίμησε ότι ένα κράτος μέλος υποχρεούται από τον Κανονισμό 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας να χορηγεί κοινωνικές παροχές, όπως οι εν προκειμένω, μόνο σε πολίτη της Ένωσης ο οποίος ασκεί νόμιμα το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφός του, δηλαδή, ειδικότερα, υπό την τήρηση των προϋποθέσεων που θεσπίζονται στην Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης³³.

Εάν το Δικαστήριο ακολουθήσει τις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στο σημείο αυτό, το αποτέλεσμα θα είναι ότι η απαίτηση της νόμιμης διαμονής, κατά την έννοια της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης, θα επεκταθεί σε όλες τις κοινωνικές παροχές. Θα πρόκειται, συνεπώς, για τον έλεγχο της νομιμότητας της διαμονής των οικονομικά ανενεργών πολιτών, ιδιαίτερα κατά τη στιγμή της χορήγησης των παροχών. Τέλος, η απαίτηση πραγματικού δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής υπάρχει, αλλά ο πραγματικός αυτός δεσμός δεν μπορεί να αποδειχθεί παρά μόνον με έναν τρόπο: τη νόμιμη διαμονή, κατά την έννοια της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης.

VI. Ο αντίκτυπος της απόφασης ως προς την πρόσβαση των πολιτών της Ένωσης στις κοινωνικές παροχές και ως προς την απέλαση

Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στη σχολιαζόμενη υπόθεση, η κατάσταση, ως προς την πρόσβαση των διαφόρων κατηγοριών πολιτών της Ένωσης στις κοινωνικές παροχές και ως προς την απέλαση είναι η εξής: οι μη αναζητούντες εργασία πολίτες της Ένωσης δεν δικαιούνται κοινωνικές παροχές για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και δεν μπορούν να απελαθούν αυτόματα. Οι για πρώτη φορά αναζητούντες εργασία στο κράτος μέλος υποδοχής δεν δικαιούνται κοινωνικές παροχές, αλλά δικαιούνται επιδόματα για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Δεν απελαύνονται, εφόσον δύνανται να παρέχουν αποδείξεις ότι συνεχίζουν να αναζητούν εργασία και ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν. Οι πολίτες της Ένωσης που έχουν προηγουμένως εργασθεί στο κράτος υποδοχής διατηρούν την ιδιότητα του εργαζομένου, υπό τις προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης. Συνεπώς, εξακολουθούν

να δικαιούνται κοινωνικές παροχές ή επιδόματα για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και δεν απελαύνονται. Εάν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για τη διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου, με βάση την απόφαση *Alimanovic* εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι κανόνες για τους πρώτη φορά αναζητούντες για εργασία. Οι εργαζόμενοι δικαιούνται κοινωνικές παροχές ή επιδόματα για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και δεν απελαύνονται. Τέλος, όσοι διαμένουν νομίμως για περισσότερο από πέντε έτη στο κράτος μέλος υποδοχής απολαύουν πλήρους ίσης μεταχείρισης όσον αφορά τα επιδόματα και το καθεστώς τους δεν εξαρτάται πλέον από τη μη υποβολή αίτησης για χορήγηση κοινωνικών παροχών. Επιπλέον, δεν απελαύνονται³⁴.

Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic* κατέστησε ευκολότερο για τα κράτη μέλη να δικαιολογήσουν την άρνηση χορήγησης κοινωνικών παροχών απ' ότι ίσχυε μέχρι τώρα με βάση την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου. Επομένως, η απόφαση κλωσορίστηκε από τα κράτη μέλη, επειδή κατέστησε σαφές ότι οι οικονομικά ανενεργοί ευρωπαίοι πολίτες, που μετακινούνται σε άλλη χώρα της Ένωσης, δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση σε μη ανταποδοτικές παροχές. Η διπίστωση αυτή μπορεί να καθησυχάσει κοινωνίες, όπως είναι η βρετανική, διαβεβαιώνοντας τους πολίτες της ότι η ελεύθερη κυκλοφορία δεν συνεπάγεται απρόσκοπτη πρόσβαση στην κοινωνική πρόνοια.

VII. Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα

Το Τμήμα μείζονος συνθέσεως δεν ακολούθησε τις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *Wathelet*, παρά μόνον ως προς την παραδοχή του ότι οι επίμαχες παροχές, όπως άλλωστε και στην υπόθεση *Dano*, αποσκοπούσαν στη διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για αξιοπρεπή διαβίωση και όχι στη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Συνεπώς, κατά τη γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα, οι παροχές αυτές έπρεπε να χαρακτηρισθούν ως κοινωνικές παροχές, κατά την έννοια της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης.

Δίνοντας απάντηση στο ερώτημα, αν η διακοπή των παροχών που χορηγούνταν αρχικά στην *N. Alimanovic* και τα παιδιά της είναι συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο, ο Γενικός Εισαγγελέας διέκρινε τρεις περιπτώσεις πολιτών της Ένωσης: όσους δεν σκοπεύουν να εργασθούν, τους αναζητούντες για πρώτη φορά εργασία και τους αναζητούντες για δεύτερη φορά εργασία.

Κατά τον Γενικό Εισαγγελέα, πρώτον, μετά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Dano*, ένας υπήκοος κράτους μέλους, που μεταβαίνει σε άλλο εθνικό έδαφος και παραμένει εκεί χωρίς στόχο να αναζητήσει απασχό-

32. Βλ. σημ. 74.

33. Βλ. σημ. 77.

34. Φυσικά, κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να απελαθεί για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

ληση, μπορεί νομίμως να αποκλειστεί από τις κοινωνικές παροχές. Δεύτερον, ένα κράτος μέλος μπορεί νομίμως να αρνηθεί αυτές τις κοινωνικές παροχές στους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι έχουν φθάσει στην εθνική του επικράτεια, με σκοπό την εύρεση εργασίας. Τρίτον, και σε συνέχεια της υπόθεσης *Brey*, ωστόσο, ο Γενικός Εισαγγελέας πρότεινε ότι ένας πολίτης της Ένωσης που είχε ζήσει στο κράτος μέλος για περισσότερο από τρεις μήνες και είχε εργαστεί εκεί δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί αυτόματα από τις κοινωνικές παροχές. Στην περίπτωση αυτήν ενέπιπτε και η οικογένεια *Alimanovic*.

Το κράτος μέλος υποδοχής δεν θα μπορούσε απλώς να προβεί σε συνολική εκτίμηση του συγκεκριμένου βάρους που η χορήγηση της εν λόγω παροχής θα επέφερε στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας στο σύνολό του, χωρίς αναφορά στις προσωπικές συνθήκες του ατόμου. Αν και δεν ήταν πλέον εργαζόμενοι, τα άτομα, σε μια τέτοια περίπτωση, θα έπρεπε να έχουν την ευκαιρία να επιδείξουν πραγματικό δεσμό με το κράτος μέλος υποδοχής μέσω οικογενειακών συνθηκών, όπως είναι η εκπαίδευση των παιδιών, το ιστορικό προηγούμενης εργασίας τους ή η αναζήτηση απασχόλησης για εύλογο χρονικό διάστημα. Στην περίπτωση αυτήν, τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν να τους αρνηθούν την κοινωνική πρόνοια³⁵.

Η διάκριση που έκανε ο Γενικός Εισαγγελέας μεταξύ ατόμων που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά (δεύτερη περίπτωση) και ατόμων που αναζητούν εργασία για δεύτερη φορά (τρίτη περίπτωση) φαίνεται λογική. Οι πρώτοι δεν έχουν προβεί ακόμη σε σημαντικές συνεισφορές στην οικονομία ή την κοινωνία του κράτους υποδοχής. Αν είχαν δικαίωμα στις κοινωνικές παροχές, το φαινόμενο του *welfare tourism* θα μπορούσε κάλλιστα να αποτελέσει ενδεχόμενο. Το ίδιο, όμως, δεν ισχύει για τους αναζητούντες εργασία για δεύτερη φορά. Έχουν ήδη συμβάλει στην κοινωνία του κράτους υποδοχής και η χορήγηση σε αυτούς του δικαιώματος λήψης κοινωνικών παροχών, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του κράτους υποδοχής, συνάδει πλήρως με την ιδέα ότι η ιθαγένεια της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, που τους δίνει το δικαίωμα για ίση μεταχείριση, ανεξάρτητα από την εθνικότητά τους.

Τέλος, ο Γενικός Εισαγγελέας υποστήριξε ότι τόσο τα ανήλικα παιδιά της *N. Alimanovic* (και όχι η μεγαλύτερη κόρη της) όσο και η ίδια, ως το πρόσωπο που ήταν κυρίως επιφορτισμένο με τη φροντίδα των ανηλίκων, σύμφωνα με πάγια νομολογία³⁶, είχαν δικαίωμα διαμονής, βάσει αποκλειστικά του άρθρου 10 του Κανονισμού 492/2011,

35. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σημ. 105-107.

36. Βλ. ΔΕΕ C-310/08, *Ibrahim και Secretary of State for the Home Department*, 23.02.2010, ECLI:EU:C:2010:80 και ΔΕΕ C-480/08, *Teixeira*, 23.02.2010, ECLI:EU:C:2010:83.

δηλαδή του δικαιώματος των παιδιών πρόσβασης στην εκπαίδευση. Έτσι, εφόσον το δικαίωμα διαμονής τους δεν απέρρευε αποκλειστικά από την αναζήτηση απασχόλησης, η Γερμανία δεν θα μπορούσε να τους αποκλείσει από τη χορήγηση κοινωνικών παροχών³⁷. Το Δικαστήριο δεν εξέτασε το σημείο αυτό των Προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

VI. Συμπερασματική παρατήρηση

Η υπόθεση *Alimanovic* εντάσσεται σε μια σειρά υποθέσεων με προέλευση τη Γερμανία, με την οποία τα αιτούντα δικαστήρια διερωτώνται αν είναι σύμφωνος με το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία είναι κατοχυρωμένη από πολλές διατάξεις του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου, ο αποκλεισμός ορισμένων πολιτών της Ένωσης από τη χορήγηση των προβλεπόμενων από την εθνική νομοθεσία κοινωνικών παροχών.

Η πρώτη από τις υποθέσεις αυτές ήταν η υπόθεση *Dano*. Αφορούσε την περίπτωση πολίτη της Ένωσης, ο οποίος εισέρχεται σε κράτος μέλος, χωρίς την πρόθεση να βρει εργασία σε αυτό και χωρίς τη δυνατότητα να συντηρηθεί με δικά του μέσα.

Η δεύτερη είναι η σχολιαζόμενη υπόθεση *Alimanovic*, που αφορά πολίτη της Ένωσης ο οποίος, αφού εργάστηκε λιγότερο από ένα έτος σε κράτος μέλος διαφορετικό από το δικό του, ζήτησε να του χορηγηθεί επίδομα διαβίωσης από το κράτος μέλος υποδοχής.

Με την απόφασή του, το Δικαστήριο αποσαφήνισε, για άλλη μια φορά, την έννοια των κανόνων του ενωσιακού δικαίου στο ακανθώδες ζήτημα της πρόσβασης των πολιτών της Ένωσης στις κοινωνικές παροχές άλλου κράτους μέλους. Το Δικαστήριο επέλεξε να συνεχίσει τη μεταστροφή της νομολογίας του, την οποία είχε ήδη ξεκινήσει στην υπόθεση *Dano*, και να υιοθετήσει πιο περιοριστική προσέγγιση από εκείνη της προηγούμενης νομολογίας του.

Έτσι, έκρινε ότι η νομιμότητα της διαμονής αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, αφού η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης, που προβλέπει σύστημα με πλείονες βαθμίδες για τη διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου, το οποίο σκοπό έχει να διασφαλίσει το δικαίωμα διαμονής και την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, λαμβάνει υπόψη διάφορα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ατομική κατάσταση κάθε προσώπου που ζητεί τη χορήγηση κοινωνικής παροχής και, ιδίως, τη διάρκεια της άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, δεν είναι απαραίτητο να προχωρήσει και σε εξέταση της προσωπικής κατάστασης του ενδιαφερόμενου πολίτη³⁸.

37. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σημ. 117-122.

38. Βλ. σκ. 60 της σχολιαζόμενης απόφασης.

Επιπλέον, θεώρησε ότι το χρονικό διάστημα έξι μηνών μετά από τη διακοπή ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας, κατά τη διάρκεια του οποίου διατηρείται το δικαίωμα λήψης παροχών κοινωνικής πρόνοιας, είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας και διασφαλίζει σε σημαντικό βαθμό την ύπαρξη ασφάλειας δικαίου και διαφάνειας όσον αφορά τη χορήγηση κοινωνικών παροχών³⁹.

Τέλος, προσέθεσε ότι το ζήτημα του κατά πόσον η χορήγηση των κοινωνικών παροχών αντιπροσωπεύει «υπερμετρο βάρος» για ένα κράτος μέλος πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τη σώρευση όλων των μεμονωμένων αιτήσεων που θα του υποβληθούν⁴⁰.

Το Δικαστήριο, συνεπώς, κατέστησε σαφές ότι οι αναζητούντες εργασία, οι οποίοι έχουν εργασθεί στο κράτος μέλος υποδοχής για διάστημα μικρότερο του έτους, δικαιούνται κοινωνικές παροχές μόνο για περίοδο έξι μηνών. Μετά τη λήξη της περιόδου αυτής, καμία περίπτωση, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, δεν υποχρεώνει το κράτος μέλος υποδοχής να συνεχίσει τη χορήγηση των επιδομάτων αυτών. Έτσι, η οικογένεια *Alimanovic* δεν καλυπτόταν πλέον από την Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης. Η αρχή που διατύπωσε το Δικαστήριο είναι ότι οι πολίτες της Ένωσης που μεταβαίνουν σε κράτος μέλος πρέπει να έχουν συμβάλει επαρκώς, πριν αποκτήσουν πρόσβαση σε επιδόματα που χρηματοδοτούνται από τους φορολογούμενους. Ουσιαστικά, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι οικονομικά ανενεργοί πολίτες της Ένωσης, που μεταβαίνουν σε κράτος μέλος, μπορεί να αποκλεισθούν από το επίδομα ανεργίας, ακόμη κι αν αναζητούν ενεργά εργασία.

Το ερώτημα που προκύπτει αναπόφευκτα από τη στάση του Δικαστηρίου στη σχολιαζόμενη απόφαση είναι μήπως, ύστερα από δύο δεκαετίες δικαστικού ακτιβισμού στο πεδίο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, το Δικαστήριο πλέον υπαναχωρεί και, ενώ η έννοια αυτή προοριζόταν να γίνει θεμελιώδης ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, όπως έκρινε στην υπόθεση *Grzelczyk*, τίθεται πλέον σε δεύτερη μοίρα στις υποθέσεις *Dano* και *Alimanovic*. Οι Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Cruz Villalón στην αναμενόμενη υπόθεση *Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο* συνεχίζουν την υποχώρηση, υποστηρίζοντας ότι η προσφυγή της Επιτροπής, που αμφισβητεί το δικαίωμα του Ηνωμένου Βασιλείου να εξαρτήσει τη χορήγηση οικογενειακών παροχών από τη διαμονή.

Για τους πολίτες της Ένωσης που αναζητούν εργασία, η ενωσιακή νομοθεσία προβλέπει ότι δεν μπορούν να απελαθούν, εφόσον δύνανται να παρέχουν αποδείξεις ότι

συνεχίζουν να αναζητούν εργασία και ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν. Αυτό αντανακλά τη νομολογία του Δικαστηρίου, που ερμηνεύει τις Συνθήκες⁴¹. Ως εκ τούτου, η αλλαγή αυτή θα απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic* επιβεβαιώνει τον κανόνα αυτόν της νομοθεσίας.

Ενώ η απόφαση είναι ευνοϊκή για τα κράτη μέλη, αφού υποδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, να αρνούνται τη χορήγηση κοινωνικών παροχών στους αναζητούντες εργασία πολίτες της Ένωσης, έρχεται σε αντίθεση με τη νομοθεσία της Ένωσης και την αρχή της ίσης μεταχείρισης στην ελεύθερη κυκλοφορία των ευρωπαϊών πολιτών που διατυπώνεται στις Συνθήκες. Το Δικαστήριο καθιέρωσε μια διπλή διάκριση, αφενός, μεταξύ των εργαζομένων και των οικονομικά ανενεργών και, αφετέρου, μεταξύ υπηκόων και υπηκόων άλλου κράτους μέλους. Το Δικαστήριο προτίμησε να αφήσει σε κάθε κράτος μέλος την κρίση κατά πόσον η χορήγηση των κοινωνικών παροχών αποτελεί υπερμετρο βάρος μετά από σώρευση όλων των μεμονωμένων αιτήσεων που θα του υποβληθούν. Είναι σαφές ότι, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αναστείλει τις κοινωνικές παροχές, σύμφωνα με τα δικά του κριτήρια. Μόνον όσοι Ευρωπαίοι πολίτες εργάζονται έχουν, πλέον, τη δυνατότητα να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός του ευρωπαϊκού χώρου, χωρίς τον κίνδυνο παρεμπόδισης. Αντίθετα, οι οικονομικά ανενεργοί πολίτες της Ένωσης παραπέμπονται ουσιαστικά στη νόμιμη διαμονή, εκτός αν είναι διατεθειμένοι να ζήσουν χωρίς κοινωνικές παροχές, κατά το διάστημα που αναζητούν εργασία.

Έτσι, κατά την απόφαση του Δικαστηρίου στη σχολιαζόμενη υπόθεση, φαίνεται ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης δεν αρκεί πλέον, για να απολαύει ίσης μεταχείρισης στο κράτος μέλος υποδοχής. Θα πρέπει, επιπλέον, να τηρεί τις προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης, δηλαδή το παράγωγο δίκαιο.

Όμως, αν εξετάσει κανείς προσεκτικά τη διατύπωση των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ, θα συμπεράνει ότι οι κανόνες για την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης υπόκεινται τόσο στις Συνθήκες όσο και στο παράγωγο δίκαιο. Έτσι, τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διατάξεις των Συνθηκών και αφορούν τους εργαζόμενους, τους αυτοαπασχολούμενους, τους παρόχους και τους αποδέκτες υπηρεσιών και τους σπουδαστές, εξακολουθούν επίσης να ισχύουν και θα μπορούσαν να περιορισθούν μόνο με τροποποίηση της Συνθήκης. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Για παράδειγμα, στην υπόθε-

39. Βλ. σκ. 61 της σχολιαζόμενης απόφασης.

40. Βλ. σκ. 62 της σχολιαζόμενης απόφασης.

41. Βλ. ΔΕΚ C-292/89, *The Queen/Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen*, 26.02.1991, ECLI:EU:C:1991:80.

ση *Antonissen*, έκρινε ότι το δικαίωμα των αναζητούντων εργασία να παραμείνουν στο κράτος μέλος υποδοχής απορρέει από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ. Αλλά και σε πολύ πρόσφατη απόφασή του, το 2014 στην υπόθεση *Saint-Prix*, το Δικαστήριο εφάρμοσε το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, για να κρίνει ότι η Συνθήκη, και όχι η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης, καθορίζει την έννοια του «εργαζομένου» για τους πρώην εργαζόμενους.

Ωστόσο, αν και η αλλαγή της στάσης του Δικαστηρίου φαίνεται, αρχικά, σαν βήμα προς τα πίσω, η απόφαση του Δικαστηρίου στη σχολιαζόμενη υπόθεση αποτελεί, στην πραγματικότητα, απλή επιστροφή στο γράμμα του ενωσιακού δικαίου. Πράγματι, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι τα δικαιώματα των πολιτών ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους. Εξάλλου, το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους. Το Δικαστήριο, επομένως, επιστρέφει σε μια αυστηρή ερμηνεία του παράγωγου δικαίου, καθώς και των όρων πρόσβασης στην ίση μεταχείριση. Ο πολίτης πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής που προβλέπει η Οδηγία για τους πολίτες της Ένωσης. Η αυστηρή αυτή ερμηνεία επιβεβαιώνεται από την έλλειψη οποιασδήποτε αναφοράς στο κριτήριο του πραγματικού δεσμού, το οποίο το Δικαστήριο είχε ήδη χρησιμοποιήσει σε παλαιότερες αποφάσεις του και στο οποίο είχε κάνει αναφορά ο Γενικός Εισαγγελέας στις Προτάσεις του.

Παρόλα αυτά, το όραμα της κοινωνικής Ευρώπης που βασίζεται στην αλληλεγγύη, παραμένει ανεκπλήρωτο. Το πρόβλημα είναι ευαίσθητο τόσο από ανθρωπιστική όσο και από νομική άποψη.

Η σειρά υποθέσεων με προέλευση τη Γερμανία ολοκληρώνεται, μέχρι στιγμής, με την αναμενόμενη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *García Nieto* που αφορά μια τρίτη περίπτωση. Πρόκειται για πολίτη της Ένωσης ο οποίος, κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν είναι μισθωτός ή μη μισθωτός εργαζόμενος ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι διατήρησε την ιδιότητα αυτή δυνάμει του άρθρου 7 παρ. 3 της Οδηγίας για τους πολίτες της Ένωσης. Ο Γενικός Εισαγγελέας πρότεινε εκ νέου ότι οι αιτούντες στην υπόθεση αυτή θα πρέπει να διατηρήσουν το κοινωνικό επίδομα τους⁴². Μένει να δούμε πώς θα αποφασίσει το Δικαστήριο.

42. Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση *García-Nieto*, ό.π.