*Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια ως θεμελιώδης ιδιότητα των πολιτών της ΕΕ*

*Σχόλιο στην απόφαση του ΔΕΚ Morgan και Bucher*

*M. Δ. Χρυσομάλλη, Καθηγητή ΔΠΘ*

1. Η ιθαγένεια της Ένωσης, γενικά.

Με Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 καθιερώθηκε ο θεσμός της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η συνακόλουθη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 1 Συνθ.ΕΚ *«Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους»*. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009 η διάταξη συμπληρώθηκε με την φράση *«Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια»[[1]](#footnote-1)*.

Tα δικαιώματα που προβλέπει η ΣΛΕΕ (άρθρα 21 έως 24) και συγκροτούν το περιεχόμενο της ιθαγένεια της Ένωσηςείναι τα εξής:

* Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των Κρατών-μελών (άρθρο 21ΣΛΕΕ),
* Το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, καθώς και στις εκλογές για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Κράτος-μέλος της κατοικίας του πολίτη της Ένωσης και όταν αυτό είναι διαφορετικό του Κράτους-μέλους της εθνικής ιθαγένειας (άρθρο 22 ΣΛΕΕ),
* Το δικαίωμα της διπλωματικής και προξενικής προστασίας στο έδαφος τρίτης χώρας, στην οποία το Κράτος-μέλος της εθνικής ιθαγένειας δεν αντιπροσωπεύεται, από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές άλλου Κράτους-μέλους και με τους ίδιους όρους που αυτό προβλέπει για τους υπηκόους του (άρθρο 23 ΣΛΕΕ),
* Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή και τέλος, καθώς και το δικαίωμα της έγγραφης επικοινωνίας του πολίτη με την κοινοτική διοίκηση σε μια από τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης (άρθρο 24 ΣΛΕΕ).

Η καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης «*με την εγκαθίδρυση μιας έννομης σχέσης μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών των Κρατών-μελών και την θεμελίωση ενός ιδιαιτέρου status europeus»[[2]](#footnote-2),* αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής εκ μέρους της θεωρίας, που διατύπωσε πλήθος επιφυλάξεων και ενστάσεων. Οι κυριότερες απ’ αυτές είναι:

Ο νέος θεσμός δεν συνιστά μια πραγματική ιθαγένεια, όπως αυτή νοείται στα δίκαια των περισσοτέρων Κρατών-μελών, ως ο μόνιμος νομικός δεσμός δημοσίου δικαίου που συνδέει ένα πρόσωπο με ένα κράτος, καθιστώντας το μέλος του λαού του[[3]](#footnote-3). Απ’ αυτό το πρίσμα θα μπορούσε να γίνει λόγος, λοιπόν, όχι για μια ιθαγένεια αλλά για ένα ειδικό προσωπικό καθεστώς κοινοτικού χαρακτήρα υπέρ όλων των πολιτών των Κρατών-μελών[[4]](#footnote-4).

Ενώ η ιθαγένεια είναι της Ένωσης, οι σχετικές ρυθμίσεις έχουν ενταχθεί στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και όχι στη Συνθήκη της Ένωσης. Αυτό αποτελεί δομική (νομοτεχνική) ασυνέπεια, που προστίθεται στην γλωσσική ασυνέπεια που χαρακτηρίζει την ελληνική απόδοση της Συνθήκης, με χρησιμοποίηση του όρου *«ιθαγένεια»* για να αποδοθούν σαφέστεροι όροι σε σχέση με την καθιερούμενη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, όπως οι γαλλικοί *citoyenneté* και *citoyen* και οι αγγλικοί *citizenship* και *citizen*. Κατά την ορθότερη και κρατούσα άποψη η χρήση του όρου «ιθαγένεια» στο ελληνικό κείμενο του άρθρου 20 ΣΛΕΕ για την εν λόγω έννομη σχέση (καθεστώς πολίτη) δεν ανταποκρίνεται στο σύνηθες περιεχόμενο της έννοιας της ιθαγένειας[[5]](#footnote-5).

Έχει διατυπωθεί η ένσταση ότι η συνεισφορά της ιδιότητας του άρθρου 20 ΣΛΕΕ είναι τελικά περιορισμένη, αφού συνδέεται με σχετικώς ολιγάριθμα δικαιώματα, τα περισσότερα εκ των οποίων, όπως το γενικό δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, ήταν ήδη κατοχυρωμένα στην κοινοτική έννομη τάξη πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το νομικά φτωχό περιεχόμενο και η ελλιπής διαμόρφωση της ιδιότητας του πολίτη της ΕΕ μειώνει, έτσι, ουσιωδώς τη σημασία του θεσμού καθώς και στην ικανότητα του να συμβάλλει στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η ιδιότητα του πολίτη της ΕΕ δεν αποτελεί αυτοτελή νομικό δεσμό σε σχέση με την εθνική ιθαγένεια αλλά έχει παρεπόμενο ή παρακολουθηματικό χαρακτήρα σε σχέση μ’ αυτή. Ο παρακολουθηματικός χαρακτήρας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας έχει εμπνεύσει χαρακτηρισμούς, όπως *«ιθαγένεια δευτέρου βαθμού»* και *«ιθαγένεια δορυφόρος»[[6]](#footnote-6).*

Σημειώνεται, εξάλλου, η απουσία επαρκούς ψυχολογικού συνδέσμου των πολιτών των Κρατών-μελών με το κοινοτικό πολιτειακό μόρφωμα, με αποτέλεσμα τα ιδεολογικά και κοινωνικά ερείσματα της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης να παρουσιάζονται σαθρά[[7]](#footnote-7).

Άλλοι είναι οξύτεροι στην κριτική τους θεωρώντας ότι η εμμονή των κρατών-μελών στην καθιέρωση του *«ανούσιου θεσμού»* του πολίτη της Ένωσης οφείλεται σε *«κίνητρα δημοσίων σχέσεων προς την κοινή γνώμη των χωρών τους»[[8]](#footnote-8)* ή ότι ο θεσμός *«προβάλλει το πρότυπο του ευρωπαίου καταναλωτή, ο οποίος έχει εφοδιαστεί και μ’ ένα ψηφοδέλτιο»* για να ψηφίζει σε μικρής σημασίας και εθνικά στεγανοποιημένες εκλογές[[9]](#footnote-9).

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, κατά τη υιοθέτηση του θεσμού αυτός παρουσιάζονταν με ασθενές νομικό περιεχόμενο και με σημασία περισσότερο πολιτική και συμβολική παρά νομική. Όπως τόνισε τότε ο Κρ. Ιωάννου *«πρόκειται για μια προώθηση της ιδέας της ύπαρξης μιας Ευρώπης των πολιτών , που αν και ακόμη σχετικά δειλή δημιουργεί ωστόσο από την μια μεριά την απαραίτητη ατμόσφαιρα και από την άλλη τις κατάλληλες προϋποθέσεις για το ενδεχόμενο μελλοντικό στάδιο»[[10]](#footnote-10).*

Την επιφυλακτικότητα της θεωρίας στην καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης επιτείνει και η φτωχή έως ανύπαρκτη νομοθετική συγκομιδή από την πλευρά των πολιτικών οργάνων της προς την κατεύθυνση της συμπλήρωσης ή της διευκόλυνσης της άσκησης των δικαιωμάτων που προβλέπει η Συνθήκη. Το γεγονός αυτό, πέραν της ασθενούς πολιτικής βούλησης των Κρατών-μελών, οφείλεται στην απαιτούμενη ομοφωνία στο Συμβούλιο[[11]](#footnote-11) στη λήψη των σχετικών αποφάσεων. Η χαλάρωση του κανόνα της ομοφωνίας με τη Συνθήκη της Νίκαιας το 2002 και η αντικατάσταση του με την ειδική πλειοψηφία και τη συναπόφαση Συμβουλίου – Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη λήψη μέτρων διευκόλυνσης της άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής έκανε εφικτή, μόλις το 2004, τη θέσπιση της σημαντικής Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, 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[[12]](#footnote-12).

Ότι δεν έγινε από τα πολιτικά όργανα ανέλαβε το Δικαστήριο το οποίο ιδιαίτερα από το τέλος της δεκαετίας του ’90 σε μια σχετικά ογκώδη νομολογία διακήρυξε ότι *«ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει, εντός του rationae materiae πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων συναφώς»[[13]](#footnote-13).*

Η αναγόρευση από το ΔΕΚ της *ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης σε θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών*, προσέδωσε σ’ αυτήν μια οριζόντια εφαρμογή σ’ όλο το πλάτος της Συνθήκης, αφού ο θεμελιώδης χαρακτήρας επιβάλλει μια νέα ανάγνωση πολλών διατάξεων και την αναθεώρηση στερεοτύπων της θεωρίας του ενωσιακού δικαίου. Έτσι, σημειώνονται σταδιακά σοβαρές επιπτώσεις και εφαρμογές της ευρωπαϊκής ιθαγένειας τόσο στο επίπεδο της ενωσιακής έννομης τάξης όσο σ’ αυτά των εθνικών εννόμων τάξεων.

Στην ενωσαική έννομη τάξη, πέραν του ότι επιβεβαιώθηκε κατά τρόπο οριστικό η αποσύνδεση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, το ΔΕΚ *συνάγει από τις διατάξεις των άρθρων 17επ. μια γενική επιταγή ίσης μεταχείρισης όλων των υπηκόων των Κρατών-μελών, που βρίσκονται νόμιμα στο έδαφος άλλου Κράτους-μέλους με τους ημεδαπούς*. Η εφαρμογή αυτής της επιταγής οδηγεί, εξάλλου, στην αναγνώριση υπέρ των ευρωπαίων πολιτών νομολογιακά διαμορφωμένων δικαιωμάτων, που υποστηρίζουν την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Αν και λιγότερο εμφανείς, ωστόσο αξιοσημείωτες είναι και η επιπτώσεις της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης στις εθνικές έννομες τάξεις και ειδικά στα εθνικά δίκαια ιθαγένειας. Έτσι, τίθενται, μεταξύ άλλων, απώτατα όρια στην άσκηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατών-μελών να καθορίζουν τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της εθνικής ιθαγένειας και κατ’ επέκταση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, αφού η αρχή της κοινοτικής αλληλεγγύης επιβάλλει στα Κράτη-μέλη να λαμβάνουν υπόψη τους τις επιπτώσεις που μπορούν να έχουν σχετικές εθνικές ρυθμίσεις ( πχ η μαζική πολιτογράφηση υπηκόων τρίτων κρατών) στα άλλα Κράτη-μέλη και γενικότερα στην Ένωση[[14]](#footnote-14). Ίσως δεν είμαστε μακριά από το σημείο κατά το οποίο θα τεθεί προς συζήτηση το ενδεχόμενο εναρμόνισης των δικαίων ιθαγένειας των Κρατών-μελών.

2. Ο θεμελιώδης χαρακτήρας της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, εφαρμογές.

α) Τα όρια της δυνατότητα επικλήσεως του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Ένα από τα κρίσιμα ζητήματα, που εγείρουν οι διατάξεις της Συνθήκης για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και τέθηκε με επίταση και στις σχολιαζόμενες *υποθέσεις Morgan και Bucher*, είναι αν το άρθρο 18 Συνθ.ΕΚ (σήμερα 21 ΣΛΕΕ) απαγορεύει ακόμη και περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, που τα Κράτη-μέλη επιβάλλουν στους δικούς τους υπηκόους. Με άλλα λόγια τίθεται το ερώτημα: κατά πόσο μπορεί να γίνει επίκληση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το καθεστώς του πολίτη της Ένωσης και ειδικά αυτού της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής έναντι του κράτους της εθνικής ιθαγένειας; Τι συμβαίνει στις περιπτώσεις εκείνες όπου η υποκείμενη έννομη σχέση πολίτη – κράτους (πχ χορήγηση σπουδαστικών επιδομάτων) δεν εμπίπτει στο καθ’ ύλη πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου;

Τα ερωτήματα αυτά εκλήθη να απαντήσει το ΔΕΚ, όταν σε ορισμένες από τις γραπτές παρατηρήσεις, που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο, υποστηρίχτηκε η θέση ότι, αφού η ΕΕ δεν είναι αρμόδια για τα επιδόματα σπουδών, που παρέχουν τα Κράτη-μέλη στους υπηκόους τους, τα δικαιώματα του άρθρου 18 ΕΚ δεν έχουν εφαρμογή και οι περιπτώσεις των *Morgan και Bucher* θα έπρεπε να επιλυθούν σύμφωνα με τις γερμανικές διατάξεις. Η θέση αυτή βασίστηκε στον ισχυρισμό ότι το *«άρθρο 18 δεν εφαρμόζεται σε όσες περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στο εν γένει πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου».*[[15]](#footnote-15)Κατά τον παραπάνω ισχυρισμό για να εμπίπτει μια υπόθεση στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου θα έπρεπε να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: Πρώτον, η υποκείμενη έννομη σχέση, επί της οποίας εδράστηκε η διαφορά μεταξύ κράτους – πολίτη, θα πρέπει να εμπίπτει στο κοινοτικό πεδίο αρμοδιοτήτων, αφού, εξάλλου, όπως έχει αποφανθεί το ΔΕΚ το άρθρο 18 δεν επεκτείνει το καθ’ ύλη πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Δεύτερον, η διαφορά θα πρέπει να παρουσιάζει κάποια στοιχεία αλλοδαπότητας, που συνήθως εγείρεται όταν τίθεται αμέσως ή εμμέσως ζήτημα μετάβασης του προσώπου προς (ή επιστροφής από) άλλο Κράτος-μέλος[[16]](#footnote-16). Έτσι, στις *αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις* (όταν όλα τα στοιχεία της υπόθεσης περιορίζονται στο εσωτερικό της χώρας) το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 18 Συνθ.ΕΚ. Στις περιπτώσεις αυτές πολλές φορές δημιουργούνταν «*αντίστροφες ή αρνητικές διακρίσεις»* σε βάρος των ημεδαπών, που λόγω της έλλειψης αλλοδαπότητας, δεν μπορούν να απολαύσουν εντός του κράτους τους, δικαιώματα που απολαμβάνουν άλλοι ευρωπαίοι πολίτες εντός του ίδιου κράτους. Οι αντίστροφες διακρίσεις μπορούν να αρθούν μόνο με την κατάλληλη νομοθετική παρέμβαση από τις αρχές του εν λόγω κράτους. Στην παραπάνω οπτική των ορίων της επίκλησης του άρθρου 18 συνέπραξε και το ΔΕΚ, σε μια πρώτη φάση της νομολογίας του, όπου παρουσιάστηκε διστακτικό στο να αναγνωρίσει την αυτοτέλεια των διατάξεων για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια εντός του συστήματος της Συνθήκης, ενδεχόμενα επηρεασμένο από τη αρνητική κριτική που ασκήθηκε στις σχετικές επιλογές του κοινοτικού συνταγματικού νομοθέτη.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 το Δικαστήριο, αναγορεύοντας την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης σε θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των Κρατών-μελών, φαίνεται να εγκαταλείπει την προηγούμενη διστακτική, σε μεγάλο βαθμό, νομολογία του και με μια σειρά αποφάσεών του άρχισε σταδιακά να ανατρέπει κατεστημένες αντιλήψεις, όπως αυτές που περιγράψαμε αναλυτικά παραπάνω, και να αναδεικνύει την ιδιότητα του πολίτη της ΕΕ σε καταλύτη, που επηρεάζει την εφαρμογή σειράς διατάξεων της Συνθήκης αλλά και αγγίζει τα περιθώρια δράσης των Κρατών-μελών σε τομείς, που ακόμη δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο παραχώρησης αρμοδιοτήτων στους κοινοτικούς θεσμούς.

Έτσι, το 2002 στην *υπόθεση D’ Hoop[[17]](#footnote-17)* το ΔΕΚ διακήρυξε ότι *«το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει σε κράτος μέλος να αρνείται σε υπήκοό του, φοιτητή ο οποίος αναζητεί για πρώτη φορά απασχόληση, τη χορήγηση επιδομάτων αναμονής για τον λόγο και μόνον ότι ο φοιτητής αυτός ολοκλήρωσε τη δευτεροβάθμια εκπαίδευσή του σε άλλο κράτος μέλος».* Η επίδικη βελγική κανονιστική ρύθμιση προβλέπει τη χορήγηση στους νέους, που μόλις έχουν ολοκληρώσει τις σπουδές τους και αναζητούν για πρώτη φορά εργασία, επιδομάτων ανεργίας, τα οποία ονομάζονται *«επιδόματα αναμονής».*

Τέλος, το 2007 και λίγες μέρες πριν από την έκδοση των αποφάσεων *Morgan και Bucher* στην *υπόθεση Schwarz και Gootjes- Schwarz[[18]](#footnote-18)* το ΔΕΚ έκρινε ως αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο *«εθνική ρύθμιση, καθόσον επιβάλλει, για την προβλεπόμενη έκπτωση των διδάκτρων από τον φόρο, την προϋπόθεση να έχουν καταβληθεί τα δίδακτρα αυτά σε ιδιωτικό σχολείο που ανταποκρίνεται σε ορισμένες προϋποθέσεις στη Γερμανία και δεν επιτρέπει τελικά στους φορολογούμενους που υπόκεινται στον φόρο εισοδήματος σε αυτό το κράτος μέλος να τυγχάνουν αυτής της έκπτωσης, επειδή έχουν στείλει τα τέκνα τους να φοιτήσουν σε σχολείο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος».*

Βασική διαπίστωση που συνάγεται από την ανάγνωση των παραπάνω αποφάσεων, που πρόσφατα εξέδωσε το ΔΕΚ, είναι η δυνατότητα αυτοτελούς επικλήσεως των διατάξεων των άρθρων 17 επ. Συνθ.ΕΚ και ειδικότερα του άρθρου 18 για την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των ευρωπαίων πολιτών. Η θέση αυτή σηματοδοτεί την εγκατάλειψη κάθε ιδέας επικουρικού χαρακτήρα των περί την ιθαγένεια διατάξεων έναντι άλλων διατάξεων της Συνθήκης. Ο επικουρικός αυτός χαρακτήρας, άλλωστε, δεν θα μπορούσε να συμβιβαστεί με τον θεμελιώδη στο σύστημα της Συνθήκης χαρακτήρα της ιδιότητας του πολίτη της ΕΕ.

Η αυτοτέλεια αυτή επιτρέπει την αποδέσμευση της επίκλησης των δικαιωμάτων, που απορρέουν από το καθεστώς της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, από την προϋπόθεση της ύπαρξης διαφοράς κράτους – πολίτη σε τομέα που εμπίπτει στις αρμοδιότητες της Κοινότητας. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις (επιδόματα ανεργίας, ονοματοδοσία τέκνων, επιδόματα σε αμάχους που είναι θύματα πολέμου, φορολογία) το ΔΕΚ έκανε δεκτή την επίκληση του άρθρου 18 Συνθ.ΕΚ σε τομείς, που στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, δεν εμπίπτουν στο πεδίο των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Το ίδιο εκτός κοινοτικής αρμοδιότητας είναι και ο τομέας της οργάνωσης των ανωτάτων σπουδών και τα συστήματα ενίσχυσης των σπουδαστών, που αποτέλεσε το αντικείμενο των *αποφάσεων Morgan και Bucher.*

Στις αποφάσεις αυτές επιβεβαιώθηκε η δυνατότητα αυτοτελούς επίκλησης της διατάξεως του άρθρου 18 Συνθ.ΕΚ εκ μέρους των ευρωπαίων πολιτών, ακόμη και έναντι του Κράτους της εθνικής τους ιθαγένειας (σκέψη 22). Ποια όμως είναι η επιχειρηματολογία που σταδιακά δόμησε το ΔΕΚ στη σειρά των αποφάσεων που προσεγγίζουμε στο παρόν σχόλιο;

Το ΔΕΚ, λοιπόν, αρχικά διαπιστώνει ότι *«μεταξύ των καταστάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου περιλαμβάνονται εκείνες που αφορούν την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη ΕΚ, ιδίως, εκείνες που άπτονται του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχει το άρθρο 18 ΕΚ».[[19]](#footnote-19)* Από τη διαπίστωση αυτή συνάγεται ευθέως ότι για την επίκληση του άρθρου 18 δεν απαιτείται αυτή να συνδυαστεί αναγκαστικά και με άλλη διάταξη της Συνθήκης, ενώ η επίκληση του μπορεί να γίνει ακόμη και από υπηκόους Κράτους-μέλους, πολίτες της Ένωσης, έναντι του Κράτους τους . Πως όμως δικαιολογείται αυτή η διαπίστωση;

Το βασικό επιχείρημα του ΔΕΚ είναι ότι *«στον βαθμό που στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζεται υποχρεωτικά εντός κάθε κράτους μέλους η ίδια νομική μεταχείριση που ισχύει για τους υπηκόους του κράτους μέλους αυτού που τελούν στην ίδια κατάσταση, θα ήταν ασύμβατο προς το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας να έχουν οι πολίτες, εντός του κράτους μέλους του οποίου είναι υπήκοοι, λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση από ό,τι αν δεν είχαν κάνει χρήση των διευκολύνσεων που παρέχει η Συνθήκη ΕΚ στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας».[[20]](#footnote-20)* Στο βασικό αυτό επιχείρημα, που όμως δεν απαντά εξ ολοκλήρου στο ζήτημα της ανάγκης ύπαρξης ή μη αλλοδαπότητας (με την έννοια που δόθηκε παραπάνω) για την επίκληση του άρθρου 18 Συνθ.ΕΚ, το ΔΕΚ προσθέτει, συνδυαστικά, δύο ακόμη επιχειρήματα:

Πρώτον, *«εφόσον η άσκηση εκ μέρους του ευρωπαίου πολίτη δικαιώματος αναγνωριζομένου από την κοινοτική έννομη τάξη επηρεάζει το δικαίωμά τους για παροχή προβλεπόμενη από την εθνική νομοθεσία, η κατάσταση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως καθαρώς εσωτερικού χαρακτήρα και ως μη έχουσα κανένα σύνδεσμο με το κοινοτικό δίκαιο»*.

Δεύτερον,  *«οι διευκολύνσεις που παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν θα μπορούσαν να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν υπάρχει ενδεχόμενο να αποτραπεί ο υπήκοος κράτους μέλους από τη χρήση τους λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως του κράτους καταγωγής του που τον αντιμετωπίζει δυσμενώς επειδή ακριβώς επωφελήθηκε των διευκολύνσεων αυτών»[[21]](#footnote-21)*

Τέλος θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι *αποφάσεις Morgan και Bucher*, εκ πρώτης όψεως, δείχνουν να διαφοροποιούνται από άλλες υποθέσεις σπουδαστικών επιδομάτων, που στο παρελθόν αντιμετώπισε το ΔΕΚ[[22]](#footnote-22). Στις υποθέσεις αυτές οι προσφυγές στρέφονταν κατά του Κράτους-μέλους υποδοχής ή προελεύσεως μετά τη μετακίνηση του σπουδαστή είτε κατά τη διάρκεια είτε μετά το τέλος των σπουδών τους, ενώ η Morgan και η Bucher στράφηκαν κατά του Κράτους-μέλους προελεύσεως πριν φύγουν από τη χώρα τους. Αυτό οδήγησε κάποιες από τις κυβερνήσεις, που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, να ισχυριστούν ότι το γεγονός αυτό δεν καθιστά σαφές αν συντρέχει άνιση μεταχείριση μεταξύ των Γερμανών και των υπηκόων άλλων κρατών μελών, με αποτέλεσμα να αποκλείεται η εφαρμογή της υφισταμένης νομολογίας. Το ΔΕΚ δεν έκανε δεκτούς αυτούς τους ισχυρισμούς, αφού άλλωστε έκρινε ότι αρκεί να υπάρχει δυσμενής διάκριση μεταξύ των ιδίων των Γερμανών, που επιθυμούν να μετακινηθούν και εκείνων εκ των συμπατριωτών τους που επιλέγουν να παραμείνουν για σπουδές στη χώρα τους. Μήπως όμως έτσι χαλαρώνει και η απαιτούμενη, για την επίκληση του άρθρου 18 Συνθ.ΕΚ, προϋπόθεση να παρουσιάζει η διαφορά κάποια στοιχεία αλλοδαπότητας, που συνήθως εγείρεται όταν τίθεται αμέσως ή εμμέσως ζήτημα μετάβασης του προσώπου προς (ή επιστροφής από) άλλο Κράτος-μέλος; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό μένει δοθεί ενδεχομένως σε προσεχή απόφαση του Δικαστηρίου. Και βέβαια, αν και μπορεί να υποστηριχθεί πειστικά ότι το ΔΕΚ, σε τελευταία ανάλυση, εξομοίωσε την περίπτωση της μετάβασης ενός προσώπου σε άλλο Κράτος-μέλος με την πρόθεση μετάβασης του, παραμένει η διαπίστωση ότι οι *υποθέσεις* *Morgan και Bucher* δεν απέχουν πολύ από το να χαρακτηρισθούν *αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις*, με ότι αυτό σημαίνει για τη δυνατότητα επίκλησης των διατάξεων των άρθρων 17 επ. Συνθ.ΕΚ.

*β)  Κρατικές αρμοδιότητες και ευρωπαϊκή ιθαγένεια*

Οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις σχετικά με τα όρια επίκλησης των δικαιωμάτων που προκύπτουν από το καθεστώς του πολίτη της ΕΕ, που παρουσιάστηκαν παραπάνω και επιβεβαιώθηκαν με τις αποφάσεις *Morgan και Bucher,* θέτουν προς συζήτηση το ζήτημα της άσκησης εκ μέρους των Κρατών-μελών αρμοδιοτήτων, που το σύστημα της Συνθήκης, επιφυλάσσει στα Κράτη-μέλη.

Είναι γνωστό ότι μια από τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την κοινοτική έννομη τάξη είναι *η αρχή των περιορισμένων ή εξειδικευμένων αρμοδιοτήτων της Ένωσης τας[[23]](#footnote-23)* σύμφωνα με την οποία *«αυτή δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που ορίζει η παρούσα Συνθήκη».* Η αρχή αυτή δημιουργεί μια αυστηρή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των Κρατών-μελών, σύμφωνα με την οποία η δράση της Ένωσης και των οργάνων της δεν μπορεί να υπερβεί τα όρια που θέτει η Συνθήκη[[24]](#footnote-24).

Όπως προαναφέρθηκε, όλοι οι τομείς που απασχόλησαν το ΔΕΚ στον κύκλο υποθέσεων που εντάσσονται οι υποθέσεις *Morgan και Bucher* εμπίπτουν στους τομείς που δεν έχουν παραχωρηθεί στην Ένωση. Ειδικά στον τομέα της παιδείας η Συνθήκη καθιερώνει υποστηρικτική αρμοδιότητα της Κοινότητας μ’ αυτή των Κρατών μελών. Έτσι, μεταξύ των σκοπών της Ένωσης προβλέπεται *η ενθάρρυνση της εκπαίδευσης και κατάρτισης υψηλού επιπέδου* ενώ κατά το άρθρο 165 παρ. 1 η Κοινότητα επιδιώκει την επίτευξη αυτού του στόχου *«ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος».* Τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται από την Ένωση για την επίτευξη των σκοπών των σχετικών παρεμβάσεων διακρίνονται σε *«δράσεις ενθάρρυνσης»* και σε *«συστάσεις»*, χωρίς, να φτάνει στην εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.[[25]](#footnote-25)

Με βάση τα παραπάνω, πως μπορεί να θεμελιωθεί η δυνατότητα επίκλησης του ενωσιακού Δικαίου σ’ ένα τομέα, όπως τα επιδόματα σπουδών που μπορεί να υπαχθεί στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Κρατών-μελών για την οργάνωση των σπουδών[[26]](#footnote-26) και στον οποίο αποκλείεται κάθε νομοθετική παρέμβαση της Ένωσης;

Το ΔΕΚ αντιλαμβανόμενο το μέγεθος του ζητήματος, αισθάνθηκε την ανάγκη να δηλώσει εισαγωγικά στην απόφασή του *Tas-Hagen και Tas* ότι *«η ιθαγένεια της Ενώσεως, που προβλέπει το άρθρο 17 ΕΚ, δεν σκοπεί στην επέκταση του πεδίου ουσιαστικής εφαρμογής της Συνθήκης»[[27]](#footnote-27).* Η θέση όμως αυτή δεν φαίνεται να απαντά στο παραπάνω ερώτημα. Αντίθετα, νομίζουμε ότι αυξάνει το προβληματισμό, με αποτέλεσμα στην ίδια υπόθεση να χρειαστεί να καταφύγει στο επιχείρημα ότι «*η άσκηση του δικαιώματος των ενδιαφερομένων να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου του οποίου έχουν την ιθαγένεια μπορεί να επηρεάσει τη δυνατότητα χορηγήσεως αυτής της παροχής»* και παρακάτω ότι *«η κατάσταση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως καθαρώς εσωτερικού χαρακτήρα και ως μη έχουσα κανένα σύνδεσμο με το κοινοτικό δίκαιο»[[28]](#footnote-28).* Ο ΓΕ *D. R.-J. Colomer* στην *υπόθεση Morgan και Bucher,* επιχειρώντας να αποδώσει την έννοια του *«συνδέσμου* *με το* *κοινοτικό δίκαιο»,* υιοθέτησε την έκφραση: *«υπόθεση που παρουσιάζει κοινοτικό (ενωσιακό) ενδιαφέρον»[[29]](#footnote-29).* Έτσι, όμως, μπορεί κανείς να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι στο πλαίσιο της κατανομής αρμοδιοτήτων Ένωσης – Κρατών-μελών δημιουργείται δίπλα στις παραχωρημένες από τα Κράτη-μέλη αποκλειστικές και συντρέχουσες κοινοτικές αρμοδιότητες και μία τρίτη κατηγορία, όπου, αν και δεν πρόκειται για παραχωρημένες αρμοδιότητες, τα Κράτη-μέλη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους *«οφείλουν να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο».* Μια τέτοια νομική κατασκευή, που βέβαια δεν είναι ασυνήθιστη στη νομολογία του Δικαστηρίου του οποίου η διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης για τις ανάγκες της ολοκλήρωσης καθιστά την κατανομή αρμοδιοτήτων Ένωσης – Κρατών-μελών *«ρευστή και αβέβαιη»[[30]](#footnote-30)*, παραμένει έωλη.

Ίσως γι’ αυτό στην *απόφαση*  *Morgan και Bucher*, ένα χρόνο περίπου μετά την απόφαση *Tas-Hagen και Tas,* τα παραπάνω αποσύρθηκαν από το σκεπτικό του ΔΕΚ, όπου απόφυγε να αναφερθεί στο ζήτημα της ratione materiae εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 18 Συνθ.ΕΚ στον τομέα των σπουδαστικών επιδομάτων. Αντίθετα, φαίνεται να καταφεύγει σε περισσότερο ασφαλή μονοπάτια νομικής θεμελίωσης της υποχρέωσης των Κρατών-μελών να τηρούν το Κοινοτικό Δίκαιο σε τομείς κρατικών αρμοδιοτήτων, όπως η *αρχή της αποτελεσματικότητας* των κοινοτικών κανόνων, τονίζοντας ότι *«οι διευκολύνσεις που παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ενώσεως δεν θα μπορούσαν να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν υπήρχε ενδεχόμενο να αποτραπεί ο υπήκοος κράτους μέλους από τη χρήση τους εξαιτίας των κωλυμάτων που τίθενται στη διαμονή του σε άλλο κράτος μέλος λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως του κράτους καταγωγής του, που τον αντιμετωπίζει δυσμενώς επειδή ακριβώς επωφελήθηκε των διευκολύνσεων αυτών»[[31]](#footnote-31).*

Η αρχή της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η σχετικά ασφαλέστερη θεμελίωση της υποχρέωσης των Κρατών-μελών να τηρούν τις περί την ιθαγένεια της ΕΕ διατάξεις της Συνθήκης και εκτός του καθ’ ύλη πεδίου εφαρμογής της θα μπορούσε να αναζητηθεί από το ΔΕΚ στην *«αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (αρχή της κοινοτικής πίστης)»* του άρθρου 4 ΣΕΕ (μια από τις εφαρμογές της οποίας είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας). Η διάταξη υποχρεώνει τα Κράτη-μέλη «*να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη, ενώ απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της».* Προκαλεί απορία η μη επίκληση της αρχής της κοινοτικής πίστης από το ΔΕΚ, όταν μάλιστα το ίδιο φαίνεται να την φωτογραφίζει αναφέροντας ότι *«αν ένα κράτος μέλος προβλέπει σύστημα χορηγήσεως σπουδαστικών επιδομάτων, το οποίο παρέχει σε ορισμένους σπουδαστές τη δυνατότητα να απολαύουν των επιδομάτων αυτών σε περίπτωση κατά την οποία σπουδάζουν σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να λαμβάνει μέριμνα ώστε οι προϋποθέσεις χορηγήσεως των επιδομάτων αυτών να μην αποτελούν αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών»[[32]](#footnote-32).*

Παρά τα προβλήματα θεμελίωσης, που θίξαμε παραπάνω, με όσα αναφέρθηκανγίνεται εύκολά αντιληπτή η διαρκώς αυξανόμενη σημασία της ευρωπαϊκής ιθαγένειας καθώς με την αναγόρευση της από το ΔΕΚ σε θεμελιώδη ιδιότητα των πολιτών της Ένωσης αποτελεί μια ακόμη πηγή επεμβατικότητας εκ μέρους της Ένωσης στην σφαίρα κρατικών αρμοδιοτήτων και τελικά περαιτέρω περιορισμού τους.

**3. Σπουδαστικά δικαιώματα και ευρωπαϊκή ιθαγένεια.**

Έχοντας δεχτεί το ΔΕΚ ότι οι διατάξεις για τη ευρωπαϊκή ιθαγένεια και ειδικά το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής έχουν εφαρμογή στο πεδίο των σπουδαστικών επιδομάτων έπρεπε να κρίνει πρώτον, αν το επίδικο γερμανικό σύστημα χορήγησης σπουδαστικών επιδομάτων και ιδιαίτερα η προϋπόθεση του πρώτου σταδίου συνιστούν περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας και δεύτερον, αν ένας τέτοιος περιορισμός είναι δικαιολογημένος.

Η *απόφαση*  *Morgan και Bucher* στο σημείο αυτό δεν παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, αφού το ΔΕΚ ακολούθησε, για να αποφανθεί σχετικά με την ύπαρξη ή μη περιορισμού, την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία κάθε εθνικό μέτρο που αποτρέπει ή αποθαρρύνει ή κάνει εξαιρετικά δύσκολη την άσκηση ενός εμωσιακού δικαιώματος συνιστά περιορισμό του. Έτσι, έκρινε ότι η προϋπόθεση του πρώτου σταδίου συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας, αφού *«περιάγει σε δυσμενή θέση ορισμένους υπηκόους κράτους μέλους για τον λόγο και μόνον ότι άσκησαν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος».[[33]](#footnote-33)* Η δυσμενής αυτή θέση, που οφείλεται σε προσωπικά κωλύματα, σε επιπλέον έξοδα, στο ενδεχόμενο καθυστερήσεως των σπουδών και τέλος στην αποθάρρυνση παρακολούθησης σπουδών σε άλλο Κράτος-μέλος όταν αντίστοιχες σπουδές δεν παρέχονται στη Γερμανία, *«μπορεί να αποτρέψει τους πολίτες της Ενώσεως από το να εγκαταλείψουν την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για να σπουδάσουν σε άλλο κράτος μέλος, κάνοντας, έτσι, χρήση της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο κράτος αυτό».* Τα περιοριστικά αποτελέσματα της προϋπόθεση του πρώτου σταδίου σπουδών δεν είναι κατά το ΔΕΚ υπερβολικά αβέβαια και αμελητέα, όπως ισχυρίστηκε η Γερμανική Κυβέρνηση, ιδίως για όσους διαθέτουν περιορισμένους οικονομικούς πόρους.

Στη συνέχεια οι Γερμανικές Αρχές και τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις πρόβαλλαν διάφορους λόγους, που με τη μορφή *επιτακτικών απαιτήσεων δημοσίου συμφέροντος* θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό της προϋπόθεσης του πρώτου σταδίου. Τέτοιοι λόγοι είναι: η μέριμνα του κράτους να εξασφαλίσει ότι το σπουδαστικό επίδομα θα χορηγηθεί μόνο στους σπουδαστές που έχουν ικανότητες, που επιβεβαιώνουν ότι έκαναν τη «σωστή επιλογή» στις σπουδές τους και επιδεικνύουν ότι επιθυμούν να συνεχίσουν και να ολοκληρώσουν αυτές με επιτυχία και συνέπεια˙ η φροντίδα ότι τα επιδόματα για σπουδές, που πραγματοποιούνται εξ ολοκλήρου σε κράτος μέλος εκτός του κράτους προελεύσεως, δεν συνεπάγονται υπέρμετρο βάρος, που θα μπορούσε να οδηγήσει σε γενική πτώση του συνολικού επιπέδου των παροχών τις οποίες χορηγεί το κράτος μέλος προελεύσεως για την εκπαίδευση˙ η εξασφάλιση ότι οι σπουδαστές που λαμβάνουν τα επιδόματα είναι ενταγμένοι τόσο στην κοινωνία όσο και στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, που τα χορηγεί˙ η αντιμετώπιση του κινδύνου, λόγω της απουσίας συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τα σπουδαστικά επιδόματα, σωρεύσεως δικαιωμάτων, αν καταργηθεί μία προϋπόθεση όπως αυτή του πρώτου σταδίου. Οι λόγοι αυτοί, σε γενικές γραμμές, έγιναν αποδεκτοί από το ΔΕΚ.

Εντούτοις, κάνοντας ένα τυπικό τεστ της *αρχής της αναλογικότητας[[34]](#footnote-34),* σύμφωνα με την οποία ένας περιορισμός μπορεί να δικαιολογηθεί, εφόσον είναι ανάλογος προς τον σκοπό που επιδιώκει θεμιτά το εθνικό δίκαιο, δηλαδή το μέτρο που επιλέγεται είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει τα όρια του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το ΔΕΚ έκρινε ότι η προϋπόθεση του πρώτου σταδίου είναι αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο ως ακατάλληλη, δυσανάλογη και μη αναγκαία για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών της.

Συγκεκριμένα το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι η προϋπόθεση του πρώτου σταδίου πρώτον, συνεπάγεται στην πράξη την παράταση της συνολικής διάρκειας των σπουδών, δεύτερον, είναι ικανή όχι μόνο να αποθαρρύνει και να εμποδίσει ορισμένους σπουδαστές να ακολουθήσουν σε άλλο Κράτος-μέλος σπουδές διαφορετικές από εκείνες που άρχισαν στη Γερμανία αλλά και να τους αποτρέψει, για τον ίδιο λόγο, από το να διακόψουν τις σπουδές που είχαν επιλέξει αρχικά, σε περίπτωση που κρίνουν ότι η επιλογή τους δεν είναι πλέον η σωστή, και τρίτον, στην περίπτωση των σπουδών που δεν υφίστανται στη Γερμανία, αυτή η υποχρέωση συνεχίσεως αναγκάζει, να επιλέξουν τους είτε να εγκαταλείψουν εντελώς τις σπουδές που σκόπευαν να ακολουθήσουν σε άλλο κράτος μέλος είτε να χάσουν τελείως το πλεονέκτημα του σπουδαστικού επιδόματος.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί η θέση που έλαβε Επιτροπή ενώπιον του ΔΕΚ κατά τη συζήτηση *των υποθέσεων* *Morgan και Bucher*, όπου, παρά τη διαμορφούμενη τάση της νομολογίας, υποστήριξε εξαιρετικά συντηρητικές απόψεις. Έτσι, συντάχτηκε με τις περιοριστικές απόψεις των Κρατών-μελών για το εύρος επίκλησης των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης, ενώ στο ειδικό ζήτημα της προϋπόθεσης του πρώτου σταδίου, που εφάρμοζε η Γερμανία για τα σπουδαστικά δικαιώματα, υποστήριξε ότι αυτή είναι δικαιολογημένη ως εξυπηρετούσα επιτακτικές απαιτήσεις δημοσίου συμφέροντος. Η διαπίστωση αυτή έρχεται να εξηγήσει τόσο το γεγονός ότι η τήρηση των διατάξεων για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν έχουν αποτελέσει μέχρι σήμερα αντικείμενο των κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ (προσφυγή κατά Κράτους-μέλους) ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής όσο και τη φτωχή νομοθετική παραγωγή της Ένωσης σε θέματα ευρωπαϊκής ιθαγένειας για την οποία σημαντικό μερίδιο ευθύνης έχει η Επιτροπή ασκώντας το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

**4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.**

Παρά την έντονη κριτική που συνόδευσε τη θέσπιση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης και τις επιφυλάξεις αρκετών Κρατών-μελών, που ήθελαν τις σχετικές διατάξεις φτωχές περιεχομένου και συμβολικού χαρακτήρα, οι διατάξεις των άρθρων 20επ. ΣΛΕΕ σταδιακά εξελίσσονται σε καταλύτη κατεστημένων αντιλήψεων για τη θέση του ατόμου στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με στόχο την εγκαθίδρυση μιας περισσότερο ανθρωποκεντρικής Ευρώπης.

Το έργο αυτό, που βαίνει πολύ μακρύτερα από την απλή διασφάλιση *της ίδιας νομικής μεταχείρισης σε όσους εκ των υπηκόων των Κρατών-μελών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους,* ανέλαβε το Δικαστήριο, που αναγορεύοντας την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης σε *θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών* προσέδωσε σ’ αυτήν ουσιαστικό περιεχόμενο, επιτρέποντας στους ευρωπαίους να απολαύσουν καθεστώς πραγματικής ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Τομείς, όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, η φορολογία αλλά και οι σπουδές και η υγεία, που η Συνθήκη επιφυλάσσει στην αρμοδιότητα των Κρατών-μελών αποτελούν σήμερα *αντικείμενο κοινοτικού ενδιαφέροντος* και παρέμβασης με θεμέλιο την ιθαγένεια της Ένωσης, ενώ τα Κράτη-μέλη υποχρεώνονται όταν καταρτίζουν τις σχετικές πολιτικές τους να λαμβάνουν υπόψη τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών - ημεδαπών και αλλοδαπών – και ιδιαίτερα αυτό της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Η προσπάθεια του Δικαστηρίου ούτε εύκολη είναι, αφού τις περισσότερες φορές βρίσκει απέναντι του τα Κράτη-μέλη αλλά και τα πολιτικά όργανα της Ένωσης που έχουν μια περισσότερο συντηρητική οπτική του θεσμού της ιθαγένειας ούτε χωρίς προβλήματα στη νομική της θεμελίωση μέσα στο δεδομένο πλαίσιο των Συνθηκών. Εντούτοις, το ΔΕΚ, όπως έχει πράξει και άλλες φορές, δεν διστάζει να αγγίξει τα όρια *του νομικού ακτιβισμού για τις ανάγκες της ολοκλήρωσης[[35]](#footnote-35)* επιχειρώντας να επιταχύνει το βηματισμό της Ένωσης προς μια Ευρώπη των πολιτών.

Σύμφωνα με τον Κολομβιανό νομικό *Nanclares Arango* υπάρχουν τρία είδη δικαστών: οι χειρωνάκτες, οι τεχνίτες και οι καλλιτέχνες. Οι τελευταίοι με τη βοήθεια των χεριών, του μυαλού και της καρδιάς, ανοίγουν καλύτερους ορίζοντες για τους πολίτες, χωρίς να παραβλέπουν την πραγματικότητα και τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Αν και όλα τα είδη δικαστών είναι απαραίτητα στο έργο της απονομής δικαιοσύνης, το Δικαστήριο, έχοντας επίγνωση του ρόλου του, ανέκαθεν ταυτιζόταν με την τελευταία κατηγορία, ιδίως σε περιόδους κατά τις οποίες η εξέλιξη των ιδεών που οδήγησαν στη γένεση της Κοινότητας επιβραδυνόταν[[36]](#footnote-36).

1. Η εν λόγω διατύπωση αποτελεί τη συνέχεια της λύσης που δόθηκε στο πρόβλημα που παρουσιάστηκε στην επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ μετά το αρνητικό δημοψήφισμα στην Δανία. Στην οιονεί επαναδιαπραγμάτευση που ακολούθησε ετέθη και το ζήτημα των ενστάσεων της Δανίας στην καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των σχέσεών της με τις ιθαγένειες των Κρατών-μελών. Βλ. αναλυτικά: *Κρ. Ιωάννου*, Κοινή Εξωτερική Πολιτική, Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, Δυό νέοι θεσμοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σελ. 120 επ. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Κ. Γώγος εις Σκουρή*, Ερμηνεία Συνθηκών, εκδ. Αντώνιου Ν. Σάκκουλα, ΚΔΕΟΔ, Αθήνα 2003, άρθρο 17 ΕΚ, σελ. 328. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ζ. Παπασιώπη-Πασιά*, Δίκαιο Ιθαγένειας, 1999, σελ. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. *Κρ. Ιωάννου*, όπ. παρ. σελ. 127. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Αστ. Πλιάκος*, Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης, τομ. Ι Περί Θεσμών, εκδ. Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών 2006, σελ. 137 επ. [↑](#footnote-ref-5)
6. Π. Στάγκος, όπ. παρ., σελ. 431 [↑](#footnote-ref-6)
7. *Π. Θεοδωρίδης / Π. Μαντζούφας*, Έθνος και ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, ΤοΣ 1998, σελ. 289 επ. [↑](#footnote-ref-7)
8. *J. H. H. Weiller*, Les droits des citoyens européens, RMUE 1996, σελ. 36 [↑](#footnote-ref-8)
9. *D. Wolton,* L’ Europe peut-elle être démocratique loin des peoples?, στο Ph. Moreau Defarges (ed), L’ Union européenne en l’ an 2000, Paris IFRI, σελ. 24 [↑](#footnote-ref-9)
10. *Κρ. Ιωάννου*, όπ. παρ. σελ. 127. [↑](#footnote-ref-10)
11. Κατά το άρθρο 22 παρ.2 Συνθ.ΕΚ για τη συμπλήρωση των δικαιωμάτων το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρ. Κοινοβούλιο. Η απόφαση του Συμβούλιου τίθεται σε ισχύ μετά την επικύρωσή της απ’ όλα τα Κράτη-μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες. Πρόκειται, δηλαδή, για «απλοποιημένη» τροποποίηση της Συνθήκης. [↑](#footnote-ref-11)
12. ΕΕ L 158, σελ. 77· διορθωτικό στο ΕΕ 2004, L 229, σελ. 35.

    Η οδηγία 2004/38 ρυθμίζει την είσοδο και την έξοδο από το έδαφος των κρατών μελών, καθώς και τη διαμονή, για την οποία θέτει ορισμένες προϋποθέσεις που ποικίλλουν ανάλογα με τη διάρκειά της: α) για παραμονή μέχρι τρεις μήνες χρειάζεται ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο· β) για παραμονή από τρεις μήνες έως πέντε έτη, όσοι έχουν εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο ίδρυμα πρέπει να διαθέτουν ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας που να καλύπτει όλους τους κινδύνους στο Κράτος-μέλος υποδοχής και επαρκείς πόρους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους αυτού· γ) όσοι έχουν διαμείνει νομίμως για χρονικό διάστημα πέραν των πέντε ετών αποκτούν δικαίωμα μόνιμης διαμονής χωρίς καμιά άλλη προϋπόθεση. [↑](#footnote-ref-12)
13. ΔΕΚ, Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Υπόθεση C-184/99, *Grzelczyk*, Συλλ. 2001, σ. I-6193.

    Βλ. εξάλλου, ΔΕΚ, Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2001, Υπόθεση C-224/98*, D’ Hoop*, Συλλ. 2001, σελ. Ι-6191˙ ΔΕΚ, Απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2003, *Αvello*, Συλλ. 2003, σελ. Ι- 11613. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Κ. Γώγος*, όπ. παρ., σελ. 331 – 332. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Κ. Γώγος*, όπ. παρ., σελ. 337. [↑](#footnote-ref-15)
16. ΔΕΚ, Αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 1997, Υποθέσεις C-64/96 και C-65/96, *Uecker και Jacquet*, Συλλογή 1997, σελ. Ι-3171. [↑](#footnote-ref-16)
17. ΔΕΚ, Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, Υπόθεση C-224/98, *D’ Hoop ,* Συλλογή 2002, σελ. Ι-6191. [↑](#footnote-ref-17)
18. ΔΕΚ, Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2007, Υπόθεση C-76//05, *Schwarz και Gootjes- Schwarz, αδημοσίευτη.* [↑](#footnote-ref-18)
19. Βλ. Αποφάσεις *D’ Hoop*, σκέψη 29 και Garcia Avello, σκέψη 24 [↑](#footnote-ref-19)
20. Απόφαση *D’ Hoop*, σκέψη 30 [↑](#footnote-ref-20)
21. Απόφαση *Tas-Hagen και Tas* σκέψεις 28 και 30 [↑](#footnote-ref-21)
22. Πέραν της αποφάσεως *D’ Hoop, βλ. επίσης μεταξύ άλλων* ΔΕΚ, Απόφαση της 20ης Σεπτεμβρίου 2001, Υπόθεση C-184/99, *Grzelczyk ,* Συλλογή 2001, σελ. Ι-6193˙ ΔΕΚ, Απόφαση της 15ης  Mαρτίου 2005, Υπόθεση C-209/03, *Bidar ,* Συλλογή 2005, σελ. Ι-2119. [↑](#footnote-ref-22)
23. Άρθρο 5 παρ. 1 Συνθ.ΕΚ [↑](#footnote-ref-23)
24. Βλ. ενδ. Αστ. *Πλιάκος,, στο Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.),* Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, εκδ. Ι Σίδερη 2001, σελ. 215. [↑](#footnote-ref-24)
25. Άρθρο 149, παρ. 4, Συνθ.ΕΚ [↑](#footnote-ref-25)
26. Ο ΓΕ της υπόθεσης *D. R.-J. Colomer* υποστήριξε, πάντως, ότι τα επιδόματα και οι υποτροφίες δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των Κρατών-μελών για την οργάνωση των σπουδών άλλα στα μέτρα ενθάρρυνσης της πρόσβασης στην εκπαίδευση. Το ΔΕΚ ουσιαστικά δεν πήρε θέση σ’ αυτήν τη συζήτηση. [↑](#footnote-ref-26)
27. Απόφαση *Tas-Hagen και Tas, σκέψη 23* [↑](#footnote-ref-27)
28. Απόφαση *Tas-Hagen και Tas, σκέψη 28* [↑](#footnote-ref-28)
29. Απόφαση *Morgan και Bucher, Προτάσεις ΓΕ, σκέψη83*  [↑](#footnote-ref-29)
30. *Αστ. Πλιάκος*, όπ. παρ., σελ. 216 [↑](#footnote-ref-30)
31. Απόφαση *Morgan και Bucher, σελ. 26* [↑](#footnote-ref-31)
32. Σκέψη 28 [↑](#footnote-ref-32)
33. Σκέψη 25 [↑](#footnote-ref-33)
34. Για την αρχή της αναλογικότητας βλ. ενδ. *Παν. Κανελλόπουλου*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 295 -296. [↑](#footnote-ref-34)
35. Βλ. Κρ. Ιωάννου, Ο έλληνας δικαστής ως εφαρμοστής του κοινοτικού δικαίου, ΕΕΕυρΔ 1985, σελ. 98 [↑](#footnote-ref-35)
36. Απόφαση *Morgan και Bucher, Προτάσεις ΓΕ, σκέψεις 1 και 2, όπου και σχετική παραπομπή* [↑](#footnote-ref-36)