

ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΣΔΔ-ΕΣΤΑ

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Χρήσιμα θέματα ανάπτυξης, για τον διαγωνισμό της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, που επιμελούνται οι εξειδικευμένοι συνεργάτες των Πανεπιστημιακών Φροντιστηρίων Κολλίντζα.

Σύνταξη: Κονταρά Εύα, Δικηγόρος, LL.M, υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου

Θέμα: Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια. Έννοια, περιεχόμενο, ιδεολογικό υπόβαθρο. Αντίκτυπο στον Ευρωπαίο Πολίτη.

Κατευθύνσεις για απάντηση

Όταν κατά τη δεκαετία του '50 ιδρύθηκε η Κοινότητα ως αμιγώς Οικονομική, δημιουργήθηκε μια αυτόνομη έννομη τάξη, ολόένα διευρυνόμενη σε τομείς και σε αρμοδιότητες.

Πρώτος σταθμός ήταν η άρση των εμποδίων κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Πολύ νωρίς όμως διαπιστώθηκε ότι ο στόχος της σύγκλισης απαιτούσε απελευθέρωση και των λεγόμενων πλασματικών εμπορευμάτων, ένα εκ των οποίων είναι η εργασία. Αντανακλαστικά, έπρεπε να αρθούν τα εμπόδια στην κυκλοφορία των φορέων της εργασίας, δηλαδή των προσώπων.

Σταδιακά, με την ολοένα αυξανόμενη αναβάθμιση της αξίας του ανθρώπου στις σύγχρονες κοινωνίες, άρχισε να κλίνει η ζυγαριά προς το πρόσωπο ως αυταξία και όχι πλέον αμιγώς ως φορέα εργασίας. Είτε νομολογιακά είτε μέσω του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου, ενισχύθηκαν τα δικαιώματα του προσώπου αλλά επεκταθήκαν και στα μέλη της οικογένειας του. Κορύφωση της πορείας αυτής ήταν η αναγνώριση ιθαγένειας της Ένωσης (αρ. 18 ΣυνθΕΚ), με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η κινητήριος δύναμη της πορείας αυτής παραμένει η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς: είναι μια διαδικασία σταδιακής άρσης των στοιχείων που δύναται να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την κυκλοφορία των οικονομικών παραγόντων στο κοινοτικό έδαφος. Παράλληλα προς αυτήν την πορεία ήρθε απλά κάποια στιγμή η εμπέδωση ότι η νέα έννομη τάξη δεν θα μπορούσε για πάντα να διατηρήσει τη «στεγανότητα» της σε αμιγώς οικονομικά ζητήματα οπότε, άρχισε να αναδύεται ένα ατροφικό, σταδιακά όμως αναπτυσσόμενο, πολιτικό σκέλος, στα πλαίσια του οποίου υπάγεται και η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, η οποία δεν αντικαθιστά αλλά συμπληρώνει την εθνική, στα πλαίσια της λογικής που ακολουθεί το όλο κοινοτικό εγχείρημα: διακυβέρνηση επί τυπικά κυρίαρχων κρατών. Τα επιμέρους δικαιώματα που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια είναι το δικαίωμα του Πολίτη της Ένωσης

1. να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο κοινοτικό έδαφος (υπό την επιφύλαξη των κατωτέρω περιορισμών)
2. να εκλέγει και να εκλέγεται σε δημοτικές, κοινοτικές και εκλογές Ευρωκοινοβουλίου
3. να ζητεί προξενική και διπλωματική προστασία από αρχές κάθε κ-μ σε έδαφος τρίτης χώρας
4. να αναφέρεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
5. να απευθύνεται στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για κακή διοίκηση στα πλαίσια δράσης κοινοτικών οργάνων
6. να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε κοινοτικό όργανο, και να λαμβάνει απάντηση
7. να έχει πρόσβαση στα έγγραφα Ευρωκοινοβουλίου, Επιτροπής, Συμβουλίου

Βήματα προς σταδιακή αποδέσμευση της ελευθερίας κυκλοφορίας των Πολιτών της Ένωσης και των οικογενειών τους από το οικονομικό κριτήριο.

Η οδηγία 2004/38 είναι η πρώτη που απευθύνεται στους Πολίτες της Ένωσης, όπερ συνεπάγεται την αρχή μιας σημαντικής μετατόπισης: απομάκρυνση από το κλασσικό διώνυμο εργαζόμενοι-εγκατεστημένοι, απόλυτα συνδεδεμένο με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.

Ακόμα λοιπόν και ελλείψει οικονομικής δραστηριότητας οι Πολίτες έχουν δικαίωμα για παραμονή στην επικράτεια άλλου κ-μ μέχρι και 3 μήνες χωρίς καθόλου διατυπώσεις, πλην απλής επίδειξης δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου. Άνω δε των 3 μηνών, εφόσον διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη της οικογένειάς τους, ώστε να μην αποτελούν επιβάρυνση για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κ-μ υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κ-μ υποδοχής. Καθιερώνεται παράλληλα ευρεία έννοια της οικογένειας (ανιόντες, κατιόντες, σύντροφος καταχωρημένης συμβίωσης κοκ), ενώ ενισχύονται τα δικαιώματα των μελών των οικογενειών: οι κοινοτικοί διαθέτουν **αυτοτελές δικαίωμα** ελεύθερης κυκλοφορίας, οι μη-κοινοτικοί μερικά εξαρτημένο.

Το τι θεωρείται επαρκές ύψος πόρων δεν προσδιορίζεται αυτόνομα από τα κ-μ, αλλά πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση του ενδιαφερόμενου, πρέπει δε να είναι άνω του ορίου που προβλέπεται από τη νομοθεσία του κ-μ υποδοχής για χορήγηση κοινωνικών παροχών ή άνω του κατώτατου ορίου σύνταξης.

Εκτός από την προσωρινή διαμονή προβλέπεται και δικαίωμα μόνιμης διαμονής για τους Πολίτες και τις οικογένειές τους, μετά το πέρας διαστήματος συνεχούς διαμονής 5 ετών στο κ-μ υποδοχής.

Το νέο καθεστώς επιφέρει απελευθέρωση από σε μεγάλο βαθμό από μεταναστευτικούς ελέγχους. Η σταδιακή απαλλαγή της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας από μεταναστευτικούς ελέγχους δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την ευεργετική επίδραση της νομολογίας. Σημαντικές ήταν οι υποθέσεις *Wijzenbeek* και *Baumbast* όπου για πρώτη φορά το Δικαστήριο αναγνώρισε το αρ.18ΣΕΚ ως διάταξη αμέσου αποτελέσματος. Με την υπόθεση *Martinez Sala* το Δικαστήριο

άρχισε να απομακρύνεται σταδιακά από το οικονομικό κριτήριο, ενώ η Crzelczyk υπήρξε καθοριστικής σημασίας για το καθεστώς των φοιτητών στην Κοινότητα.

Η ελευθερία κυκλοφορίας των κοινοτικών υπηκόων και των οικογενειών τους για να μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματικά χρειάζεται και κατάλληλο πλαίσιο ρύθμισης κάποιων διαδικαστικών θεμάτων. Ένα από αυτά είναι και το ζήτημα της επαρκούς ασφαλιστικής κάλυψης στο κ-μ υποδοχής, απαραίτητη για την απόκτηση δικαιώματος διαμονής οικονομικά ανενεργών πολιτών.

Η χορήγηση Ευρωπαϊκής κάρτας ασφάλισης γίνεται δωρεάν με απλή αίτηση του ασφαλισμένου ή του συνταξιούχου στο ταμείο του και αντικαθιστά κάθε άλλο έντυπο υγειονομικής περίθαλψης. Με το νέο μέτρο οι κοινοτικοί υπήκοοι κατά τη διάρκεια του ταξιδιού τους στο εξωτερικό έχουν ισότιμη αντιμετώπιση με τους ασφαλισμένους της χώρας υποδοχής και άμεση πρόσβαση σε όλες τις παροχές του συστήματος υγείας της.

Ενδεικτικές του κλίματος για επίρρωση του θεσμού της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας είναι 2 αποφάσεις του Συμβουλίου (2004/100, 1904/2006), στα πλαίσια των οποίων εκπονούνται προγράμματα προς μια ποιοτική αναβάθμιση της Ιθαγένειας και μια γνωμοδότηση της Ε.Ο.Κ.Ε., η οποία διαπνέεται από την παραδοχή ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια θα έπρεπε να γίνει βίωμα του Πολίτη ως μια αξία που εμπλουτίζει χωρίς να καταργεί την εθνική ιθαγένεια. Είναι σαφές ότι η Ευρώπη αντιμετωπίζει σοβαρότατο έλλειμμα οικειοποίησης και εγγύτητας: παρά τα κεκτημένα δικαιώματα και ελευθερίες, η Ευρώπη εμφανίζεται ως ένα ζήτημα που αφορά κυρίως κύκλους πολιτικών, διπλωματών και ειδικών, ενώ η συμμετοχή των πολιτών έρχεται σε δεύτερη μοίρα και είναι περιορισμένη. Ως κατάλληλο όχημα για την μείωση του ευρωσκεπτικισμού η γνωμοδότηση προκρίνει μια πιο μαχητική κινητοποίηση της Επιτροπής κυρίως μέσω της αρμοδιότητάς της να υποβάλλει προτάσεις.

Ανασταλτικοί παράγοντες της πορείας ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας.

Στον αντίποδα της τάσης για απομάκρυνση του οικονομικού κριτηρίου στα πλαίσια δημιουργίας ενός πληρέστερου δικαιώματος Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, βρίσκεται η τάση για προσκόλληση στο ισχύον καθεστώς. Είναι αλήθεια ότι ούτε υπό το φως της νέας οδηγίας έχει εκλείψει ο παράγοντας οικονομική δραστηριότητα. Ουσιαστικά η οδηγία 2004/38 δημιουργεί ένα καθεστώς κατ' επίφαση ενιαίο για τους πολίτες της Ένωσης, κατ' ουσία όμως μη

αποδεδειγμένο από το προηγούμενο καθεστώς αναγνώρισης προνομίων στους οικονομικά ενεργούς. Διατηρείται λοιπόν το δικαίωμα εργαζομένων και ελεύθερων επαγγελματιών για ταχύτερη απόκτηση μόνιμης διαμονής καθώς και το καθεστώς μη απέλασής τους, ενώ καθιερώνεται ένα τεκμήριο αναγνώρισης πλήρους δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας υπέρ των οικονομικά ενεργών. Οι οικονομικά ανενεργοί **πρέπει να αποδείξουν** ότι δικαιούνται του πλήρους δικαιώματος.

Η απαίτηση για δυνατότητα συντήρησης και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη στο κ-μ υποδοχής ως προαπαιτούμενο για την ελεύθερη κυκλοφορία των οικονομικά ανενεργών πολιτών, εγγράφεται κι αυτή στην λογική της διατήρησης του οικονομικού κριτηρίου.

Στους οικονομικά ανενεργούς περιλαμβάνονται και οι φοιτητές, οι οποίοι πρέπει επιπροσθέτως να αποδείξουν και την εγγραφή τους σε δημόσιο ή ιδιωτικό ίδρυμα, εγκεκριμένο ή χρηματοδοτούμενο από το κ-μ υποδοχής. Το καθεστώς για αυτούς είναι πιο ελαστικό, αφού το ΔΕΚ κάνει συχνά ανεκτή την επιβάρυνση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κ-μ υποδοχής (Grzelczyk).

Η επάρκεια πόρων τίθεται βέβαια ως προαπαιτούμενο **μόνο μέχρι την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής**. Από το σημείο αυτό κι έπειτα πιθανή επιβάρυνση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας δεν βλάπτει, εκτός αν το βάρος είναι υπέρμετρο.