

Ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια

Χαμένη σε δημοσιονομικά ανώδυνους συμβιβασμούς

του Αγγελου Στεργίου
καθηγητή Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Η ιδιότητα του πολίτη, αποδεσμευμένη από την εθνικότητα, έχει μετατοπιστεί εννοιολογικά προς τη συμμετοχή του ατόμου σε μια συλλογικότητα. Με τη σειρά του, το «ανήκειν» σε μια κοινότητα ομοίων ολοκληρώνεται με τη συμπερίληψη και των κοινωνικών δικαιωμάτων. Πράγματι, ο πυρήνας της ιδιότητας του πολίτη είναι εμπλουτισμένος με μια κοινωνική διάσταση¹. Δεν περιορίζεται μόνο στα δικαιώματα που είναι απαραίτητα για την ελευθερία του ατόμου και τη συμμετοχή του στην άσκηση της πολιτικής δύναμης. Πρόσθετα, το κοινωνικό στοιχείο της ιδιότητας υποβάλλει το δικαίωμα σ' ένα μέσο επίπεδο οικονομικής ευημερίας και ασφάλειας.

Η ιδιότητα του πολίτη μπορεί να ξεκίνησε από μια κοινωνιολογική κατασκευή του T.H. Marshall², συνέπλευσε ωστόσο στην πορεία με την ολιστική προσέγγιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που διαβεβαιώνει ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου είναι καθολικά, αδιαίρετα και αλληλεξαρτώμενα. Ο άνθρωπος ή αντιμετωπίζεται ενιαία ως σύνολο ιδιοτήτων ή παραμένει ακρωτηριασμένος χωρίς ιδιότητες. Από την άλλη, η ιδιότητα του πολίτη (citoyenneté) είναι στενά συνδεδεμένη με την ισότητα (égalité), αφού αποβλέπει στη συγκρότηση ενός δημόσιου χώρου όπου όλα τα άτομα αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο.

Σήμερα, το περιβάλλον όπου αναπτύσσεται η έννοια του πολίτη δεν είναι εθνικό, αλλά ευρωπαϊκό. Αν η Ευρωπαϊκή Ένωση γίνει αποδεκτή κανονιστικά και οντολογικά ως (εν δυνάμει τουλάχιστον) κοινότητα, τότε η ιδιότητα του πολίτη οφείλει να μετατραπεί σε ευρωπαϊκή και να συνδεθεί με την εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, από τα οποία δεν μπορούν να απουσιάζουν τα κοινωνικά. Στην προοπτική «μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης», όπως το διακηρύσσει η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη Λισαβόνας (άρθρο

¹ Η ιδιότητα του πολίτη γίνεται αντιληπτή ενιαία και αδιάσπαστα. Απλώς, με τον όρο «κοινωνική ιθαγένεια του πολίτη» απομονώνεται το κοινωνικό στοιχείο για να προβληθεί κατά τρόπο πιο έντονο.

² Βλ. T.H. Marshall, *Citizenship and social*, London, 1992.

1 ΣΕΕ), η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ενοποιεί τον ευρωπαϊκό χώρο και αναδεικνύει ένα νέο υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, τον ευρωπαίο πολίτη. Κατά φυσική συνέπεια, η ιθαγένεια της Ένωσης δεν μπορεί παρά να είναι μεταφορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο χαρακτηριστικών που απαντώνται στην εθνική πρόσληψη της ιδιότητας του πολίτη. Ιδιαίτερα σήμερα, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, τα κοινωνικά δικαιώματα, σε μια ύστατη στιγμή επιβίωσής τους, έχουν ανάγκη από υπερεθνικές (κοινωνικές) προστασίες και ειδικότερα από την ενίσχυση του κοινωνικού ορισμού του ευρωπαίου πολίτη.

Η ιθαγένεια της Ένωσης έχει αναχθεί σε βαρόμετρο και σύμβολο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης³. Το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, σε συνέχεια της Συνθήκης του Μάαστριχτ⁴, θεσπίζει την ιθαγένεια της Ένωσης, διευκρινίζοντας ότι αυτή δεν αντικαθιστά, αλλά περιβάλλει την εθνική ιθαγένεια. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει παύσει να αποτελεί αποκλειστικά μια ενιαία αγορά και μεταπλάστηκε σε μια κοινωνία πολιτών, εφοδιασμένων με δικαιώματα και υποχρεώσεις. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια προτάθηκε ως αντίβαρο των οικονομικών προτεραιοτήτων της Ένωσης⁵. Έτσι, μια περιοριστική σύλληψη των δικαιωμάτων (ιδιαίτερα των κοινωνικών) που πηγάζουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, θα οδηγούσε σε μείωση της αξίας, ακόμη και σε αναίρεση, του αντίβαρου.

Η ιθαγένεια της Ένωσης εκφράστηκε με δύο βασικά προνόμια, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής (άρθρο 21 της ΣΛΕΕ) και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18 ΣΛΕΕ). Η απόλαυση της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων, αποδεσμευμένη από οικονομικές παραμέτρους και έχοντας πλέον μια προσωπική χροιά, εξαρτάται από το εύρος και την αποδοχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Χωρίς τα προηγούμενα συστατικά στοιχεία, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια καθίσταται κενού περιεχομένου. Μάλιστα, η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τον μεταξύ τους δεσμό, προβλέποντας τη συστέγασή τους στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης⁶.

³ Για τη μετάβαση από τον πολίτη της αγοράς στον πολίτη της Ένωσης, βλ. Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, β' εκδ., 2013, σελ. 282.

⁴ Στην αρχή η ιθαγένεια της Ένωσης δεν είχε παρά ένα συμβολικό χαρακτήρα. Βλ. C. Jacqueson, Union citizenship and the Court of justice, something new under the sun: towards social citizenship, *European Law Review* 2002, σελ. 260.

⁵ Βλ. Χ. Γιαννούλη, Ο ευρωπαίος πολίτης. Διαστάσεις της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» και εμβέλεια της «Ευρώπης των πολιτών», *ΤοΣ* 1996, σελ. 348.

⁶ Βλ. Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2012, σελ. 232.

Κατά τη γνώμη μας, στην πρόσθετη ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας θα συντελούσε αναπόδραστα η στέρεα σύνδεσή της με την αξία της αλληλεγγύης, καθώς και η ανάπτυξή της σε συνθήκες κοινωνικής δικαιοσύνης. Άλλωστε, η κατασκευή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, κατά το Δικαστήριο, σηματοδοτεί από μόνη της μια προσπάθεια απελευθέρωσης των δικαιωμάτων της Ένωσης από το οικονομικό παράδειγμα⁷. Όπως ορθώς προτείνεται, η ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη είναι εγχείρημα εγκαθίδρυσης ισορροπίας κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε επίπεδο Ένωσης⁸. Και ως θεμελιακό στοίχημα συγκρότησης ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου δεν θα πρέπει να χαθεί, ιδιαίτερα για λόγους δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Το προηγούμενο κανονιστικά επιβεβλημένο πρότυπο θα επέβαλε λογικά το ενιαίο και αδιαίρετο της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη. Ένα ενιαίο που θα περιελάμβανε την κοινωνική διάσταση της ιδιότητας, δηλαδή την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, χωρίς περαιτέρω κατηγοροποιήσεις που θα οδηγούσαν σε διαφοροποιήσεις μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών. Το καθεστώς του ευρωπαίου πολίτη εξαρτάται μόνο από την ίδια την ιδιότητά του⁹. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει υπηκοότητα ενός κράτους μέλους (άρθρο 20, παρ. 1 ΣΛΕΕ). Όπως πολύ γενικά και ενιαία το είχε θέσει για πρώτη φορά η απόφαση C-85/96, Martinez Sala, οι πολίτες της Ένωσης έχουν τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που προβλέπονται από τη Συνθήκη, άρα και το προβλεπόμενο στο άρθρο 6 της Συνθήκης δικαίωμα να μην υφίστανται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας εντός του καθ' ύλη πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Τη θέση αυτή επανέλαβε έκτοτε, κατά τρόπο σταθερό, η μεταγενέστερη νομολογία του ΔΕΕ.

Ωστόσο, αναπτύχθηκε συγχρόνως μια περιοριστική τάση. Αναδείχθηκε η εμμονή σε μια κατηγοριακή αντίληψη. Ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκει ο πολίτης της Ένωσης, έχει πρόσβαση ή όχι στις κοινωνικές παροχές (ή σε κάποιες από αυτές). Οι κατηγοροποιήσεις δεν απέφυγαν κάποια ρευστότητα. Τα σύννορα ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες (του εργαζόμενου, του φοιτητή, του συνταξιούχου, του οικονομικά μη ενεργού) αποδείχθηκαν

⁷ Βλ. F. Pennings, *European Social Security Law*, 2012, σελ. 139.

⁸ Βλ. A. Supiot, *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, 1999, C. Marzo, *Vers une citoyenneté sociale européenne ?*, *Dr.soc.* 2007, σελ. 218.

⁹ Βλ. C. Marzo, *La définition d'une nouvelle méthode de jugement attachée à la citoyenneté européenne*, *RTDeur* 2009, σελ. 442.

πορώδη, αφήνοντας ανοικτές διόδους. Συχνά, το ίδιο προδικαστικό ζήτημα θα μπορούσε να είχε τεθεί εξίσου και από άλλη πλευρά (του οικονομικά μη ενεργού αντί του εργαζομένου). Η επιφυλακτικότητα των κρατών μελών απέναντι στη διεύρυνση του κύκλου των προσώπων που μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο εσωτερικό της Ένωσης, με κοινωνικά δικαιώματα στις αποσκευές τους, οδήγησε σε μια «αναιμική» πρόσληψη της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ιδιότητας¹⁰.

Δεν αρκεί κανείς να είναι ευρωπαίος πολίτης για να έχει πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές ενός κράτους μέλους. Καλύτερα είναι να μετακινηθεί ως εργαζόμενος παρά ως μη ενεργός. Ο τελευταίος, από την άποψη της κοινωνικής νομοθεσίας, παραμένει μάλλον αόρατος, πολίτης δεύτερης κατηγορίας. Εδώ, το έλλειμμα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος γίνεται ολοφάνερο. Η κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας επιβάλλεται να αγκαλιάζει κάθε ευρωπαίο πολίτη και να μην είναι μόνο συνώνυμη της έννοιας του εργαζομένου¹¹. Κατά τον δικαστικό έλεγχο, το καθεστώς του ευρωπαίου πολίτη (άρθρο 20 ΣΛΕΕ) τίθεται εναλλακτικά –και μάλιστα κατά τρόπο επικουρικό– προς εκείνο του εργαζομένου¹², αντί να θεωρείται ως υπερκείμενό του. Χρησιμοποιείται ως διαφορετική νομική βάση από εκείνη του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ¹³. Όταν υπήκοος κράτους μέλους δεν μπορεί να διεκδικήσει την προνομιακή θέση του εργαζομένου, καταφεύγει στην ιθαγένεια της Ένωσης. Αυτό συμβαίνει κυρίως όταν έχουμε διάδοχες, μεταβατικές καταστάσεις, όπως φοιτητή-εργαζομένου, εργαζομένου-μη ενεργού. Ως γνωστόν, το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών αναγνωρίζεται άμεσα σε κάθε πολίτη της Ένωσης από το άρθρο 21 ΣΛΕΕ.

Οι κοινοτικοί εργαζόμενοι, όταν κυκλοφορούν, βρίσκονται σε καλύτερη μοίρα σε σχέση με τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες που αντιμετωπίζουν σοβαρούς αποκλεισμούς. Ενώ ο ευρωπαίος πολίτης ως εργαζόμενος, ως πηγή δηλαδή οικονομικού πλουτισμού για το κράτος μέλος υποδοχής, απολαμβάνει πλήρως της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ως άτομο οικονομικά μη ενεργό που κυκλοφορεί ελεύθερα, κάνοντας χρήση του δικαιώματος διαμονής στερείται, κατά παρέκκλιση της αρχής αυτής, του δικαιώματος πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές.

¹⁰ Βλ. P. Mavridis, *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, 2003, σελ. 48.

¹¹ Βλ. S. Maillard, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Dr.soc. 2009, σελ. 89.

¹² Πρβλ. ΔΕΚ, 23.4.2009, Rüffler, C-544/07.

¹³ Βλ. C. Marzo, *ό.π.*, σελ. 446.

Η προνομιακή μεταχείριση των εργαζομένων διατηρήθηκε και στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ενώ αποτυπώθηκε και στο παράγωγο δίκαιο, όπως άρθρα 7 Καν. 1612/68 (νυν Καν. 492/2011) και 7 Οδηγίας 2004/38. Η ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 45 της ΣΛΕΕ) δεν απορροφήθηκε από την ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων¹⁴. Μάλιστα, ο εργαζόμενος έχει αναχθεί σε προνομιούχο ευρωπαϊκό πολίτη, ακόμη και ως πρώην εργαζόμενος. Κατά το άρθρο 45, παρ. 3 ΣΛΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους και μετά την άσκηση σε αυτό ορισμένης εργασίας. Συγκεκριμενοποιώντας τη δυνατότητα αυτή, το άρθρο 17 παρ. 1 της Οδηγίας που αντικατέστησε τον Κανονισμό 1251/70, προβλέπει τους όρους παρέκκλισης από την πενταετή συνεχή διαμονή για την κατηγορία των πρώην εργαζομένων.

Στον περιορισμό της πρόσβασης στην κοινωνική προστασία του κράτους μέλους υποδοχής, αφενός συνέτεινε η εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ, μετά την αρχική ευφορία, αφετέρου η Οδηγία 2004/38/ΕΚ της 29^{ης} Απρ. 2004, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, που τοποθετείται, κατά κάποιο τρόπο, στην προέκταση της νομολογίας αυτής και αποβλέπει κυρίως στον περιορισμό των δικαιωμάτων των οικονομικά μη ενεργών πολιτών. Εξάλλου, πηγή εμπλοκών αποτελεί το γεγονός ότι δεν υπήρξε προσπάθεια συνάρθρωσης της Οδηγία 2004/38 με τον Κανονισμό 883/04 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας. Αντίθετα, ο κοινοτικός νομοθέτης μερίμνησε για τις σχέσεις της Οδηγίας με τον Κανονισμό 1612/68 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (νυν Καν. 492/2011). Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 38 της Οδηγίας καταργήθηκαν τα άρθρα 10 και 11 Κανονισμού 1612/68.

Ποιοι είναι οι οικονομικά μη ενεργοί πολίτες ; Ο ίδιος ο όρος υποδηλώνει μια κατηγορία με ασαφές και ρευστό περίγραμμα. Χοντρικά, οι μη ενεργοί διακρίνονται σ' εκείνους που διαθέτουν επαρκείς πόρους και σε εκείνους που τους στερούνται. Ο όλος προβληματισμός αφορά τους δεύτερους, αφού είναι εκείνοι που ρέπουν προς τις ελάχιστες κοινωνικές παροχές, καθώς και προς τις υπηρεσίες υγείας. Το ζήτημα αυτό καταγράφεται ως μεταβατική κάλυψη

¹⁴ Το ΔΕΕ έκρινε επίσης ότι ορισμένα δικαιώματα που συνδέονται με την ιδιότητα του εργαζομένου διασφαλίζονται υπέρ των διακινουμένων εργαζομένων ακόμα και αν αυτοί δεν τελούν πλέον σε σχέση εργασίας. Βλ. ΔΕΚ, 24.9.1998, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-35/97, ΔΕΚ, 6.11.2003, Ninni-Orasche, C-413/01.

των οικονομικά μη ενεργών προσώπων κατά τη μετακίνησή τους σε άλλο κράτος μέλος¹⁵. Συχνά, οι οικονομικά μη ενεργοί χωρίς επαρκείς πόρους μεταπηδούν στους αναζητούντες εργασία ή προέρχονται από αυτούς.

Η κρίση δημόσιου χρέους αναζωπύρωσε τον φόβο του κοινωνικού τουρισμού ανάμεσα στα κράτη μέλη. Ο κοινωνικός τουρισμός, αν και δεν καταδείχθηκε ποτέ η πραγματική του έκταση, έχει αρνητικό πρόσημο, αφού σημαίνει αποκλειστική μετακίνηση με σκοπό την άντληση οφέλους από την κοινωνική νομοθεσία κάποιου από τα κράτη μέλη. Για την ακρίβεια, σημαίνει ότι τα κοινωνικά πλεονεκτήματα είναι εθνικά και δεν απευθύνονται σε όλους τους ευρωπαίους πολίτες. Ο «άλλος», ακόμη κι αν είναι ευρωπαίος πολίτης, αν δεν είναι κοινοτικός εργαζόμενος, αντιμετωπίζεται ως καταπατητής της κοινωνικής νομοθεσίας. Ή διαφορετικά για τις ελάχιστες (μη ανταποδοτικές) κοινωνικές παροχές δεν ισχύει η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Εν τέλει, οι φτωχοί δεν έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ευρώπης και δεν μπορούν με την απλή ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη να τύχουν προστασίας σε άλλο κράτος μέλος.

Η κρίση του δημόσιου χρέους ανέδειξε τον χωρισμό της Ευρώπης σε πλούσιο βορρά και φτωχό νότο. Αντί να αμβλύνει, βάθυνε τη διαίρεση της Ευρώπης¹⁶. Στην περιοχή του ευρώ, ορισμένα κράτη οφειλέτες, καθώς και οι πολίτες τους, μετατράπηκαν σε νέους παρίες της Ευρώπης. Τα κράτη μέλη, εξωθούμενα σε πολιτικές λιτότητας, στην προκρούστεια δημοσιονομική κλίνη, εκτόξευσαν την ανεργία σε στρατοσφαιρικά επίπεδα. Η φτώχεια προκάλεσε μια μετανάστευση η οποία δεν οργανώθηκε πάντα πάνω στη βάση της προσφοράς εργασίας.

Τα κράτη του βορρά από φόβο της λεγόμενης μετανάστευσης της φτώχειας αναδιπλώθηκαν στον εαυτό τους, ορθώνοντας ανυπέρβλητα εμπόδια στη προσπάθεια διείσδυσης των ευρωπαίων πολιτών στον προστατευτικό τους ιστό. Ο λόγος ήταν πάντα το δημοσιονομικό κόστος. Παραβλέψανε όμως ηθελημένα το όφελος που κάποια από αυτά αποκόμισαν από τη νομισματική ένωση. Το ίδιο συνέβη και στα δοκιμαζόμενα κράτη που θεώρησαν πολυτέλεια στο πλαίσιο της επιβληθείσης αυστηρής δημοσιονομικής πειθαρχίας να είναι «γενναιόδωρα»

¹⁵ Βλ. Θ. Τσοτσορού, Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ στα κράτη μέλη : σχέση μεταξύ Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 και Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, ΕΔΚΑ 2011, σελ. 896, όπου και αναφορά σε σχετική μελέτη του δικτύου tress (2008).

¹⁶ Βλ. U. Beck, Από τον Μακιαβέλλι στη Μερκιαβέλλι, 2012, σελ. 84.

και αλληλέγγυα προς τους πολίτες άλλων κρατών μελών¹⁷. Οι ρόλοι του θύτη και θύματος εναλλάχθηκαν. Η ιθαγένεια της Ένωσης κατέληξε να μη συνδέεται με δικαιώματα στην κοινωνική προστασία του κράτους μέλους υποδοχής. Κατά βάση, οι οικονομικά μη ενεργοί ευρωπαίοι πολίτες βρέθηκαν σε μια παρόμοια κατάσταση μ' εκείνη των παράνομων μεταναστών τρίτων χωρών. Δίχως στέγη, δίχως νόμο (*sans toit ni loi*). Μια κατηγορία ευρωπαίων (ανέστιων από άποψη νομιμότητας) πολιτών που κατέληξε σ' ένα *no man's land*, όπου δεν μπορούν να διεκδικήσουν την αλληλεγγύη κανενός συστήματος, ούτε του κράτους μέλους υποδοχής ούτε του κράτους μέλους προέλευσης¹⁸.

Μια πλάγια διεύρυνση της κοινωνικής ιθαγένειας της Ένωσης, ώστε να συμπεριληφθούν και κάποιες οριακές κατηγορίες μη ενεργών πολιτών επιχειρήθηκε με τη διασταλτική ερμηνεία της κοινοτικής έννοιας του εργαζομένου από το ΔΕΕ¹⁹. Γενικά, το ΔΕΕ έκρινε ότι ο όρος «εργαζόμενος», κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, έχει κοινοτικό περιεχόμενο και δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενά²⁰. Άλλωστε, το Δικαστήριο διεύρυνε την έννοια του εργαζομένου, λαμβάνοντας υπόψη και την εισαγωγή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας²¹.

Το κύριο χαρακτηριστικό της σχέσης εργασίας είναι, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, το γεγονός ότι ένα άτομο παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς έτερο και υπό τη διεύθυνσή του υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή²². Ούτε το χαμηλό επίπεδο της αμοιβής αυτής ούτε η προέλευση των πόρων για την καταβολή της μπορούν να επηρεάσουν καθ' οποιονδήποτε τρόπο την ιδιότητα του εργαζομένου κατά το κοινοτικό δίκαιο²³. Όπως το Δικαστήριο το υπενθύμισε στις υποθέσεις C-22/08 και C-23/08 Βάτσουρας, Κουπατάντζε, ως εργαζόμενος πρέπει να θεωρηθεί κάθε άτομο που ασκεί πραγματικές και γνήσιες

¹⁷ Για το ασφυκτικό καθεστώς ελέγχου της διακίνησης, μη συμβατό με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, βλ. Πόρισμα Συνηγόρου του Πολίτη, Ιούλιος 2012, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 836 επ.

¹⁸ Βλ. H. Vershueren, *La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats Membres : en quête d'équilibre*, ό.π., σελ. 130.

¹⁹ Βλ. H. Vershueren, ό.π., σελ. 108.

²⁰ Βλ. ΔΕΚ, 7.9.2004, Michel Trojani, C-456/02, σκέψη 15.

²¹ Βλ. C. Marzo, *La définition d'une nouvelle méthode de jugement attachée à la citoyenneté européenne*, RTDeur 2009, σελ. 444.

²² Βλ. ΔΕΚ, 3.7.1986, Lawrie-Blum, 66/85, σκέψεις 16 και 17, Α. Στεργίου, *Αυτοαπασχολούμενος και μισθωτός στην κοινωνική ασφάλιση*, 2005, σελ. 268 επ.

²³ Η θρυμματισμένη έννοια του μισθωτού, λόγω της ανάπτυξης των μορφών ατυπικής εργασίας, αποτέλεσε αντικείμενο ελέγχου από το ΔΕΕ (βλ. υπόθ. Danosa, C-232/09, RTDeur. 2012, 481).

δραστηριότητες, αποκλειομένων δραστηριοτήτων που είναι τόσο περιορισμένες ώστε να εμφανίζονται ως καθαρώς περιθωριακές και εποουσιώδεις.

Το γεγονός ότι τα εισοδήματα από μισθωτή δραστηριότητα είναι χαμηλότερα από το ελάχιστο όριο συντηρήσεως δεν εμποδίζει να θεωρείται το άτομο που ασκεί τη δραστηριότητα αυτή ως «εργαζόμενος» υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ (άρθρο 45 της ΣΛΕΕ)²⁴, ακόμα και αν ο ενδιαφερόμενος επιδιώκει να συμπληρώσει την αμοιβή του με άλλους τρόπους συντηρήσεως, όπως με οικονομική αρωγή καταβαλλόμενη από το κράτος διαμονής. Επιπλέον, όσον αφορά τη διάρκεια της ασκούμενης δραστηριότητας, το γεγονός ότι μισθωτή δραστηριότητα είναι βραχείας διάρκειας δεν είναι ικανό από μόνο του να την αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 39 ΕΚ (άρθρο 45 ΣΛΕΕ).

Σε πηγή διχοστασιών μπορεί να αναχθεί η άποψη του Δικαστηρίου ότι στο κοινοτικό δίκαιο η έννοια του εργαζομένου δεν είναι μονοσήμαντη, αλλά διαφέρει ανάλογα με τον τομέα στον οποίο έχει εφαρμογή²⁵. Εμμένοντας στη λογική αυτή, θα μπορούσαμε να φθάσουμε σε μια διαφοροποίηση της έννοιας του εργαζομένου, όπως αυτή χρησιμοποιείται στον Καν. 1612/68 (νυν 492/2011), από την έννοια του μισθωτού που προσδίδεται από την Οδηγία 2004/38. Μια τέτοια στάση δεν θα έκανε τίποτα άλλο από το να εντείνει τα προβλήματα συντονισμού ανάμεσα στα κοινοτικά κείμενα.

Η διεύρυνση αφορά και τα οικονομικά μη ενεργά μέλη οικογένειας εργαζομένου, ακόμη και αν δεν συγκατοικούν με αυτόν. Το Δικαστήριο πρόκρινε το άρθρο 12 Καν. 1612/68 έναντι της Οδηγίας 2004/38, παραμερίζοντας τους όρους των επαρκών πόρων και της πλήρους ασφάλισης υγείας. Στην Υπόθεση C-310/08 Ibrahim, κρίθηκε ότι τα τέκνα υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος εργάζεται ή εργάστηκε στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς και ο έχων την επιμέλεια των τέκνων αυτών γονέας μπορούν να επικαλεστούν δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, δυνάμει του άρθρου 12 του Καν. 1612/68 και μόνο, χωρίς να είναι υποχρεωμένα να πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία 2004/38²⁶. Μάλιστα, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι εν τω μεταξύ οι γονείς του παιδιού χώρισαν ούτε ότι ο γονιός δεν είναι πλέον οικονομικά ενεργός. Το πιο ενδιαφέρον σημείο της απόφασης έγκειται στην αναστροφή ενός κλασικού για

²⁴ Βλ. ΔΕΚ, 7.9.2004, Michel Trojani, C-456/02, σκέψη 16.

²⁵ Βλ. ΔΕΚ, 12.5.1998, Martinez Sala C-85/96, σκέψη 31.

²⁶ Βλ. ΔΕΕ, 23.2.2010, Ibrahim, C-310/08, σκέψη 50, H. Verschueren, ό.π., σελ. 109. Πρβλ. ΔΕΕ, 23.2.2010, Teixeira, C-480/08.

το Δικαστήριο συλλογισμού : αναγνωρίζεται η ανάγκη χορήγησης των κρατικών σπουδαστικών επιδομάτων, με σκοπό την ένταξη των τέκνων στην κοινωνική ζωή του κράτους μέλους υποδοχής²⁷, και όχι το αντίστροφο, δηλαδή από την ένταξη στη χορήγηση των επιδομάτων.

Η φιλότιμη προσπάθεια του Δικαστηρίου για διεύρυνση του κύκλου των εργαζομένων, έτσι ώστε να συμπεριληφθούν και κάποιοι μη ενεργοί πολίτες, αν και είναι αξιέπαινη, ωστόσο παραμένει προσκολλημένη σε μια άλλη λογική που η ίδια η Συνθήκη θέλησε να υπερβεί. Η ανάδειξη της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη αποτελεί ένα ποιοτικό άλμα, αφού όπως προαναφέραμε, σηματοδοτεί την υπέρβαση της πρωτοκαθεδρίας των οικονομικών προτεραιοτήτων της Ένωσης. Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Ένωση έχει περάσει σ' ένα ευρωπαϊκό σχέδιο κοινωνίας όπου συνυπάρχουν αρμονικά το οικονομικό, το περιβαλλοντολογικό και το κοινωνικό στοιχείο (άρθρο 3, παρ. 3 της ΣΕΕ).

Πέρα από την έννοια του εργαζομένου, το ΔΕΕ ανέδειξε και μια ενδιάμεση κατηγορία, εκείνη του ευρωπαίου πολίτη που εγκαταστάθηκε σε άλλο κράτος μέλος για να αναζητήσει εργασία²⁸. Με τον τρόπο αυτό καλύπτονται κάποιες κατηγορίες μη ενεργών πολιτών. Στην υπόθεση Collins, το ΔΕΕ δέχθηκε ότι οι αναζητούντες εργασία (jobseekers) εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ²⁹. Η εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, για την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, περιορίζεται μόνο στα άτομα που αναζητούν ενεργώς και ουσιαστικά εργασία στο οικείο κράτος μέλος για εύλογο χρονικό διάστημα³⁰. Έτσι, δικαιώθηκαν ενός επιδόματος εύρεσης εργασίας³¹, καθώς και ενός επιδόματος «αναμονής»³². Το καθεστώς του αναζητούντα εργασία επιτρέπει την πρόσβαση σε κάποια δικαιώματα που συνδέονται με την απασχόληση κι έτσι αποτρέπεται το ενδεχόμενο απέλασης λόγω έλλειψης επαρκών πόρων³³.

²⁷ Βλ. ΔΕΕ, 23.2.2010, Ibrahim, C-310/08, σκέψη 54.

²⁸ Βλ. O. Golynger, Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity, ELRev.2005, 111.

²⁹ Βλ. ΔΕΚ, 23.3.2004, Collins, C-138/02, σκέψη 56. Πρβλ. και υπόθ. C-258/04, Ioannidis.

³⁰ Βλ. ΔΕΚ 23.3.2004, Collins, C-138/02, σκέψη 70.

³¹ Βλ. ΔΕΚ, 23.3.2004, Collins κατά Secretary of State for work and pensions, Συλλ. I-2703.

³² Βλ. ΔΕΚ, 15.9.2005, Office National d'Emploi κατά Ioannides, Συλλ. I-8275.

³³ Βλ. ΔΕΚ, 26.5.1993, Τσιώτρας, C-171/91, σκέψη 8.

Την προηγούμενη νομολογία επιβεβαίωσε και ο κοινοτικός νομοθέτης στο άρθρο 7, παρ. 3 Οδηγίας 2008/38³⁴. Στην περίπτωση αυτή (αναζήτησης εργασίας), ο ευρωπαίος πολίτης δεν διατηρεί μόνο το δικαίωμα διαμονής, αλλά με βάση το άρθρο 24 παρ. 1 της Οδηγίας μπορεί να διεκδικήσει ίση μεταχείριση με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής όσον αφορά την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές³⁵.

I. Η αναγνώριση της ευρωπαϊκής κοινωνικής ιθαγένειας από το ΔΕΕ και ο μετριασμός της μέσω της απαίτησης ενός πραγματικού δεσμού

Όταν γίνεται αναφορά στα δικαιώματα που πηγάζουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, αγνοούνται συνήθως τα κοινωνικά. Χάρης στη δικαιοπλαστική παρέμβαση του Δικαστηρίου η επάλληλη ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη μετασχηματίστηκε σε κοινωνική (1). Ωστόσο, η σύνδεση αυτή με την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές συνοδεύτηκε με την αποδοχή των διακρίσεων όχι λόγω ιθαγένειας, αλλά λόγω έλλειψης πραγματικού δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής(2). Για να μετριαστεί η δημοσιονομική επιβάρυνση, σε μια προσπάθεια εγκαθίδρυσης συμβιβασμών, δικαιολογήθηκαν νομολογιακά οι έμμεσες διακρίσεις σε βάρος των ευρωπαίων πολιτών, κατά την πρόσβασή τους στην κοινωνική προστασία.

1. Η επέκταση της θεμελιώδους ιδιότητας του πολίτη στον κοινωνικό τομέα

Για κάποια στιγμή είχαμε πιστέψει στο όνειρο ότι θα μπορούσαν να ανοίξουν τα εθνικά σύνορα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στους ευρωπαίους πολίτες, ότι οι τελευταίοι θα μπορούσαν να απολαύσουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής με κοινωνικά

³⁴ Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, «η ιδιότητα του μισθωτού ή του μη μισθωτού διατηρείται για τον πολίτη της Ένωσης που δεν είναι πλέον μισθωτός ή μη μισθωτός στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) αν ο ενδιαφερόμενος είναι προσωρινά ανίκανος προς εργασία εξαιτίας ασθένειας ή ατυχήματος· β) αν ο ενδιαφερόμενος έχει καταγραφεί δεόντως ως ακουσίως άνεργος, έχοντας ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα άνω του ενός έτους, και έχει καταγραφεί ως πρόσωπο το οποίο αναζητεί εργασία στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης· γ) αν ο ενδιαφερόμενος έχει καταγραφεί δεόντως ως ακουσίως άνεργος μετά τη λήξη ισχύος της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου με διάρκεια μικρότερη του ενός έτους ή αφού κατέστη ακουσίως άνεργος κατά τη διάρκεια των πρώτων δώδεκα μηνών και έχει καταγραφεί στην αρμόδια υπηρεσία απασχόλησης ως πρόσωπο το οποίο αναζητεί εργασία. Στην περίπτωση αυτή, η ιδιότητα του εργαζομένου διατηρείται επί χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να είναι μικρότερο του εξαμήνου· δ) αν ο ενδιαφερόμενος παρακολουθεί μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης. Εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος είναι ακουσίως άνεργος, η διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου προϋποθέτει την ύπαρξη σχέσης μεταξύ της προηγούμενης επαγγελματικής δραστηριότητας και της κατάρτισης.

³⁵ Βλ. H. Verschueren, *ό.π.*, σελ. 110.

δικαιώματα απροϋπόθετα, με δυνατότητα πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές που προβλέπονται για τους πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής. Κάτω από αυτήν τη γενικευμένη οπτική, δεν θα είχε πλέον σημασία αν ο κοινοτικός μετανάστης ενέπιπτε στο καθεστώς του οικονομικά μη ενεργού προσώπου³⁶.

Για όσους μετακινούνται εντός ΕΕ, όχι ως εργαζόμενοι, αλλά ως ευρωπαίοι πολίτες, η νομολογία του ΔΕΕ έχει κάνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της ιθαγένειας της Ένωσης με την κοινωνική της διάσταση. Με το μπόλιασμα του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, κατέστη δυνατή η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε κοινωνικές παροχές του κράτους υποδοχής. Η συμβολή της απόφασης Grzelczyk συνίσταται στη διακήρυξη ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα (*statut fondamental*) 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 προβλεπομένων εξαιρέσεων.

Ειδικότερα, στην υπόθεση Grzelczyk C-184/99 το ΔΕΕ έκρινε, όσον αφορά έναν γάλλο φοιτητή, πολίτη της Ένωσης, ότι το δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές που χορηγούνταν από σύστημα μη ανταποδοτικό, μη στηριζόμενο σε εισφορές, όπως είναι το βελγικό κατώτατο όριο διαβίωσης (*minimex*), ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Κατ' επέκταση, τα άρθρα 6 και 8 της Συνθήκης (νυν 18 και 20 ΣΛΕΕ) απαγορεύουν να εξαρτάται η δυνατότητα χορήγησης της παροχής αυτής από προϋποθέσεις που ενδέχεται να αποτελούν διάκριση λόγω ιθαγένειας³⁷. Ο κοινοτικός δικαστής με τον πλέον σαφή τρόπο συνέδεσε, σε μια υπόθεση της οποίας το ενδιαφέρον υπερέβαινε τη συγκεκριμένη κατηγορία που αφορούσε (τους φοιτητές)³⁸, την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη με την απόλαυση των κοινωνικών παροχών του κράτους μέλους υποδοχής.

Από την εμβληματική αυτή απόφαση, όπως και από την πρωτοπόρα απόφαση Sala Martinez, C-85/96, άρχισε να μεταφέρεται στο δικαίωμα διαμονής, όπως και στην ελεύθερη κυκλοφορία

³⁶ Πρβλ. P. Rodière, *Droit social, libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, RTDeur 2006, σελ. 163 επ.

³⁷ Βλ. ΔΕΚ, 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, σκέψη 46

³⁸ Βλ. J-P. Lhernould, *L'accès aux prestations sociales des citoyens de l'Union européenne*, Dr.soc. 2001, 1103

των προσώπων, η δυναμική ερμηνεία της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων³⁹. Η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, αυτό το θεμελιακό καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών, αποτέλεσε τη βάση του νομολογιακού ανοίγματος και στον κοινωνικό τομέα⁴⁰.

Στις αποφάσεις τίθεται ως όρος η νόμιμη διαμονή (*résidence légale*). Ο πολίτης της Ένωσης ο οποίος διαμένει νομίμως εντός του εδάφους του κράτους υποδοχής μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 6 της Συνθήκης σε όλες τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου⁴¹. Το ΔΕΕ επιδεικνύει μια χαλαρότητα ως προς την εκτίμηση του νομίμου της διαμονής. Ένας πολίτης της Ένωσης που δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, εφόσον διέμεινε νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής για ορισμένο χρονικό διάστημα ή εφόσον διαθέτει κάρτα διαμονής⁴². Κατά το Δικαστήριο, η χορήγηση ενός τίτλου διαμονής έχει βεβαιωτικό χαρακτήρα κι όχι συστατικό⁴³.

Μάλιστα, το Δικαστήριο, κάποια στιγμή, έκρινε ότι ενώ η ιθαγένεια της Ένωσης δεν μπορεί να διασφαλίσει το δικαίωμα διαμονής χωρίς όρους, αντίθετα επιτρέπει την επίκληση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Κατά το Δικαστήριο, μολονότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη διαμονή ενός πολίτη της Ενώσεως που δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα από το αν υπάρχουν επαρκείς διαθέσιμοι πόροι, αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής υπέρ του προσώπου αυτού, κατά τη διάρκεια της νόμιμης διαμονής του στο κράτος μέλος υποδοχής, η θεμελιώδης αρχή περί ίσης μεταχειρίσεως, όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 12 ΕΚ⁴⁴. Μια εθνική κανονιστική ρύθμιση στον βαθμό που δεν εξασφαλίζει την παροχή κοινωνικής πρόνοιας στους πολίτες της Ενώσεως που δεν είναι υπήκοοι του κράτους μέλους στο οποίο διαμένουν νομίμως, ακόμη και όταν πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους, εισάγει

³⁹ Βλ. P. Mavridis, *La coordination des régimes de sécurité sociale et /ou le statut social européen*, L'Observateur de Bruxelles No 71, 2008, 13.

⁴⁰ Κάποια από τα αποτελέσματα της ευρωπαϊκής ιδιότητας του πολίτη έχουν μεταφερθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ και στους υπηκόους τρίτων χωρών (P. Rodière, *ό.π.*, σελ. 176).

⁴¹ Βλ. ΔΕΚ, 12.5.1998, Martinez Sala, C-85/96, σκέψη 63, υπόθ. Grzelczyk, σκέψη 32.

⁴² Βλ. ΔΕΚ, 7.9.2004, Michel Trojani, C-456/02, σκέψη 43.

⁴³ Βλ. ΔΕΚ, 12.5.1998, Martinez Sala, C-85/96, σκέψη 53. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος απαιτεί από τον υπήκοο άλλου κράτους μέλους να προσκομίσει έγγραφο που έχει συστατικό χαρακτήρα, μολονότι δεν απαιτεί κανένα τέτοιο έγγραφο από τους υπηκόους του, καταλήγει σε άνιση μεταχείριση.

⁴⁴ Βλ. ΔΕΚ, 7.9.2004, Michel Trojani, C-456/02, σκέψη 40.

δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας απαγορευμένη από το άρθρο 12 ΕΚ (νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ). Οικονομικοί λόγοι (επάρκεια πόρων) δεν μπορεί να δικαιολογήσουν από μόνοι τους προσβολή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

Ωστόσο, όπως θα δούμε, η κοινωνική ιθαγένεια της Ένωσης δεν μπόρεσε να διατηρηθεί αλώβητη στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Ακολούθησε ένας μετριασμός μέσω της απαίτησης ύπαρξης ενός πραγματικού δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής. Η αλήθεια είναι ότι η αποδοχή της κοινωνικής διάστασης θα σήμαινε μια μεγάλη ανατροπή, τον περιορισμό της κυριαρχικής ευχέρειας των κρατών μελών να καθορίζουν τα όρια των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, να διαγράφουν κυριαρχικά τον κύκλο της εθνικής τους αλληλεγγύης⁴⁵. Υπενθυμίζεται ότι το ενωσιακό δίκαιο δέχεται την ύπαρξη διαφορετικών συστημάτων που δημιουργούν διαφορετικές απαιτήσεις έναντι διαφορετικών φορέων. Εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, αλληλέγγυα προς κάθε ευρωπαϊό πολίτη είναι από μόνα τους μια υπέρβαση. Η πραγμάτωση της ενωσιακής αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη και τους ευρωπαίους πολίτες προϋποθέτει εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας. Η αλληλεγγύη, ως στόχος ή αξία της Ένωσης, δεν έχει οριστεί πουθενά στη Συνθήκη. Η θεσμοθέτησή της όμως προϋποθέτει τη βαθμιαία υπέρβαση των εθνικών συμφερόντων υπέρ ενός «γενικού συμφέροντος» σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁴⁶.

2.Η αφυδάτωση της κοινωνικής διάστασης από την απαίτηση της ύπαρξης ενός πραγματικού δεσμού με το κράτος υποδοχής

Μετά το άσμα ασμάτων της απόφασης Grzelczyk, το Δικαστήριο θέλησε να σχετικοποιήσει το μεγάλο του άνοιγμα. Έτσι, αναγνώρισε στα κράτη μέλη την ευχέρεια να μεριμνούν ώστε η οικονομική ενίσχυση των ευρωπαίων πολιτών, κυρίως μέσα από μη ανταποδοτικές παροχές – μετατοπισθείσες προς την πλευρά της κοινωνικής πρόνοιας-, να μη συνεπάγεται *υπέρμετρο κόστος* το οποίο θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις όσον αφορά το σύνολο των ενισχύσεων που δύναται να χορηγήσει το κράτος μέλος αυτό⁴⁷. Κατά το ΔΕΕ, το άνοιγμα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στα κοινωνικά δικαιώματα μπορεί να αποβεί σε βάρος του επιπέδου προστασίας

⁴⁵ Βλ. H. Vershueren, La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats Membres : en quête d'équilibre, Revue belge de sécurité sociale 2013, σελ. 107.

⁴⁶ Βλ. R. Bieber – F. Maiani, Sans solidarité point d'Union européenne, RTDeur. 2012, 296.

⁴⁷ Βλ. ΔΕΚ, 15.3.2005, Bidar, C-209/03, σκέψη 57, ΔΕΚ, 18.11.2008, Förster, C-158/07.

του εθνικού κράτους. Με άλλα λόγια, προσπάθησε με λόγους οικονομικής τάξης να περιορίσει την έκταση της κοινωνικής ιθαγένειας της Ένωσης.

Το ΔΕΕ θέλησε προφανώς να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο του λεγόμενου «κοινωνικού τουρισμού». Πρόκειται για μια λάθος προσέγγιση. Κάτω από την οπτική του ευρωπαίου πολίτη, δεν αποτελεί ενωσιακά αθέμιτο σκοπό να αναζητήσει κανείς την κατάλληλη κοινωνική προστασία σ' ένα άλλο κράτος μέλος. Δεν είναι ευρωπαϊκή «άγρα ελκυστικότερων κοινωνικών παροχών», με προδιάθεση κατάχρησης και απάτης⁴⁸, αλλά αναζήτηση αλληλεγγύης από άτομα που βρίσκονται σε ανάγκη και ζουν σε μια Ευρώπη πολιτών. Δεν είναι απειλή για το εθνικό κοινωνικό κράτος, αλλά πραγμάτωση ενός Ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους. Εξάλλου, όπως προκύπτει από την έλλειψη τεκμηρίωσης, ο κοινωνικός τουρισμός παραμένει περισσότερο φοβία παρά καταγεγραμμένο φαινόμενο⁴⁹. Άλλο πράγμα βέβαια είναι η κατάχρηση και η απάτη⁵⁰. Θα πρέπει δε να γίνει διάκριση ανάμεσα σε επείγουσα και προσωρινή συνδρομή και σε μόνιμη, διαρκή προσφυγή στην αλληλεγγύη. Στην περίπτωση της πρώτης δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μας, να νοηθεί κοινωνικός τουρισμός. Ο ευρωπαίος πολίτης θα πρέπει να τύχει ελάχιστης (αξιοπρεπούς) προστασίας σε όποιο κράτος μέλος κι αν βρεθεί, για όποιο λόγο κι αν μετακινηθεί.

Η απότομη τροχοπέδηση οφείλεται στο ότι το ΔΕΕ δεν θέλει να επιβαρυνθούν τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας με όλα τα αιτήματα υπηκόων άλλων κρατών μελών. Γι' αυτό περιορίζει την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές μόνο σε όσους μπορούν να δικαιολογήσουν διαμονή κάποιας διάρκειας ή άλλως έναν πραγματικό σύνδεσμο με το κράτος μέλος υποδοχής. Για τους λοιπούς ευρωπαίους πολίτες δεν περισεύει αλληλεγγύη και γι' αυτό δικαιολογείται ο αποκλεισμός τους από το εθνικό δίκτυ ασφαλείας.

Ειδικότερα, αυτό που άρχισε να νοθεύει σιγά-σιγά την πλήρη εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και κατά συνέπεια την πλήρη ανάδυση της

⁴⁸ Βλ. Θ. Τσοτσορού, Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ στα κράτη μέλη : σχέση μεταξύ Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 και Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, ό.π., σελ. 894.

⁴⁹ Βλ. Mavridis, Arrêt Vatsouras: fin du cauchemar du "tourisme social" dans l'Union européenne ?, RDT 2009, 671.

⁵⁰ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο COM (2009) 313 τελικό, Κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της 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.

κοινωνικής ιθαγένειας της Ένωσης ήταν το κριτήριο ύπαρξης ενός δεσμού του αιτούντα κοινωνικές παροχές ευρωπαίου πολίτη με το κράτος μέλος υποδοχής, μιας ενσωμάτωσης βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (υπόθεση Bidar C-209/03). Το Δικαστήριο επισήμανε ότι είναι θεμιτό ένα κράτος μέλος να χορηγεί ενίσχυση για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης μόνο στους πολίτες (σπουδαστές) που απέδειξαν την ύπαρξη ορισμένου βαθμού ενσωμάτωσης στην κοινωνία του κράτους μέλους αυτού.

Μάλιστα, το ΔΕΕ έκρινε ότι η ορισμένου βαθμού ένταξη μπορεί να θεωρηθεί αποδεικνυόμενη από το γεγονός ότι ο εν λόγω σπουδαστής διέμεινε για ορισμένο χρονικό διάστημα στο κράτος μέλος υποδοχής⁵¹. Στην υπόθεση Förster C-158/07, όπου επρόκειτο για γερμανίδα υπήκοο που υπέβαλε στις Κάτω Χώρες αίτημα υποτροφίας, ως εγκατεστημένη στη χώρα αυτή (είχε αρχίσει τις σπουδές της ως εργαζόμενη), το ΔΕΕ προσδιόρισε το χρονικό διάστημα στα πέντε χρόνια άνευ διακοπής -5 έτη είναι, άλλωστε, το διάστημα που απαιτείται για να αποκτήσει ένας υπήκοος κράτους μέλους δικαίωμα διαρκούς διαμονής (άρθρο 24, παρ. 2 Οδηγίας 2004/38). Η συγκεκριμενοποίηση της ενσωμάτωσης στηρίζεται, κατά το ΔΕΕ, στην αρχή της ασφάλειας δικαίου που απαιτεί οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν από τους ευρωπαίους πολίτες⁵².

Η εθνικότητα ως κριτήριο διαφοροποίησης για την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία είναι απαγορευμένο⁵³. Από την πάγια νομολογία προκύπτει επίσης ότι απαγορεύονται όχι μόνο οι προφανείς διακρίσεις, αλλά και κάθε μορφή συγκεκριμενοποιημένης διάκρισης που με την εφαρμογή διαφορετικών κριτηρίων διαχωρισμού, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα⁵⁴. Ωστόσο, μια τέτοια έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, με τη μορφή απαίτησης προηγούμενης διαμονής, θεωρείται από το Δικαστήριο δικαιολογημένη, στην περίπτωση των ευρωπαίων πολιτών που κυκλοφορούν ελεύθερα εντός Ευρώπης. Το ΔΕΕ δέχεται ως κριτήριο πρόσβασης στην κοινωνική προστασία την ένταξη στην κοινότητα, καθώς και τον σύνδεσμο με την αγορά εργασίας. Αυτή η νομολογιακή θέση αναπαράχθηκε από τις εθνικές νομοθεσίες. Οι νομοθέτες για να κλειδώσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας άρχισαν να θεσμοθετούν

⁵¹ Βλ. ΔΕΚ, 15.3.2005, Bidar, C-209/03, σκέψη 59.

⁵² Βλ. ΔΕΚ, 18.11.2008, Förster, C-158/07.

⁵³ Η υπηκοότητα συνδέθηκε με την ιδιότητα του πολίτη στο πλαίσιο του Κράτους-έθνους, σ' ένα περίπλοκο παιχνίδι σχέσεων.

⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ 23.1.1997, Pastoors και Trans-Cap, C-29/95.

ρήτρης κατοικίας⁵⁵. Πλέον, η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη δεν επιτρέπει από μόνη της την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία του τόπου διαμονής, αλλά απαιτείται κάποιος βαθμός ενσωμάτωσης σε αυτό.

Να επιστήσουμε την προσοχή στο ότι η αναζήτηση ύπαρξης ορισμένου δεσμού μεταξύ της κοινωνίας του οικείου κράτους μέλους και του δικαιούχου μιας κοινωνικής παροχής είναι αντιφατική με την ιθαγένεια της Ένωσης. Σε μια υπερκείμενη (επάλληλη) έννοια, όπως αυτή του ευρωπαίου πολίτη, θα έπρεπε να ενυπάρχει σε αυτή η ενσωμάτωση στο οικείο κράτος μέλος υποδοχής. Μόνο όταν προσλάβουμε τις δύο εκφάνσεις της ιθαγένειας ως χωριστές μήτρες, δεν θα τμηθούν οι εννοιολογικοί τους κύκλοι. Επομένως, κάθε πρόσωπο που εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα έπρεπε να θεωρείται ως ενσωματωμένο σε όποιο κράτος μέλος κι αν επιλέξει να διαμείνει.

Το ΔΕΕ έχει δεχθεί τον περιορισμό της πρόσβασης του ευρωπαίου πολίτη στις κοινωνικές παροχές με βάση τον βαθμό ενσωμάτωσής στο κράτος υποδοχής. Ωστόσο, το Δικαστήριο άφησε στο ημίφως την έννοια του πραγματικού συνδέσμου. Η αναφορά στον πραγματικό δεσμό είναι γενική –εκτός από την υπόθεση Förster- και κρίνεται κατά περίπτωση⁵⁶. Πράγματι, το ΔΕΕ δεν φαίνεται να έχει καταλήξει σ' ένα γενικώς επαληθεύσιμο ορισμό. Μια τέτοια στάση, παρά την ανασφάλεια δικαίου, επιτρέπει την ευελιξία και την προσαρμογή της απαίτησης στις ιδιαιτερότητες της κάθε παροχής.

Αλλού η ενσωμάτωση εμφανίζεται ως πραγματικός δεσμός μεταξύ του αιτούντος εργασία και της αγοράς εργασίας του κράτους υποδοχής. Μόνο οι αναζητούντες εργασία σε άλλο κράτος μέλος υπήκοοι κρατών μελών, οι οποίοι έχουν πραγματικούς δεσμούς με την αγορά εργασίας του άλλου κράτους μέλους, μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 39, παρ. 2, προκειμένου να ζητήσουν παροχή οικονομικής φύσης που προορίζεται να διευκολύνει την πρόσβαση στην οικεία αγορά εργασίας⁵⁷. Κατά το Δικαστήριο, είναι εύλογο ένα κράτος μέλος να μη χορηγεί ένα τέτοιο επίδομα παρά μόνο αφού αποδειχθεί ότι υφίσταται πραγματικός δεσμός μεταξύ αιτούντος και της αγοράς εργασίας του εν λόγω κράτους.

⁵⁵ Βλ. Π. Κοντογεωργοπούλου, Η εφαρμογή των ρητρών κατοικίας και η κρίση συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ΕΔΚΑ 2012, σελ. 857.

⁵⁶ Βλ. J-P. Lhernould, Non-discrimination en raison de la nationalité en matière sociale, Dr.soc. 2011, σελ. 702.

⁵⁷ Βλ. ΔΕΚ, 4.6.2009, Βάτσουρας – Κουπατάντζε, C-22-23/08.

Το Δικαστήριο δέχθηκε, κατ' αρχήν, ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των κριτηρίων αξιολόγησης ενός τέτοιου συνδέσμου⁵⁸. Ωστόσο, η εθνική φραγή στην κοινωνική βοήθεια των ευρωπαϊών πολιτών δεν είναι ανέλεγκτη. Το Δικαστήριο, μετά τη διερεύνηση της αιτιολόγησης, προχωρά σ' έναν αυστηρό έλεγχο των εθνικών απαιτήσεων για την ύπαρξη ενός βαθμού ενσωμάτωσης στο κράτος μέλος υποδοχής. Ειδικότερα, επειδή το κριτήριο αυτό μπορεί να αποβεί σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, το Δικαστήριο ερευνά αν είναι δικαιολογημένο (Α) και ανάλογο προς το σκοπό που υπηρετεί (Β).

A. Περιορισμός αντικειμενικώς δικαιολογημένος

Κάθε κώλυμα στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή ερευνάται από το Δικαστήριο αν συνιστά αντικειμενικώς δικαιολογημένο περιορισμό αυτής. Το εθνικό μέτρο που εισάγει δυσμενή διάκριση μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο αν στηρίζεται σε αντικειμενικούς λόγους, ανεξάρτητους από την ιθαγένεια των οικείων προσώπων. Ειδικότερα, η έρευνα της αιτιολόγησης επικεντρώνεται κυρίως στο κόστος που θα σήμαινε για κράτος υποδοχής το άνοιγμα της πρόσβασης στους υπηκόους κι άλλων κρατών μελών. Δεν προτανεύουν, λοιπόν, κοινωνικές προτεραιότητες και ανάγκες, που είναι ιδιαίτερα έντονες σε περίοδο οικονομικής ύφεσης, αλλά δημοσιονομικοί λόγοι μη δημιουργίας ή περιορισμού δημόσιων ελλειμμάτων.

Κατά το Δικαστήριο, η απαίτηση κατοικίας ή συνήθους διαμονής μπορεί να συνιστά δυσμενή διάκριση, δικαιολογείται ωστόσο από λόγους ενσωμάτωσης. Έτσι, κρίθηκε δικαιολογημένη διάταξη εθνικού δικαίου με την οποία αυτοκόλλητο σήμα χορηγείται δωρεάν μόνο σε άτομα με ειδικές ανάγκες που έχουν την κατοικία τους ή τη συνήθη διαμονή τους στην ημεδαπή⁵⁹. Αν και ο «πραγματικός σύνδεσμος» (lien réel) ανάγεται σε νόμιμη δικαιολόγηση στην υπόθεση Collins C-138/02, -σε θεμιτό μέσο επαλήθευσης της αληθούς σχέσης μεταξύ του αιτούντος και του κράτους υποδοχής⁶⁰-, στην πραγματικότητα, η βαθύτερη δικαιολόγηση εντοπίζεται στην ανάγκη μη επιβάρυνσης του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους

⁵⁸ Βλ. ΔΕΚ, 1.10.2009, Gottwald, C-103/08, σκέψη 34.

⁵⁹ Βλ. υπόθεση Gottwald, σκέψη 32. Ωστόσο, βλ. υπόθεση Cowan 186/87, όπου το Δικαστήριο, πριν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, είχε δεχθεί ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιφυλάξουν τα πλεονεκτήματα μόνο στους δικούς τους αναπήρους (χρήση μετρώ).

⁶⁰ Βλ. ΔΕΚ, 23.3.2004, Collins, C-138/02, σκέψη 67.

μέλους υποδοχής⁶¹. Η ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια δεν μπορεί να ευδοκιμήσει σ' ένα περιβάλλον, όπου ο οικονομικά μη ενεργός ευρωπαίος πολίτης εκλαμβάνεται ως βάρος για το κράτος μέλος υποδοχής.

Κατά την άποψή μας, η σχετικοποίηση της κοινωνικής ιθαγένειας της Ένωσης από το ΔΕΕ, προκειμένου να μην καταστούν οι ευρωπαίοι πολίτες υπέρμετρο βάρος για το σύστημα πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, έρχεται σε αντίθεση με πάγια νομολογία του, που θέλει σκοποί αμιγώς οικονομικής φύσης να μην μπορούν να αποτελέσουν λόγους γενικού συμφέροντος που δικαιολογούν περιορισμό μιας θεμελιώδους ελευθερίας που διασφαλίζεται από τη Συνθήκη –της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (άρθρο 21 ΣΛΕΕ)⁶².

Ωστόσο, υπάρχουν και περιπτώσεις που η αναζήτηση μιας δικαιολόγησης από το Δικαστήριο απέτυχε, με αποτέλεσμα να μη γίνει δεκτός ο περιορισμός. Στην υπόθεση Ruffler⁶³ κρίθηκε ότι αντίκειται στο άρθρο 18 παρ. 1 (21 ΣΛΕΕ) εθνική ρύθμιση η οποία χορηγούσε δικαίωμα έκπτωσης από το φόρο εισοδήματος των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που καταβλήθηκαν εντός του κράτους μέλους αυτού, και είχε ως αποτέλεσμα να μη χορηγείται το φορολογικό αυτό πλεονέκτημα, όταν οι εισφορές καταβάλλονταν στο πλαίσιο της ασφάλισης ασθένειας άλλου κράτους μέλους. Στην υπόθεση αυτή, η κρίση του Δικαστηρίου στηρίχθηκε κυρίως στην αδυναμία της πολωνικής κυβέρνησης να προβάλλει κάποιο πειστικό επιχείρημα που θα δικαιολογούσε τον περιορισμό.

Επίσης, στην υπόθεση D' Hoop C-224/98 το Δικαστήριο άσκησε έλεγχο των όρων που μαρτυρούν έναν πραγματικό δεσμό με το κράτος μέλος υποδοχής. Κατά το ΔΕΕ, μολονότι στο πλαίσιο των επιδομάτων αναμονής, τα οποία σκοπούν στη διευκόλυνση των νέων να μεταβούν από την εκπαίδευση στην αγορά εργασίας, είναι θεμιτό να επιθυμεί ο εθνικός νομοθέτης να βεβαιωθεί για την ύπαρξη αληθούς σχέσεως μεταξύ του αιτούντος τα εν λόγω επιδόματα και της οικείας γεωγραφικής αγοράς εργασίας, εντούτοις, μια μοναδική προϋπόθεση αφορώσα τον τόπο λήψης του πιστοποιητικού ολοκλήρωσης της δευτεροβάθμιας

⁶¹ Βλ. ΔΕΚ, 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, σκέψη 38.

⁶² Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 17.3.2005, Kranemann, C-109/04, ΔΕΚ 16.1.2003, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-388/01.

⁶³ Βλ. Π. Ασημάκη, Η ευρεία ερμηνεία της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων από τον ευρωπαϊκό δικαστή, ΕΔΚΑ 2010, σελ. 208.

εκπαίδευσης έχει υπερβολικά γενικό και αποκλειστικό χαρακτήρα και βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται⁶⁴.

B. Ανάλογος προς τον σκοπό που θεμιτώς επιδιώκει το εθνικό δίκαιο

Ο περιορισμός της πρόσβασης στα συστήματα κοινωνικής προστασίας δεν αρκεί να είναι δικαιολογημένος, αλλά επιπλέον δεν πρέπει να αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Η προϋπόθεση διαμονής είναι, κατ' αρχήν, ικανή να επιβεβαιώσει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού. Για την τήρηση όμως της αρχής της αναλογικότητας η προϋπόθεση αυτή δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του οικείου σκοπού μέτρο. Ειδικότερα, οι εθνικές αρχές πρέπει να την εφαρμόζουν βάσει σαφών και εκ των προτέρων γνωστών κριτηρίων, και να προβλέπουν δυνατότητα παροχής ένδικης προστασίας.

Εν πάση περιπτώσει, αν για την πλήρωση της προϋπόθεσης της ένταξης απαιτείται περίοδος διαμονής, η περίοδος αυτή δεν πρέπει να είναι μεγαλύτερη από αυτή που είναι αναγκαία, προκειμένου οι εθνικές αρχές να εξακριβώσουν το βαθμό της αναγκαίας ενσωμάτωσης, ότι ο ενδιαφερόμενος αναζητεί πράγματι απασχόληση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής. Δηλαδή, η ρήτρα διαμονής οφείλει να είναι τόση ώστε να προκύπτει ενσωμάτωση κι όχι υπερβαίνοντας το αναγκαίο να εξυπηρετεί ξένους στόχους, όπως μια αυστηρή τήρηση των δημόσιων οικονομικών.

Η προϋπόθεση περί πενταετούς τουλάχιστον διαμονής δεν θεωρήθηκε ότι συνιστούσε υπέρμετρη απαίτηση⁶⁵, αν και πολύ δύσκολα θα μπορούσε να πληρωθεί από έναν φοιτητή. Γενικά, η απαίτηση ενός πραγματικού δεσμού, όπως καθιερώθηκε από το Δικαστήριο, απεδείχθη πολύ περιοριστική, σε βαθμό που να διερωτάται κανείς για την πραγματική αξία της θεμελιώδους ιδιότητας του πολίτη, όπως χαραχτήκε στο σώμα της υπόθεσης Grzelczyk.

Σε μια άλλη υπόθεση (Tas-Hagen), το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή του κριτηρίου κατοικίας, που αφορά αποκλειστικώς την ημερομηνία υποβολής της αίτησης για τη χορήγηση της παροχής, δεν αποτελεί κριτήριο επαρκώς δηλωτικό του βαθμού συνδέσμου του αιτούντος με την κοινωνία η οποία του εκφράζει με τη συγκεκριμένη παροχή την αλληλεγγύη της. Η

⁶⁴ Βλ. ΔΕΚ, 11.7.2002, D'Hoop, C-224/98, σκέψεις 38 και 39.

⁶⁵ Βλ. ΔΕΚ, 18.11.2008, Förster, C-158/07.

σύνδεση της κατοικίας με την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης κρίθηκε ότι δεν τηρεί την αρχή της αναλογικότητας⁶⁶.

Το Δικαστήριο προχώρησε σ' έναν έλεγχο των ρητρών που παρεμποδίζουν την πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στην κοινωνική προστασία. Ελέγχοντας τις ρήτρες διαμονής κατέληξε ότι σε κάποιες περιπτώσεις μακρών περιόδων, οι νομοθετικές απαιτήσεις εμφανίζονταν δυσανάλογες⁶⁷. Κατά τη γνώμη μας, η εφαρμογή της αναλογικότητας δεν θα έπρεπε να επικεντρώνεται μόνο στο κόστος για το κράτος μέλος υποδοχής. Πρόσθετα, θα έπρεπε να συνεκτιμάται και ο βαθμός διακινδύνευσης της ζωής του αιτούντα βοήθειας. Από την άλλη, το αναγκαίο της απαιτούμενης περιόδου διαμονής επιβάλλεται να μην κρίνεται αφηρημένα και ενιαία για όλες τις παροχές, αλλά ανάλογα με τις κοινωνικές ανάγκες που θεραπεύει η διεκδικούμενη κοινωνική παροχή.

Η ανωτέρω νομολογία του ΔΕΕ επιδίδεται σε επικίνδυνες και συγχρόνως επιδέξιες ασκήσεις ισορροπίας. Στον χώρο της αλληλεγγύης, ενωσιακό και εθνικό δίκαιο δυσκολεύονται να συνυπάρξουν. Η διατήρηση των διαφορών ανάμεσα στους οικονομικά ενεργούς και μη πολίτες, καθώς και η μη υπέρβασή τους μέσω της κατασκευής της (κοινωνικής) ιθαγένειας της Ένωσης περιορίζουν τη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁶⁸. Επειδή οι αντιφάσεις δεν λύθηκαν μέχρι στιγμής από τον κοινοτικό νομοθέτη με βάση τους στόχους και τις αξίες της Συνθήκης, εγκαταλείφθηκε το έδαφος στον δικαστικό ακτιβισμό του ΔΕΕ.

Το Δικαστήριο αναζήτησε τους κατάλληλους συμβιβασμούς ανάμεσα στην αποδοχή της κοινωνικής διάστασης της ιθαγένειας της Ένωσης και την αντίδραση των κρατών μελών να συνδράμουν τους υπηκόους άλλων κρατών μελών⁶⁹. Στην προοπτική μιας λειτουργικής (τελολογικής) προσέγγισης, το ΔΕΕ θέλησε, για να επιτρέψει την ελεύθερη κυκλοφορία όλων πολιτών της Ένωσης, να επεκτείνει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στις κοινωνικές παροχές⁷⁰. Αυτό όμως δεν το δέχθηκε, όπως είδαμε, χωρίς όρους και προϋποθέσεις. Το κριτήριο «social integration» και «genuine link» δεν προκύπτουν από το

⁶⁶ Βλ. ΔΕΚ, 26.10.2006, Tas-Hagen, C-192/05.

⁶⁷ Βλ. ΔΕΚ, 22.5.2008, Nerkowska, C- 499/06.

⁶⁸ Βλ. K. Hailbronner, Union citizenship and access to social benefits, CML Rev. 2005, 1245.

⁶⁹ Να αναλάβουν οι φορολογούμενοί τους το κόστος της προστασίας των υπηκόων άλλων κρατών μελών.

⁷⁰ Βλ. H. Vershueren, La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats Membres : en quête d'équilibre, ό.π., σελ. 125.

πρωτογενές ούτε από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Τελικά, το ζήτημα είναι τι έχει απομείνει από την κοινωνική διάσταση της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη. Και βέβαια η στάση του Δικαστηρίου εγγράφεται μέσα σε μια λογική προ κρίσης. Η οικονομική ύφεση θα αναδειχθεί σε καταλύτη και πιθανόν θα οδηγήσει σε λύσεις είτε πιο αυστηρές, εμπνεόμενες από τα δημοσιονομικά συμφέροντα των κρατών μελών, είτε πιο χαλαρές (ελαστικές), με βάση την αμοιβαία αλληλεγγύη των κρατών μελών απέναντι στους ευρωπαίους πολίτες.

Τα κράτη μέλη, στο πνεύμα της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης⁷¹, άρχισαν να θέτουν όλο και πιο αυστηρά κριτήρια, προκειμένου να περιορίσουν την πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στις ειδικές παροχές μη ανταποδοτικού τύπου. Επειδή δεν μπορούν να θέσουν ως όρο για την πρόσβαση την ιθαγένεια, εισάγουν πλέον σοβαρούς περιορισμούς μέσω ρητρών μακράς διαμονής. Στην Ελλάδα αυξάνουν τα σχετικά δείγματα. Λ.χ. τα επιδόματα στήριξης τέκνων χορηγούνται, εφόσον οι δικαιούχοι έχουν μόνιμη και συνεχή δεκαετή κατοικία ή διαμονή στην Ελλάδα, φορολογούνται στην Ελλάδα και τα εξαρτώμενα τέκνα τους ευρίσκονται στην Ελλάδα (άρθρο 40, παρ. 5 ν. 4141/13). Για τη σύνταξη των ανασφάλιστων υπερηλικών απαιτείται να διαμένουν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα τα τελευταία είκοσι (20) έτη πριν την υποβολή της αίτησης για συνταξιοδότηση και εξακολουθούν να διαμένουν κατά τη διάρκεια της συνταξιοδότησής τους (ν. 4093/12). Με τον ν. 3863/10 καθίσταται κρίσιμο στοιχείο για την πρόσβαση στη βασική σύνταξη η μακρόχρονη διαμονή στην Ελλάδα. Η απαίτηση των 15 ετών διαμονής πληρούται πιο εύκολα από τους Έλληνες. Η κοινωνική αλληλεγγύη αποκτά εμμέσως, πλην σαφώς τα «εθνικά της σύνορα».

II. Η αποσύνδεση της ιθαγένειας της Ένωσης από τις κοινωνικές παροχές μέσω της Οδηγίας 2004/38/EK

Λίγο πολύ η προηγούμενη περιοριστική νομολογία του ΔΕΕ για την κοινωνική ιθαγένεια της Ένωσης (για την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές) αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για την Οδηγία 2004/38/EK σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών

⁷¹ Από τις 28 Σεπτ. 2011 το χέρι της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει σπλιστεί κατά των δημοσιονομικών εκτροπών. Το «sixpack», ένα νομοθετικό πακέτο πέντε Κανονισμών και μιας Οδηγίας, για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης και κυρίως της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών ανάγεται έμμεσα σε άξονα την ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

μελών. Η άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης εξαρτήθηκε από την προστασία των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών⁷².

Ο οικονομικά μη ενεργός πολίτης όταν κυκλοφορεί στην Ευρώπη στερείται κοινωνικών δικαιωμάτων. Ή κι αντίστροφα ο έχων ανάγκη κοινωνικών παροχών δεν μπορεί να κυκλοφορήσει και να διαμείνει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Έτσι, τα κοινωνικά δικαιώματα ανάγονται, στην αρνητική τους όψη, σε βασική προϋπόθεση για την απόλαυση τους δικαιώματος διαμονής. Ο ευρωπαίος πολίτης μόνο όταν είναι οικονομικά ενεργός ή διαθέτει επαρκείς πόρους, ώστε να μην επιβαρύνει την κοινωνική πρόνοια, έχει δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Άρα, το «κάθε πολίτης της Ένωσης» έχει ήδη σχετικοποιηθεί από το παράγωγο δίκαιο στο κοινωνικό πεδίο.

Τι σημαίνει ακριβώς «επαρκείς πόροι»; Δεν έχει δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό από το Δικαστήριο και δεν θα μπορούσε να δοθεί εύκολα. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να ορίσουν το συγκεκριμένο ύψος των πόρων που τα ίδια θεωρούν ως επαρκές ούτε να απαιτήσουν τη δικαιολόγησή τους με ορισμένα έγγραφα⁷³. Πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου⁷⁴. Αν είχαν τη δυνατότητα να το κάνουν ελεύθερα, θα μπορούσαν έμμεσα να θέσουν ανυπέρβλητους φραγμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Μάλλον, «επαρκείς πόροι» σημαίνει μη προσφυγή στην κοινωνική πρόνοια του κράτους μέλους υποδοχής. Όποιος δεν προσφεύγει στην πρόνοια κι άρα βρίσκεται πάνω από το εισοδηματικό όριο φτώχειας, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι πληροί τον όρο αυτό. Υπέρ της θέσης αυτής συνηγορεί και το ΔΕΕ. Το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να θεωρήσει ότι ένας ευρωπαίος πολίτης (σπουδαστής) που λαμβάνει παροχές κοινωνικής πρόνοιας, δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα διαμονής του⁷⁵. Ακόμη, βάσει του άρθρου 8 παρ. 4 της Οδηγίας 2004/38, το ύψος των επαρκών πόρων δεν μπορεί να υπερβαίνει το όριο κάτω του οποίου οι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής είναι επιλέξιμοι για παροχές κοινωνικής πρόνοιας ή, όπου το κριτήριο αυτό δεν εφαρμόζεται, το ύψος της

⁷² Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 55.

⁷³ Βλ. ΔΕΚ, 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, σκέψη 40.

⁷⁴ Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 67.

⁷⁵ Βλ. ΔΕΚ 7.9.2004, Trojani, C-456/02, σκέψη 45. Δεν μπορεί να λάβει όμως αυτομάτως μέτρα απομάκρυνσής του (Grzelczyk, σκέψεις 42 και 43).

κατώτατης σύνταξης κοινωνικής ασφάλισης. Έτσι, οι επαρκείς πόροι ορίζονται με τα βάρη τα εισοδηματικά όρια που έχουν θεσμοθετηθεί για την πρόσβαση στις προνοιακές παροχές⁷⁶. Όσον αφορά την προέλευση των εισοδημάτων, είναι αδιάφορη για την ικανοποίηση του όρου των επαρκών πόρων του δικαιώματος διαμονής⁷⁷.

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, καθώς και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας καθίστανται άνευ προϋποθέσεων με το άρθρο 16 παρ.1 της Οδηγίας 2004/38. Οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν διαμείνει νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε τουλάχιστον ετών στο κράτος μέλος υποδοχής έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του. Το δικαίωμα μόνιμης διαμονής δεν υπόκειται πλέον σε κανέναν όρο, ενώ επιτρέπεται η πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές. Ο ευρωπαίος πολίτης αποκτά πλέον κι ένα κοινωνικό ένδυμα. Το ίδιο καθεστώς ισχύει και για τα μέλη της οικογένειας που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών (άρθρο 16 παρ. 2). Να προσθέσουμε ότι το αποκτηθέν δικαίωμα απόλλυται σε περίπτωση απουσίας για διάστημα που υπερβαίνει τα δύο έτη (άρθρο 16παρ.4), καθώς κι όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας (άρθρο 28, παρ. 2).

Η πενταετής συνεχής διαμονή αναδεικνύεται σε σημείο ισορροπίας ανάμεσα στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την επιθυμία των κρατών μελών να περιορίσουν την αλληλεγγύη τους απέναντι στους ευρωπαίους πολίτες. Όποιος προσφεύγει στην αλληλεγγύη ενός κράτους μέλους, θα πρέπει κατά κάποιο τρόπο να έχει συνεισφέρει στη χρηματοδότησή της⁷⁸. Τα κράτη μέλη, για το άνοιγμα των συστημάτων τους στους ευρωπαίους πολίτες, δεν μπορούν να απαιτήσουν μια υπέρ-πενταετή συνεχή διαμονή, χωρίς να διατρέξουν τον κίνδυνο παραβίασης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

Το προαπαιτούμενο της πενταετίας, σε περίπτωση επιτακτικών κοινωνικών αναγκών, κρίνεται πολύ μακρύ. Άλλωστε, ένας διακινούμενος πολίτης έχει ανάγκη προστασίας για να ορθοποδήσει, κατά το αρχικό διάστημα της εγκατάστασής του στο κράτος μέλος υποδοχής. Οι παροχές αλληλεγγύης είναι εκείνες που θα τον βοηθήσουν να ενσωματωθεί στην κοινωνία του κράτους υποδοχής. Το αντίστροφο έχει να κάνει περισσότερο με οικονομικές κι όχι κοινωνικές

⁷⁶ Βλ. μελέτη MISSOC, *Aperçu des conditions de ressources dans les pays MISSOC*, 2013.

⁷⁷ Βλ. ΔΕΚ, 19.10.2004, Zhu et Chen, C-200/02.

⁷⁸ Βλ. K. Hailbronner, *Union citizenship and access to social benefits*, ό.π., σελ. 1264.

σκοπιμότητες. Βέβαια, σύμφωνα με το άρθρο 37 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να ορίσουν ένα ευνοϊκότερο, δηλαδή πιο σύντομο, από εκείνο της πενταετίας διάστημα.

Η απαίτηση επαρκών πόρων τέθηκε για να μη προσφεύγουν στην κοινωνική πρόνοια του κράτους μέλους υποδοχής όσοι θέλουν να επωφεληθούν του δικαιώματος διαμονής στο έδαφός του και δεν ασκούν καμία οικονομική δραστηριότητα. Εξάλλου, υπήκοος άλλου κράτους μέλους με επαρκείς πόρους δεν θα ήταν επιλέξιμος για παροχή που αποσκοπεί να εξασφαλίσει ελάχιστο βιοτικό επίπεδο στον δικαιούχο της. Δηλαδή, οι επαρκείς πόροι θέτουν εκτός πρόνοιας τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες. Το δικαίωμα διαμονής αφορά μόνο εκείνους τους ευρωπαίους πολίτες που δεν θα προστρέξουν στην εθνική αλληλεγγύη του κράτους μέλους υποδοχής.

Η Οδηγία 2004/38/EK ήταν καθοριστική για τον περιορισμό της αλληλεγγύης απέναντι στους ευρωπαίους πολίτες και την επαναφορά των διακρίσεων ανάμεσα σε εργαζομένους και μη ενεργούς πολίτες. Αντί της αλληλεγγύης οι ευρωπαίοι πολίτες που μετακινούνται ως οικονομικά μη ενεργοί πολίτες, για ορισμένο χρονικό διάστημα, συναντούν τον αποκλεισμό από οποιαδήποτε κοινωνική προστασία. Αντίθετα, για τους εργαζομένους δεν ισχύουν οι περιορισμοί της Οδηγίας 2004/38, αφού γι' αυτούς η αρχή της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 7 Καν.1612/68 (νυν άρθρο 7 Καν. 492/2011) εφαρμόζεται κατά τρόπο πλήρη. Οι ευρωπαίοι πολίτες εμφανίζονται ως ύποπτοι υφαρπαγής της εθνικής αλληλεγγύης του κράτους υποδοχής, όταν μετακινούνται, χωρίς τις οριζόμενες προϋποθέσεις της Οδηγίας 2004/38. Ο εφιάλτης του κοινωνικού τουρισμού για τα κράτη μέλη έχει πλέον μετατραπεί σε εφιάλτη των ευρωπαίων πολιτών.

Τόσο η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων (άρθρο 21) όσο και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18, παρ. 1) δεν διατυπώνονται στη Συνθήκη ανεπιφύλακτα. Η κατοχύρωσή τους εξαρτάται από την επιφύλαξη των ειδικότερων ρυθμίσεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το δικαίωμα διαμονής των προσώπων στο έδαφος των κρατών μελών αναγνωρίζεται στον κάθε πολίτη της Ένωσης αποκλειστικώς υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την

εφαρμογή της. Δηλαδή, δεν είναι άνευ όρων⁷⁹. Ομοίως, το άρθρο 18 παρ. 1 ορίζει ότι «εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας».

Οι ανωτέρω επιφυλάξεις δημιουργούν ένα στενό πλαίσιο και για το άρθρο 20, παρ. 1 της ΣΛΕΕ. Άλλωστε, στη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 20, όπου απαριθμούνται ενδεικτικά κάποια δικαιώματα, δεν γίνεται καμιά αναφορά στην κοινωνική διάσταση. Ενώ το πεδίο *ratione personae* της ευρωπαϊκής ιθαγένειας είναι ευρύ, αφού κάθε άτομο που είναι υπήκοος ενός κράτους μέλους, είναι αυτόματα και ευρωπαίος πολίτης, το πεδίο *ratione materiae* δεν εμφανίζεται εξαρχής πλήρες. Από την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη πηγάζουν από τη Συνθήκη ορισμένα μόνο δικαιώματα⁸⁰. Η επίκληση του κοινωνικού στοιχείου προκύπτει έμμεσα από την ιθαγένεια της Ένωσης και συγκεκριμένα, όπως προαναφέρθηκε ήδη, από το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, καθώς κι από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Στο εξής, προς επίρρωση της κοινωνικής διάστασης πρέπει να γίνεται επίκληση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Με τον Χάρτη η ιθαγένεια της Ένωσης εμπλουτίστηκε και με κοινωνικά δικαιώματα⁸¹.

Η ίδια περιοριστική προδιάθεση εκδηλώνεται και στο παράγωγο δίκαιο. Ενώ το άρθρο 24 παρ. 1 της Οδηγίας θέτει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, η παρ. 2 του ίδιου άρθρου την περιορίζει, όταν πρόκειται για κοινωνικές παροχές. Πράγματι, η διάταξη του άρθρου 24, παρ. 1 προβλέπει ότι με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς στη συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο, όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της παρούσας οδηγίας, απολαύουν ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της συνθήκης. Το ευεργέτημα του δικαιώματος αυτού εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον έχουν δικαίωμα διαμονής ή μόνιμης διαμονής.

⁷⁹ Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 46.

⁸⁰ Βλ. Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, β' εκδ., σελ. 286.

⁸¹ Το προσωπικό πεδίο του Χάρτη, πλην κάποιων περιπτώσεων, εμφανίζεται ευρύτερο της ιθαγένειας της Ένωσης. Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου : σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης, ΕφημΔΔ 2011, σελ. 282.

Το άρθρο 24 παρ. 2 προβλέπει μια σειρά παρεκκλίσεων. Ειδικότερα, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο να χορηγεί δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές: α) κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής⁸². Για διάστημα έως τρεις μήνες οι πολίτες έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου (άρθρο 6 παρ. 1), ενόσω δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας (άρθρο 14 παρ. 1). Η τελευταία αυτή διάταξη θα πρέπει να ελεγχθεί ως προς τη συμφωνία της με το άρθρο 21 ΣΛΕΕ⁸³, β) κατά περίπτωση, κατά το μακρότερο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στο άρθρο 14 παρ. 4 β'. Πρόκειται για ευρωπαίους πολίτες που εισήλθαν σε άλλο κράτος μέλος προς αναζήτηση εργασίας, και γ) ούτε να δίνει, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, σπουδαστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης επαγγελματικής κατάρτισης, αποτελούμενη από σπουδαστικές υποτροφίες ή σπουδαστικά δάνεια σε άλλα πρόσωπα εκτός από μισθωτούς, μη μισθωτούς, σε πρόσωπα που διατηρούν αυτή την ιδιότητα και στα μέλη των οικογενειών τους.

Πρέπει να ομολογήσουμε ότι το Δικαστήριο επιδεικνύει διάθεση ειδικότερης έρευνας κατά περίπτωση. Δέχθηκε ότι ο αυτοδίκαιος αποκλεισμός των ευρωπαϊών πολιτών από μια κοινωνική παροχή (λ.χ. αντισταθμιστικό επίδομα για συνταξιούχους), για διάστημα διαμονής πέραν των τριών πρώτων μηνών, αντιτίθεται στο δίκαιο της Ένωσης⁸⁴. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να εκτιμάται *in concreto* αν η επέκταση της χορήγησης της κοινωνικής παροχής σε οικονομικά μη ενεργούς θα μπορούσε να αποτελέσει υπέρμετρη επιβάρυνση για το εθνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Η λύση αυτή μαρτυρά κάποιους δισταγμούς του ΔΕΕ απέναντι σε μια γενικευμένη εθνική άρνηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στο κοινωνικό πεδίο.

Το ζήτημα που εγείρεται και αποδεικνύεται αποφασιστικό για την έκταση της εξαίρεσης των οικονομικά μη ενεργών πολιτών από την κοινωνική πρόνοια, είναι ποια είναι η έννοια της προνοιακής παροχής. Εδώ, το ΔΕΕ ακολουθεί μια λειτουργική προσέγγιση. Σύμφωνα με αυτή, ο σκοπός της παροχής θα πρέπει να εξετάζεται αναλόγως των αποτελεσμάτων της και όχι βάσει της τυπικής της δομής. Πιο συγκεκριμένα, η έννοια της κοινωνικής πρόνοιας

⁸² Το κράτος μέλος έχει την ευχέρεια να αναγνωρίζει δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής, αν το επιθυμεί.

⁸³ Βλ. J-P. Lhernould, *Non-discrimination en raison de la nationalité en matière sociale*, ό.π., σελ. 703.

⁸⁴ Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψεις 79 και 80.

ερμηνεύεται ως αναφερομένη στο σύνολο των συστημάτων αρωγής που καθιερώνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, τα οποία χρησιμοποιούνται από άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να αντιμετωπίσουν τις θεμελιώδεις ανάγκες τους⁸⁵.

Ωστόσο, στην υπόθεση Βάτσουρας-Κουπατάντζε, το ΔΕΕ εξαίρεσε από το πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας ορισμένες προνοιακές παροχές⁸⁶. Ειδικότερα, δεν μπορούν, κατά το Δικαστήριο, να θεωρούνται παροχές κοινωνικής πρόνοιας, υπό την έννοια του άρθρου 24, παρ. 2 της Οδηγίας 2004/38, οι παροχές οικονομικής φύσης που ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό τους κατά την εθνική νομοθεσία, προορίζονται να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Πιθανόν, κατά το Δικαστήριο, να μη κατατάσσονται στην κοινωνική πρόνοια όσες παροχές αποβλέπουν σ' ένα ενεργητικό κοινωνικό κράτος (active welfare state)⁸⁷. Έτσι, οι αναζητούντες εργασία βρίσκονται σε καλύτερη μοίρα σε σχέση με τους μη ενεργούς, αφού απολαμβάνουν κατά βάση κάποιες προνοιακές παροχές.

Προς το παρόν, μέσα από αυτόν τον συμβιβασμό, μόνο οι παροχές για αναζήτηση εργασίας διασώθηκαν. Το ζήτημα εξακολουθεί να αφορά κυρίως τις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα⁸⁸ που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως παροχές κοινωνικής πρόνοιας υπό την έννοια της Οδηγίας 2004/38. Φαίνεται ότι οι κοινωνικές παροχές σύρθηκαν προς την πλευρά της κοινωνικής πρόνοιας, ενώ ο Κανονισμός 883/2004 έχει επιδείξει μια διαφορετική στάση. Όπως ορθά έχει προταθεί, ο όρος κοινωνική πρόνοια της Οδηγίας 2004/38 δεν θα έπρεπε να καταλάβει τις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα οι οποίες έχουν καταχωρηθεί στο Παράρτημα Χ του Κανονισμού 883/2004 ούτε τις παροχές ασθενείας (άρθρο 3 παρ. 1 στοιχείο α')⁸⁹.

Η παρ. 3 του άρθρου 14 ορίζει ότι η προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής πολίτη της Ένωσης ή ενός μέλους της οικογένειάς του δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου απέλασης. Εδώ, η χρήση της κοινωνικής πρόνοιας

⁸⁵ Βλ. ΔΕΕ, 19.9.2013, Brey, C- 140/12, σκέψη 61.

⁸⁶ Βλ. ΔΕΚ, 4.5.2009, Βάτσουρας-Κουπατάντζε, C-22 και 23/08.

⁸⁷ Πρβλ. Γ. Αμίτση, Η ανάπτυξη ενός νέου θεσμικού υποδείγματος κοινωνικής αλληλεγγύης ως μηχανισμός ενδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους στην περίοδο ύφεσης, ΝοΒ 2012, σελ. 1669.

⁸⁸ Βλ. Παράρτημα Χ του Κανονισμού 883/2004.

⁸⁹ Βλ. Θ. Τσοτσρού, Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πολιτών της ΕΕ στα κράτη μέλη : σχέση μεταξύ Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 και Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, ΕΔΚΑ 2011, σελ. 902.

μετατρέπεται σε μηχανισμό εξακρίβωσης του νομίμου της διαμονής, γιατί όποιος επιδιώξει κοινωνικές παροχές σημαίνει ότι στερείται επαρκών πόρων. Η μη λειτουργία ως αυτόματης συνέπειας δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να ακολουθήσει απέλαση, για έλλειψη των όρων της νόμιμης διαμονής. Η κοινωνική προστασία τίθεται στην υπηρεσία του ελέγχου των ευρωπαϊών πολιτών.

Ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας παραγκωνίστηκε στην περίπτωση των ευρωπαϊών πολιτών που μετακινούνται ως οικονομικά μη ενεργοί (χωρίς επαρκείς πόρους) εντός της Ένωσης. Ειδικότερα, το ΔΕΕ αγνόησε τον Κανονισμό 883/2004 και δεν άντλησε λύσεις από αυτόν. Μέσω της Οδηγίας 2004/38 δημιουργήθηκε μια κατηγορία παράνομων ευρωπαϊών μεταναστών που δεν μπορούν να επικαλεστούν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και γι' αυτό δεν έχουν πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές του κράτους μέλους υποδοχής.

III. Η αλληλεγγύη ως επιταχυντής της ευρωπαϊκής κοινωνικής ιθαγένειας

Η κοινωνική ιθαγένεια της Ένωσης μπορεί να έχει αναγνωριστεί από το ενωσιακό δίκαιο, αλλά μόνο σε μια αποδυναμωμένη μορφή, δηλαδή για όσους έχουν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής. Όπως αναφέραμε, στην αποδυνάμωση αυτή συνέτειναν η νομολογία του Δικαστηρίου (πραγματικός δεσμός), καθώς και η συμπλέουσα με αυτή Οδηγία 2004/38. Η τροπή που έλαβε η ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια αποκαλύπτει, μαζί με τα επιβληθέντα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, το μεγάλο έλλειμμα αλληλεγγύης της Ένωσης⁹⁰.

Η ίδια η απαίτηση ύπαρξης πραγματικού δεσμού με το κράτος υποδοχής, για την πρόσβαση στις εθνικές κοινωνικές παροχές, αποτελεί από μόνη της άρνηση της σύλληψης της Ευρώπης ως ολότητας. Μάλιστα, με την αποδοχή των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας στο κοινωνικό πεδίο υπάρχει ο κίνδυνος να απονευρωθεί όλη η ιδιαιτερότητα που ενυπάρχει στην ιδιότητα του πολίτη, να θεωρηθούν δηλαδή δεδομένες και σε άλλα πεδία (αστικό - πολιτικό) οι λογικές των

⁹⁰ Εξαρχής η ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη είχε κατηγορηθεί ως ιδεολογικό καταφύγιο που αποσκοπούσε στη συγκάλυψη έλλειψης ενός πραγματικού πολιτικού και κοινωνικού σχεδίου για την Ευρώπη. Πρβλ. M. Miaille, «Η ιδιότητα του πολίτη στη σύγχρονη Γαλλία : ουσιαστικό μετασχηματισμός», στο *Η πολιτική σήμερα. Ο Νίκος Πουλαντζάς και η επικαιρότητα του έργου του*, 2001, σελ. 66 και 67.

διακρίσεων⁹¹. Αντίθετα, η ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη επιβάλλει, στο όνομα της ισότητας, να αντιμετωπίζονται όλοι οι υπήκοοι κρατών μελών με τον ίδιο τρόπο.

Η κρίση δημόσιου χρέους επέτεινε μια «εθνοκεντρική» τάση για αναδίπλωση της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη. Μια εναλλακτική κατεύθυνση θα όφειλε να ενσωματώσει την αξία της αλληλεγγύης, όχι μόνο ανάμεσα στα κράτη μέλη, αλλά και ανάμεσα στους ίδιους τους ευρωπαίους πολίτες. Ήδη, το Δικαστήριο, πριν υποκύψει στους φόβους για κοινωνικό τουρισμό, στην απόφαση *Bidar*, είχε επισημάνει ότι, τα κράτη μέλη, όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία του συστήματός τους κοινωνικής πρόνοιας, καλούνται να επιδείξουν κάποια οικονομική αλληλεγγύη προς τους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών. Το κράτος υποδοχής δεν πρέπει να είναι αλληλέγγυο μόνο απέναντι σε αυτόν που εισφέρει με την εργασία του στον παραγωγικό ιστό της χώρας, δηλαδή τον εργαζόμενο μετανάστη, αλλά και απέναντι σε όλους τους πολίτες που μετακινούνται στο έδαφός του⁹² -δεν γινόταν, λοιπόν, κανένας λόγος για ενσωμάτωση και προηγούμενη διαμονή. Ομοίως, στην υπόθεση *Grzleczyk C-184/99* το ΔΕΕ είχε αποδεχθεί την ανάγκη αλληλεγγύης προς τους πολίτες άλλων κρατών μελών, προπάντων όταν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν είναι πρόσκαιρες. Η οπτική αυτή λησμονήθηκε παντελώς στη συνέχεια. Η κοινωνική αλληλεγγύη, ακόμη και σε πρόσκαιρη και επιτακτική μορφή, εξοβελίστηκε από το ενωσιακό δίκαιο.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσφέρει νέες νομικές βάσεις που θα μπορούσαν να προσδώσουν στην κοινωνική διάσταση της ιθαγένειας της Ένωσης νέα δυναμική. Πράγματι, η θεώρηση της Ευρώπης γίνεται πιο κοινωνική. Αρχής γενομένης από το άρθρο 2 ΣΕΕ όπου εγγράφονται στο πρωτογενές δίκαιο οι κοινές αξίες των κρατών μελών, η κοινωνία των οποίων ανάμεσα στα άλλα χαρακτηρίζεται και από την αλληλεγγύη. Η Συνθήκη συμμαρτίζεται την αντίληψη ότι η Ένωση δεν είναι μόνο μια εσωτερική αγορά, αλλά εξίσου μια Ευρώπη των αξιών, όπως του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η επίσημη επιβεβαίωση του κοινωνικού χαρακτήρα εκφράστηκε προεχόντως με την ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Συνθήκη της

⁹¹ Πρβλ. M. Miaille, *ό.π.*, σελ. 71.

⁹² Βλ. S. Maillard, *ό.π.*, σελ. 90.

Λισαβόνας. Η προστιθέμενη αξία προκύπτει από μια σειρά άρθρων. Το άρθρο 21 αναφέρεται στην απαγόρευση διακρίσεων και το άρθρο 45 εγγυάται ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Ακόμη, στον τίτλο IV «Αλληλεγγύη», το άρθρο 34 εγγυάται το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή. Η δε παρ. 2 του άρθρου 34 προβλέπει ότι κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Η ενεργοποίηση της κοινωνικής αρωγής σε περίπτωση απουσίας επαρκών πόρων επιβεβαιώθηκε στην παρ. 3 του άρθρου 34 Χάρτη, όπου δεν γίνεται καμία αναφορά στο νόμιμο της διαμονής. Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Θετική προοπτική για την περαιτέρω ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ανοίγει η εν δυνάμει ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) στην έννομη τάξη της Ένωσης⁹³. Η προστιθέμενη αξία της ΕΣΔΑ έγκειται σε μια πιο απόλυτη εφαρμογή της απαγόρευσης κάθε μορφής διάκρισης. Ο κανόνας αυτός επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία ΕΔΔΑ (Gaygusuz, Stec) και στην περίπτωση των μη ανταποδοτικών κοινωνικών παροχών⁹⁴.

IV. Η ενίσχυση της ευρωπαϊκής κοινωνικής ιθαγένειας από την προσφυγή στον Κανονισμό 883/2004

⁹³ Προς αυτή την κατεύθυνση, η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει στο άρθρο 6 παρ. 2 τη δυνατότητα προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Ακόμη, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει στο άρθρο 6 παρ. 3 ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Στο ίδιο πνεύμα, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο άρθρο 52 παρ. 3 ορίζει ότι η αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το Χάρτη δεν μπορεί να θίξει το επίπεδο προστασίας που διασφαλίζει η ΕΣΔΑ.

⁹⁴ Βλ. Α. Στεργίου, Η προστασία των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων ως περιουσιακών, ΔιΔικ 2008, σελ. 825.

Ο περιορισμός της κοινωνικής ιθαγένειας της Ένωσης αντιφάσκει με τη βούληση να οικοδομηθεί μια Ευρώπη που δεν θα ήταν αποκλειστικά οικονομική και θα επέτρεπε την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και όχι μόνο των εργαζομένων. Σε απόλυτη αρμονία με αυτή την επιθυμία, το προσωπικό πεδίο του Καν. 883/2004 επεκτάθηκε από την έννοια του εργαζομένου στην έννοια του ασφαλισμένου⁹⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 1, ο Καν. αυτός εφαρμόζεται στους υπηκόους κρατών μέλους, τους ανιθαγενείς και τους πρόσφυγες που κατοικούν σε κράτος μέλος και υπάγονται ή είχαν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσότερων κρατών μελών καθώς και στα μέλη της οικογένειάς τους και στους επιζώντες. Κάθε ασφαλισμένο πρόσωπο, λοιπόν, δεν χάνει την κοινωνικο-ασφαλιστική του προστασία, όταν μετακινείται εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προκύπτει, λοιπόν, ότι ο συντονισμός έχει επεκταθεί και στους οικονομικά μη ενεργούς (inactifs), που είχαν υπαχθεί σ' ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, υπηρετώντας πλέον την επίτευξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών εντός της Ένωσης. Οι διατάξεις του δεν περιορίζονται μόνο στην πρόληψη των αρνητικών συνεπειών που μπορεί να έχει η άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στη χορήγηση των παροχών κοινωνικής ασφάλισης⁹⁶. Πλέον το προσωπικό πεδίο του συντονισμού επεκτείνεται σχεδόν στον κάθε ευρωπαϊκό πολίτη⁹⁷.

Αν λάβουμε δε υπόψη μας ότι στο υλικό πεδίο του Κανονισμού εμπίπτουν και οι μη ανταποδοτικές κοινωνικές παροχές, έκφραση εθνικής αλληλεγγύης, τότε θα μπορούσαμε να μιλήσουμε γι' ένα ευρύτερο άνοιγμα του Καν. 883/2004 στους ευρωπαϊούς πολίτες. Πράγματι, ο ενωσιακός συντονισμός εφαρμόζεται και σε εκείνες τις παροχές που δεν στηρίζονται σε προηγούμενη καταβολή εισφορών. Οι παροχές αυτές είναι γνωστές ως μεικτές παροχές κοινωνικής ασφάλειας⁹⁸, αφού συνδυάζουν στοιχεία κοινωνικής ασφάλισης με χαρακτηριστικά πρόνοιας.

Ακόμη, στο πλαίσιο του Καν. 883/2004, η κοινωνική πρόνοια, που εξαιρείται από το υλικό του πεδίο (άρθρο 3, εδ. 5), γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο εκείνου της Οδηγίας 2004/38. Ειδικότερα, το ΔΕΕ, προκειμένου να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του συντονισμού των

⁹⁵ Βλ. J-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, Droit de la sécurité sociale, 17^e éd., Paris, 2011, σελ. 381 και 382.

⁹⁶ Παρόλα αυτά, βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 51.

⁹⁷ Βλ. H. Vershueren, La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats Membres : en quête d'équilibre, ό.π., σελ. 112, Βλ. F. Pennings, European Social Security Law, 2012, σελ. 139.

⁹⁸ Βλ. Κ. Κρεμαλή, Σύνθετες παροχές κοινωνικής ασφάλειας, Αθήνα, 1984.

συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, ερμήνευσε με στενό τρόπο την έννοια της κοινωνικής πρόνοιας, δεχόμενο ότι εμπίπτουν σε αυτή μόνο εκείνες οι παροχές που χορηγούνται μετά από ατομική στάθμιση των αναγκών του δικαιούχου,. Η στενή ερμηνεία της πρόνοιας σημαίνει φυσικά διεύρυνση της έννοιας της παροχής κοινωνικής ασφάλειας⁹⁹. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, ως παροχή κοινωνικής ασφάλειας που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής, θεωρείται η παροχή που χορηγείται κατά διακριτική ευχέρεια, χωρίς καμία εκτίμηση των ατομικών αναγκών του δικαιούχου αλλά βάσει μιας από το νόμο καθοριζόμενης κατάστασης (une position légalement définie)¹⁰⁰. Με αυτό τον τρόπο, ορισμένες παροχές, αν και εμφανίζουν κάποια προνοιακά στοιχεία, υπάγονται, ωστόσο, στην έννοια της παροχής κοινωνικής ασφάλειας από τη στιγμή που ικανοποιούν το ανωτέρω κριτήριο.

Ο Κανονισμός 883/2003 θα μπορούσε να προσφέρει με την ευρύτητα που τον χαρακτηρίζει ως προς το προσωπικό και υλικό του πεδίο, μια πρόσφορη λύση στην κοινωνική κάλυψη των οικονομικά μη ενεργών ευρωπαίων πολιτών. Άλλωστε, ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας δεν πρέπει να περιοριστεί σ' έναν απλά τεχνικό ρόλο. Αντίθετα, μέσα από την κατάλληλη συνάρθρωση των εθνικών συστημάτων, προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των ευρωπαίων πολιτών, θα πρέπει να ανυψωθεί σε μηχανισμό οργάνωσης της αμοιβαίας αλληλεγγύης απέναντί τους.

Αντί αυτού προκρίθηκε από το Δικαστήριο η εφαρμογή της Οδηγίας 2004/38 για το δικαίωμα διαμονής, η οποία αποκλείει τους οικονομικά μη ενεργούς από το δίκτυ προστασίας των κοινωνικών ελάχιστων παροχών. Το ΔΕΕ δεν επέλυσε ακόμη με καθαρότητα –ίσως και να μην θέλει να αντιπαρέλθει τις ισχυρές αντιδράσεις των κρατών μελών- το ζήτημα συνάρθρωσης του Καν. 883/2004 με την Οδηγία 2004/38. Τα σημεία τριβής των δύο κειμένων θα μπορούσαν να αποφευχθούν αν το Δικαστήριο ακολουθούσε πιστά τη θέση ότι η Οδηγία 2004/38 ουδόλως περιόρισε –και ούτε θα μπορούσε να το κάνει- την εφαρμογή του συντονιστικού Κανονισμού¹⁰¹.

Ο Κανονισμός 883/2004 και η Οδηγία 2004/38 μπορεί να επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς¹⁰², ωστόσο, αν εξαρτούσαμε στενά τη χορήγηση παροχής που εμπίπτει στο πεδίο

⁹⁹ Βλ. M. Laroque, L'impact du droit communautaire sur les concepts de la protection sociale française, Dr.soc. 1997, σελ. 961.

¹⁰⁰ Βλ. Ενδεικτικά, υπόθεση Molenaar, C-160/96, ΕΔΚΑ Μ'(1998), σελ. 860.

¹⁰¹ Βλ. Θ. Τσοτσρού, ό.π., σελ. 895, ΔΕΕ, 25.7.2008, Metock, C-127/08.

¹⁰² Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 50.

εφαρμογής του Κανονισμού 883/2004 σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους από την προϋπόθεση ότι ο τελευταίος πληροί τις προϋποθέσεις δικαιώματος νόμιμης διαμονής, τότε θα κινδυνεύαμε να απενεργοποιήσουμε, ως προς τις ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα, το όποιο όφελος θα είχε η εφαρμογή του συντονισμού για τους ευρωπαίους πολίτες.

Το ίδιο θα συνέβαινε αν ερμηνεύαμε την έννοια της κατοικίας του Κανονισμού 883/2004, αναγκαίου όρου πρόσβασης για τις εν λόγω παροχές (άρθρο 70 παρ. 4)¹⁰³, υπό το βάρος ενός πραγματικού (κάποιας συγκεκριμένης διάρκειας) δεσμού που υποβάλλει η Οδηγία 2004/38. Γενικά, η υποταγή του Κανονισμού 883/2004 στη δημοσιονομική λογική της Οδηγίας 2004/38 θα έφρασε τον δρόμο στην ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια. Από την άλλη, ο Καν. 883/2004 δεν μπορεί να αγνοήσει εντελώς τους στόχους της Οδηγίας¹⁰⁴. Η έννοια της κατοικίας ορίζεται ρητά στο άρθρο 1 στοιχείο ι) του Καν. 883/2004 (ο τόπος που διαμένει συνήθως ένα πρόσωπο) και εξειδικεύεται από τα κριτήρια του άρθρου 11 Καν. 987/2009. Το τελευταίο εστιάζει στην κατοικία ως βιοτικού κέντρου του ατόμου και υποβάλλει μια προσωπική εκτίμηση του συνήθους. Εξάλλου, δεν προκύπτει από τον Κανονισμό ότι η έννοια της κατοικίας καθορίζεται με βάση ορισμένη διάρκειά της¹⁰⁵. Κατά τη γνώμη μας, η εγκαθίδρυση ισορροπίας ανάμεσα στα δύο αυτά κείμενα θα πρέπει να σταθμίσει και ένα πρόσθετο παράγοντα, τον προσωρινό και κατεπείγοντα χαρακτήρα της κοινωνικής βοήθειας. Στην άμεση ανάγκη, η παροχή αρωγής προς τον ευρωπαίο πολίτη οφείλει να είναι απροϋπόθετη.

¹⁰³ Σύμφωνα με το άρθρο 11 Κανονισμού 987/2009, σε περίπτωση διάστασης απόψεων μεταξύ των φορέων δύο ή περισσότερων κρατών μελών σχετικά με τον προσδιορισμό της κατοικίας ενός προσώπου για το οποίο εφαρμόζεται ο βασικός κανονισμός, οι φορείς αυτοί προσδιορίζουν με κοινή συμφωνία το κέντρο των συμφερόντων του εν λόγω προσώπου, βάσει συνολικής αξιολόγησης όλων των διαθέσιμων πληροφοριών που αφορούν συναφή στοιχεία, στα οποία μπορούν να περιλαμβάνονται ανάλογα με την περίπτωση: α) η διάρκεια καθώς και η συνεχής παρουσία στην επικράτεια των σχετικών κρατών μελών· β) η κατάσταση ενός προσώπου, στην οποία περιλαμβάνονται: i) η φύση και τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της ασκούμενης δραστηριότητας, και ιδίως ο τόπος όπου ασκείται συνήθως η δραστηριότητα, η σταθερότητα της δραστηριότητας, και η διάρκεια της τυχόν σύμβασης εργασίας, ii) η οικογενειακή κατάσταση και οι οικογενειακοί δεσμοί του, iii) η άσκηση τυχόν μη αμειβομένων δραστηριοτήτων, iv) στην περίπτωση σπουδαστών, η πηγή των εισοδημάτων τους, v) οι συνθήκες στέγασης του, και ειδικότερα ο βαθμός μονιμότητάς τους, vi) το κράτος μέλος όπου θεωρείται ότι βρίσκεται η φορολογική κατοικία του προσώπου.

¹⁰⁴ Για σειρά εναλλακτικών προτάσεων, βλ. Θ. Τσοτσόρου, *ό.π.*, σελ. 902 επ.

¹⁰⁵ Βλ. Γ. Ζαχαρή, Η σύνταξη ανασφάλιστων υπεργηλίκων από τη σκοπιά των Κανονισμών 883/2004 και 987/2009, ΕΔΚΑ 2013, σελ. 513.

Ειδικότερα, προς όφελος του ευρωπαϊού πολίτη θα απέβαινε η άποψη ότι οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας της Οδηγίας 2004/38 είναι οι παροχές εκείνες που δεν καλύπτονται από τον Καν. 883/2004. Ο χώρος που εκχωρείται στην Οδηγία, είναι ο χώρος που εγκαταλείπεται από τον Καν. 883/2004. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται, άλλωστε, από το γεγονός ότι η κοινωνική πρόνοια κατά την Οδηγία περιλαμβάνει τη δωρεά ιατρική αρωγή, την οποία αποκλείει ακριβώς από το πεδίο εφαρμογής του Καν. 883/2004 το άρθρο 3 παρ. 5 αυτού. Ωστόσο η άποψη αυτή υπέρ της οποίας συνηγόρησε και η Επιτροπή, δεν έγινε δεκτή από το ΔΕΕ στην υπόθεση Brey¹⁰⁶. Κι αυτό γιατί η έννοια του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας πρέπει, κατά το Δικαστήριο, να καθορίζεται βάσει του σκοπού της κι όχι βάσει τυπικών κριτηρίων –ανάλογα του αν χορηγείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων ή αποκλειστικώς βάσει της κατάστασης ανάγκης του ενδιαφερομένου.

Το ΔΕΕ, μέχρι στιγμής, στην προσπάθειά του να συμβιβάσει τον Καν. 883/04 με την Οδηγία 2004/38 φαίνεται να θυσιάζει τη λύση της προστασίας των οικονομικά ενεργών μέσω δυνατοτήτων που προσφέρει ο συντονισμός. Γι' αυτό δέχεται, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα εξάρτησης της παροχής που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Καν. 883/2004 (ειδικής μη ανταποδοτικού τύπου παροχής του Παραρτήματος Χ), από τον όρο της πλήρωσης των προϋποθέσεων του δικαιώματος νόμιμης διαμονής και συγκεκριμένα των επαρκών πόρων¹⁰⁷. Στη συνέχεια, όμως, το Δικαστήριο προσπαθεί να ξεφύγει πλαγίως από την αυστηρότητα της ερμηνείας που το ίδιο ενστερνίστηκε. Επιτάσσει την έρευνα της υπέρμετρης επιβάρυνσης του εθνικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και συγκεκριμένα το ποσοστό των ληπτών της παροχής αυτής που είναι πολίτες της Ένωσης¹⁰⁸.

Η αλήθεια είναι ότι τα υπάρχοντα εργαλεία δεν αρκούν για να οργανώσουν την αμοιβαία αλληλεγγύη των κρατών μελών απέναντι στους ευρωπαϊούς πολίτες. Η ελάχιστη κοινωνική προστασία οφείλει να αναχθεί σε ευρωπαϊκή υπόθεση. Η ανάπτυξη μιας υπερεθνικής αλληλεγγύης, αναγκαίας βάσης για την ευρωπαϊκή κοινωνική ιθαγένεια, προϋποθέτει τη συντονισμένη δράση των κρατών μελών. Προς αυτή την κατεύθυνση, απαιτείται η κατανομή του βάρους της κοινωνικής πρόνοιας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το κόστος της προστασίας των (οικονομικά μη ενεργών) ευρωπαίων πολιτών που κυκλοφορούν ελεύθερα εντός της Ευρώπης,

¹⁰⁶ Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 58.

¹⁰⁷ Βλ. ΔΕΕ 19.9.2013, Peter Brey, C-140/12, σκέψη 44.

¹⁰⁸ Βλ. Υπόθ. Peter Brey, ό.π., σκέψεις 78 και 79.

θα πρέπει να επιμερίζεται ανάμεσα στα κράτη μέλη μέσω ενός κοινού μηχανισμού. Ακόμη, κρίνεται αναγκαία¹⁰⁹ η εισαγωγή κοινοτικής νομοθεσίας για τις προνοιακές και τις ελάχιστες κοινωνικές παροχές, πάνω στο πρότυπο του συντονισμού του Κανονισμού 883/2004. Ομοίως, θα ήταν δυνατός ο επιμερισμός της δαπάνης των κοινωνικών παροχών, για ορισμένο διάστημα, ανάμεσα στο κράτος μέλος προέλευσης και το κράτος μέλος υποδοχής¹¹⁰.

Για περισσότερη Ευρώπη χρειαζόμαστε περισσότερη Κοινωνική Ευρώπη. *Η κοινωνική ιθαγένεια της Ένωσης είναι το ίδιο το στοίχημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.* Τελειώνοντας, ας παραθέσουμε κάποιες ιδέες των J. Habermas και A. Supiot που προδίδουν το γόνιμο υπόστρωμα της μελέτης μας. Ο μεν πρώτος αποφαινεται ότι «Μόνο όταν μετασχηματιστεί και η εθνική αλληλεγγύη των πολιτών θα μπορέσει το σύνολο των πολιτών της Ένωσης να μοιραστεί αποτελεσματικά την κυριαρχία με τους λαούς των κρατών μελών που όπως πριν μονοπωλούν την εξουσία»¹¹¹. Ο δε δεύτερος προδικάζει ότι «Η Ευρώπη, ως χωνευτήρι νέων μορφών αλληλεγγύης, θα συντελέσει στην ανανέωση των ιδεών του Κράτους πρόνοιας»¹¹².

¹⁰⁹ Βλ. H. Vershueren, *La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats Membres : en quête d'équilibre*, ό.π., σελ. 130.

¹¹⁰ Βλ. Θ. Τσοτσρού, ό.π., σελ. 904.

¹¹¹ Βλ. Γ. Χάμπερμας, *Για ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, 2012, σελ. 112.

¹¹² Βλ. A. Supiot, *Cinq questions pour la constitution d'une société européenne*, D.2003, σελ. 292.