

Μεταξία Ι. Κουσκουνά

επίκουρη καθηγήτρια δικαίου ΕΕ, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

Ο πολίτης της Ένωσης: μια σχέση «διπλής νομικής υποτέλειας»¹

Εισαγωγή

1. Η ιδιότητα του *πολίτη της Ένωσης* θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τη συνθήκη του Μάαστριχτ², που τέθηκε σε ισχύ το 1993. Η αρχική εισαγωγή του άρθρου 8 ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο «πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός Κράτους μέλους», σηματοδότησε την πρόθεση των κρατών μελών να ενισχύσουν την προστασία των πολιτών της Ένωσης στο πλαίσιο της εξέλιξης του κοινού θεσμού, που *τα ίδια επέλεξαν*. Σήμερα η ευρωπαϊκή ιθαγένεια κατοχυρώνεται στα άρθρα 9 ΣΕΕ και 20 ΣΛΕΕ, και καθιερώνεται ως *ειδική έννομη σχέση* ανάμεσα στην Ένωση και τους υπηκόους των κρατών μελών: αποκτάται αυτόματα, αφού *προστίθεται* στην εθνική ιθαγένεια.
2. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια³ γεννά δικαιώματα και υποχρεώσεις για τον πολίτη, ο οποίος καλείται, αφενός να *συλλάβει* το νέο καθεστώς στο οποίο υπάγεται και αφετέρου να *λειτουργήσει* μέσα σε αυτό. Η περίπλοκη δομή του ευρωπαϊκού θεσμού, σε συνδυασμό με τη θεσμική ασάφεια που συνεχίζει να τον διακρίνει, αποτελεί *πρόβλημα αποδοχής* για αυτόν. Η διαπίστωση αυτή συνδέεται άμεσα με το ερώτημα για το *είδος του πολίτη* που η Ευρωπαϊκή Ένωση διαπλάσσει: η ιστορία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, αποκαλύπτει ένα *πολίτη της αγοράς*, που *χειραφετείται* απέναντι στο κράτος του οποίου είναι υπήκοος, ενώ ταυτόχρονα *μετέχει* τόσο της εθνικής όσο και της μεταεθνικής δημόσιας εξουσίας.

I. Ο πολίτης της αγοράς

Iα. Σταδιακή χειραφέτηση από το κράτος

3. Η ιστορική πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης αποτυπώνει το οικονομικό της σκέλος προωθημένο σε σχέση με το πολιτικό. Παρά το γεγονός ότι η πολιτική ενοποίηση περιλαμβανόταν στα αρχικά σχέδια, πλήρης ομοσπονδίωση δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ, παρέμενε, όμως ως πρότυπο, κατά τη διάρκεια της

¹ Δανείζομαι την έκφραση από τον Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Το παράδειγμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς, Αθήνα 2006, σελ. 214.

² ΕΕ C 224, 31.08.1992, σελ. 1.

³ Για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, βλ. ενδεικτικά: F. PICOD, Le statut des particuliers, désormais titulaires de droits individuels, και Α. EPINEY, L'arrêt Van Gend en Loos et la citoyenneté de l'Union, στο COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 50ÈME ANNIVERSAIRE DE L'ARRÊT VAN GEND EN LOOS 1963-2013, Actes du colloque, Luxembourg, 13.05.2013, σελ. 81-91 και 135-154 αντίστοιχα, D. KOCHENOV/R. PLENDER, EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?, ELRev. 2012, σελ. 369 επ., F. WOLLENSCHLAGER, A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration, ELJ 2011, σελ. 1 επ., J. SHAW, Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism' στο P. CRAIG/G. DE BÚRCA (επιμ.), The Evolution of European Union Law (Oxford, Oxford University Press, 2011), F. JACOBS, Citizenship of the European Union-A Legal Analysis, ELJ 2007, σελ. 591 επ.

αναζήτησης του θεσμικού σχήματος με βάση τη *σταδιακή πρόοδο* των ενοποιητικών βημάτων⁴.

4. Έτσι, το αρχικό πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου περιλάμβανε την οικονομική ενοποίηση: κοινές πολιτικές⁵, οικονομικές ελευθερίες⁶ και κανόνες ανταγωνισμού. Η βαθμιαία θεματική διεύρυνσή του με πτυχές που τα κράτη μέλη, ως *κύριοι των συνθηκών*⁷, έκριναν *συναφείς* προς την αγοραία οικονομία αποτυπώθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) το 1986⁸, ενισχύθηκε⁹, όμως σημαντικά με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάστριχτ)¹⁰. Αλλά η *επέκταση* της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του κοινού θεσμού σε τομείς *πέραν του οικονομικού*, είχε ξεκινήσει ήδη στη διάρκεια των πρώτων δύο δεκαετιών της οικονομικής ενοποίησης. Οι θεματικοί τομείς, που, σταδιακά, την πλαισίωσαν με πτυχές ευρύτερου περιεχομένου, συνδέθηκαν με την *εγκαθίδρυση και την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς*, και προωθήθηκαν τόσο από τα νομοθετικά όργανα όσο και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε μια προσπάθειά για *μεγιστοποίηση* των αποτελεσμάτων του ανοίγματος της αγοράς με αντίστοιχη *συρρίκνωση* της εθνικής αρμοδιότητας¹¹. Η διαδικασία αυτή συντελέστηκε, αφενός με τη γενίκευση της αρχής της *ίσης μεταχείρισης* (κατάργηση του εθνικού φραγμού της ιθαγένειας), αφετέρου με τη διασταλτική ερμηνεία του υποκειμενικού και αντικειμενικού πεδίου των διατάξεων των οικονομικών ελευθεριών.

Ια1. Κατάργηση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας

5. Η κατάργηση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, απαραίτητη προϋπόθεση λειτουργίας της ανοικτής αγοράς (απελευθέρωση της διακίνησης των οικονομικών συντελεστών), αποτελεί τη νομική έκφραση του *οικονομικού προτύπου*, όπως το είχαν συλλάβει οι συντάκτες των αρχικών συνθηκών (ανοικτή

⁴ Διακήρυξη R. SCHUMAN, 09.05.1950: «...*Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μας, ούτε σε ένα συνολικό οικοδόμημα: θα διαμορφωθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη...*».

⁵ Αυτές περιορίστηκαν στους τομείς της γεωργίας, των διασυνοριακών μεταφορών, και τη διαρρύθμιση των εμπορικών σχέσεων με τρίτες χώρες.

⁶ Διακίνηση προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων στην «κοινή» αγορά.

⁷ Η συνθήκη της Λισαβόνας, τροποποιώντας το παλαιό άρθρο 5 ΣΕΚ, διευκρινίζει στα άρθρα 1 εδαφ. 1, 4.1 και 5.2 εδαφ. 2 ΣΕΕ ότι «κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη». Πρόκειται για την εξασφάλιση υπέρ των κρατών μελών του τεκμηρίου της αρμοδιότητας (*Kompetenz-Kompetenz*), με την έννοια ότι πηγή της ενωσιακής εξουσίας δράσης είναι η εθνική/κρατική αντίστοιχη, τα δε κράτη μέλη, απονέμοντας ρυθμιστική αρμοδιότητα στην Ένωση, αποδέχονται την *κατάτμηση* της εθνικής τους κυριαρχίας.

⁸ ΕΕ L 169, 29.06.1987, σελ. 1.

⁹ R. LANE, *New Community Competences under the Maastricht Treaty*, CMLR 1993, σελ. 939-979.

¹⁰ Όπ. παρ.

¹¹ Οι στόχοι των ιδρυτικών συνθηκών ερμηνεύτηκαν από το Δικαστήριο ευρύτατα: ΔΕΚ 04.04.1974, *Επιτροπή/Γαλλία*, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 179, σκ. 19, όπου επισημαίνεται ότι «η εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς αφορά στο σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων». Βλ. και A. BLECKMANN, *Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, EuR 1979, σελ. 239-260.

αγορά με ελεύθερο ανταγωνισμό). Επιβλήθηκε ως γενική αρχή¹², που εξειδικεύεται σε διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου. Απευθύνεται στα κράτη μέλη, τα ενωσιακά όργανα και τους διοικούμενους (φυσικά και νομικά πρόσωπα), που είναι και δικαιούχοι της. Έτσι, οι εθνικές διατάξεις για δυσμενή -ή απλά διαφορετική- μεταχείριση των αλλοδαπών υπηκόων, που διακινούνταν ως εργαζόμενοι ή ελεύθεροι επαγγελματίες έπρεπε να καταργηθούν, τόσο με βάση τους κανόνες αρνητικής ενοποίησης, που εισάγουν ελευθερίες (απαγορεύσεις περιορισμών στην ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων), όσο και με νομοθετικές πράξεις του παραγώγου δικαίου (θετική ενοποίηση).

6. Για την εναρμόνιση των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών ρυθμίσεων στους τομείς των οικονομικών ελευθεριών χρησιμοποιήθηκαν τόσο οι ειδικές¹³, όσο και οι γενικές¹⁴ διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών, που παρείχαν νομική εξουσιοδότηση για την υλοποίηση των οικονομικών ελευθεριών. Τις επιλογές του ενωσιακού νομοθέτη επικύρωσε το Δικαστήριο, σε μια προσπάθεια βαθμιαίας ενίσχυσης της δυναμικής του ενοποιητικού εγχειρήματος. Η συμβολή του, όμως, στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του κοινού θεσμού¹⁵ πραγματοποιήθηκε και ανεξάρτητα, στο πλαίσιο της ερμηνευτικής λειτουργίας για την πλήρωση των κενών, όπου αυτό θεωρήθηκε αναγκαίο: μέσα από τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής¹⁶, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει συμβάλει¹⁷ στην παρέκταση του πεδίου εφαρμογής των αρχικών συνθηκών, τόσο *ratione personae*, όσο *ratione materiae*, με γνώμονα την πάγια αναζήτηση της αποτελεσματικότητας του σκοπού (*effet utile*).
7. Η νομολογία του Δικαστηρίου, συνεπής στην αρχική θέση για την ιδιαιτερότητα της κοινοτικής νομικής τάξης, της οποίας «υποκειμένα είναι όχι μόνο τα Κράτη Μέλη αλλά και οι υπήκοοί της»¹⁸, εκδήλωσε μια διευρυμένη οπτική και του κύκλου των υποκειμένων που μπορούν να επωφεληθούν των διατάξεων των οικονομικών ελευθεριών, ως φορέων των δικαιωμάτων που αυτές προσπορίζουν. Δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι η αρχή της αυτόνομης ερμηνείας των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, που έχει ως σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του, καθιερώθηκε για πρώτη φορά με την ευκαιρία της αναζήτησης του περιεχομένου των εννοιών «εργαζόμενος» και «αμειβομένη

¹² Παλαιό 7 ΣΕΟΚ, 12 ΣΕΚ, σημερινό 18 ΣΛΕΕ: «εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας».

¹³ Άρθρα 49, 51, 54, 57, 59, 63 ΣΕΟΚ, όπως ισχύουν σήμερα, μετά τις διαδοχικές τροποποιήσεις, ως άρθρα 46, 48, 50, 53 ΣΛΕΕ. Το ίδιο συνέβη και με τις νομικές εξουσιοδοτήσεις στο χώρο των κοινών πολιτικών: άρθρα 43, 75, 113 ΣΕΟΚ, σημερινά 43, 91, 207 ΣΛΕΕ.

¹⁴ Άρθρα 100, 235 ΣΕΟΚ, 114 επ., 352 ΣΛΕΕ.

¹⁵ Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Η δυναμική των σχέσεων δικαστή και νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα 2005, σελ. 57 επ.

¹⁶ Άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

¹⁷ Η συμβολή αυτή συντελείται στο πλαίσιο των ευρέων αρμοδιοτήτων που παρέχονται στο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης από το άρθρο 19 ΣΕΕ, που αντικαθιστά το άρθρο 220 ΣΕΚ (παλαιό 164 ΣΕΟΚ).

¹⁸ ΔΕΚ 05.02.1963, 26/62, *Van Gend & Loos*, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 863.

δραστηριότητας» στη διάταξη του παλαιού άρθρου 48 ΕΟΚ¹⁹: το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι αυτές έχουν «κοινοτικό» και όχι εθνικό περιεχόμενο, δηλώνοντας ρητά ότι «οι σκοποί της Συνθήκης θα ματαιώνονταν αν το περιεχόμενο ενός τέτοιου όρου μπορούσε να καθορίζεται μονομερώς και να τροποποιείται από το εσωτερικό δίκαιο»²⁰. Έτσι, η έννοια «εργαζόμενος» σταδιακά συμπεριέλαβε και τον εργαζόμενο μερικής απασχόλησης (μειωμένο ωράριο)²¹, τους καθηγητές που πραγματοποιούν άσκηση για την απόκτηση της ικανότητας αυτόνομης διδασκαλίας²², τα πρόσωπα που διακινούνται με σκοπό την αναζήτηση εργασίας²³, ακόμη και τους άνεργους, υπό προϋποθέσεις²⁴.

8. Μέχρι τη θεσμοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, το φυσικό πρόσωπο-υπήκοος κράτους μέλους, αποτελούσε *υποκείμενο* των κανόνων των ιδρυτικών συνθηκών και του παραγώγου δικαίου μόνο στο βαθμό που *δρούσε οικονομικά* στην τότε «κοινή» αγορά, ως εργαζόμενος, αυτοαπασχολούμενος, πάροχος/χρήστης υπηρεσιών, αλλά, ταυτόχρονα, εφόσον οι παραπάνω δραστηριότητές του ενείχαν στοιχείο *διασυνοριακό*, δηλαδή έκανε χρήση του δικαιώματος κυκλοφορίας που αντλούσε από τις διατάξεις των οικονομικών ελευθεριών.
9. *Δικαιούχοι*, σύμφωνα με τη συνθήκη ΕΟΚ, της ελεύθερης κυκλοφορίας, εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας ήταν μόνο οι διοικούμενοι που πληρούσαν τις προϋποθέσεις του *διπλού* νομικού συνδέσμου με την αγορά, όπως αυτός είχε αρχικά εισαχθεί από την «κοινοτική» νομική τάξη: ως υποκείμενα, δηλαδή, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, με βάση την *ιθαγένεια* κράτους μέλους και τη *συγκεκριμένη ιδιότητα* υπό την οποία δραστηριοποιούνταν οικονομικά στο πλαίσιο της ροής των συντελεστών της παραγωγής. Ο κανονισμός 1612/68/ΕΟΚ²⁵, πρόσθεσε και τα μέλη των οικογενειών τους (σύζυγος, παιδιά, γονείς, που εξαρτώνται οικονομικά από το δικαιούχο) «ανεξαρτήτως της ιθαγενείας των»²⁶.
10. Τα δικαιώματα που εξασφάλιζε ο κανονισμός 1612/68 διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο, με τον κανονισμό 1251/70/ΕΟΚ²⁷, ο οποίος *παρέκτεινε* το δικαίωμα *διαμονής* των μελών της οικογένειας και μετά το θάνατο του εργαζόμενου υπό

¹⁹ Σημερινό 45 ΣΛΕΕ.

²⁰ ΔΕΚ 19.03.1964, *Unger*, 75/63, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. 1954-1964, σελ. 107, 23.03.1982, *Levin*, 53/81, Συλλογή σελ. 1035, σκ. 11.

²¹ ΔΕΚ 23.03.1982, *Levin*, όπ. παρ. σκ. 15-22, ΔΕΚ 03.06.1986, *Kempf*, 139/85, Συλλογή σελ. 1741.

²² ΔΕΚ 03.07.1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Συλλογή σελ. 2121.

²³ ΔΕΚ 26.02.1991, *Antonissen*, C-292/89, Συλλογή σελ. I-745.

²⁴ ΔΕΚ 26.05.1993, *Τσιότρας*, C-171/91, Συλλογή σελ. I-2925.

²⁵ Περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257, 19.10.1968, σελ. 2-12, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 5, τόμος 1, σελ. 33, όπως ισχύει σήμερα τροποποιημένος από την οδηγία 2004/38/ΕΚ, 29.04.2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, ΕΕ L 158, 30.04.2004, σελ. 77.

²⁶ Άρθρα 10 και 11 του παραπάνω κανονισμού, σήμερα άρθρα 1 επ. της οδηγίας 2004/38/ΣΕΚ, όπ. παρ.

²⁷ Περί του δικαιώματος των εργαζομένων να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μετά την άσκηση σε αυτό ορισμένης εργασίας, ΕΕ L 142, 30.06.1970, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 5, τόμος 1, σελ. 64.

προϋποθέσεις. Έτσι, στην περίπτωση της χορήγησης, μεταξύ άλλων²⁸, και των φορολογικών πλεονεκτημάτων που μπορούσε να απολαμβάνει ο διακινούμενος μισθωτός βάσει του κανονισμού 1612/68, το Δικαστήριο έκρινε ότι εκπτώσεις στα εισιτήρια των εθνικών σιδηροδρόμων, ισχύουν για τα μέλη της οικογένειας του εργαζόμενου ακόμη και όταν αυτός έχει αποβιώσει²⁹.

11. Στον τομέα της ελευθερίας εγκατάστασης και διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, οι διατάξεις του παραγώγου δικαίου, που θεσπίστηκαν στη δεκαετία του 70, επεκτείνουν το δικαίωμα διαμονής και τα παρεπόμενα δικαιώματα στην οικογένεια των ελεύθερων επαγγελματιών, με βάση την αρχή της κατάργησης των διακρίσεων, υπό όρους όμοιους με αυτούς που θεσπίστηκαν για τους μισθωτούς. Και ενώ η μετακίνηση του παρόχου στο κράτος μέλος εγκατάστασης του αποδέκτη προβλεπόταν από την αρχή ρητά στη συνθήκη³⁰, η οδηγία 73/148/ΕΟΚ³¹ συμπεριέλαβε και τη μετακίνηση του αποδέκτη στο κράτος εγκατάστασης του παρόχου. Με την απόφασή του στις υποθέσεις *Luisi* και *Carbone*³², το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η μετακίνηση του αποδέκτη στο κράτος εγκατάστασης του παρόχου «αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα» της μετακίνησης του παρόχου, «...οι δε τουρίστες, οι υποβαλλόμενοι σε θεραπεία και εκείνοι που πραγματοποιούν ταξίδια για λόγους σπουδών ή επαγγελματικούς πρέπει να θεωρούνται ως αποδέκτες υπηρεσιών»³³.
12. Με βάση το σκεπτικό ότι «ο αποδέκτης υπηρεσιών συμμετέχει υποχρεωτικά στη συναλλακτική σχέση και είναι και αυτός δυνάμει επικαρπωτής της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών»³⁴, η διασυνοριακή μετακίνησή του δικαιολογεί τη μεταφορά κεφαλαίων προκειμένου να συντελεστεί η ολοκλήρωση της συναλλαγής, να καταβληθεί, δηλαδή η αμοιβή για τις υπηρεσίες που θα του παρασχεθούν. Με την ευκαιρία της υπόθεσης *Cowan*³⁵, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να δηλώσει ρητά ότι οι τουρίστες είναι αποδέκτες υπηρεσιών, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή της ίσης μεταχείρισής τους με τους ημεδαπούς υπηκόους.
13. Απαραίτητο συμπλήρωμα των πρώτων νομοθετικών μέτρων για την αποτελεσματική εφαρμογή της κυκλοφορίας των φυσικών προσώπων αποτέλεσε ο κανονισμός 1408/71/ΕΟΚ³⁶, που ρύθμιζε ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης για όλους τους υπηκόους των Κρατών μελών στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων.

²⁸ Όπως, για παράδειγμα, την πρόσβαση στη γενική εκπαίδευση των παιδιών τους υπό όρους όμοιους με τα παιδιά των υπηκόων του κράτους υποδοχής (άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68): ΔΕΚ 03.07.1974, *Casagrande*, 9/74, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 397.

²⁹ ΔΕΚ 30.09.1975, *Cristini*, 32/75, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 314, σκ. 15-19.

³⁰ Άρθρο 60 ΣΕΟΚ, σημερινό 57 ΣΛΕΕ.

³¹ Περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών, ΕΕ L 172, 28.06.1973, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 6, τόμος 1, σελ. 144.

³² ΔΕΚ 31.01.1984, *Luisi* και *Carbone*, 286/82, 26/83, Συλλογή σελ. 377, σκ. 10.

³³ *Ibid.* σκ. 16.

³⁴ Προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα *LENZ*, 06.12.1988, στην υπόθεση *Cowan*, 186/87, Συλλογή σελ. 195, σημ. 17.

³⁵ Απόφαση *Cowan*, όπ. παρ. σκ. 20.

³⁶ Περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, ΕΕ L 149, 05.07.1971, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 5, τόμος 1, σελ. 73, όπως διαδοχικά τροποποιημένος ισχύει σήμερα.

Πρόκειται για την πρώτη προσπάθεια *συντονισμού* των εθνικών νομοθεσιών για την κοινωνική ασφάλιση με στόχο τη *βελτίωση του βιοτικού επιπέδου* των εργαζόμενων, καθώς και των *συνθηκών απασχόλησής* τους. Με βάση, μάλιστα, το άρθρο 22 του κανονισμού αυτού, προβλεπόταν η *μετάβαση* ασφαλισμένων σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου να υποβληθούν στην *κατάλληλη θεραπεία*, με αντίστοιχη συνεννόηση των φορέων ασφάλισης των δύο κρατών για την καταβολή παροχών σε χρήμα.

14. Η αναγνώριση του δικαιώματος ελεύθερης διακίνησης των *ασθενών* με στόχο την αποδοχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος μέλος, έφερε στην επιφάνεια ζητήματα σχετικά με τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος αυτού, ειδικά σε σχέση με τη δομή και την οργάνωση των εθνικών συστημάτων υγείας. Το Δικαστήριο, έκρινε ότι οι *ασθενείς* επίσης εντάσσονται στο υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των αντίστοιχων διατάξεων ως *αποδέκτες/χρήστες* υπηρεσιών³⁷.

Iα2. Θεματική διεύρυνση της ενωσιακής αρμοδιότητας

15. Στο πλαίσιο της γενικευμένης εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, τομείς εθνικής αρμοδιότητας, όπως ο *αθλητισμός*, ο *τουρισμός*, η *παιδεία*, η *υγεία* και ο *πολιτισμός*, που δεν εμφάνιζαν, αρχικά τουλάχιστον, καμιά σχέση με την οικονομική ενοποίηση, λόγω του παραδοσιακά εθνικού τους χαρακτήρα, επηρεάστηκαν *έμμεσα* από την ανάγκη άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης διακίνησης στο γεωγραφικό πεδίο της Ένωσης, των *προσώπων* που δραστηριοποιούνταν επαγγελματικά σε αυτούς. Σε αυτό συνέτειναν α) η διεύρυνση του κύκλου των αποδεκτών των κανόνων της ελεύθερης διακίνησης των προσώπων, η οποία, σε αντίθεση με την ελευθερία διακίνησης των εμπορευμάτων συμπεριέλαβε και τους ιδιώτες (εργοδότες, επαγγελματικές οργανώσεις) και β) η εφαρμογή της αρχής της *αμοιβαίας αναγνώρισης* στον τομέα των επαγγελματικών προσόντων.
16. Σε αντίθεση με τις διατάξεις για την ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων, που έχουν ως αποδέκτες τα Κράτη Μέλη και παρά το γεγονός ότι η έννοια του κρατικού μέτρου σε αυτές εκλαμβάνεται με ευρύτατο περιεχόμενο³⁸, η κατάργηση των εμποδίων στη διακίνηση των προσώπων, «*θεμελιώδης σκοπός της Κοινότητας, θα ετίθετο σε κίνδυνο δημιουργίας ανισοτήτων*», αν περιοριζόταν στους φραγμούς κρατικής προέλευσης, οπότε θα «*εξουδετερωνόταν από την άσκηση της νομικής αυτονομίας ενώσεων ή οργανισμών μη διεπομένων από το δημόσιο δίκαιο*»³⁹. Έτσι, η ευρύτητα των αποδεκτών των κανόνων καταλαμβάνει και ρυθμίσεις που επιβάλλουν εθνικοί επαγγελματικοί σύλλογοι (π.χ. δικηγορικοί σύλλογοι⁴⁰), οι οποίες δεσμεύουν τα μέλη τους. Οι αθλητικές ομοσπονδίες⁴¹, όταν

³⁷ ΔΕΚ 12.07.2001, *Smits, Peerbooms*, C-157/99, Συλλογή σελ. I-5473, σκ. 44-46, 13.05.2003, *Müller-Fauré*, C-385/99, Συλλογή σελ. I-4509, 23.10.2003, *Inizan*, C-56/01, Συλλογή σελ. I-12403, σκ. 17, 16.05.2006, *Watts*, C-372/04, Συλλογή σελ. I-4325, σκ. 92, 147.

³⁸ ΔΕΚ 24.11.1982, *Επιτροπή/Ιρλανδία*, 249/81, Συλλογή σελ. 4005.

³⁹ ΔΕΚ 12.12.1974, *Walrave, Koch*, 36/74, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 563, σκ. 17-18.

⁴⁰ ΔΕΚ 28.4.1977, *Thieffry*, 71/76, Συλλογή ειδ. ελλ. έκδ. σελ. 229, σκ. 12, 18-19.

⁴¹ Βλ. για τις αθλητικές ενώσεις: ΔΕΚ 11.04.2000, *Delière*, C-51/96 και C-191/97, Συλλογή σελ. I-2549, 06.06.2000, *Angonese*, C-281/98, Συλλογή σελ. I-4139, 19.02.2002, *Wouters*,

ρυθμίζουν συλλογικά τη μισθωτή και τη μη μισθωτή εργασία, θεωρήθηκαν αποδέκτες των αντίστοιχων κανόνων που αναπτύσσουν, έτσι, *οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα*⁴². Το ίδιο και οι συνδικαλιστικές ενώσεις, όταν αναλαμβάνουν συλλογικές δράσεις⁴³.

17. Η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης αξιώνει και την ισότιμη πρόσβαση στα διάφορα επαγγέλματα των διακινούμενων προσώπων. Τα εμπόδια που όρθωναν οι εθνικές ρυθμίσεις και οι επαγγελματικοί σύλλογοι, επιφυλάσσοντας την άσκηση ορισμένων επαγγελμάτων αποκλειστικά στους υπηκόους τους, έπρεπε να καταργηθούν: τα επαγγελματικά προσόντα, που ενσωματώνονται, συνήθως σε διπλώματα και τίτλους *εκπαίδευσης*, αποτελούν τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία για την πρόσβαση και την άσκηση διαφόρων επαγγελμάτων.
18. Η αμοιβαία αναγνώριση καθιερώθηκε το 1979 από το Δικαστήριο⁴⁴ ως αρχή του ενωσιακού δικαίου, και διέπει το σύνολο των οικονομικών ελευθεριών⁴⁵. Η υιοθέτηση των σχετικών κανόνων παραγωγού δικαίου με στόχο την *αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων* προβλεπόταν από τις ιδρυτικές συνθήκες, να γίνει με βάση την ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση του άρθρου 57 ΣΕΟΚ⁴⁶. Η διάταξη οργανώνει ένα *μηχανισμό*, σύμφωνα με τον οποίο η *θετική ενοποίηση* προάγεται μέσω της έκδοσης οδηγιών α) *αμοιβαίας αναγνώρισης των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων* και β) *συντονισμού των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων* για την ανάληψη μη μισθωτών δραστηριοτήτων.
19. Στο πλαίσιο της θετικής ενοποίησης, και λόγω του όγκου των εθνικών ρυθμίσεων που χρειάζονταν λεπτομερή θεματική εναρμόνιση, η αμοιβαία αναγνώριση χρησιμοποιήθηκε ως προσφορότερο *εργαλείο*, επειδή κρίθηκε ότι εξασφαλίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών *χωρίς να είναι αναγκαία η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών*. Με εξαίρεση το *κοινό συμφέρον*, κυριαρχούν οι *κανόνες του κράτους μέλους καταγωγής*. Έτσι αποφεύγεται η θέσπιση λεπτομερών κανόνων για την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, ενώ, ταυτόχρονα, επιτυγχάνεται η *ισοδυναμία των εθνικών*

C-309/99, Συλλογή σελ. I-1577. Ειδικά για το ποδόσφαιρο, βλ. ΔΕΚ 14.07.1976, *Donà, Mantero*, 13/76, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 509, αλλά κυρίως 15.12.1995, *Bosman*, C-415/93, Συλλογή σελ. I-4921.

⁴² Βλ. παρακάτω υπό Ιββ.

⁴³ ΔΕΚ 11.12.2007, *Viking Line*, C-438/05, Συλλογή σελ. I-11767.

⁴⁴ ΔΕΚ 18.01.1979, *Van Wesemael*, 110/78, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 29 (*παροχή υπηρεσιών*), 20.02.1979, *Rewe-Zentral* (γνωστή ως *Cassis de Dijon*), 120/78, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 321 (*κυκλοφορία εμπορευμάτων*), 15.10.1987, *Heylens*, 222/86, Συλλογή σελ. 4097 και 07.05.1991, *Βλασσοπούλου*, C-340/89, Συλλογή σελ. I-2357 (*κυκλοφορία των προσώπων*).

⁴⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής, που υιοθετεί την αμοιβαία αναγνώριση ως «κοινοτική στρατηγική στο πλαίσιο της παρακολούθησης σχεδίου δράσης για την εσωτερική αγορά», COM/99/299 τελικό, Ψήφισμα του Συμβουλίου της 28.10.1999, «για την αμοιβαία αναγνώριση», ΕΕ C 141, 19.05.2000, και ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής «διευκόλυνση της πρόσβασης προϊόντων στην αγορά άλλου κράτους μέλους: η πρακτική εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνώρισης», ΕΕ C 265, 04.11.2003, σελ. 2.

⁴⁶ Σημερινό άρθρο 53 ΣΛΕΕ, όπως τροποποιήθηκε διαδοχικά, αναριθμήθηκε ως 47 ΣΕΚ, και γενικεύει τη *συνήθη νομοθετική διαδικασία* ως κανόνα λήψης απόφασης, απαλείφοντας την έστω και κατ' εξαίρεση ομοφωνία, που προβλεπόταν από το άρθρο 47 παρ. 2 ΣΕΚ.

ρυθμίσεων, που εκφράζεται ως απόρροια τους και του *καθήκοντος συνεργασίας* που τους επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 4 παραγρ. 3 ΣΛΕΕ.

20. Έτσι, τα μεν *διπλώματα ως αποδεικτικά στοιχεία* θα αποτελούσαν αντικείμενο αμοιβαίας αναγνώρισης⁴⁷, στη βάση της οικοδόμησης της *αμοιβαίας εμπιστοσύνης* των κρατών μελών μεταξύ τους, που, όμως, συνεπαγόταν *συνεργασία* στο επίπεδο της *ακαδημαϊκής* αναγνώρισης. Από την άλλη πλευρά, προκειμένου να αμβλυνθούν οι αντιστάσεις που όρθωναν οι αυστηροί κανόνες των επαγγελματικών συλλόγων στα Κράτη Μέλη, επιχειρήθηκε η διαδικασία του *συντονισμού* των εθνικών ρυθμίσεων.
21. Η παρέμβαση του νομοθέτη σε πεδία *μη αμιγώς οικονομικά* και παρακρατημένης -ως τότε- εθνικής αρμοδιότητας, όπως η *διάρκεια* της εκπαίδευσης και το *περιεχόμενο* των σπουδών, καταγράφεται ως *έμμεση* μεν, αλλά σημαντικής σημασίας. Άλλωστε, τομέας της *παιδείας*, και ειδικότερα της πανεπιστημιακής, μολονότι δεν συνδεόταν με την οικονομική ενοποίηση, ακριβώς λόγω της σχέσης των σπουδών με τα επαγγελματικά προσόντα, οφείλει τη σχεδόν ολοσχερή κατάληψή του στη νομολογιακή επεξεργασία του άρθρου 128 ΣΕΟΚ (σημερινό 165 ΣΛΕΕ)⁴⁸.
22. Η αρχική ρύθμιση με βάση τις τομεακές-κατά επάγγελμα οδηγίες, λόγω του *αποσπασματικού* χαρακτήρα της, δημιούργησε προβλήματα *ανισότητας* για τα υπόλοιπα επαγγέλματα, που δεν καλύπτονταν από αντίστοιχες ρυθμίσεις. Η συνέχεια, όμως, και η εξέλιξη της διαρρύθμισης του συστήματος αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων στην Ένωση, με βάση, τόσο την οριζόντια νομοθετική τους ρύθμιση, που έγινε με τις οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ⁴⁹, για ένα γενικό σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης αναφορικά με τα επαγγελματικά προσόντα των *νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελματών*, όπως ισχύει τροποποιημένο σήμερα, μετά την έκδοση της οδηγίας 2005/36/ΕΚ⁵⁰, όσο και τη συμβολή της νομολογίας του Δικαστηρίου⁵¹, αποτυπώνουν τη βαθμιαία απορρόφηση από την αγορά και των τομέων που δεν είναι αμιγώς οικονομικοί.

⁴⁷ Με βάση το άρθρο 57 ΣΕΟΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 235 ΣΕΟΚ (σημερινό 352 ΣΛΕΕ), εκδόθηκε μια σειρά οδηγιών για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η επιπρόσθετη προσφυγή στη γενική διάταξη του άρθρου 235 ΣΕΟΚ συνηγορεί υπέρ του επιχειρήματος ότι η δραστηριοποίηση του ενωσιακού νομοθέτη συνεπαγόταν και *παρέκταση* της ρυθμιστικής του αρμοδιότητας.

⁴⁸ Μολονότι οι φοιτητές δεν μπορούσαν να υπαχθούν, ούτε *εκ πλαγίου*, στο υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης διακίνησης μισθωτών και ελεύθερων επαγγελματιών, εκτός αν αποτελούσαν μέλη της οικογένειάς τους, και μάλιστα εξαρτώμενα οικονομικά από αυτούς, αλλά ούτε και ως αποδέκτες υπηρεσιών, η νομολογία του Δικαστηρίου εντόπισε τον απαραίτητο *σύνδεσμο* των διακινούμενων φοιτητών με την αγορά *απευθείας στο πρωτογενές δίκαιο*, παρά το γεγονός ότι ο τομέας αυτός ήταν, ακόμη, *υπό διαμόρφωση*: ΔΕΚ 13.02.1985, *Gravier*, 293/83, Συλλογή σελ. 593, σκ. 21-22, ΔΕΚ 02.02.1988, *Blaziot*, 24/86, Συλλογή σελ. 379, 13.11.2003, *Neri*, C-153/02, Συλλογή σελ. I-3572, αλλά και ΔΕΚ 23.10.2008, *Επιτροπή Ελλάδα (κολλέγια)*, C-274/05, Συλλογή σελ. I-7969.

⁴⁹ ΕΕ L 019/89, 24.01.1989, σελ. 16 και ΕΕ L 209/92, 24.07.92, σελ. 25.

⁵⁰ ΕΕ L 255, 30.09.2005, σελ. 22.

⁵¹ Βλ. για τα επαγγελματικά προσόντα των ξεναγών: ΔΕΚ 26.02.1991, *Επιτροπή/Ιταλία*, C-180/89, Συλλογή σελ. I-709, *Επιτροπή/Γαλλία*, C-154/89, Συλλογή σελ. I-659, *Επιτροπή/Ελλάδα*, C-198/89, Συλλογή σελ. I-727.

Ιβ. Η εμπέδωση των δικαιωμάτων του πολίτη της αγοράς

23. Η σταδιακή διεύρυνση του κύκλου των δικαιούχων της ελεύθερης κυκλοφορίας στο πλαίσιο της αγοράς έχει καταλήξει στον περιορισμό της δυνατότητας του κράτους μέλους υποδοχής να επιφυλάσσει ιδιαίτερη μεταχείριση στους υπηκόους του προσφέροντάς τους ότι απέμεινε από το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας. Η παράλληλη συσταλτική ερμηνεία των *εξαιρέσεων*⁵², που προβλέπονται από το ενωσιακό δίκαιο για λόγους γενικού συμφέροντος (δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια, δημόσια υγεία) σε βάρος των οικονομικών ελευθεριών, έχει περιστείλει ακόμη περισσότερο τις δυνατότητές τους. Στο ίδιο πλαίσιο λειτουργεί και η *εποπτεία* που ασκείται από την Ένωση, ακόμη και στις *παρακρατημένες εθνικές αρμοδιότητες*, σε εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας. Παράλληλα, με την αναγνώριση της *υπεροχής* και του *αμέσου αποτελέσματος*, οργανώθηκε η δυνατότητα επίκλησης στα εθνικά δικαστήρια των διατάξεων των συνθηκών από τους ιδιώτες, ενισχύθηκε δε με την αρχή της *σύμφωνης* με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, καθώς και τη θεμελίωση *αστικής ευθύνης* του κράτους μέλους, όταν η αντίθετη προς το ενωσιακό δίκαιο συμπεριφορά του αποδεικνύεται ότι προκάλεσε ζημία στον ιδιώτη.

Ιβα. Συσταλτική ερμηνεία των εξαιρέσεων που προβάλλουν τα κράτη μέλη

24. Οι *εξαιρέσεις*, που προβλέπονται από τις συνθήκες σε βάρος των οικονομικών ελευθεριών υπέρ των κρατών μελών, οριοθετήθηκαν τόσο από τον ενωσιακό νομοθέτη, όσο και από το Δικαστήριο. Οι λόγοι που μπορούν να προβληθούν από τα κράτη μέλη προκειμένου αυτά να νομιμοποιήσουν εθνικά μέτρα που παρεμποδίζουν την ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, διατυπώνονται με *αόριστες νομικές έννοιες*, που είναι μεν γνωστές στα εθνικά δίκαια, διαφέρουν όμως, ως προς το περιεχόμενο, ανάλογα με τις αντιλήψεις που επικρατούν στην κάθε χώρα. Η αναφορά τους στις ιδρυτικές συνθήκες δημιούργησε αρχικά την εντύπωση ότι *παραπέμπουν* στο εθνικό δίκαιο. Η πάγια θέση όμως του Δικαστηρίου ως προς τη φύση τους είναι κατηγορηματική: αρνείται συστηματικά να τις θεωρήσει ως επιφυλάξεις εθνικής κυριαρχίας⁵³, που συνεπάγονται την *παρακράτηση αρμοδιότητας* εκ μέρους τους⁵⁴.
25. Ο ενωσιακός νομοθέτης, από την πλευρά του, μέσα από τα *μέτρα εναρμόνισης*, που είχε προβλέψει η συνθήκη ΕΟΚ⁵⁵, ανέλαβε να εξομαλύνει τα εμπόδια, που έθεταν οι εθνικές νομοθεσίες για την προστασία εθνικών συμφερόντων με τις παραπάνω έννοιες. Τα κράτη μέλη έπρεπε, για τη διευκόλυνση της διακίνησης των προσώπων, να αποδεχτούν συγκεκριμένα *κριτήρια πλήρωσης* του

⁵² Άρθρα 48 παραγρ. 3, 56, 66 ΣΕΟΚ, (σημερινά 45.3, 52, 62 ΣΛΕΕ).

⁵³ ΔΕΚ 11.11.1981, *Casati*, 203/80, Συλλογή σελ. 2595, σκ. 22, 14.12.1995, *Banchero*, C-387/93, Συλλογή σελ. 4663, σκ. 58.

⁵⁴ V.MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, L'Harmattan, Paris, 2003.

⁵⁵ Μεταξύ των μέτρων αυτών ήταν η Οδηγία 64/221/ΣΕΟΚ, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, ΕΕ L 56 25.02.1964, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 5, τόμος 1, σελ.16. Η οδηγία αυτή απορροφήθηκε από την οδηγία 2004/38/ΕΚ.

περιεχομένου τους, και ειδικά της δημόσιας τάξης, περιορίζοντας τη ρυθμιστική τους εξουσία σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς.

26. Το Δικαστήριο αρνήθηκε συστηματικά τη διασταλτική ερμηνεία της δημόσιας τάξης στον τομέα της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, προκειμένου αυτή να συμπεριλάβει τα συμφέροντα των καταναλωτών⁵⁶ ή του περιβάλλοντος⁵⁷. Ούτε συμφέροντα οικονομικής φύσης⁵⁸ μπορούν να αποτελέσουν στοιχείο του περιεχομένου της⁵⁹. Στον τομέα της κυκλοφορίας των προσώπων, και στο πλαίσιο της αυτόνομης ερμηνείας, έχει υιοθετήσει ενιαία κριτήρια για την ερμηνεία της παραπάνω έννοιας: στην απόφαση *Van Duyn*⁶⁰ τονίστηκε ότι «στο πλαίσιο της Κοινότητας και ιδίως όταν χρησιμοποιείται ως δικαιολογία για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, πρέπει να ερμηνεύεται στενά, κατά τρόπο ώστε η έκτασή της να μη μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των Οργάνων της Κοινότητας». Αναγνώρισε, όμως, ένα περιθώριο εκτίμησης με βάση τη διαπίστωση ότι οι «ειδικές συνθήκες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την προσφυγή στην έννοια της δημοσίας τάξεως μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική περίοδο· γι' αυτό πρέπει σχετικά να αναγνωριστεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώριο εκτιμήσεως, μέσα στα όρια που θέτει η Συνθήκη».
27. Το πεδίο διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίστηκε υπέρ των κρατών μελών περιορίστηκε, με την απόφαση στην υπόθεση *Bouchereau*⁶¹, αναφορικά με προηγούμενες ποινικές καταδίκες: το Δικαστήριο επισήμανε ότι «τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν, ενώ δεν δύνανται καθαυτές να αιτιολογήσουν τη λήψη παρόμοιων μέτρων... παρά μόνο κατά το μέτρο που από τις περιστάσεις που προκάλεσαν την καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή κατά της δημοσίας τάξεως»⁶². Τόνισε, μάλιστα, ότι «η προσφυγή από εθνική αρχή στην έννοια της δημόσιας τάξης, κατά το μέτρο που μπορεί να δικαιολογήσει ορισμένους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των υποκείμενων στο κοινοτικό δίκαιο προσώπων, προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, την ύπαρξη, εκτός της διαταράξεως της κοινωνικής τάξης που συνεπάγεται κάθε παράβαση νόμου, πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας»⁶³.

⁵⁶ ΔΕΚ 17.06.1981, *Επιτροπή/Ιρλανδία*, 113/80, Συλλογή σελ. 1625, σκ. 7, 8.

⁵⁷ ΔΕΚ 20.09.1998, *Επιτροπή/Δανία*, C-302/86, Συλλογή σελ. I-4607.

⁵⁸ ΔΕΚ 19.12.1961, *Επιτροπή/Ιταλία*, 7/61, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 637, ΔΕΚ 11.06.1985, *Επιτροπή/Ιρλανδία*, 288/82, Συλλογή σελ. 1761, ΔΕΚ 28.04.1998, *Decker*, C-120/95, Συλλογή σελ. 1831.

⁵⁹ ΔΕΚ 23.11.1978, *Thompson*, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 681, σκ. 34, βλ. όμως ΔΕΚ 10.07.1984, *Campus Oil*, 72/83, Συλλογή σελ. 2727, για την προστασία της δημόσιας ασφάλειας.

⁶⁰ ΔΕΚ 04.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 537, σκ. 18.

⁶¹ ΔΕΚ 27.10.1977, *Bouchereau*, 30/77, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 617.

⁶² *Ibid.* σκ. 10, 28.

⁶³ *Ibid.* σκ. 35. Βλ. και ΔΕΚ 28.10.1975, *Rutili*, 36/75, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 367: η γεωγραφικά περιορισμένη άδεια παραμονής που χορήγησε η Γαλλία σε ιταλό υπήκοο λόγω της πολιτικής και συνδικαλιστικής δράσης κατά το Μάιο του 68, δεν θεωρήθηκε δικαιολογημένη από την προστασία της δημόσιας τάξης. Ούτε η άρνηση της βελγικής αρχής να χορηγήσει άδεια

28. Το Δικαστήριο, βέβαια, στο πλαίσιο της αναζήτησης της ισορροπίας εθνικών συμφερόντων και επιδιώξεων του οικονομικού προτύπου, κατέφυγε στη νομολογιακή λύση της ανάδειξης και άλλων λόγων απόκλισης από τους κανόνες απεμπλοκής σε συνδυασμό με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης⁶⁴. Η αναφορά και απαρίθμηση γενικών συμφερόντων, που μπορούν να προβληθούν από τα κράτη μέλη για να δικαιολογήσουν αποκλίσεις από τις οικονομικές ελευθερίες, υπό τις προϋποθέσεις που διαγράφει η απόφαση *Cassis de Dijon*⁶⁵, έδειξε ότι η τότε κοινοτική νομική τάξη μπορούσε να ανέχεται περιορισμούς των θεμελιωδών οικονομικών στόχων της από εθνικές ρυθμίσεις, που επιδιώκουν την προστασία και άλλων θεμιτών επιδιώξεων, στο μέτρο που αυτές δεν θέτουν σε κίνδυνο την οικονομική ολοκλήρωση και υπακούουν στην αρχή της αναλογικότητας⁶⁶. Η ρητή μεταστροφή⁶⁷ της νομολογίας, το 1993 με την απόφαση *Keck*⁶⁸, εξαίρεσε από το πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος του άρθρου 34 ΣΛΕΕ (παλαιού 28 ΕΚ) τις μορφές πώλησης των εμπορευμάτων, απηχεί τη γενικότερη στάση της ενωσιακής νομικής τάξης απέναντι σε ρυθμίσεις των κρατών μελών που αποσκοπούν στη διαφύλαξη κοινωνικών, πολιτικών, θρησκευτικών συμφερόντων⁶⁹.
29. Παράλληλα, η έννοια «δημόσια διοίκηση» του άρθρου 45 παραγρ. 4 ΣΛΕΕ, που δεν εισάγει εξαίρεση, αλλά θέτει την απασχόληση προσώπων σε αυτήν εκτός του πεδίου εφαρμογής της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, ερμηνεύτηκε επίσης συστατικά: έτσι, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο που αυτή προσλαμβάνει στα Κράτη Μέλη, το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της αυτόνομης ερμηνείας, την εκλαμβάνει ως ενωσιακή, με το σκεπτικό ότι «ο καθορισμός της... [με] αναδρομή σε διατάξεις της εσωτερικής έννομης τάξης... θα είχε ως αποτέλεσμα να θιγούν η ενότητα και η αποτελεσματικότητα αυτού του [ενωσιακού] δικαίου και δεν μπορεί, συνεπώς, να γίνει δεκτή»⁷⁰. Εξειδικεύοντας το περιεχόμενό της, τονίζει ότι αυτή «αφορά τις θέσεις απασχολήσεως οι οποίες συνεπάγονται άμεση ή έμμεση

διαμονής σε γαλλίδες υπηκόους, επειδή εργάζονταν ως σερβιτόρες σε ύπτιο από απόψεως ηθών μαρ: ΔΕΚ 18.5.1982, *Adoui* και *Cornuaille*, 115/116/81, Συλλογή σελ. 1665.

⁶⁴ Όπ. παρ.

⁶⁵ ΔΕΚ της 20.02.1979, *Rewe-Zentral*, 120/78, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 649.

⁶⁶ Βλ. ενδεικτικά: ΔΕΚ 13.03.2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Συλλογή σελ. I-2099, 20.09.1988, *Επιτροπή/Δανία*, 302/86, Συλλογή σελ. 4607 (προστασία της υγείας), 10.01.2006, *De Groot*, C-147/04, Συλλογή σελ. I-245, 08.07.2004, *Επιτροπή/Γαλλία*, C-166/03, Συλλογή σελ. I-6535, 24.10.2002, *Linhart*, C-99/01, Συλλογή σελ. I-9375, 07.03.1990, *GB-INNO-BM*, C-362/88, Συλλογή σελ. I-667 (προστασία των καταναλωτών), 04.07.1981, *Oebel*, 155/80, Συλλογή σελ. 1993 (προστασία των συνθηκών εργασίας), 11.07.1985, *Cinetheque*, 60 και 61/84, Συλλογή σελ. 2605 (προώθηση της κινηματογραφικής παραγωγής), 26.06.1997, *Familiapress*, C-368/95, Συλλογή σελ. I-3689 (διατήρηση της πολυφωνίας του τύπου), 23.11.1989, *Torfaen Borough Council*, C-145/89, Συλλογή σελ. 3851, σκ. 14-15 (τήρηση της αργίας της Κυριακής), 12.06.2003, *Schmidberger*, C-112/00, Συλλογή σελ. I-5659 (προστασία των ατομικών ελευθεριών), 10.02.2009, *Επιτροπή/Ιταλία*, C-110/05, Συλλογή σελ. I-519 (οδική ασφάλεια).

⁶⁷ Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Οι μεταστροφές της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Αθήνα 1998, σελ. 49 επ.

⁶⁸ ΔΕΚ 24.11.1993, *Keck* και *Mithouard*, C-267/91 και C-268/91, Συλλογή σελ. I-6097, σκ. 16.

⁶⁹ L. W. GORMLEY, *Silver Threads Among the Gold . . . 50 Years of the Free Movement of Goods*, FORDHAM INT'L L.J. 2008, σελ. 1637 επ.

⁷⁰ ΔΕΚ 17.12.1980, *Επιτροπή/Βέλγιο*, 149/79, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 537, σκ. 18-19.

συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών και συνεπώς προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το κράτος καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και καθηκόντων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγενείας»⁷¹.

30. Η συσταλτική ερμηνεία της έννοιας «δημόσια διοίκηση» είχε ως συνέπεια την αποδυνάμωση της διάκρισης, μεταξύ των σχέσεων εργασίας που διέπονται από το δημόσιο και αυτών που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο, στην οποία, συνήθως, προβαίνουν τα εθνικά δίκαια: «ειδάλλως θα περιοριζόταν η έκταση εφαρμογής μιας θεμελιώδους νομικής έννοιας του κοινοτικού δικαίου με τη χρησιμοποίηση νομικών εννοιών της εθνικής νομοθεσίας»⁷². Με το παραπάνω σκεπτικό, οι καθηγητές όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης⁷³, ανεξάρτητα από τη σχέση εργασίας τους με το εκπαιδευτικό ίδρυμα, στο οποίο απασχολούνται, εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της ελεύθερης κυκλοφορίας των μισθωτών.

Ιββ. Η διεκδίκηση των δικαιωμάτων του πολίτη της αγοράς

31. Η σημαντικότερη, όμως, συμβολή στη δραστηριοποίηση του πολίτη της αγοράς στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας θεμελιώνεται στις αρχές της *υπεροχής* και της *αμεσότητας* του ενωσιακού δικαίου, που απορρέουν από την αρχή της *αυτονομίας* της ενωσιακής νομικής τάξης, όπως αυτή εκφράστηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου⁷⁴: είναι αυτές που τον ενεργοποιούν να διεκδικεί *απευθείας* την ελευθερία κυκλοφορίας στην αγορά και την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης. Με βάση αυτές τις αρχές, που επίσης καθιερώθηκαν νομολογιακά⁷⁵, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις που τον καθιστούν *τιμητή* της συμπεριφοράς του κράτους μέλους, όταν η τελευταία παραβιάζει την ενωσιακή νομιμότητα.
32. Το *άμεσο αποτέλεσμα*, ως δεύτερη διάσταση⁷⁶ της αρχής της αμεσότητας του ενωσιακού κανόνα εκφράζεται στην ικανότητά του να παράγει δικαιώματα, τα οποία οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται *απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων*, που, με τη σειρά τους, *οφείλουν να διασφαλίζουν*⁷⁷. Έτσι, οι

⁷¹ ΔΕΚ 30.09.2003, *Anker*, C-47/02, Συλλογή σελ. I-447, σκ. 58.

⁷² ΔΕΚ 12.12.1974, *Sotgiù*, 152/73, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. 1975, σελ. 87, σκ. 5.

⁷³ ΔΕΚ 30.05.1989 *Allué* και *Coonan*, 33/88, Συλλογή σελ. 1591, 27.11.1991, *Bleis*, C-4/91, Συλλογή σελ. I-5627, 02.07.1996, *Επιτροπή/Ελλάδα*, C-290/94, Συλλογή σελ. I-3285. βλ. όμως ΔΕΚ 28.11.1989, *Groener*, C-379/87, Συλλογή σελ. I-3967.

⁷⁴ Απόφαση *Van Gend en Loos*, όπ. παρ.

⁷⁵ ΔΕΚ 15.07.1964, *Costa/ENEL*, 6/64, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 1191, αλλά και 09.03.1978, *Simmmenthal*, 106/77, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 241. Αντίθετα με τη συνταγματική συνθήκη, που περιείχε ρητή διάταξη για την υπεροχή, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας δεν περιέχει αντίστοιχη. Η αρχή αναγνωρίζεται, όμως, ρητά στη Δήλωση 17, που προσαρτήθηκε σε αυτήν.

⁷⁶ Η πρώτη αφορά την άμεση ισχύ του ενωσιακού κανόνα, δηλαδή την ικανότητά του να παράγει αποτέλεσμα στις εθνικές έννομες τάξεις χωρίς να χρειάζονται πρόσθετα εθνικά μέτρα (*αδιαμεσολάβητο εισδοχής και μετατροπής*). Έτσι, ένας κανονισμός έχει άμεση ισχύ (άρθρο 288 ΣΛΕΕ) και το περιεχόμενό του γίνεται *απευθείας εσωτερικό δίκαιο* σε όλα τα Κράτη μέλη. Αλλά και οι οδηγίες έχουν άμεση ισχύ, παρά την πρόβλεψη λήψης εθνικών μέτρων εφαρμογής, επειδή αυτά δεν αποτελούν προϋπόθεση για την εισδοχή τους, έχουν μόνο εκτελεστικό χαρακτήρα.

⁷⁷ ΔΕΚ 19.06.1990, *Factortame*, C-213/89, Συλλογή σελ. I-2471.

διατάξεις των *συνθηκών* για την άρση των περιορισμών στις οικονομικές ελευθερίες κρίθηκε ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα, επειδή είναι *σαφείς, ακριβείς, και ανεπιφύλακτες*, δεν υπόκεινται δηλαδή σε καμία αίρεση ή προθεσμία και δεν απαιτούν, για την εφαρμογή τους, τη λήψη εθνικών μέτρων που ανάγονται στη *διακριτική ευχέρεια* του Κράτους μέλους⁷⁸. Στο ίδιο πλαίσιο, κρίθηκε ότι το άρθρο 119 ΕΟΚ (σημερινό 157 ΣΛΕΕ), που καθιερώνει την αρχή της *ισότητας των αμοιβών μεταξύ ανδρών και γυναικών* για όμοια εργασία, έχει άμεσο αποτέλεσμα⁷⁹.

33. Το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του *παραγώγου* δικαίου εξαρτάται από τις ίδιες προϋποθέσεις. Με αφορμή, όμως την ιδιαιτερότητα των οδηγιών⁸⁰, που *στερούνται* -καταρχήν τουλάχιστο- άμεσου αποτελέσματος, επειδή, από τη φύση τους, απαιτούν τη λήψη εθνικών μέτρων προσαρμογής για να αναπτύξουν τα αποτελέσματά τους στην εσωτερική νομική τάξη, το Δικαστήριο, με βάση τη *νομική δεσμευτικότητα* και την *πρακτική αποτελεσματικότητά* τους, έκρινε, ότι μια διάταξη οδηγίας *ενδέχεται*, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις (ακρίβεια, απουσία επιφύλαξης, απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες), να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα. Έτσι, αν το κράτος μέλος δεν μεταφέρει την οδηγία εμπρόθεσμα, ο ιδιώτης μπορεί, *μετά τη λήξη της προθεσμίας*, να την επικαλεστεί και ο εθνικός δικαστής οφείλει να την εφαρμόσει. Η επίκληση της οδηγίας σε μια τέτοια περίπτωση οδηγεί στη *μη εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που αντίκεινται* σε αυτήν και την *ενεργοποίηση των δικαιωμάτων που απονέμει στον ιδιώτη* στη θέση των εθνικών διατάξεων (*επικλητό υποκατάστασης*).
34. Αλλά και στην περίπτωση που οι διατάξεις μιας οδηγίας δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα, επειδή αυτή δεν έχει μεταφερθεί –ή έχει μεταφερθεί πλημμελώς- στην εσωτερική νομική τάξη, οπότε υπάρχει αδυναμία επίκλησης μιας διάταξης της στις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει *εφεύρει υποκατάστατα*, έτσι ώστε ο ιδιώτης να μην μένει εντελώς απροστάτευτος: έχει αναγνωρίσει *εναλλακτικές δυνατότητες* μέσω των οποίων ο τελευταίος έχει τη δυνατότητα να ενεργοποιήσει, έστω και έμμεσα, το ενωσιακό δίκαιο: μπορεί, αφενός, να επικαλεστεί την οδηγία ενώπιον του εθνικού δικαστή ζητώντας του να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο *«υπό το φως»*⁸¹ της οδηγίας, να προβεί δηλαδή σε *σύμφωνη προς αυτήν ερμηνεία*⁸², αρχή που έχει εξελιχτεί σε υποχρέωση όλων των

⁷⁸ ΔΕΚ 21.06.1974, *Reyners*, 2/74, Συλλογή ελλ. ειδ. έκδ. σελ. 317, σκ. 24-25, 04.12.1974, *Van Duyn*, όπ. παρ. σκ. 6.

⁷⁹ ΔΕΚ 08.04.1976, *Defrenne/SABENA*, 43/75, 43/75, σελ. 175.

⁸⁰ Άρθρο 288 ΣΛΕΕ. Για το ζήτημα των οδηγιών βλ. ενδεικτικά, μεταξύ άλλων τη μελέτη της S. PRECHAL, *Directives in European Community Law*, Oxford EC Law Library 2005.

⁸¹ ΔΕΚ 10.04.1984, *Von Colson και Kamann*, 14/83, Συλλογή σελ. 1891.

⁸² ΔΕΚ 14.07.1994, *Faccini Dori*, C-91/92, Συλλογή σελ. I-3325, 16.12.1993, *Wagner Miret*, C-334/92, Συλλογή σελ. I-6911, 13.07.2000, *Centrosteeel*, C-456/98, Συλλογή σελ. I-6007, 05.10.2004, *Pfeiffer*, C-397/01-C-403/01, Συλλογή σελ. I-8835, 04.07.2006, *Αδενέλερ κ.ά.*, C-212/04, Συλλογή σελ. I-6057, 23.04.2009, *Αγγελιδάκη κ.ά.*, C-378/07-380/07, Συλλογή σελ. I-3071, 19.01.2010 *Kücükdıveceı*, C-555/07, Συλλογή σελ. I-365, 16.06.2005, *Pupino*, C-105/03, Συλλογή σελ. I-5285.

εθνικών οργάνων και απορρέει από το καθήκον συνεργασίας που βαρύνει τα κράτη μέλη⁸³.

35. Αλλά ακόμη και αν η *σύμφωνη ερμηνεία* αποδεικνύεται αδύνατη ή ανεπαρκής, ο ιδιώτης έχει τη δυνατότητα να απαιτήσει από το κράτος την *αποκατάσταση της ζημίας* που έχει υποστεί λόγω της παράνομης συμπεριφοράς του μέσω της ενεργοποίησης του μηχανισμού της *αστικής ευθύνης*, προκειμένου να επωφεληθεί στο *έπακρο* των δικαιωμάτων που του απονέμει η οδηγία. Η αδυναμία μιας τέτοιας ικανοποίησης θα οδηγούσε σε *αδιέξοδο*⁸⁴, κάτι που αναιρεί, κατά το Δικαστήριο, την αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης: στην απόφαση *Francovich*⁸⁵, κρίθηκε ότι το κράτος μέλος *υποχρεούται να αποκαθιστά τη ζημία* που υφίστανται οι ιδιώτες από την αδυναμία ενεργοποίησης των δικαιωμάτων τους εξαιτίας της δικής του συμπεριφοράς: η αρχή αυτή δηλώθηκε ως *εγγενής* στο *ίδιο το σύστημα της Συνθήκης* και ως αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της *πλήρους αποτελεσματικότητας* των ενωσιακών κανόνων⁸⁶.
36. Με τον τρόπο αυτό, *διαβρώνεται η δικονομική αυτονομία* του κράτους μέλους, αφού επιβάλλεται -και μάλιστα- νομολογιακά ένα *ένδικο βοήθημα*, που λειτουργεί μεν *εντός* της εσωτερικής νομικής τάξης, προσδιορίζεται, όμως, από κριτήρια που επιβάλλει το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο: οι μεν ουσιαστικές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του κράτους καθορίζονται από αυτό⁸⁷, ενώ οι εθνικές νομικές τάξεις *υποχρεώνονται* να ορίσουν τα αρμόδια δικαστήρια, καθώς και τους δικονομικούς κανόνες που το διέπουν, προκειμένου να εξασφαλίσουν την ικανοποίηση των δικαιωμάτων που αυτό απονέμει στους ιδιώτες, έστω και υπό τη μορφή της αποκατάστασης.
37. Η ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις της *νομοθετικής εξουσίας* θεμελιώθηκε νομολογιακά υπό προϋποθέσεις ανάλογες προς εκείνες που διέπουν την εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης: για τις περιπτώσεις όπου ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια ρύθμισης καταστάσεων σε κανονιστικό επίπεδο, η νομολογία θέτει ως προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους την *πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση* των ορίων της εξουσίας αυτής⁸⁸. Επιπρόσθετα, ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου μπορεί να προκύπτει και από πράξεις ή παραλείψεις της

⁸³ Άρθρο 4.3 ΣΕΕ.

⁸⁴ ΔΕΚ 05.03.1996, *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame*, C-46/93 και C-48/93, Συλλογή σελ. I-1029, 10.07.1997, *Bonifaci κ.ά.*, C-94/95 και C-95/95, Συλλογή σελ. I-3669, 10.07.1997, *Maso*, C-373/95, Συλλογή σελ. I-4081.

⁸⁵ ΔΕΚ 19.11.1991, *Francovich*, C-6/90 και C-9/90, Συλλογή σελ. I-5357.

⁸⁶ Απόφαση *Francovich*, 23.05.1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Συλλογή σελ. I-2553, 08.10.1996, *Dillenkofer κ.λπ.*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Συλλογή σελ. I-4845, 01.06.1999, *Konle*, C-302/97, Συλλογή σελ. I-3099, 04.07.2000, *Haim*, C-424/97, Συλλογή σελ. I-5123.

⁸⁷ Ζημία κατάφωρη, απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, αιτιώδης συνάφεια.

⁸⁸ Αποφάσεις *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame*, όπ. παρ.

δικαστικής εξουσίας, αφού το κράτος μέλος νοείται, στο πλαίσιο της ενωσιακής νομικής τάξης, ως ενιαίο σύνολο⁸⁹.

II. Ο πολίτης της Ένωσης

IIα. Ρήξη του νομικού συνδέσμου με την αγορά υπό προϋποθέσεις

38. Η συνθήκη του Μάαστριχτ καθιέρωσε, όπως είδαμε πιο πάνω, την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, αναγνωρίζοντας επίσημα τον πολίτη ως *υποκείμενο* του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Και, μολονότι ο σχετικός όρος δεν ταυτίζεται με αυτόν που παραδοσιακά περιέχουν τα εθνικά συντάγματα για το νομικό δεσμό που συνδέει τον πολίτη με το κράτος, αυτός υπάγεται στην ενωσιακή νομική τάξη με *παράγωγο* τρόπο, αφού η ιθαγένεια της Ένωσης *προϋποθέτει* την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους⁹⁰. Πρόκειται για *ειδική νομική σχέση*, που δεν φτάνει, παρόλα αυτά, στο σημείο σχηματισμού και πολιτικής βούλησης⁹¹.
39. Το Δικαστήριο, βέβαια, φρόντισε έγκαιρα να συνδέσει την ιθαγένεια της Ένωσης με την αρχή της ίσης μεταχείρισης: μολονότι αυτή θα εφαρμοζόταν *υπό τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις* που προβλέπονταν από τις συνθήκες και το παράγωγο δίκαιο, με την απόφασή του στην υπόθεση *Martinez Sala*⁹², σχετικά με τη χορήγηση επιδόματος ανατροφής σε ανήλικο παιδί ισπανίδας υπηκόου της οποίας η άδεια διαμονής είχε λήξει στη Γερμανία, έκρινε ότι το σχετικό άρθρο της συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο «οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη»⁹³, έχει την έννοια ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, ισχύει *σε όλο το φάσμα* του ενωσιακού δικαίου. Με την απόφαση αυτή κατοχυρώθηκε η *αποδέσμευση* των φυσικών προσώπων από τον οικονομικό σύνδεσμο που έπρεπε να έχουν με την αγορά προκειμένου να επωφεληθούν των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ελεύθερη κυκλοφορία.
40. Σε μεταγενέστερη απόφαση στην υπόθεση *Grzelczyk*,⁹⁴ διευκρίνισε ότι η διάταξη της συνθήκης για την ίση μεταχείριση «πρέπει να αναγνωσθεί σε συνδυασμό με τις σχετικές με την ιθαγένεια της Ενώσεως διατάξεις της Συνθήκης, ώστε να εξακριβωθεί ο τομέας εφαρμογής του. Συγκεκριμένα, η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την

⁸⁹ ΔΕΚ 30.09.2004, *Köbler*, C-224/01, Συλλογή σελ. I-10239, 13.06.2006, *Traghetti*, C-173/03, Συλλογή σελ. I-5177.

⁹⁰ Το κράτος μέλος είναι καταρχήν ελεύθερο να ορίζει τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειάς του: ΔΕΚ 02.07.1992, *Micheletti*, C-369/90, Συλλογή σελ. I-4239, σκ. 10, C-179/98, 11.11.1999, *Mesbah*, Συλλογή σελ. I-7955, σκ. 29, 19.10.2004, *Zhu και Chen*, C-200/02, Συλλογή σελ. I-9925, 02.03.2010, *Rottmann*, C-135/08, Συλλογή σελ. I-1449, σκ.39.

⁹¹ Βλ. την εμπειριστατωμένη ανάλυση του Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο Αθήνα 2007, σελ. 68.

⁹² ΔΕΚ 12.05.1998, *Martinez Sala*, C-85/96, Συλλογή σελ. I-2691.

⁹³ Άρθρο 20.2 ΣΛΕΕ.

⁹⁴ ΔΕΚ 20.09.2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Συλλογή I-6193.

επιφύλαξη των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων»⁹⁵. Έτσι, κρίθηκε ότι η άρνηση χορήγησης του επιδόματος κατώτατου ορίου διαβίωσης σε γάλλο σπουδαστή στο Βέλγιο, από μόνο το γεγονός ότι δεν έχει την ιθαγένεια της χώρας που, όμως, το χορηγεί στους υπηκόους της, αποτελεί διάκριση λόγω ιθαγένειας, με την έννοια του ενωσιακού δικαίου.

41. Η ρητή αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος υπέρ του παλαιού άρθρου 18.1 ΕΚ (σημερινό 21.1 ΣΛΕΕ), ως σαφούς και ακριβούς διάταξης, που παρέχει «στους ιδιώτες δικαιώματα που αυτοί μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διαφυλάττουν», έγινε το 2002, με την απόφαση στην υπόθεση *Baumbast*⁹⁶ σχετικά με την άρνηση των αρχών να ανανεώσουν την κάρτα πενταετούς διαμονής γερμανού υπηκόου, που διέμενε στο Ηνωμένο Βασίλειο με την οικογένειά του, χωρίς να ασκεί εκεί επαγγελματική δραστηριότητα, με το επιχείρημα ότι δεν ήταν εργαζόμενος στη χώρα αυτή: το δικαίωμα διαμονής είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Έτσι, και οι ανενεργοί πολίτες, αφού «στηρίζουν το δικαίωμά τους κυκλοφορίας και διαμονής ευθέως στη Συνθήκη και πλέον αυτό δεν εξαρτάται πλήρως από τον νομοθέτη του παραγώγου δικαίου», τίθενται «σε κοινό παρονομαστή»⁹⁷ με τους οικονομικά ενεργούς⁹⁸.
42. Η έκδοση της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης το 2004⁹⁹, κωδικοποίησε την παραπάνω νομολογία θεμελιώνοντας τη γενική εφαρμογή του δικαιώματος της κυκλοφορίας και της διαμονής, τόσο ως προς τα πρόσωπα που δραστηριοποιούνται οικονομικά (άρθρο 7.1, εδαφ. α), όσο και ως προς τους οικονομικά αδρανείς (άρθρο 7.1 εδαφ. β), αλλά και τους υπηκόους τρίτων χωρών (άρθρο 4), υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται σε αυτήν. Η δημιουργία του χώρου ασφάλειας και δικαιοσύνης¹⁰⁰ με τις διαφοροποιήσεις που τον διακρίνουν, σηματοδοτεί και τη *διαφοροποίηση* που συντελείται και στο πρόσωπο των πολιτών της Ένωσης: αυτοί υπάγονται στην πολλαπλότητα των

⁹⁵ Σκ. 30-31 της παραπάνω απόφασης. Βλ. ενδεικτικά τα σχόλια των Y. GAUTIER, Europe 2001, 316 σελ. 5, F. DAVID, La citoyenneté de l'Union, statut fondamental des ressortissants des États membres, RTDE 2003 σελ. 561-578.

⁹⁶ ΔΕΚ 17.09.2002, *Baumbast*, C-413/99, Συλλογή σελ. I-7091, σκ. 86.

⁹⁷ Βλ. σημ. 105 των προτάσεων του Γ. Εισαγγελέα *GEELHOED* της 05.07.2001 στην παραπάνω υπόθεση.

⁹⁸ Βλ. χαρακτηριστικά τα σχόλια: L. AZOULAI, RAE 2001-02, σελ. 1092-1101, M. DOUGAN/E. SPAVENTA, Educating Rudy and the (non-) English patient: a double-bill on residency rights under Article 18 EC, ELRev. 2003, σελ. 699-712, αλλά κυρίως τους: CH. TIMMERMANS, Martínez Sala and Baumbast revisited, J. SHAW, A View of the Citizenship Classics: Martínez Sala and Subsequent Cases on Citizenship of the Union, A. J. MENÉNDEZ, European Citizenship after Martínez Sala and Baumbast: Has European Law Become More Human but Less Social?, C. CLOSA MONTERO, Martínez Sala and Baumbast: an institutionalist analysis, στο M. POIARES PESSOA/M. LOUIS/L. AZOULAI, The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty, Oxford, Hart Publishing 2010, σελ. 345-355, 356-362, 363-393 και 394-401, αντίστοιχα.

⁹⁹ Οδηγία 2004/38/ΣΕΚ 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 (τροποποίηση του κανονισμού 1612/68/ ΣΕΟΚ, κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΣΕΟΚ, 68/360/ΣΕΟΚ, 72/194/ΣΕΟΚ, 73/148/ΣΕΟΚ, 75/34/ΣΕΟΚ, 75/35/ΣΕΟΚ, 90/364/ΣΕΟΚ, 90/365/ΣΕΟΚ και 93/96/ΣΕΟΚ), όπ. παρ.

¹⁰⁰ Άρθρα 3.2 ΣΕΕ, 67 επ. ΣΛΕΕ.

- νομικών τάξεων εθνικής, μεταεθνικής και διεθνούς, ανάλογα με τη δραστηριότητα ή τη συμπεριφορά τους.
43. Βέβαια, η απασχόληση στη *δημόσια διοίκηση*, οι περιπτώσεις των υπηκόων *τρίτων χωρών*, των ευρωπαϊών πολιτών που στερούνται επαρκών *πόρων διαβίωσης*, καθώς και οι καταστάσεις *αμιγώς εσωτερικού χαρακτήρα*, εξακολουθούν, με διαφοροποιήσεις, να παραμένουν *εκτός του πεδίου εφαρμογής* των διατάξεων του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.
44. Έτσι, η απασχόληση στη *δημόσια διοίκηση*, με τη συσταλτική έννοια που της είχε, ήδη από τη δεκαετία του '70, αποδοθεί νομολογιακά¹⁰¹, συνεχίζει να είναι εκτός του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Αυτή η πάγια θέση, σε συνδυασμό με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 4 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση «σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, *ιδίως* δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας», φαίνεται να θεμελιώνει *αποκλειστική* αρμοδιότητα του τελευταίου στο συγκεκριμένο τομέα, *περιορίζοντας*, έτσι, συνολικά το πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής δράσης.
45. Ο σεβασμός της *ισότητας των Κρατών Μελών* και της *εθνικής ταυτότητας*, που διακηρύσσονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 4 ΣΕΕ, διαμορφώνει ένα *οριζόντιο κριτήριο* για την εξέταση της νομιμότητας της τελευταίας, που επιβεβαιώνεται αναφορικά με τον τομέα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ). Εκεί τονίζεται η *παρακράτηση* εκ μέρους των κρατών μελών της ευθύνης για τη διατήρηση της *τάξης και της ασφάλειας*¹⁰². Στο συγκεκριμένο τομέα, το Δικαστήριο ρητά αποστειρείται της αρμοδιότητας «να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου ενός κράτους μέλους, και να αποφαινεται για την άσκηση των ευθυνών που φέρουν τα Κράτη Μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας»¹⁰³. Ο *έμμεσος*, όμως, έλεγχος εκ μέρους του Δικαστηρίου της *αποτελεσματικότητας της δράσης* των εθνικών *αστυνομικών* αρχών, στον τομέα της *ασφαλούς* διακίνησης των εμπορευμάτων, έχει οδηγήσει στη *στοιχειοθέτηση ευθύνης* των Κρατών Μελών για παράβαση των σχετικών κανόνων της συνθήκης¹⁰⁴.
46. Ο τομέας της οργάνωσης των *ενόπλων δυνάμεων*, και ειδικά τα μέτρα που θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο για την προάσπισή της, ανήκουν, καταρχήν, στην εθνική αρμοδιότητα. Η αρχή, όμως, της *ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών*, έχει, κατά πάγια νομολογία, *γενικό περιεχόμενο* και η οδηγία

¹⁰¹ Βλ. πιο πάνω υπό Ιαα.

¹⁰² Άρθρο 72 ΣΛΕΕ: «Ο παρών τίτλος δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα Κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας».

¹⁰³ Άρθρο 276 ΣΛΕΕ. Η έννοια της δημόσιας ασφάλειας καλύπτει τόσο την *εσωτερική* ασφάλεια ενός Κράτους μέλους, όσο και την *εξωτερική*: ΔΕΚ 04.10.1991, *Richardt*, C-367/89, Συλλογή σελ. I-4621, σκ. 22, 01.10.1995, *Leifer*, C-83/94, Συλλογή σελ. I-3231, σκ. 26, και ΔΕΚ 26.10.1999, *Sirdar*, C-273/97, Συλλογή σελ. I-7403, σκ. 17.

¹⁰⁴ ΔΕΚ 09.12.1997, *Επιτροπή/Γαλλία (πόλεμος της φράουλας)*, C-265/95, Συλλογή σελ. I-6959.

76/207/ΕΟΚ¹⁰⁵, έχει εφαρμογή και στις εργασιακές σχέσεις του δημόσιου τομέα¹⁰⁶. Αναγνωρίζει, όμως, υπέρ των Κρατών Μελών την «ευχέρεια να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής της εκείνες τις επαγγελματικές δραστηριότητες, για τις οποίες το φύλο συνιστά παράγοντα αποφασιστικής σημασίας, λόγω της φύσης ή των συνθηκών άσκησής τους»¹⁰⁷, με την έννοια ότι επιτρέπει εξαιρέσεις στον καθορισμό των προϋποθέσεων και όρων πρόσβασης των γυναικών σε ορισμένες θέσεις. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει, ότι το φύλο μπορεί να αποτελεί παράγοντα αποφασιστικής σημασίας για θέσεις εργασίας, όπως φυλάκων και προϊσταμένων φύλαξης των φυλακών¹⁰⁸, για ορισμένες δραστηριότητες της αστυνομίας σε περίπτωση σοβαρών ταραχών¹⁰⁹, καθώς και για την υπηρεσία σε ορισμένες ειδικές μάχιμες μονάδες¹¹⁰. Με βάση, όμως, άρθρο 9, παράγραφος 2, της παραπάνω οδηγίας, επιβάλλεται στα Κράτη Μέλη η υποχρέωση περιοδικής εξέτασης της οποιας παρέκκλισης με βάση την κοινωνική εξέλιξη¹¹¹. Έτσι, η άρνηση πρόσληψης γυναικών στην υπηρεσία της Bundeswehr, με βάση τις διατάξεις του γερμανικού δικαίου για πλήρη αποκλεισμό τους από στρατιωτικές θέσεις που συνεπάγονται τη χρήση όπλων, «δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο παρεκκλίσεως που δικαιολογείται από την ειδική φύση των εν λόγω επαγγελματικών δραστηριοτήτων ή από τις ειδικές συνθήκες της ασκήσεώς τους. Οι παρεκκλίσεις όμως που προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι δυνατόν να αφορούν μόνον ειδικές δραστηριότητες»¹¹². Το γεγονός ότι το προσωπικό που υπηρετεί στις ένοπλες δυνάμεις μπορεί να κληθεί να χρησιμοποιήσει όπλα δεν μπορεί να δικαιολογήσει από μόνο του τον αποκλεισμό των γυναικών από την πρόσβαση σε στρατιωτικές θέσεις, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη εξαίρεση έχει σκοπό «να διασφαλίσει, αφενός, την προστασία της βιολογικής καταστάσεως της γυναίκας και, αφετέρου, τις ειδικές σχέσεις μεταξύ της γυναίκας και του τέκνου της. Επομένως, δεν παρέχει τη δυνατότητα αποκλεισμού των γυναικών από μια θέση για τον λόγο ότι θα πρέπει να προστατευθούν περισσότερο από τους άνδρες από κινδύνους που διαφέρουν από τις ειδικές ανάγκες προστασίας της γυναίκας, όπως οι ανάγκες που μνημονεύονται ρητώς»¹¹³.

47. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, γενικά αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, εκτός αν είναι μέλη της οικογένειας του πολίτη που

¹⁰⁵ Περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας, ΕΕ L 39, 14.02.1976, ελλ. ειδ. έκδ. Κεφάλαιο 5, τόμος 2, σελ. 70, όπως διαδοχικά τροποποιήθηκε και απορροφήθηκε από την οδηγία 2006/54/ΕΚ, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιατύπωση), ΕΕ L 204, 26.07.2006, σελ. 23.

¹⁰⁶ ΔΕΚ 21.05.1985, Επιτροπή/Γερμανία, 248/83, Συλλογή σελ. 1459, σκ. 16, 02.10.1997, Gerster, C-1/95, Συλλογή σελ. I-5253, σκ. 18, καθώς και απόφαση Sirdar, όπ.παρ. σκ. 18.

¹⁰⁷ Απόφαση Sirdar, όπ. παρ. σκ. 15.

¹⁰⁸ ΔΕΚ 30.06.1988, Επιτροπή/Γαλλία, 318/86, Συλλογή σελ. 3559, σκ. 11-18 (θέσεις *surveillants* και *surveillants chefs*).

¹⁰⁹ ΔΕΚ 15.05.1986, Johnston, 222/84, Συλλογή σελ. 1651, σκ. 36, 37.

¹¹⁰ Απόφαση Sirdar, όπ. παρ. σκ. 29-31.

¹¹¹ Αποφάσεις Johnston, όπ. παρ. σκ. 37 και Sirdar, όπ. παρ. σκ. 25.

¹¹² ΔΕΚ 11.01.2000, Kreil, C-285/98, Συλλογή σελ. I-69, σκ. 26.

¹¹³ Ibid. σκ. 30.

- δραστηριοποιείται οικονομικά¹¹⁴, αν έχουν μόνιμη διαμονή σε κράτος μέλος της Ένωσης, ή, αν, τέλος, απολαύουν δικαιωμάτων βάσει διεθνών συνθηκών. Έτσι,
48. Οι πολίτες της Ένωσης που δεν διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους διαβίωσης στη χώρα υποδοχής, δικαιούνται να κυκλοφορούν ελεύθερα μόνο για *τρεις μήνες*¹¹⁵, διαφορετικά θα πρέπει να αποδείξουν, είτε ότι έγιναν οικονομικά ενεργοί, με την έννοια ότι συνδέθηκαν με κάποια δραστηριότητα εντός της αγοράς, είτε ότι συνδέθηκαν οικογενειακά με κάποιο/α οικονομικά ενεργό/η. Η οικονομική επιβάρυνση για τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, την οποία προβάλλουν συνεχώς τα Κράτη Μέλη, έχει οδηγήσει στον περιορισμό του δικαιώματος κυκλοφορίας των οικονομικά αδυνάτων και την περιχαράκωσή του από συγκεκριμένες προϋποθέσεις υπό τις οποίες αυτό θα ασκείται.
49. Η θεσμοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η σύνδεσή της με το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής δεν επέκτεινε, το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου ούτε στις *αμιγώς εσωτερικές* καταστάσεις, αν αυτές δεν συνδέονται έστω και *έμμεσα* με αυτό. Η προσωπική κατάσταση, καθώς και η οικογενειακή εξακολουθούν να παραμένουν στην εθνική αρμοδιότητα ως *παρακρατημένα* θεματικά πεδία, συνδεδεμένα άρρηκτα με τις αντιλήψεις που επικρατούν σε κάθε χώρα. Οι δυσμενείς διακρίσεις που ενδεχόμενα υφίστανται οι υπήκοοι κράτους μέλους απέναντι στο δίκαιο αυτό «*εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του, οπότε πρέπει να επιλύονται στο πλαίσιο του εσωτερικού νομικού συστήματος του ως άνω κράτους*»¹¹⁶. Όμως, τα ερμηνευτικά ζητήματα, που αναφέρονται είναι αρκετά και συχνά σύνθετα, παρά το γεγονός ότι, τόσο τα καταστατικά κείμενα των συνθηκών, όπως ισχύουν σήμερα μετά την αναθεώρηση Λισαβόνας, όσο και τα κείμενα του παραγώγου δικαίου, έχουν συμπεριλάβει ρητά τη γενικευμένη απαγόρευση διακρίσεων. Τα ζητήματα αυτά δημιουργούνται, κυρίως, από το *σύστημα της κατανομής* των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών: Η ενωσιακή νομική τάξη σέβεται την αντίληψη κάθε χώρας όσον αφορά τον γάμο, την αγαμία, τη χηρεία και τις λοιπές πτυχές της οικογενειακής κατάστασης, με αποτέλεσμα η εθνική αρμοδιότητα στον τομέα αυτόν να παραμένει *καταρχήν άθικτη*. Αλλά η διαχωριστική γραμμή μεταξύ της αρμοδιότητας των κρατών μελών στα παραπάνω ζητήματα και της εφαρμογής των κανόνων του δικαίου της Ένωσης είναι λεπτή: μολονότι η *έκταση* της *υπολειμματικής* εθνικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας καθορίζεται με βάση τον κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο «*κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη*»¹¹⁷, οι εσωτερικής φύσης εξουσίες των κρατών μελών πρέπει να ασκούνται χωρίς να θίγουν την ενωσιακή νομική τάξη, με την έννοια ότι «*τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν το κοινοτικό*

¹¹⁴ Άρθρο 13 της οδηγίας 2004/38/EK, όπ. παρ.

¹¹⁵ Άρθρο 8 της οδηγίας 2004/38/EK, όπ. παρ.

¹¹⁶ ΔΕΚ 05.06.1997, *Uecker* και *Jacquet*, C-64/96 και C-65/96, Συλλογή σελ. I-3171, σκ. 23.

¹¹⁷ Άρθρο 4 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

δίκαιο, μεταξύ άλλων, τις διατάξεις περί της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων»¹¹⁸.

50. Η εθνική αυτή δράση, μολοντί θα μπορούσε να εκληφθεί ως ανεξάρτητη από την ενωσιακή, στην πραγματικότητα δεν είναι: είναι χαρακτηριστικές οι περιπτώσεις δυσμενών διακρίσεων που αφορούν γενικά το φύλο¹¹⁹: είναι γεγονός ότι η αρχή της ισότητας εξελίχθηκε με τον χρόνο *υπερβαίνοντας* τα όρια της μισθολογικής ισότητας μεταξύ των εργαζομένων των δύο φύλων και επεκτάθηκε σε άλλους τομείς και θέματα¹²⁰. Ενισχύθηκε διαδοχικά και αποτελεί «γενικό πλαίσιο» για την εξάλειψη των μη δικαιολογημένων διαφορών και την προώθηση *αληθινής και αποτελεσματικής* ισότητας¹²¹.
51. Στην περίπτωση απόρριψης της αίτησης μεταβολής του επωνύμου ανήλικων παιδιών¹²² ισπανού και βελγίδας κατοίκων Βελγίου προκειμένου αυτά να αποκτήσουν και το όνομα της μητέρας κατά την ισπανική παράδοση, αφού είχαν και διπλή ιθαγένεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι *υπάρχει σύνδεσμος* με το ενωσιακό δίκαιο, παρά το γεγονός ότι τα παιδιά γεννήθηκαν στο Βέλγιο και ουδέποτε κατοίκησαν εκτός της χώρας αυτής. Αυτό το στοιχείο συνδέεται στενά με την εκ μέρους του ισπανού πατέρα, από τον οποίο εξαρτώνται τα ανήλικα παιδιά, άσκηση του δικαιώματός του στην ελεύθερη κυκλοφορία. Συνεπώς, δεν μπορεί η νομοθεσία ενός κράτους μέλους να περιορίζει τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους, επιβάλλοντας πρόσθετη προϋπόθεση για την

¹¹⁸ ΔΕΚ της 07.01.2004, *K.B.*, C-117/01, Συλλογή σελ. I-568 (*άρνηση αναγνώρισης δικαιώματος ορισμού ως δικαιούχου σύνταξης χηρείας σε πρόσωπο που γεννήθηκε ως γυναίκα και καταχωρίστηκε έτσι στα ληξιαρχικά μητρώα, αλλά μετά από ιατρική επέμβαση αλλαγής φύλου, έγινε άνδρας, χωρίς, όμως, τη δυνατότητα τροποποίησης της πράξης γέννησής του προκειμένου να επισημοποιήσει την αλλαγή*), 01.04.2008, *T. Maruko* (μη χορήγηση σύνταξης επιζώντος σε σύντροφο του ίδιου φύλου από σύστημα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης λόγω μη ύπαρξης γάμου), C-267/06, Συλλογή σελ. I-1757, σκ. 59, 10.05.2011, *J. Römer*, C-147/08, Συλλογή σελ. I-3591 (*άρνηση εφαρμογής της ευνοϊκής μεθόδου υπολογισμού επικουρικής σύνταξης γήρατος σε πρώην εργαζόμενο που συζεί με άτομο του ίδιου φύλου στο πλαίσιο καταχωρισμένης σχέσης συμβίωσης*).

¹¹⁹ C. CHACARTEGUI JAVEA, *Discriminación y orientación sexual del trabajador*, Lex Nova, Valladolid, 2001, σελ. 139 επ..

¹²⁰ Οδηγίες 2000/43/EK, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, ΕΕ L 180, 19.7.2000, σελ. 22, 2000/78/EK, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία, ΕΕ L 303, 02.12.2000 σελ. 16, 2012/29/ΕΕ, για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου, ΕΕ L 315, 14.11.2012 σελ. 57.

¹²¹ Βλ. τις προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα *R.-H. COLOMER*, στην υπόθεση *Maruko*, όπ. παρ. σημ. 83.

¹²² ΔΕΚ 02.10.2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Συλλογή σελ. I-11613, σκ. 26. Αλλά και την υπόθεση έλληνα ελεύθερου επαγγελματία στη Γερμανία, του οποίου το επώνυμο γράφηκε με λατινικούς χαρακτήρες στα μητρώα προσωπικής κατάστασης κατά τρόπο «εντελώς ασυνήθη και ακατάλληλο, σύμφωνο όμως, με το σύστημα μεταφοράς των χαρακτήρων του ελληνικού αλφαβήτου προς το λατινικό, ...[με αποτέλεσμα] η μετατροπή αυτή [να] ενέχει για τη δυνητική πελατεία του κίνδυνο συγχύσεως προσώπων»: ΔΕΚ 30.03.1993, *Κωνσταντίνιδης*, C-168/91, Συλλογή σελ. I-1191, σκ. 12, 15-17.

αναγνώρισή της¹²³. Οι πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου¹²⁴ επιβεβαιώνουν παρόμοιες περιπτώσεις, χωρίς, παρόλα αυτά να γενικεύεται η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης σε όλες τις καταστάσεις αυτού του τύπου.

Πβ. Δικαιώματα πολιτικής φύσης

52. Η συνθήκη της Λισαβόνας, που τροποποίησε τα καταστατικά κείμενα, διατηρεί τα πολιτικής φύσης δικαιώματα, που είχε εγκαθιδρύσει η συνθήκη του Μάαστριχτ, παράλληλα με το γενικό δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής για όλους τους πολίτες της Ένωσης. Η απαγόρευση των διακρίσεων εκτείνεται ρητά και σε άλλους εθνικούς φραγμούς, εκτός από την ιθαγένεια, όπως το φύλο, η φυλετική ή εθνική καταγωγή, η θρησκεία ή οι πεποιθήσεις, η αναπηρία, η ηλικία, ο γενετήσιος προσανατολισμός¹²⁵. Μάλιστα, από το άρθρο 10 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεων της, η Ένωση επιδιώκει να καταπολεμήσει» τις παραπάνω ανισότητες, καθιερώνεται *οριζόντιου* χαρακτήρα υποχρέωση της Ένωσης¹²⁶ για ενσωμάτωση της ίσης μεταχείρισης.
53. Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, από την πλευρά του, δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της, δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για αυτήν και δεν τροποποιεί την τάξη των αρμοδιοτήτων που καθιερώνουν οι συνθήκες¹²⁷.
54. Το δικαίωμα του *εκλέγειν και εκλέγεσθαι* στις δημοτικές εκλογές και τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹²⁸, το δικαίωμα *διπλωματικής και προξενικής προστασίας* στο έδαφος τρίτων χωρών¹²⁹, το δικαίωμα *αναφοράς* στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹³⁰ και *προσφυγής* στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή¹³¹, καθώς και το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών να απευθύνονται στα θεσμικά και στα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και να λαμβάνουν απάντηση στην ίδια γλώσσα¹³², συμπληρώθηκαν με την *πολιτική πρωτοβουλία* των ευρωπαίων πολιτών (ΠΕΠ)¹³³. Πρόκειται για τη δυνατότητα πού παρέχεται σε ένα εκατομμύριο πολιτών να καλούν την Επιτροπή να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις.

¹²³ Η βελγική νομοθεσία προέβλεπε ότι τα παιδιά μπορούν να φέρουν το επώνυμο του πατέρα τους, επειδή χορήγηση δεύτερου επωνύμου μπορεί, στο πλαίσιο της κοινωνικής ζωής στη συγκεκριμένη χώρα, να προκαλέσει αμφισβητήσεις για την καταγωγή του παιδιού.

¹²⁴ ΔΕΚ 08.03.2011, *Zambrano*, C-34/09, Συλλογή σελ. I-1177, 05.05.2011, *McCarthy*, C-434/09, Συλλογή σελ. I-3375, 15.11.2011, *Dereci*, C-256/11, Συλλογή σελ. I-11315, 08.05.2013, *Ymeraga*, C-87/12, 08.11.2012, *Iida*, C-40/11, 10.10.2013, *Alokpa*, C-86/12, αδημοσίευτες στη Συλλογή. Βλ. και την ενδιαφέρουσα επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται από τον D. MARTIN, *De Zambrano à Dereci: Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité*, *Revue de droit du travail* 2012, σελ. 339-346.

¹²⁵ Άρθρο 19 ΣΛΕΕ, βλ. πιο πάνω υπό Πα.

¹²⁶ Και των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

¹²⁷ Άρθρο 51.2 του Χάρτη.

¹²⁸ Άρθρα 21.2, 22 ΣΛΕΕ.

¹²⁹ Άρθρο 23 ΣΛΕΕ.

¹³⁰ Άρθρα 24 εδαφ. 2 και 227 ΣΛΕΕ.

¹³¹ Άρθρα 24 εδαφ. 3 και 228 ΣΛΕΕ.

¹³² Άρθρα 20.2, εδαφ. δ ΣΛΕΕ.

¹³³ Άρθρο 11.4 ΣΕΕ.

55. Πρόκειται για την *προσπάθεια* που ξεκίνησε με τη συνταγματική συνθήκη, προκειμένου να οριστούν τα *δημοκρατικά θεμέλια* της Ένωσης και να απαντηθεί το αίτημα για κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος. Οι διατάξεις των άρθρων 9 ΣΕΕ (αρχή της δημοκρατικής ισότητας), 10 ΣΕΕ (αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας), 11 ΣΕΕ (αρχή της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας), σε συνδυασμό με το δικαίωμα κάθε ευρωπαίου πολίτη «να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης», στοχεύουν στη δημιουργία ευνοϊκού κλίματος δημόσιου διαλόγου¹³⁴ και διαφάνειας.
56. Με βάση τα άρθρα 11.5 ΣΕΕ και 24.1 ΣΛΕΕ, εκδόθηκε ο κανονισμός¹³⁵ που ρυθμίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις της ΠΕΠ, όπως, για παράδειγμα, ο καθορισμός του ελάχιστου αριθμού κρατών μελών για την κατοχύρωση της αντιπροσωπευτικότητας της πρωτοβουλίας στην έκφραση του *κοινού* ευρωπαϊκού συμφέροντος, τα όρια ηλικίας και τα χρονικά περιθώρια¹³⁶. Παρά την έντονα διακηρυκτικού χαρακτήρα σημασία της, η ΠΕΠ δεν αλλάζει την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που αποτελεί τον κανόνα στα κράτη μέλη, αλλά εισάγει με τρόπο αποσπασματικό *στοιχεία συμμετοχικής* δημοκρατίας, που αντλεί από τις εθνικές νομικές τάξεις. Ούτε, όμως, κλονίζει το *προνόμιο* νομοθετικής πρωτοβουλίας που παραδοσιακά ανήκει στην Επιτροπή στο πλαίσιο της «κοινοτικής μεθόδου» ως του κατεξοχήν μέσου της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης¹³⁷. Η Επιτροπή δεν είναι νομικά υποχρεωμένη να αναλάβει δράση, αφού η ΠΕΠ μόνο θεματολόγιο προτείνει, είναι, όμως υποχρεωμένη *πολιτικά* να λάβει υπόψη τις προτάσεις και, σε περίπτωση που δεν κρίνει απαραίτητη τη νομοθετική πρόταση στο συγκεκριμένο θέμα, οφείλει να *αιτιολογήσει* τους λόγους της άρνησής της.

Συμπεράσματα

Το είδος του «πολίτη» που διαπλάσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει έντονα τα χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας: η «ελευθερία» που διεκδικεί, παρά το γενικό χαρακτήρα που της αποδίδεται, είναι κατεξοχήν οικονομική και δευτερευόντως πολιτική και σηματοδοτείται από το στοιχείο της *διασυνοριακής* μετακίνησης. Αυτό οφείλεται, τόσο στη *διάσταση* μεταξύ οικονομικού και πολιτικού χώρου, όσο και στην αποσπασματική αντίληψη της αρχής της δημοκρατίας που διέπει το σύνολο θεσμό. Η *απέκδυση* του κράτους μέλους από σημαντικές πτυχές της κυριαρχίας του, σε συνδυασμό με τη *διείσδυση* που συντελείται ακόμη και στις παρακρατημένες εθνικές αρμοδιότητες, ιδίως στο χώρο της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων, περιορίζουν την άσκηση

¹³⁴ Βλ. και τη σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2002) 704 τελικό.

¹³⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 211/2011, 16.02.2011, σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 65, 11.03.2011, σελ. 1.

¹³⁶ Για τα χαρακτηριστικά της ασφάλειας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εκδόθηκε ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 1179/2011 της Επιτροπής, 17.11.2011, για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 301, 18.11.2011, σελ. 3.

¹³⁷ Βλ. εκτενώς Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, 2006, *όπ. παρ.*

πολλών παραδοσιακά εθνικών πολιτικών, που ήταν συνυφασμένες με το κράτος πρόνοιας.

Η εθνική ρυθμιστική αρμοδιότητα υποβάλλεται συνεχώς στην εξέταση της συμφωνίας της με τις γενικότερες υποχρεώσεις που επιβάλλει η *ιδιότητα του κράτους μέλους* της Ένωσης και αποτυπώνεται αφενός στο σεβασμό του *κοινοτικού κεκτημένου*, αφετέρου στην αρχή της *καλόπιστης συνεργασίας*. Οι γενικές κατευθύνσεις οικονομικής πολιτικής και η τήρηση του καθεστώτος δημοσιονομικής πειθαρχίας, καθώς και ο σεβασμός της απρόσκοπτης άσκησης των οικονομικών ελευθεριών σε συνθήκες *ανόθευτου ανταγωνισμού* επιβάλλουν στην Ένωση και τα κράτη να ενεργούν με βάση ένα κοινό πρότυπο, αυτό της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς.