

ΕΘΝΙΚΟ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΣΧΟΛΗ Ν.Ο.Π.Ε. – ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ  
Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΝΟΜΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ  
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2015-2016

Μάθημα: Εμβάθυνση στο ουσιαστικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Υπεύθυνη Καθηγήτρια: Ρ. – Ε. Παπαδοπούλου

**«Περιορισμοί και εξαιρέσεις της ελευθερίας κυκλοφορίας  
συναρτώμενες προς την ευρωπαϊκή ιθαγένεια  
(διατάξεις της Συνθήκης και παράγωγο δίκαιο)»**

Επιμέλεια  
Ανάγνου Βασιλική – Ιωάννα

Αθήνα, Φεβρουάριος 2016

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>3</b>
<b>I. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ</b>	<b>5</b>
<b>II. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ</b>	<b>13</b>
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b>	<b>22</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>23</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>1</sup> εισήχθη με τη συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και πρόσθεσε μια νέα πολιτική διάσταση στην κατ' αρχήν οικονομική φύση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>2</sup>.

Ο θεσμός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προβλέπει σειρά δικαιωμάτων για τους υπηκόους των κρατών μελών, είναι όμως γεγονός ότι ο πυρήνας του είναι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας<sup>3</sup>. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) παρέχει πλέον με το άρθρο 21 (πρώην άρθρο 18 ΣΕΚ) το θεμελιώδες και ατομικό δικαίωμα σε κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών ακόμα και χωρίς να ασκεί κάποια οικονομική δραστηριότητα<sup>4</sup>.

Στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 21 ΣΛΕΕ προβλέπεται ότι η έκδοση παράγωγου δικαίου σε σχέση με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής γίνεται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία<sup>5</sup> και μόνο για τη διευκόλυνση της άσκησης του αναφερόμενου δικαιώματος. Ακολουθώντας την προβλεπόμενη νομοθετική διαδικασία εκδόθηκε η Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των

<sup>1</sup> «Δε συνιστά κατά κυριολεξία ιθαγένεια, εφόσον συνδέει τα πρόσωπα όχι με κάποιο κράτος, αλλά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δηλώνει, ωστόσο, έναν δεσμό μεταξύ των φυσικών προσώπων και της Ένωσης, από τον οποίο πηγάζουν απευθείας δικαιώματα υπέρ των ατόμων» κατά την ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2013, σελ. 284. Πρβλ. σχετικά και ΤΑΓΑΡΑ Χ., Η Ελεύθερη Κυκλοφορία Εμπορευμάτων, Προσώπων, Υπηρεσιών, Κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σάκκουλας, 2002, σελ. 32 κατά τον οποίο η χρήση του όρου ιθαγένεια στη Συνθήκη είναι «ψευδεπίγραφη».

<sup>2</sup> ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. σε ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β. (επιμ.), Συνθήκη ΣΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρον ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 229.

<sup>3</sup> ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ. 240 με περαιτέρω παραπομπή σε EVERSON M., The legacy of the market citizen σε SHAW/MORE, New Legal Dynamics of European Union, Oxford: Clarendon Press, 1995, σελ. 73.

<sup>4</sup> Πριν την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής προβλεπόταν καταρχήν μόνο για τους οικονομικά ενεργούς πολίτες. Κύριος στόχος με την εισαγωγή του θεσμού ιθαγένεια ήταν να μετατραπεί το περιορισμένο αυτό δικαίωμα σε οιονεί συνταγματικό, καθολικό και απόλυτο δικαίωμα, βλ. σχετικά ΓΙΑΝΝΟΥΛΗ Χ., Ο ευρωπαίος πολίτης – Διαστάσεις της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και εμβέλεια της Ευρώπης των πολιτών, ΤοΣ 1996, 347-376. Πρβλ. και ΑΡΕΣΤΗΣ Γ., Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΜΕΔ 2012, 233-239, σελ. 234επ. και KOCHENOV D./PLENDER R., EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text, ELRev 2012, 369 –396, όπου αναλύεται η σταδιακή εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ σε σχέση με την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

<sup>5</sup> Δηλαδή τη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294 ΣΛΕΕ (πρώην 251 ΣΕΚ) που συνίσταται στην έκδοση Κανονισμών, Οδηγιών και αποφάσεων από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής βλ. σχετικά ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2011, σελ. 239-243, ΠΛΙΑΚΟΣ Α., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ.247-248 και ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2013, σελ. 450.

πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών<sup>6</sup>.

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης τελεί σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ.1 ΣΛΕΕ «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους». Εφαρμογή εδώ βρίσκουν οι ιδιαίτερες προϋποθέσεις που τίθενται στο δικαίωμα του άρθρου 21 ΣΛΕΕ από την Οδηγία 2004/38 και συγκεκριμένα για την άσκηση του δικαιώματος διαμονής άνω των τριών μηνών<sup>7</sup> και οι περιορισμοί που τίθενται σ' αυτό από τις Συνθήκες και την εν λόγω Οδηγία. Η ανάλυση των προϋποθέσεων και των περιορισμών αυτών είναι ο σκοπός της παρούσας εργασίας. Σημειώνεται ότι η εφαρμογή όλων των περιορισμών και των προϋποθέσεων, που αναλύονται κατωτέρω, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο και πρέπει να γίνεται «τηρουμένων των ορίων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο και σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, και ιδίως την αρχή της αναλογικότητας», όπως δέχθηκε το ΔΕΚ με την απόφασή του στην υπόθεση *Baumbast*<sup>8</sup>. Αυτό σημαίνει ότι τα εθνικά μέτρα που θεσπίζονται συναφώς πρέπει να είναι κατάλληλα και αναγκαία για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός.

---

<sup>6</sup> ΕΕ L158/30-4-2004, σελ. 77. Η οδηγία αυτή κωδικοποίησε την προϋπάρχουσα σχετική νομοθεσία και νομολογία με σκοπό «να διορθωθεί η τμηματική και αποσπασματική προσέγγιση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και να διευκολυνθεί η άσκησή του» (Προοίμιο σημ. 4) Συγκεκριμένα τροποποιήθηκε ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και καταργήθηκαν οι οδηγίες 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ. Τα κράτη μέλη έπρεπε να μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο μέχρι τις 30-4-2006. Στην Ελλάδα η Οδηγία μεταφέρθηκε με το ΠΔ 106/2007 για την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους (ΦΕΚ 135/Α/21.6.2007).

<sup>7</sup> ΓΩΓΟΣ Κ. σε ΣΚΟΥΡΗΣ Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003, σελ. 340, ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ. 243

<sup>8</sup> ΔΕΚ, 17.9.2002, *Baumbast* και R. κατά Secretary of State for the Home Department, C-413/99, Συλλ. 2002, σελ. I-7091, σκ. 86 και 91 αντίστοιχα.

## **I. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ**

Η Οδηγία 2004/38 ρυθμίζει τους όρους άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ερμηνεύεται διασταλτικά, ενώ το δικαίωμα διαμονής τελεί υπό τις προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία.

Πιο συγκεκριμένα, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να μετακινείται ελεύθερα από το ένα κράτος μέλος στο άλλο εφόσον έχει στην κατοχή του ισχύον διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας, χωρίς να απαιτείται η συνδρομή καμίας άλλης προϋπόθεσης<sup>9</sup>. Στις περιπτώσεις που ο πολίτης δεν έχει τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα το κράτος μέλος υποδοχής παρέχει στο πρόσωπο αυτό κάθε εύλογη δυνατότητα για την απόκτηση ή την αποστολή των αναγκαίων εγγράφων εντός εύλογης προθεσμίας ή προκειμένου να αποδειχθεί με άλλα μέσα ότι καλύπτεται από το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής<sup>10</sup>. Καμία θεώρηση εισόδου ή εξόδου δε μπορεί να του επιβληθεί. Στα μέλη της οικογένειας, όμως, που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας και κυκλοφορούν μαζί με πολίτη της ΕΕ, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν θεώρηση εισόδου<sup>11</sup>. Όπως έγινε δεκτό μάλιστα από το Δικαστήριο στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας αυτά τα μέλη της οικογένειας δεν έχουν μόνο το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του κράτους μέλους, αλλά και το δικαίωμα λήψης θεώρησης εισόδου<sup>12</sup>. Αυτό τους διακρίνει από άλλους υπηκόους τρίτης χώρας που δεν έχουν ανάλογο δικαίωμα<sup>13</sup>.

Περαιτέρω, ο πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να διαμένει σε άλλο κράτος μέλος για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση

---

<sup>9</sup> Άρθρα 4 και 5 Οδηγίας 2004/38.

<sup>10</sup> Άρθρο 5 παρ. 4 Οδηγίας 2004/38, που κωδικοποιεί τη νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο στην υπόθεση Oulane έκρινε ότι σε περίπτωση μη επιδείξεως ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου, αν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να αποδείξει, κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση, την ιθαγένειά του με άλλα μέσα, το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να αμφισβητήσει το δικαίωμα διαμονής του με μόνη αιτιολογία ότι ο ενδιαφερόμενος δεν επέδειξε κάποιο από τα ανωτέρω έγγραφα (ΔΕΚ, 17.2.2005, Salah Oulane κατά Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, C-215/03, Συλλ. 2005, σελ. I-1215, σκ. 25). Βλ. σχετικά DOUGAN M., The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, ELRev. 2006, 613–641, σελ. 633-634.

<sup>11</sup> Άρθρο 5 παρ. 2 Οδηγίας 2004/38.

<sup>12</sup> ΔΕΚ, 31.1.2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-503/03, Συλλ. 2006, σελ. I-1097 (σκέψη 42).

<sup>13</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ - 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, COM(2009) 313 τελικό, σελ. 7.

πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου<sup>14</sup>. Το κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει από τον ενδιαφερόμενο να γνωστοποιήσει την παρουσία του στην επικράτειά του εντός εύλογης προθεσμίας. Η μη συμμόρφωση με την απαίτηση αυτή είναι δυνατόν να επισύρει κυρώσεις για τον ενδιαφερόμενο, οι οποίες θα είναι αναλογικές και δεν θα εισάγουν διακρίσεις<sup>15</sup>. Στα μέλη της οικογένειας που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους –μέλους μπορεί να επιβληθεί μόνο η υποχρέωση θεώρησης σύντομης διαμονής σύμφωνα με τον Κανονισμό 539/2001/ΕΚ<sup>16</sup>.

Αντίθετα, το δικαίωμα διαμονής του πολίτη στα υπόλοιπα κράτη μέλη για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών ισχύει υπό προϋποθέσεις. Όλοι οι πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι δεν ασκούν κάποια μισθωτή ή ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, έχουν το δικαίωμα διαμονής εφόσον διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος υποδοχής, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της χώρας υποδοχής<sup>17</sup>.

Η έννοια των «επαρκών πόρων» πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του στόχου της Οδηγίας, ο οποίος είναι η διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο μέτρο που οι δικαιούχοι του δικαιώματος διαμονής δεν καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής<sup>18</sup>. Μια πρώτη ένδειξη για την αξιολόγηση της ύπαρξης επαρκών πόρων δίνεται από την ίδια την Οδηγία, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες της Ένωσης διαθέτουν επαρκείς πόρους όταν το επίπεδο των πόρων τους είναι υψηλότερο από το όριο κάτω από το οποίο χορηγείται η παροχή στοιχειώδους διαβίωσης ή η κατώτατη σύνταξη κοινωνικής ασφάλισης στο κράτος μέλος υποδοχής<sup>19</sup>.

Η διάταξη της Οδηγίας 2004/38 δεν επιβάλλει την παραμικρή υποχρέωση ως προς την προέλευση των αναγκαίων επαρκών πόρων, ενώ σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου ο πολίτης της Ένωσης αρκεί να διαθέτει τους απαραίτητους πόρους έστω και αν εξασφαλίζονται από μέλος της οικογένειας του. Συγκεκριμένα, το

<sup>14</sup> Άρθρο 6 Οδηγίας 2004/38.

<sup>15</sup> Άρθρο 5 παρ. 5 Οδηγίας 2004/38.

<sup>16</sup> ΕΕ L81/21-3-2001, σελ. 1.

<sup>17</sup> Άρθρο 7 παρ. 1 στοιχ. β' Οδηγίας 2004/38.

<sup>18</sup> Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 4 και 10 της Οδηγίας 2004/38.

<sup>19</sup> Άρθρο 8 παρ. 4 εδ. β' Οδηγίας 2004/38.

Δικαστήριο στην υπόθεση Zhu και Chen έκρινε ότι η προϋπόθεση περί επάρκειας των πόρων δεν πρέπει να ερμηνεύεται με την έννοια ότι ενδιαφερόμενος πρέπει να διαθέτει προσωπικά τους πόρους αυτούς χωρίς να μπορεί να επικαλεσθεί τους πόρους μέλους της οικογένειας που τον συνοδεύει. Μια τέτοια ερμηνεία θα προσέθετε στην προϋπόθεση αυτή, όπως διατυπώνεται στην εν λόγω οδηγία, μια απαίτηση σχετική με την προέλευση των πόρων, η οποία θα αποτελούσε δυσανάλογη ανάμιξη στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής το οποίο εγγυάται η Συνθήκη, καθόσον δεν είναι απαραίτητη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην προστασία των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών<sup>20</sup>.

Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται, επίσης, να προσδιορίζουν το ύψος των πόρων που τα ίδια θεωρούν ως «επαρκείς», είτε άμεσα είτε έμμεσα, και σε κάθε περίπτωση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου<sup>21</sup>. Οι εθνικές αρχές μπορούν, όπου απαιτείται, να διενεργούν ελέγχους ως προς την ύπαρξη των πόρων, τη νομιμότητα, το ύψος και τη διαθεσιμότητά τους<sup>22</sup>, δεν πρέπει, όμως, να περιορίζεται ο τρόπος απόδειξης των επαρκών πόρων<sup>23</sup>.

Όσον αφορά την προϋπόθεση της ασφάλισης ασθενείας, οποιαδήποτε ασφαλιστική κάλυψη, ιδιωτική ή δημόσια, η οποία συνάπτεται στο κράτος μέλος υποδοχής ή αλλού, είναι δεκτή κατ' αρχήν, εφόσον παρέχει πλήρη κάλυψη και δεν επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής<sup>24</sup>.

Οι δύο ανωτέρω προϋποθέσεις επαρκών πόρων και ασφαλιστικής κάλυψης ασθενείας υπήρχαν και στις προϊσχύουσες οδηγίες σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μη οικονομικά ενεργών προσώπων, οι οποίες καταργήθηκαν από την Οδηγία 2004/38, και συγκριμένα την 90/364/ΕΟΚ<sup>25</sup> για τους πολίτες που δεν είχαν αυτό το δικαίωμα βάσει άλλων διατάξεων καθώς και στα μέλη της οικογένειας τους, την

---

<sup>20</sup> ΔΕΚ, 19.10.2004, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department, C-200/02, Συλλ. 2004, σελ. I-9925 σκ. 29-33. Όμοια και η ΔΕΚ, 23.3.2006, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-408/03, Συλλ. 2006, σελ. I-2647, σκ. 40-42.

<sup>21</sup> Άρθρο 8 παρ. 4 Οδηγίας 2004/38.

<sup>22</sup> Επιτροπή κατά Βελγίου, όπ. π. σημ. 20, σκ. 44.

<sup>23</sup> ΔΕΚ, 25.5.2000, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-424/98, σελ. I-4001, σκ. 37.

<sup>24</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, COM(2009) 313 τελικό, όπ.π. σημ. 13, σελ. 10.

<sup>25</sup> ΕΕ L180/13-7-1990, σελ. 26.

90/365/ΕΟΚ<sup>26</sup> για τους μισθωτούς και μη μισθωτούς που είχαν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα και την 93/96/ΕΟΚ<sup>27</sup> για τους σπουδαστές<sup>28</sup>.

Μετά την εισαγωγή του θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης στη Συνθήκη μέρος της θεωρίας υποστήριξε την άποψη ότι οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος, που έθεταν οι τρεις αυτές κοινοτικές Οδηγίες, δεν ήταν σύμφωνες με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο καθώς έθιγαν το αναγνωρισθέν δικαίωμα στον πυρήνα του<sup>29</sup>. Ωστόσο, το Δικαστήριο θεωρεί θεμιτές τις προϋποθέσεις αυτές<sup>30</sup>.

Στην υπόθεση Grzelczyk το Δικαστήριο δέχθηκε ευθέως ότι σε περίπτωση που ο πολίτης της Ένωσης δεν πληροί τις προϋποθέσεις των επαρκών πόρων και τις ασφαλιστικής κάλυψης, από τις οποίες εξαρτάται το δικαίωμα διαμονής του, τότε το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί «να λάβει, εντός των ορίων που επιβάλλει συναφώς το κοινοτικό δίκαιο, μέτρα είτε για να ανακαλέσει την άδεια διαμονής του υπηκόου αυτού είτε για να μην την ανανεώσει»<sup>31</sup>. Στη συνέχεια, με την απόφασή του στην υπόθεση Baumbast το Δικαστήριο αναγνώρισε μεν το άρθρο 21 ΣΛΕΕ ως αυτόνομη διάταξη με άμεσο αποτέλεσμα<sup>32</sup>, όμως δεν αποσύνδεσε την άσκηση του δικαιώματος

---

<sup>26</sup> ΕΕ L180/13-7-1990, σελ. 28.

<sup>27</sup> ΕΕ L317/18-12-1993, σελ. 59. Το άρθρο 1 της οδηγίας 93/96 προέβλεπε ότι οι δικαιούχοι της διαβεβαιώνουν την αρμόδια εθνική αρχή «ότι διαθέτουν πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας (...)». Για την εκτίμηση των πόρων των σπουδαστών ο κοινοτικός νομοθέτης απέφυγε τον όρο «επαρκείς» που χρησιμοποιούνταν, αντιθέτως, στο άρθρο 1, παράγραφος 1, των οδηγιών 90/364 και 90/365. Σύμφωνα με το Δικαστήριο η διαφορά αυτή μεταξύ της Οδηγίας 93/96 και των Οδηγιών 90/364 και 90/365, δικαιολογείται από το γεγονός ότι η διαμονή του σπουδαστή -αυτή καθαυτή- είναι προσωρινή, διότι περιορίζεται στη διάρκεια των σπουδών που παρακολουθεί. Επομένως, ο κίνδυνος να επιβαρύνει ο σπουδαστής την κοινωνική πρόνοια είναι μικρότερος απ' ό,τι για τους δικαιούχους των δύο άλλων οδηγιών. Βλ. ΔΕΚ, 25.5.2000, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-424/98, σελ. I-4001, σκ. 39, 40 και 45.

<sup>28</sup> Οι Οδηγίες αυτές μετά την θέσπιση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής για τους πολίτες της Ένωσης από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μετατράπηκαν από διατάξεις απονομής του σχετικού δικαιώματος σε μη οικονομικά ενεργά πρόσωπα σε διατάξεις περιοριστικές του σχετικού δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης, βλ. DOUGAN M., *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, ELRev. 2006, 613-641, σελ. 615.

<sup>29</sup> ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., Από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών, ΕΕΕυρΔ 2002, 227-272, σελ. 257.

<sup>30</sup> Βλ. σχετικώς DOUGAN M., *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, ELRev. 2006, 613-641, σελ. 615 και CURRIE S. σε DOUGAN M./CURRIE S., *50 Years of the European Treaties Looking Back and Thinking Forward*, Hart Publishing, 2009, σελ. 372-373.

<sup>31</sup> ΔΕΚ, 20.9.2001, Rudy Grzelczyk κατά Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, Συλλ. 2001, σελ. I-619331, σκ. 42.

<sup>32</sup> Για την έννοια του αμέσου αποτελέσματος των κανόνων δικαίου της Ε.Ε. βλ. μεταξύ άλλων ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Ρ.-Ε. σε ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β./ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ Μ./ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Ρ.-Ε./ΠΕΡΑΚΗΣ Μ., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*, Σάκκουλας, 2011, σελ. 39επ. και ΠΛΙΑΚΟΣ Α., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 301επ.



διαμονής των πολιτών της Ένωσης από τις προϋποθέσεις που τίθενται από το παράγωγο δίκαιο<sup>33</sup>.

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης δύναται, συνεπώς, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου να εξαρτηθεί από τα έννομα συμφέροντα των κρατών μελών, τα οποία δικαιούνται να αποτρέψουν τους μη οικονομικά ενεργούς πολίτες της Ένωσης να γίνουν «δυσανάλογο» βάρος για τα δημόσια οικονομικά τους. Στο πλαίσιο, ωστόσο, της προστασίας των δημόσιων οικονομικών τους, τα κράτη μέλη κατά την αξιολόγηση της πλήρωσης των εν λόγω προϋποθέσεων πρέπει να ενεργούν τηρουμένων των ορίων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας<sup>34</sup>.

Με βάση την αρχή της αναλογικότητας όσο ένας Ευρωπαίος πολίτης, που δεν καλύπτει μεν τις προϋποθέσεις της Οδηγίας, δεν αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, δεν πρέπει να στερηθεί το δικαίωμα ελεύθερης διαμονής και η τυχόν επιβολή τέτοιων μέτρων είναι αδικαιολόγητη ως δυσανάλογη. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου η Οδηγία δέχεται την ύπαρξη ορισμένου βαθμού οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των υπηκόων του κράτους μέλους υποδοχής και των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών, ιδίως αν οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει ο δικαιούχος του δικαιώματος διαμονής είναι προσωρινές<sup>35</sup>. Ως εκ τούτου, η προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν

<sup>33</sup> Baumbast, όπ. π. σημ. 8, σκ. 87-90.

<sup>34</sup> Baumbast, όπ. π. σημ. 8, σκ. 89-94. Πρβλ. και DOUGAN M., The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, ELRev. 2006, 613-641, σελ. 616 κατά τον οποίο το Δικαστήριο πρέπει να ερμηνεύει τις υποχρεώσεις των Κρατών μελών σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Ενωσιακού δικαίου προκειμένου να γεφυρώσει το χάσμα ανάμεσα σ' αυτό που λέει το παράγωγο δίκαιο και σ' αυτό που η Συνθήκη (όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο) πραγματικά απαιτεί και CRAIG P./DE BÚRCA G., EU Law - Texts, Cases and Materials, Oxford University Press, 2007, σελ. 853 όπου τονίζεται ότι απαιτείται μια αλλαγή στην ερμηνεία του παράγωγου δικαίου για να αποφευχθούν δυσανάλογες παρεμβάσεις στα δικαιώματα που κατοχυρώνει η Συνθήκη βάσει της ιθαγένειας.

<sup>35</sup> Grzeleczyk, όπ.π. σημ. 31, σκ 44. Αξίζει να έχουμε υπόψη -κατά τη στάθμιση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και των εθνικών κοινωνικών συστημάτων- ότι οικονομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών υποδοχής μπορούν να προκύψουν ως απόρροια του σεβασμού του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης, βλ. JACOBS F., Citizenship of the European Union—A Legal Analysis, ELJ 2007, 591-610, σελ. 596. Ωστόσο, το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας την δικαιολογημένη ανάγκη των κρατών μελών να διαφυλάττουν τα δημόσια οικονομικά τους συμφέροντα, στην υπόθεση Dano (ΔΕΕ, 11.11.2014, Elisabeta Dano και Florin Dano κατά Jobcenter Leipzig, C-333/13, αδημ. στη Συλλογή, σκ. 78) αποφάνθηκε ότι ένα κράτος μέλος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αρνείται τη χορήγηση κοινωνικών παροχών σε μη έχοντες οικονομική δραστηριότητα πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας με μοναδικό σκοπό να τύχουν της κοινωνικής αρωγής που χορηγεί άλλο κράτος μέλος, χωρίς να διαθέτουν εξ ιδίων επαρκείς πόρους, προκειμένου να τους αναγνωριστεί δικαίωμα διαμονής, βλ. σχετικώς ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Τ., Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και οι πραγματικές διαστάσεις της κινητικότητας των ευρωπαϊών πολιτών εντός ΕΕ, ΕΕΕυρΔ 2015, 129-137, σελ. 133.

συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου απέλασης<sup>36</sup>. Το κράτος μέλος υποδοχής θα πρέπει να εξετάζει εάν πρόκειται για περίπτωση προσωρινών δυσκολιών και να λαμβάνει υπόψη τη διάρκεια της παραμονής, την προσωπική κατάσταση και το ποσό της ενίσχυσης που χορηγήθηκε, προκειμένου να εκτιμά εάν ο δικαιούχος αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιάς του και να προβαίνει στην απέλασή του<sup>37</sup>.

Εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας το Δικαστήριο στις υποθέσεις Grzelczyk και Baumbast δέχθηκε ότι οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος ακόμα και όταν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις ύπαρξης επαρκών πόρων και ασφαλιστικής κάλυψης ασθένειας. Στην πρώτη υπόθεση ένας Γάλλος υπήκοος κρίθηκε ότι έχει το δικαίωμα διαμονής στο Βέλγιο προκειμένου να ολοκληρώσει τις σπουδές του, παρόλο που κατέφυγε στο κοινωνικό σύστημα του Κράτους μέλους υποδοχής για την λήψη επιδόματος κατώτατου ορίου διαβίωσης. Στην απόφασή του αυτή το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του κυρίως το γεγονός ότι η προσφυγή στο κοινωνικό σύστημα της χώρας υποδοχής έγινε στις αρχές του τέταρτου και τελευταίου έτους των σπουδών, ενώ τα τρία πρώτα χρόνια των σπουδών του ο R. Grzelczyk κάλυπτε μόνος του τα έξοδά του και της οικογένειάς του και δεν είχε αποτελέσει βάρος για το κράτος μέλος υποδοχής και βάσει αυτού δέχθηκε ότι αντιμετώπιζε προσωρινές δυσκολίες για τις οποίες δεν δικαιολογείται να χάσει το δικαίωμα διαμονής<sup>38</sup>. Ομοίως, στη δεύτερη υπόθεση έγινε δεκτό ότι η άρνηση του δικαιώματος διαμονής από το Ηνωμένο Βασίλειο σ' ένα Γερμανό υπήκοο και τα μέλη της οικογένειάς του, οι οποίοι ουδέποτε έγιναν βάρος για τα δημόσια οικονομικά του και διαθέτουν πλήρη υγειονομική ασφάλιση σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης, με αιτιολογία ότι η υγειονομική ασφάλιση που διαθέτουν δεν καλύπτει την επείγουσα

---

<sup>36</sup> Άρθρο 14 παρ. 1 και 3 Οδηγίας 2004/38. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξισώνουν την προσφυγή στο κοινωνικό σύστημά τους με την έλλειψη επαρκών πόρων, έτσι σε CRAIG P./DE BÚRCA G., EU Law - Texts, Cases and Materials, Oxford University Press, 2007, σελ. 861. Αν η εξάρτηση από το κοινωνικό σύστημα του κράτους υποδοχής συνιστά δυσανάλογο βάρος κρίνεται σε κάθε ατομική περίπτωση καθώς δεν υπάρχουν γενικά αντικειμενικά κριτήρια, βλ. HAILBRONNER K., Union citizenship and access to social benefits, CMLRev 2005, 1245-1267, σελ. 1262.

<sup>37</sup> Αιτιολογική σκέψη 16 της Οδηγίας 2004/38.

<sup>38</sup> Το πρόβλημα είναι η ερμηνεία του όρου προσωρινές δυσκολίες, ο οποίος περιλαμβάνεται και στην αιτιολογική σκέψη 16 της Οδηγίας 2004/38. Βλ. Σχετικώς CASTRO OLIVEIRA A., Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – Case Law 1995 – 2001, CMLRev 2002, 77-127, σελ. 83-84.

περίθαλψη που παρέχεται εντός του κράτους μέλους υποδοχής, συνιστά δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του εν λόγω δικαιώματος<sup>39</sup>.

Ενόψει των ανωτέρω είναι φανερό από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι με την αναγνώριση του άρθρου 21 παρ.1 ΣΛΕΕ ως αυτόνομης διάταξης με άμεσο αποτέλεσμα ο πολίτης της Ένωσης που ασκεί το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος δεν είναι αναγκασμένος να αποδείξει πλέον ότι πληροί τις προϋποθέσεις οικονομικής αυτάρκειας που θέτει η Οδηγία 2004/38<sup>40</sup>. Οι ανωτέρω προϋποθέσεις χρησιμοποιούνται πλέον ως κριτήρια για να καθοριστεί αν το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να περιορίσει το δικαίωμα διαμονής που απονέμει η Συνθήκη στους Ευρωπαίους πολίτες<sup>41</sup>.

Για τους πολίτες της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμα διαμονής δεν απαιτείται η χορήγηση δελτίου διαμονής<sup>42</sup>, όμως το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτεί από αυτούς να εγγράφονται στις αρμόδιες αρχές εντός προθεσμίας, η οποία δε μπορεί να είναι μικρότερη των τριών μηνών από την ημερομηνία άφιξης<sup>43</sup>. Το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας, τα οποία είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, πιστοποιείται με τη χορήγηση εγγράφου που καλείται «Δελτίο διαμονής μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης», το οποίο πρέπει να χορηγείται εντός εξαμήνου από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Ο κατάλογος των εγγράφων που πρέπει να προσκομισθούν μαζί με την αίτηση για δελτίο διαμονής είναι περιοριστικός και δεν επιτρέπεται να απαιτηθούν επιπλέον έγγραφα<sup>44</sup>.

Κάθε πολίτης της Ένωσης αποκτά το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής εφόσον έχει διαμείνει στην επικράτειά του νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών. Το ίδιο ισχύει και τα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους και τα οποία έχουν διαμείνει νομίμως με τον πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής το ίδιο συνεχές χρονικό διάστημα. Το δικαίωμα αυτό δεν υπόκειται σε κανέναν από τους ανωτέρω όρους ενώ χάνεται

<sup>39</sup> Baumbast, όπ. π. σημ. 8, σκ 93.

<sup>40</sup> ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ. 244.

<sup>41</sup> DOUGAN M., The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, ELRev. 2006, 613–641, σελ. 615.

<sup>42</sup> Για τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους εκδίδεται δελτίο διαμονής, εφόσον η προβλεπόμενη διάρκεια παραμονής τους υπερβαίνει τους τρεις μήνες, όπως ορίζεται στο άρθρο 9 παρ. 1 Οδηγίας 2004/38.

<sup>43</sup> Άρθρο 8 παρ. 1 και 2 Οδηγίας 2004/38. Στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι τα κράτη μέλη υποδοχής μπορούν να απαιτούν από τους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση βεβαίωσης εγγραφής την προσκόμιση μόνο ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου και να παρέχουν απόδειξη ότι πληρούν τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 7 παρ. 1, στοιχ. β της Οδηγίας.

<sup>44</sup> Άρθρο 10 Οδηγίας 2004/38.

αποκλειστικά και μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη<sup>45</sup>. Τα κράτη μέλη υποδοχής, αφού εξακριβώσουν τη διάρκεια παραμονής<sup>46</sup>, χορηγούν, κατόπιν σχετικής αίτησης στους δικαιούχους μόνιμης διαμονής πολίτες της Ένωσης έγγραφο πιστοποίησης μόνιμης διαμονής πολίτη της Ένωσης<sup>47</sup> και στα μέλη της οικογένειας που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών δελτίο μόνιμης διαμονής για μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Άρθρο 16 Οδηγίας 2004/38. Στην παρ. 3 αυτού ορίζεται ότι: «Το αδιάλειπτο της διαμονής δεν θίγεται από προσωρινές απουσίες που δεν υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες ετησίως ούτε από απουσίες μεγαλύτερης διάρκειας για την εκπλήρωση υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας ή από μία απουσία δώδεκα συναπτών μηνών κατ' ανώτατο όριο για σοβαρούς λόγους, ιδίως εγκυμοσύνη και μητρότητα, σοβαρή ασθένεια, σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση ή τοποθέτηση σε άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα.» Το αδιάλειπτο της διαμονής πάντως διακόπτεται από κάθε απόφαση απέλασης η οποία εκτελείται νομοτύπως κατά του ενδιαφερομένου σύμφωνα με το άρθρο 21 εδ α' της εν λόγω Οδηγίας.

<sup>46</sup> Για την απόδειξη του αδιάκοπου της διαμονής επί συνεχές διάστημα πέντε ετών μπορεί να χρησιμοποιηθεί, σύμφωνα με το άρθρο 21 εδ β' της Οδηγίας 2004/38, κάθε αποδεικτικό μέσο το οποίο γίνεται αποδεκτό στο κράτος μέλος υποδοχής

<sup>47</sup> Άρθρο 19 Οδηγίας 2004/38.

<sup>48</sup> Άρθρο 20 Οδηγίας 2004/38.

## II. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Το άρθρο 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ θέτει την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών της Ένωσης υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που προβλέπονται στη Συνθήκη καθώς και στους κανόνες του παράγωγου δικαίου που ρυθμίζουν την εφαρμογή του.

Ως προς τους περιορισμούς που θέτει η Συνθήκη, το Δικαστήριο σε ένα πρώτο κύκλο αποφάσεων του έκρινε ότι η διάταξη του άρθρου 21 ΣΛΕΕ είναι γενική, οπότε παρέλκει η επίκλησή της στις υποθέσεις που το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής κατοχυρώνεται από ειδικότερες διατάξεις όταν κάποιος έχει την ιδιότητα του εργαζόμενου, του ελεύθερου επαγγελματία κλπ.<sup>49</sup> και εφαρμόζονταν, συνεπώς, οι ειδικοί περιορισμοί των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για τους πολίτες της Ένωσης ως οικονομικά ενεργών προσώπων<sup>50</sup>. Όπως προαναφέρθηκε, με την απόφασή του στην υπόθεση Grzelczyk<sup>51</sup> το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η ιθαγένεια της Ένωσης προορίζεται να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών και στη συνέχεια με την απόφαση του στην υπόθεση Baumbast<sup>52</sup> αναγνώρισε το άρθρο 21 ΣΛΕΕ ως αυτόνομη διάταξη με άμεσο αποτέλεσμα. Με τις αποφάσεις του αυτές το Δικαστήριο ανέτρεψε τη μέχρι πρότινος θέση του ότι το άρθρο 21 ΣΛΕΕ αποτελεί *lex generalis* και *lex posterior* έναντι των υπόλοιπων ενωσιακών διατάξεων που ρυθμίζουν το σχετικό δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής<sup>53</sup>, αναγνωρίζοντας κατά πάγια πλέον νομολογία ότι η ιθαγένειας της Ένωσης αποτελεί πηγή των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Οι περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν από τα κράτη μέλη στα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους προβλέπονται στο Κεφάλαιο VI της Οδηγίας 2004/38. Το κεφάλαιο αυτό δεν μπορεί να ερμηνεύεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση και τη διατήρηση του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, αλλά

<sup>49</sup> ΔΕΚ, 29.2.1996, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος, C-193/94, Συλλ. 1996, σελ. I-929, ΔΕΚ, 19.1.1999, Donatella Calfa, C-348/96, Συλλ. 1999, σελ. I-11, ΔΕΚ, 6.2.2003, Στυλιανάκης κατά Ελληνικού Δημοσίου, C-92/01, Συλλ. 2003, σελ. I-1291. Βλ. σχετικά σε ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ. 245.

<sup>50</sup> ΓΩΓΟΣ Κ., όπ. π. σημ. 7, σελ. 340.

<sup>51</sup> Grzelczyk, όπ.π. σημ. 31, σκ 31.

<sup>52</sup> Baumbast, όπ. π. σημ. 8.

<sup>53</sup> ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ. 245.

αποκλειστικά ως δυνατότητα επιβολής περιορισμών, όπου δικαιολογείται, στην άσκηση δικαιώματος που απορρέει ευθέως από τη Συνθήκη<sup>54</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ. 1 της Οδηγίας περιορισμοί στα δικαιώματα αυτά μπορούν να τεθούν μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας<sup>55</sup> και δεν μπορούν να προστεθούν άλλοι λόγοι με πράξεις του παράγωγου δικαίου της Ένωσης<sup>56</sup>. Οι αόριστες νομικές έννοιες της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας καθορίζονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις εθνικές ανάγκες τους, οι οποίες μπορεί να ποικίλλουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος και από εποχή σε εποχή. Οι εθνικές ανάγκες αυτές, ωστόσο, σε κοινοτικό πλαίσιο και, ιδίως, ως δικαιολογία για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, ώστε το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>57</sup>.

Ο περιορισμός της δημόσιας τάξης αφορά τη θέση και την τήρηση ρυθμιστικών κανόνων που τίθενται κυριαρχικά από το Κράτος και διασφαλίζουν την ευταξία σε εσωτερικό και εξωτερικό επίπεδο<sup>58</sup>. Γενικά ερμηνεύεται με την έννοια της πρόληψης της διατάραξης της κοινωνικής τάξης<sup>59</sup>. Όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι καλύπτει τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική ασφάλεια<sup>60</sup> και ερμηνεύεται με την έννοια της διατήρησης της ακεραιότητας της επικράτειας ενός κράτους μέλους και των θεσμών του. Σε κάθε περίπτωση, τα όρια μεταξύ δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας δεν είναι ξεκάθαρα<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> ΔΕΚ, 27.4.1989, Επιτροπή κατά Βελγίου, 321/87, Συλλ. 1989, σελ. I-997, σκ. 10.

<sup>55</sup> Βλ. αναλυτικά για τους περιορισμούς αυτούς μεταξύ άλλων σε CRAIG P./DE BÚRCA G., *EU Law - Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2007, σελ. 783επ.

<sup>56</sup> ΚΑΛΑΒΡΟΣ Γ.-Ε./ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ Θ., *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ουσιαστικό Δίκαιο*, Τόμος II, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 64.

<sup>57</sup> ΔΕΚ, 28.10.1975, Roland Rutili κατά Ministre de l'intérieur, 36/75 Συλλ. 1975, σελ. 1219, σκ. 27, ΔΕΚ, 7.6.2007, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, C-50/2006, Συλλ. 2007, σελ. I-4383, σκ. 42, ΔΕΚ, 10.7.2008, Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București κατά Gheorghe Jipa, C-33/07, Συλλ. 2008, σελ. I-5157, σκ. 23. Βλ. σχετικώς ΜΑΛΑΜΑΤΑΡΗΣ Χ. σε ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β. (επιμ.), *Συνθήκη ΣΕΕ & ΣΛΕΕ*, Κατ' άρθρον ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 321-322.

<sup>58</sup> ΔΕΚ, 27.10.1977, Régina κατά Pierre Bouchereau, 30/77, Συλλ. 1977, σελ. 1999, σκ. 31-35.

<sup>59</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, COM(2009) 313 τελικό, όπ.π. σημ. 13, σελ. 11.

<sup>60</sup> Βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ, 13.7.2000, Alfredo Albore, C-423/98, Συλλ., σελ. I-5965, σκ. 18 και ΔΕΚ, 23.11.2010, Land Baden-Württemberg κατά Παναγιώτη Τσακουρίδη, C-145/09 σκ. 43.

<sup>61</sup> ΜΑΛΑΜΑΤΑΡΗΣ Χ, όπ.π. σημ. 57, σελ. 322. Πρβλ και την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα ότι «οι δύο έννοιες δεν είναι ταυτόσημες και, μολονότι κάθε μορφή συμπεριφοράς που εγκυμονεί κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια διαταράσσει εξ ορισμού τη δημόσια τάξη, το αντίστροφο δεν ισχύει, ακόμα και αν, αφής στιγμής δημοσιοποιηθεί, η διαπραχθείσα πράξη ενδέχεται να συγκινεί την κοινή γνώμη σε

Όπως επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι πολίτες της ΕΕ μπορούν να απελαύνονται μόνο για συμπεριφορά που τιμωρείται από το δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής ή σε σχέση με την οποία ελήφθησαν άλλα πραγματικά και αποτελεσματικά μέτρα που αποβλέπουν στην καταπολέμηση της συμπεριφοράς αυτής<sup>62</sup>. Τα περιοριστικά μέτρα δεν μπορούν, επομένως, να βασίζονται μόνο σε σκέψεις συνδεόμενες ειδικά με την προστασία της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας που επικαλείται άλλο κράτος μέλος<sup>63</sup>. Επιπλέον, συμπεριφορά, την οποία αποδέχεται ένα κράτος μέλος όταν εκπορεύεται από δικούς του υπηκόους, δεν μπορεί να οδηγήσει σε περιοριστικά μέτρα<sup>64</sup>.

Μέσω του περιορισμού της δημόσιας υγείας επιδιώκεται η προστασία του κοινωνικού συνόλου από τον κίνδυνο επιδημίας. Κατά το άρθρο 29 της Οδηγίας οι μόνες ασθένειες που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας είναι αυτές που ορίζονται στις οικείες πράξεις της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, καθώς και άλλες λοιμώδεις νόσοι ή μεταδοτικές παρασιτικές ασθένειες, εφόσον αποτελούν, στο κράτος μέλος υποδοχής, αντικείμενο διατάξεων προστασίας εφαρμοστέων στους ημεδαπούς. Σε κάθε περίπτωση οι ασθένειες που επέρχονται περισσότερο από τρεις μήνες μετά την ημερομηνία άφιξης, δεν δικαιολογούν την απέλαση από την επικράτεια.

Η μορφή, την οποία μπορούν να λάβουν οι περιορισμοί αυτοί εξαρτάται από κάθε κράτος μέλος, αλλά συνήθως περιλαμβάνει μέτρα άρνησης εισόδου ή απέλασης προσώπου για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή υγείας και απαγορεύσεις επανεισόδου<sup>65</sup>. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου, η οποία θα πρέπει να αποτελεί πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας<sup>66</sup>. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει επίκληση λόγων που δεν

---

βαθμό αντίστοιχο της διαταράξεως που προκάλεσε η αξιόποινη πράξη», Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, 6.3.2012, P.I. κατά Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09, σκ. 38.

<sup>62</sup> ΔΕΚ, 18.5.1982, Rezguia Adoui κατά Βελγίου και Δήμου της Λιέγης και Dominique Cornuaille κατά Βελγίου, Συλλ. 1982, σελ. 1665, σκ. 7-9 και ΔΕΚ, 20.11.2001, Idoña Malgorzata Jany and Others κατά Staatssecretaris van Justitie, C-268/99, Συλλ. 2001, σελ. I-8615, σκ. 61.

<sup>63</sup> Gheorghe Jipa, όπ.π. σημ. 57, σκ 25.

<sup>64</sup> Adoui και Cornuaille, σκ. 8 και Jany, σκ. 62, όπ.π. σημ. 62.

<sup>65</sup> Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν, έναντι των υπηκόων των άλλων κρατών μελών, για λόγους, ιδίως, δημόσιας τάξεως, μέτρα που δεν μπορούν να εφαρμόσουν στους δικούς τους υπηκόους, υπό την έννοια ότι δεν έχουν την εξουσία να απομακρύνουν του τελευταίους από την επικράτειά τους ή να τους απαγορεύσουν την είσοδο σ' αυτή, βλ. ΔΕΚ, 4.10.2007, Murat Polat κατά Stadt Rüsselsheim, C-349/06, Συλλ. 2007, σελ. I-8167, σκ. 38.

<sup>66</sup> Άρθρο 27 παρ. 2 Οδηγίας 2004/38. Τα κριτήρια αυτά είναι σωρευτικά.

συνδέονται με την προσωπική συμπεριφορά ενός ατόμου ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης και δεν επιτρέπονται οι αυτόματες απαλάσεις<sup>67</sup>.

Ειδικότερα, η ατομική συμπεριφορά συνιστά απειλή όταν υποδηλώνει την πιθανότητα σοβαρής ζημίας στη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια<sup>68</sup>. Η απειλή αυτή πρέπει να είναι πραγματική και όχι μόνο εικαζόμενη ή βασιζόμενη απλά και μόνο σε γενικό κίνδυνο. Περιορισμοί για σκοπούς γενικής πρόληψης, όπως απαλάσεις και απαγορεύσεις επανεισόδου για όλα τα πρόσωπα σε μια δεδομένη κατάσταση χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η αναλογικότητα, οι ατομικές περιστάσεις και η βαρύτητα του αδικήματος, είναι αδικαιολόγητοι<sup>69</sup>.

Περαιτέρω, η απειλή πρέπει να είναι ενεστώσα, να υφίσταται δηλαδή κατά τον χρόνο που οι εθνικές αρχές θεσπίζουν το περιοριστικό μέτρο ή τα δικαστήρια επανεξετάζουν το εν λόγω μέτρο<sup>70</sup>. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες, ακόμα και πολλαπλές, δεν αποτελούν από μόνες τους λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων. Η ύπαρξη προηγούμενης ποινικής καταδίκης μπορεί να ληφθεί υπόψη μόνο στο μέτρο που από τις περιστάσεις που οδήγησαν στην καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς, η οποία συνιστά ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη<sup>71</sup>. Σε κάθε περίπτωση δεν μπορούν να διατάσσονται αυτομάτως περιοριστικά μέτρα κατόπιν ποινικής καταδίκης<sup>72</sup>. Απαγορεύσεις επανεισόδου μπορούν να επιβληθούν σε συνδυασμό με απόφαση απέλασης μόνο σε σοβαρές περιπτώσεις, όταν αποδεικνύεται ότι ο δράστης είναι πιθανόν να εξακολουθήσει να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη στο μέλλον. Τα πρόσωπα, στα οποία έχει επιβληθεί απαγόρευση επανεισόδου, μπορούν να υποβάλουν αίτηση για να αρθεί μετά από εύλογη προθεσμία<sup>73</sup>.

Κατά την αξιολόγηση της ύπαρξης απειλής για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλειας, οι αρχές μπορούν να λάβουν υπόψη τους τον αριθμό και το είδος των προηγούμενων καταδικών, τη βαρύτητα και τη συχνότητα των τελεσθέντων

---

<sup>67</sup> Επιτροπή κατά Βελγίου, όπ. π. σημ. 20, σκ. 68-72.

<sup>68</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, COM(2009) 313 τελικό, όπ.π. σημ. 13, σελ. 12.

<sup>69</sup> ΔΕΚ, 26.2.1975, Carmelo Angelo Bonsignore κατά Oberstadtdirektor der Stadt Köln, 67/74, Συλλ. 1975, σελ. 297, σκ. 7. Αντανακλάται και στο άρθρο 28 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38.

<sup>70</sup> ΔΕΚ, 29.4.2004, Γεώργιος Ορφανόπουλος και Raffaele Oliveri κατά Land Baden-Württemberg, C-482/01 και C-493/01, Συλλ. 2004, σελ. I-5257, σκ. 82.

<sup>71</sup> Ορφανόπουλος και Oliveri, όπ. π. σημ. 70, σκ. 82 και 100 και ΔΕΚ, 7.6.2007, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, C-50/06, Συλλ. 2007, σελ. I-4383, σκ. 42-45.

<sup>72</sup> Calfa, όπ.π. σημ. 49, σκ. 17-27 και Bonsignore, όπ.π. σημ. 69, σκ 5-7.

<sup>73</sup> Άρθρο 32 παρ. 1 Οδηγίας 2004/38 και ΔΕΚ, 18.5.1982, Rezguia Adoui κατά Βελγίου και Δήμου της Λιέγης και Dominiqne Cornuaille κατά Βελγίου, Συλλ. 1982, σελ. 1665, σκ. 12.



αδικημάτων καθώς και την προκληθείσα ζημία ή βλάβη. Είναι ουσιώδες να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος υποτροπής, αλλά δεν αρκεί η μικρή πιθανότητα νέων αδικημάτων<sup>74</sup>. Η αναστολή της ποινής αποτελεί, επίσης, σημαντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της απειλής διότι από αυτή συνάγεται ότι το εν λόγω άτομο δεν συνιστά πλέον πραγματικό κίνδυνο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα επαναλαμβανόμενα αδικήματα ήσσονος σημασίας μπορεί να συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, παρά το γεγονός ότι κάθε έγκλημα/αδίκημα, από μόνο του, δεν είναι ικανό να θεμελιώσει αρκούντως σοβαρή απειλή<sup>75</sup>.

Για να εξακριβώσει κατά πόσον ο ενδιαφερόμενος συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί, εφόσον το κρίνει απαραίτητο, να ζητεί από το κράτος μέλος καταγωγής και, ενδεχομένως, από άλλα κράτη μέλη, να παρέχουν πληροφορίες για το ποινικό μητρώο του ενδιαφερομένου το αργότερο εντός τριών μηνών από την ημερομηνία άφιξης του ενδιαφερομένου στην επικράτειά του ή από την ημερομηνία γνωστοποίησης της παρουσίας του ενδιαφερόμενου στην επικράτειά του. Η έρευνα αυτή δεν μπορεί να έχει συστηματικό χαρακτήρα<sup>76</sup>.

Η απόφαση επιβολής περιοριστικών μέτρων δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να στηρίζεται σε οικονομικούς λόγους<sup>77</sup>. Στην υπόθεση Aladzhov το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή μέτρου απαγόρευσης εξόδου από διοικητική αρχή κράτους μέλους σε πολίτη του λόγω μη εξόφλησης φορολογικών οφειλών δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, υπό τη διττή προϋπόθεση ότι σκοπός του επίμαχου μέτρου είναι η αντιμετώπιση, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις που θα μπορούσαν να οφείλονται στη φύση ή στο ύψος της οφειλής αυτής, μιας πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και ότι με την επιδίωξη της επίτευξης του σκοπού αυτού δεν εξυπηρετούνται αποκλειστικά και μόνο οικονομικοί σκοποί<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Παραδείγματος χάριν, η πιθανότητα υποτροπής μπορεί να θεωρηθεί μεγαλύτερη σε περίπτωση εξάρτησης από τα ναρκωτικά, κατά την οποία υφίσταται κίνδυνος διάπραξης νέων αδικημάτων για την απόκτηση των αναγκαίων χρημάτων, βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, 11.9.2003, Γεώργιος Ορφανόπουλος και Raffaele Oliveri κατά Land Baden-Wurttemberg, C-482/01 και C-493/01, σκ. 50.

<sup>75</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, COM(2009) 313 τελικό, όπ.π. σημ. 13, σελ. 13.

<sup>76</sup> Άρθρο 27 παρ. 3 Οδηγίας 2004/38.

<sup>77</sup> Άρθρο 27 παρ. 1 εδ. β' Οδηγίας 2004/38.

<sup>78</sup> ΔΕΚ, 17.11.2011, Petar Aladzhov κατά Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti, C-434/10, Συλλ. 2011, σελ. I-11659, σκ. 39-40.

Η λήξη ισχύος του ταξιδιωτικού εγγράφου που επέτρεψε την είσοδο στη χώρα υποδοχής δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο λήψης τέτοιου μέτρου. Αντίστοιχα, η παράλειψη τήρησης της απαίτησης εγγραφής δεν είναι ικανή να αποτελέσει, καθεαυτή, συμπεριφορά που απειλεί τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια και δεν μπορεί επομένως να δικαιολογήσει την απέλαση του προσώπου<sup>79</sup>.

Οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους που έχουν αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορούν να απελαθούν παρά μόνο για «σοβαρούς» λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας και η απόφαση απέλασης ευρωπαϊού πολίτη που έχει διαμείνει κατά τα προηγούμενα δέκα χρόνια στο κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να βασίζεται σε «επιτακτικούς» λόγους δημόσιας ασφάλειας και όχι δημόσιας τάξης<sup>80</sup>.

Η έννοια των «επιτακτικών λόγων» δημόσιας ασφάλειας είναι πολύ στενότερη από εκείνη των «σοβαρών λόγων». Οι «επιτακτικοί» λόγοι δημόσιας ασφάλειας<sup>81</sup>, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, προϋποθέτουν όχι μόνον ότι υπάρχει προσβολή της δημόσιας ασφάλειας, αλλά επίσης ότι η προσβολή αυτή είναι ιδιαιτέρως σοβαρή. Ο νομοθέτης της Ένωσης, εξαρτώντας τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου απελάσεως από τη συνδρομή επιτακτικών λόγων σκόπευε προδήλως να περιορίσει τη λήψη μέτρων περιορισμού του δικαιώματος διαμονής των πολιτών που διαμένουν για περισσότερα από δέκα χρόνια στο κράτος μέλος υποδοχής σε «εξαιρετικές περιπτώσεις»<sup>82</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, με την απόφασή του στην υπόθεση Τσακουρίδη το Δικαστήριο έκρινε ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που συνδέεται με την παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες είναι δυνατόν να εμπίπτει στην έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», ώστε να δικαιολογείται μέτρο απελάσεως πολίτη της Ένωσης που διέμενε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη<sup>83</sup>. Περαιτέρω, στην υπόθεση P.I. κατά Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid έγινε δεκτό ότι τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να κρίνουν ότι τα ποινικά αδικήματα της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών

<sup>79</sup> ΔΕΚ, 8.4.1976, Jean Noël Royer, 48/75, Συλλ. 1976, σελ. 497, σκ.

<sup>80</sup> Άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Οδηγίας 2004/38.

<sup>81</sup> Βλ. αναλυτικότερα για την έννοια των επιτακτικών λόγων δημόσιας ασφάλειας σε ΜΠΑΞΕΒΑΝΗΣ Χ., Παρατηρήσεις σε ΔΕΕ C-348/09, P. I., 06.03.2012 - Η έννοια των επιτακτικών λόγων δημόσιας ασφάλειας και η προστασία έναντι της απέλασης, ΕΕΕυρΔ 2012, 278-283, σελ. 281επ.

<sup>82</sup> Παναγιώτης Τσακουρίδης, όπ.π. σημ. 60, σκ. 40-41. Αυτό προβλέπεται και στην εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2004/38.

<sup>83</sup> Παναγιώτης Τσακουρίδης, όπ.π. σημ. 60, σκ. 56.

αποτελούν σοβαρή προσβολή θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, ικανή να συνιστά άμεση απειλή για την ηρεμία και τη σωματική ασφάλεια του πληθυσμού και ότι, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στην έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», υπό την προϋπόθεση ότι ο τρόπος τελέσεως τέτοιων αδικημάτων χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα σοβαρός, κάτι που απόκειται στα δικαστήρια των κρατών μελών υποδοχής να διαπιστώσουν βάσει ειδικής εξέτασης κάθε υπόθεσης που επιλαμβάνονται<sup>84</sup>.

Κάθε μέτρο που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών της Ένωσης μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον εάν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας<sup>85</sup>. Μόλις οι αρχές διαπιστώσουν ότι η προσωπική συμπεριφορά ατόμου συνιστά απειλή που είναι αρκούντως σοβαρή για να απαιτεί περιοριστικό μέτρο, πρέπει να διεξάγουν αυστηρό έλεγχο αναλογικότητας για να αποφασίσουν αν το μέτρο αυτό είναι κατάλληλο και αναγκαίο για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός της διαφύλαξης της δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας και ότι για την επίτευξη του σκοπού αυτού δεν υπάρχουν άλλα μέτρα λιγότερο αυστηρά αλλά εξίσου αποτελεσματικά, αν ληφθούν υπόψη η διάρκεια της διαμονής του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής και ιδιαίτερα οι σοβαρές συνέπειες που μπορεί να έχει ένα τέτοιο μέτρο για τους πολίτες της Ένωσης που έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής<sup>86</sup>. Σε κάθε περίπτωση πριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη διάρκεια παραμονής του ατόμου στην επικράτεια του, την ηλικία, την κατάσταση της υγείας του, την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, την κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής καθώς και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> ΔΕΚ, 22.5.2012, P.I. κατά Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09, αδημ. στη Συλλογή, σκ. 33. Πρβλ. την αντίθετη πρόταση του Εισαγγελέα, κατά τον οποίο η συμπεριφορά του P.I. εντασσόταν εντός ενός αποκλειστικώς οικογενειακού πλαισίου και δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εκείνη του «σεξουαλικού θηρευτή». Συνεπώς, ο P. I. συνιστά μεν αδιαμφισβήτητα κίνδυνο στην οικογενειακή σφαίρα, όμως από τη φύση της διαπραχθείσας πράξεως δεν αποδεικνύεται ότι συνιστά απειλή για την ασφάλεια των πολιτών της Ένωσης, βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, 6.3.2012, P.I. κατά Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, C-348/09, σκ. 44 και 65.

<sup>85</sup> ΔΕΚ, 26.11.2002, Ministre de l'Intérieur κατά Aitor Oteiza Olazabal, C-100/01, Συλλ. 2002, σελ. I-10981, σκ. 43.

<sup>86</sup> Παναγιώτης Τσακουρίδης, όπ.π. σημ. 60, σκ. 49 και Petar Aladzhev, όπ.π. σημ. 78, σκ. 47.

<sup>87</sup> Άρθρο 28 παρ. 1 Οδηγίας 2004/38. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 24 της Οδηγίας 2004/38, στην οποία ορίζεται ότι «όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους στο κράτος μέλος υποδοχής, τόσο μεγαλύτερη προστασία θα πρέπει να τους παρέχεται έναντι απέλασης».

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας περιλαμβάνει τόσο το δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εισέρχονται σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος καταγωγής τους όσο και το δικαίωμα να εξέρχονται των συνόρων του κράτους αυτού. Πράγματι, όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο, οι θεμελιώδεις ελευθερίες, τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη, θα ήταν κενές περιεχομένου, αν το κράτος καταγωγής μπορούσε να απαγορεύει χωρίς βάσιμη δικαιολογία στους υπηκόους του να αποχωρούν από το έδαφός του προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος<sup>88</sup>. Συνεπώς, μόνο για τους ανωτέρω λόγους μπορεί το κράτος μέλος καταγωγής να επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα ελεύθερης εξόδου από την επικράτειά του για τους υπηκόους του.

Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση του κοινοτικού δικαίου σε περίπτωση κατάχρησης<sup>89</sup>. Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την καταπολέμηση της κατάχρησης και της απάτης με την άρνηση, τον τερματισμό και την ανάκληση οποιουδήποτε δικαιώματος αναγνωριζόμενου από την οδηγία, σε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος ή απάτης, όπως π.χ. σε περίπτωση εικονικού γάμου<sup>90</sup>. Τα εν λόγω μέτρα πρέπει να είναι αναλογικά και να υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στην Οδηγία<sup>91</sup>.

Συγκεκριμένα, η Οδηγία προβλέπει μια σειρά διαδικαστικών εγγυήσεων. Κάθε απόφαση περί άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης από την επικράτεια κράτους μέλους πρέπει να κοινοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο κατά τρόπο που να του επιτρέπει να κατανοήσει το περιεχόμενο και τις συνέπειες της απόφασης, να είναι πλήρως αιτιολογημένη<sup>92</sup> και να αναφέρει τα μέσα προσφυγής που διαθέτει ο ενδιαφερόμενος και τις προθεσμίες που πρέπει να τηρηθούν. Εκτός από περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης η προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο για να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός<sup>93</sup>. Η αιτιολόγηση της κατεπείγουσας απομάκρυνσης πρέπει να είναι

---

<sup>88</sup> Petar Aladzhov, *όπ.π.* σημ. 78, σκ. 25 και 30.

<sup>89</sup> ΔΕΚ, 9.3.1999, *Centros Ltd κατά Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, C-21/97, Συλλ. 1999, σελ. I-1459, σκ. 24-25.

<sup>90</sup> Άρθρο 35 Οδηγίας 2004/38.

<sup>91</sup> ΔΕΚ, 25.7.2008, *Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, Συλλ. 2008, σελ. I-6241, σκ. 74-75.

<sup>92</sup> Roland Rutili, *όπ.π.* σημ. 57, σκ. 37-39, ιδίως στη σκέψη 39 επισημαίνεται η ανάγκη ακριβούς και πλήρους αιτιολογίας της απόφασης περιοριστικών μέτρων της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, ώστε να είναι ο ενδιαφερόμενος σε θέση να προετοιμάσει κατά τρόπο λυσιτελή την υπεράσπισή του

<sup>93</sup> Άρθρο 30 Οδηγίας 2004/38.

πραγματική και αναλογική<sup>94</sup> και χωριστά αιτιολογημένη. Η έκδοση μέτρου απέλασης για επιτακτικούς ή σοβαρούς λόγους δεν συνεπάγεται απαραίτητα την ύπαρξη κατεπείγοντος<sup>95</sup>.

Τέλος, θεμιτοί είναι οι περιορισμοί του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι συμφωνούνται για συγκεκριμένη μεταβατική περίοδο κατά την προσχώρηση νέων κρατών μελών. Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να αφορούν τους πολίτες είτε του νεοεισερχόμενου κράτους είτε των υπόλοιπων κρατών μελών και καταγράφονται στην εκάστοτε Πράξη Προσχώρησης<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, 2.6.2005, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-441/02, σκ. 162-170.

<sup>95</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, COM(2009) 313 τελικό, όπ.π. σημ. 13, σελ. 15.

<sup>96</sup> Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, 2013, σελ. 289.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια εξελίσσεται αργά αλλά σταθερά σε μια πέμπτη ενωσιακή ελευθερία, παρότι η εισαγωγή της με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ κρίθηκε αρχικά αμφίβολη<sup>97</sup>. Το Δικαστήριο έχει τονίσει επανειλημμένα τη σημασία που προσδίδουν οι Συνθήκες στην ιδιότητα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμβάλλοντας στην απόδοση συνταγματικού ύφους στις σχετικές διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου.

Η Συνθήκη παρέχει πλέον σε κάθε πολίτη της Ένωσης το πρωτογενές και ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, το οποίο δεν εξαρτάται πλέον από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Επίσης, η οδηγία 2004/38/ΕΚ κωδικοποίησε και επανεξέτασε τις υφιστάμενες κοινοτικές πράξεις για να απλουστεύσει και να ενισχύσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενειών τους.

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση και την προπαρατεθείσα νομολογία, στις περισσότερες υποθέσεις στις οποίες γίνεται επίκληση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, το ζητούμενο είναι η απρόσκοπτη άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Για το λόγο αυτό οι διατάξεις που χορηγούν αυτή την ελευθερία ερμηνεύονται διασταλτικώς, ενώ οι προϋποθέσεις και οι περιορισμοί από την αρχή αυτή ερμηνεύονται συσταλτικώς και σύμφωνα με τις αρχές του δικαίου της Ένωσης και ιδίως την αρχή της αναλογικότητας.

---

<sup>97</sup> ΡΗΓΑΚΟΥ ΣΜ. όπ. π. σημ. 1, σελ.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΡΕΣΤΗΣ Γ., Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΜΕΔ 2012, 233-239.
- CASTRO OLIVEIRA A., Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship – Case Law 1995 – 2001, CMLRev 2002, 77-127.
- ΓΙΑΝΝΟΥΛΗ Χ., Ο ευρωπαίος πολίτης – Διαστάσεις της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και εμπέδωση της Ευρώπης των πολιτών, ΤοΣ 1996, 347-376.
- CRAIG P./DE BÚRCA G., EU Law - Texts, Cases and Materials, Oxford University Press, 2007.
- DOUGAN M., The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, ELRev. 2006, 613 - 641.
- DOUGAN M./CURRIE S., 50 Years of the European Treaties Looking Back and Thinking Forward, Hart Publishing, 2009.
- HAILBRONNER K., Union citizenship and access to social benefits, CMLRev 2005, 1245-1267.
- JACOBS F., Citizenship of the European Union—A Legal Analysis, ELJ 2007, 591-610.
- ΚΑΛΑΒΡΟΣ Γ.-Ε./ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ Θ., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος ΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.
- KOCHENOV D./PLENDER R., EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text, ELRev 2012, 369 –396.
- ΜΠΑΞΕΒΑΝΗΣ Χ., Παρατηρήσεις σε ΔΕΕ C-348/09, Ρ. Ι., 06.03.2012 - Η έννοια των επιτακτικών λόγων δημόσιας ασφάλειας και η προστασία έναντι της απέλασης, ΕΕΕυρΔ 2012, 278-283.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., Από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών, ΕΕΕυρΔ 2002, 227-272.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2011.
- ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Τ., Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και οι πραγματικές διαστάσεις της κινητικότητας των ευρωπαίων πολιτών εντός ΕΕ, ΕΕΕυρΔ 2015, 129-137.
- ΠΛΙΑΚΟΣ Α., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Θεσμικό & Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.
- ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2013.
- ΣΚΟΥΡΗΣ Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003.
- ΤΑΓΑΡΑΣ Χ., Η Ελεύθερη Κυκλοφορία Εμπορευμάτων, Προσώπων, Υπηρεσιών, Κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σάκκουλας, 2002.
- ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β./ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ Μ./ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Ρ.-Ε./ΠΕΡΑΚΗΣ Μ., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, Σάκκουλας, 2011.
- ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β. (επιμ.), Συνθήκη ΣΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρον ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.