

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΙΑ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ*

Γεώργιος Αρέστης
Δικαστής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Καθώς γνωρίζετε θέμα της αποψινής μου εισήγησης είναι η Ευρωπαϊκή ιθαγένεια, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής το ΔΕΚ ή το Δικαστήριο) .

Η εισαγωγή της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλημάτισε και η χρησιμότητα της αμφισβητήθηκε. Μπορούμε από την αρχή να θέσουμε το καίριο ερώτημα : Υπάρχει ευρωπαϊκό έθνος ώστε να μιλάμε για Ευρωπαϊκή ιθαγένεια όπως η ιθαγένεια γίνεται αντιληπτή στη περίπτωση ενός ενιαίου ή ακόμη ομόσπονδου κράτους . Σε αυτή τη τελευταία περίπτωση ο πολίτης του κράτους ο οποίος έχει την ιθαγένεια του, απολαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δικαιωμάτων αλλά παράλληλα έχει και ένα αριθμό υποχρεώσεων έναντι του κράτους στο οποίο ανήκει. Μπορούμε να αντιληφθούμε την ευρωπαϊκή ιθαγένεια να έχει το ίδιο περιεχόμενο, είναι αυτόν τον προβληματισμό περισσότερο που θα προσπαθήσω με την εισήγηση μου να θέσω υπόψη σας.

Για να γίνουν καλύτερα κατανοητά όσα πιο κάτω θα προσπαθήσω να αναλύσω, νομίζω χρήσιμο να σας υπενθυμίσω κάποιες πολύ βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Το κοινοτικό δίκαιο δεν καλύπτει όλους τους τομείς της δημόσιας και ιδιωτικής ζωής των κοινωνιών των κρατών μελών. Καλύπτει μόνο εκείνους τους τομείς για τους οποίους έγινε πρόνοια στις ιδρυτικές συνθήκες. Ο κοινοτικός νομοθέτης αλλά κατά συνέπεια και τα άλλα κοινοτικά όργανα δεν μπορούν να καλύπτουν τομείς της οικονομικής ή κοινωνικής δραστηριότητας για τους οποίους δεν υπάρχει πρόνοια στις ιδρυτικές συνθήκες. Είναι σημαντικό να έχουμε υπ όψιν ότι αυτό που τελικά πήρε τη μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισε σαν μια συνεργασία για την ίδρυση μιας κοινής αγοράς. Μιας καθαρά οικονομικής συνεργασίας μέσα από τη καθιέρωση τεσσάρων βασικών ελευθεριών. Της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και της ελεύθερης εγκατάστασης τους , της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων και της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών. Οι αρμοδιότητες της κοινότητας αρχικά περιστρέφονταν αυστηρά γύρω από αυτά τα θέματα. Οποιαδήποτε επέκταση των αρμοδιοτήτων αυτών, ιδιαίτερα μέσα από την ερμηνεία που καθιέρωσε πρώτα η νομολογία του Δικαστηρίου περιοριζόταν, ως μου επιτραπεί ο όρος, στην εξυπηρέτηση της κοινής αγοράς. Χωρίς ποτέ να εγκαταλείπεται ο στόχος της καλύτερης ανάπτυξης και οργάνωσης της κοινής αγοράς, η κοινότητα άρχισε σταδιακά και σε μια περίοδο ιστορίας 50 ετών να καλύπτει δειλά αρχικά πιο αποφασιστικά στη συνέχεια και άλλους τομείς της ζωής των κοινωνιών των κρατών μελών.

* Η Εισήγηση αυτή έγινε στη διάρκεια διάλεξης που οργάνωσε η Ένωση Δικαστών Κύπρου στη Λευκωσία στις 8 Φεβρουαρίου 2008.

Η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντικατοπτρίζει αυτή την τάση για επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Φτάσαμε έτσι σε μια συνθήκη η οποία περιέχει πρόνοιες για κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και πρόνοιες για δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου εξετάζουμε σήμερα θέματα που άπτονται ζητημάτων μετανάστευσης, ασύλου, συνεργασίας στο τομέα των αστικών υποθέσεων, ζητήματα που ήταν εκτός συζήτησης και ίσως πολύ πέραν του οράματος των πατέρων των ιδρυτικών συνθηκών. Πρέπει να έχουμε υπ όψιν ότι υπήρχε και πάντα θα υπάρχει μια διεγκυστίδα μεταξύ όσων θέλουν να αντικρίσουν την Ε.Ε. σαν ένα απλό πεδίο οικονομικής συνεργασίας και όσων την θέλουν να επεκτείνεται σε πλέον κλασσικές αρμοδιότητες όπως αυτές ενός τουλάχιστον ομόσπονδου κράτους.

Η εισαγωγή των προνοιών για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας υπήρξε ένα περαιτέρω βήμα στη προσπάθεια να αποσπασθούμε από την αυστηρή αντίληψη ίδρυσης ενός χώρου κοινής αγοράς. Η προσπάθεια ήταν όπως ο πυρήνας, το κέντρο της Ένωσης είναι ο άνθρωπος, ο πολίτης και όχι μόνο η οικονομική δράση. Αν αυτό επιτεύχθηκε η όχι μέσα από την εισαγωγή της ιθαγένειας θα το δούμε στη συνέχεια. Λέγω όμως από τώρα ότι μέσα από την εφαρμογή των προνοιών περί ιθαγένειας αναδύεται η διεγκυστίδα για την οποία πιο πάνω μίλησα, μεταξύ της αντίληψης για μια οικονομική ένωση και συνεργασία και αυτής για μια πολύ πιο εκτεταμένη και πολύμορφη συνεργασία.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αριθμεί 50 χρόνια ιστορίας σε μια προσπάθεια οικονομικής ολοκλήρωσης, εκκινώντας βέβαια με κύριο στόχο την διασφάλιση πολιτικής ειρήνης μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Όμως η ιδέα για μια Ευρωπαϊκή ιθαγένεια εισήχθη στις συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1992 με την συνθήκη του Μάαστριχ σε μια προσπάθεια να έλθουν μαζί υπήκοοι των κρατών μελών και με αυτόν τον τρόπο να δημιουργηθεί ένα αίσθημα νομιμοφροσύνης προς την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και να επιτευχθεί η άμεση συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών ως απάντηση στις επικρίσεις για δημοκρατικό έλλειμμα.

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει εξύψωση την θέση του ατόμου, εφόσον το άρθρο 1(2) διακηρύττει ότι σκοπός της συνθήκης είναι η ολοένα στενότερη συνεργασία μεταξύ των λαών της Ευρώπης και ότι οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν πιο κοντά στο πολίτη. Το άρθρο 2(3) επιπλέον διακηρύττει ότι ένας από τους σκοπούς της ένωσης είναι η ενδυνάμωση της προστασίας των συμφερόντων και των δικαιωμάτων των πολιτών των κρατών μελών, μέσα από την εισαγωγή μιας ευρωπαϊκής ιθαγένειας .

Το μέρος δεύτερο της συνθήκης για την Κοινότητα που τιτλοφορείται « Ιθαγένεια της Ένωσης » τοποθετείται ακριβώς πριν από το κεφάλαιο για τις πολιτικές της κοινότητας και περιλαμβάνει 6 άρθρα .

Το άρθρο 17(1) καθορίζει την ιθαγένεια της Ε.Ενωσης αναφέροντας ότι κάθε πρόσωπο που κατέχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους , θα είναι πολίτης της Ε.Ενωσης. Στο ίδιο άρθρο διευκρινίζεται ότι η Ιθαγένεια της Ένωσης έχει χαρακτήρα συμπληρωματικό σε σχέση με την Εθνική Ιθαγένεια. Τα άρθρα 17(2) μέχρι 21, καταγράφουν ένα αριθμό ειδικών δικαιωμάτων τα οποία έχουν στη διάθεση τους οι πολίτες της Ε.Ενωσης.

Μια πρώτη ανάγνωση αυτών των δικαιωμάτων δημιουργεί την εντύπωση ότι πρόκειται για μια απαρίθμηση δικαιωμάτων όχι ιδιαίτερα εντυπωσιακών έχοντας μάλιστα υπόψη την κλασική έννοια της εθνικής ιθαγένειας η οποία εξασφαλίζει μια σειρά αστικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Τα πιο πάνω άρθρα αναφέρονται ουσιαστικά σε τέσσερις γενικές κατηγορίες δικαιωμάτων. Πρώτον στο δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης και εγκατάστασης δεύτερον, στο δικαίωμα ψήφου σε εκλογές τοπικού και ευρωπαϊκού επιπέδου, τρίτον στο δικαίωμα διπλωματικής προστασίας και τέταρτο στο δικαίωμα υποβολής αίτησης (*pétition*) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (*Obudsman*). Βρίσκω ότι το άρθρο 18(1) είναι το πλέον σημαντικό από τα τέσσερα αυτά άρθρα και θα το παραθέσω αυτούσιο :

Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της.

Αυτή η περιορισμένη απαρίθμηση δικαιωμάτων μπορεί να εξηγηθεί σε κάποιο βαθμό αν λάβουμε υπόψη την αρχή της επικουρικότητας στη λήψη αποφάσεων (*subsidiarity*) που είναι μια από τις βασικές αρχές η οποία διέπει τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα κράτη μέλη της καθώς επίσης από το γεγονός ότι η κοινότητα στερείται αρμοδιότητας σε ορισμένους τομείς όπως για παράδειγμα είναι ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας. Όμως πρέπει να τονίσουμε το γεγονός ότι κατά το άρθρο 17(2) ο πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης απολαμβάνει των δικαιωμάτων τα οποία καθορίζονται από τις συνθήκες και αυτό επομένως παραπέμπει σε ένα ευρύτερο κατάλογο δικαιωμάτων από αυτά που περιοριστικά απαριθμούνται στα σχετικά άρθρα. Αυτά τα δικαιώματα είναι διάσπαρτα ανάμεσα στη πρωτογενή και δευτερογενή κοινοτική νομοθεσία όπως είναι για παράδειγμα αυτό της ίσης μεταχείρισης , το δικαίωμα της μη υποβολής σε δυσμενείς διακρίσεις η ακόμη το δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης.

Είναι ενδιαφέρον να σημειώσουμε ευθύς εξαρχής ότι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων πέρασε από διάφορες φάσεις και στάδια όσον αφορά τη προσέγγιση και την ερμηνεία που έδωσε στα πιο πάνω άρθρα και στα δικαιώματα που παραχωρούν. Αρχικά έδωσε μια συντηρητική και περιοριστική ερμηνεία των εν λόγω προνοιών και το κατέστησε ξεκάθαρο στην υπόθεση Land Nordrhein Westfalen v Uecker, Jacquet¹ ότι οι πρόνοιες για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν είχαν σκοπό να επεκτείνουν την καθ ύλη αρμοδιότητα των συνθηκών σε εσωτερικές καταστάσεις όπου το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή.

Το δικαστήριο εξ άλλου έδειξε διστακτικότητα στην εφαρμογή των νέο-εισειχθεισών προνοιών που αφορούσαν την ιθαγένεια και το έδειξε καταρχάς στην υπόθεση Skanavi² . Η αιτούσα στην υπόθεση επεδίωκε μέσω του δικαστηρίου να κατοχυρώσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης το οποίο διασφαλίζεται με το άρθρο 43, της συνθήκης κάμνοντας επίκληση του άρθρου 18(1). Το δικαστήριο θεώρησε ότι εφ' όσον το άρθρο 43ΕΚ είχε εφαρμογή στα γεγονότα της υπόθεσης δεν ήταν ανάγκη αυτά να εξεταστούν κάτω από το φως των προνοιών του άρθρου 18(1) Ε το οποίο θυμίζω ότι προνοεί ότι κάθε πολίτης της ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.

¹ βλέπε υποθέσεις C-64/96 and C-65/96, Land Nordrhein Westfale, v Uecker and Jacquet (1997) ECR I-04239

² βλέπε υπόθεση C-193/94 , Skanavi and Chryssanthakopoulou (1996) ECR I-00929

Κατά τον ίδιο τρόπο στην υπόθεση Bickel and Franz³ το Δικαστήριο απόφυγε κατ'ευθείαν να στηριχθεί στο άρθρο 18(1) και αποφάνθηκε ότι από τη στιγμή που τα γεγονότα της υπόθεσης καλύπτονται από το άρθρο 49 αυτό δηλαδή της απαγόρευσης επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της κοινότητας δεν ήταν αναγκαίο να κάνει χρήση του άρθρου 18. Το αίτημα των δύο διαδίκων ενώπιον των δικαστηρίων της Ιταλίας ήταν να διεξαχθεί η διαδικασία στη γερμανική και όχι στην ιταλική γλώσσα πράγμα που τους αρνήθηκε το εθνικό δικαστήριο. Ο πρώτος ήταν αυστριακός υπήκοος και ο δεύτερος γερμανός. Όταν κατέφυγαν στο ΔΕΚ με τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι κύριοι Bickel και Franz δικαιούνταν στη διεξαγωγή της διαδικασίας στα γερμανικά, όχι κατ' εφαρμογήν των προνοιών περί ιθαγένειας αλλά κατ' εφαρμογήν του άρθρου 49 και του άρθρου 12 το οποίο απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας .

Το Δικαστήριο έκανε χρήση του άρθρου 18(1) μόνο επικουρικά για να ενισχύσει την συλλογιστική της απόφασης υποδεικνύοντας ότι ο μετανάστης πολίτης της ένωσης έπρεπε να έχει την ίδια μεταχείριση όπως ο πολίτης του φιλοξενούντος κράτους μέλους εφόσον κάτι τέτοιο ενδυναμώνει το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και εγκατάστασης σε άλλα κράτη μέλη.

Όμως για να διαλύσω κάθε απορία σας και ίσως ακόμη και ανησυχία σας κάνω μια σημαντική διευκρίνιση στα γεγονότα. Το αίτημα των δύο διαδίκων για χρήση στο ιταλικό δικαστήριο, της γερμανικής γλώσσας βασιζόταν σε πρόνοια που ίσχυε ειδικά στη συγκεκριμένη περιοχή της Ιταλίας όπου οι Ιταλοί υπήκοοι που είχαν σαν μητρική γλώσσα την γερμανική, δικαιούνταν να χρησιμοποιήσουν τη δική τους γλώσσα στις σχέσεις τους με το δικαστικά όργανα και τις δημόσιες αρχές που εδρεύουν σε αυτή την συγκεκριμένη περιοχή. Το πρόβλημα προέκυψε όταν το τοπικό ιταλικό δικαστήριο είχε τη γνώμη ότι αυτή η ευχέρεια αφορούσε μόνο γερμανόφωνους ιταλούς πολίτες και όχι γερμανόφωνους άλλων κρατών μελών.

Σε μια δεύτερη φάση της εξέλιξης της νομολογίας σε σχέση με την ιθαγένεια το ΔΕΚ στηρίχθηκε στο άρθρο 18 σαν πηγή δικαιωμάτων περισσότερο για να συμπλήρωση τις βασικές ελευθερίες που πηγάζουν από τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και οι οποίες έχουν σχέση με την οικονομική ολοκλήρωση της. Το Δικαστήριο φαίνεται να κάνει μια πιο ανεξάρτητη χρήση των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το άρθρο 18 στην υπόθεση Garcia Avello⁴. Στην υπόθεση αυτή το αίτημα των εναγόντων ενώπιον των Βελγικών δικαστηρίων ήταν να τους δοθεί η δυνατότητα ώστε τα παιδιά τους να φέρουν τόσο το επίθετο του πατέρα όσο και της μητέρας ένα δικαίωμα που τους έδιδε η ισπανική τους ιθαγένεια. Τα δικαστήρια στο Βέλγιο απέρριπταν αυτό το αίτημα εφόσον μια τέτοια πρόνοια δεν υπήρχε στη έννομη τάξη του Βελγίου.

Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι από την στιγμή που τα παιδιά κατέχουν την ιθαγένεια 2 κρατών μελών θεωρούνταν ευρωπαίοι πολίτες, και παρόλο ότι δεν ετίθετο θέμα εφαρμογής μιας από της βασικές ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το κοινοτικό δίκαιο έβρισκε εφαρμογή μέσα από τις πρόνοιες που έχουν σχέση με την ιθαγένεια. Το Δικαστήριο τελικώς αποφάνθηκε ότι η άρνηση των Βελγικών αρχών να εγγράψουν τα παιδιά με το επίθετο όπως θα γινόταν στην Ισπανία συνιστούσε δυσμενή διάκριση κατά το άρθρο 12 δεδομένου ότι αυτά τα παιδιά εδικαιούντο να απαιτούν διαφορετική μεταχείριση από τους Βέλγους υπηκόους. Αναφέρω συναφώς ότι το άρθρο 12 προβλέπει ότι εντός

³ βλέπε υπόθεση C-274/96 . Bickel and Franz (1998) ECR I-07637

⁴ βλέπε υπόθεση C-148/02 ,Garcia Avello (2003) ECR I-11613

του πεδίου εφαρμογής της παρούσας συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων της απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας.

Η πιο δραματική αλλαγή όμως όσον αφορά τις πρόνοιες για την ιθαγένεια ήλθε με την απόφαση στην υπόθεση Baumbast⁵ το 2002. Η υπόθεση αφορούσε το δικαίωμα εγκατάστασης κάτω από το άρθρο 18 χωρίς να γίνεται επίκληση άλλου άρθρου της Συνθήκης σχετικού με τις βασικές ελευθερίες.

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ένας πολίτης της Ένωσης που δεν απολαμβάνει πλέον του δικαιώματος εγκατάστασης και κατοικίας, σαν μετανάστης εργάτης σε μια τρίτη χώρα μέλος είναι δυνατόν σαν πολίτης της Ένωσης να απολαμβάνει δικαίωματος εγκατάστασης το οποίο πηγάζει από την κατευθείαν εφαρμογή του άρθρου 18(1)ΕΚ. Το Δικαστήριο επιπλέον αποφάνθηκε ότι η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαιτεί όπως οι πολίτες της Ένωσης επιδιώκουν μια επαγγελματική, η εμπορική δραστηριότητα για να απολαμβάνουν των δικαιωμάτων τους, που κατοχυρώνονται από το μέρος II της συνθήκης, δηλαδή τις πρόνοιες για την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση την απόφαση αυτή το άρθρο 18ΕΚ είχε εφαρμογή παρόλο ότι ο Γερμανός υπήκοος που ήταν εγκατεστημένος στη Αγγλία δεν πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις τις σχετικής οδηγίας που έκανε δυνατό το δικαίωμα εγκατάστασης σε μια άλλη χώρα μέλος μόνο εφόσον διέθετε ικανοποιητικά εισοδήματα και ασφάλεια έναντι κινδύνων υγείας στη φιλοξενούσα χώρα. Η άρνηση προς τον Baumbast να κατοικεί στο Ηνωμένο Βασίλειο ένεκα του γεγονότος ότι δεν καλυπτόταν από ασφάλεια για επείγοντα περιστατικά θεωρήθηκε σαν δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα του για εγκατάσταση το οποίο κατ' ευθείαν αντλούσε από την συνθήκη.

Αυτό το οποίο θεωρήθηκε σαν επαναστατικό στην υπόθεση ήταν ότι το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και κατ' επέκταση το δικαίωμα για εγκατάσταση σε μια τρίτη χώρα αναγνωρίστηκε σε κάθε πολίτη της Ένωσης ανεξάρτητα από το εάν ο πολίτης έχει να κάνει με οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα. Πρόσθετα το Δικαστήριο θεώρησε ότι το άρθρο 18(1) αποτελεί πηγή ενός άμεσα αποτελεσματικού δικαιώματος το οποίο θα πρέπει βεβαίως να ιδωθεί υπό το φως των περιορισμών που επιβάλλουν οι σχετικές οδηγίες περί εγκατάστασης.

Αυτή η συλλογιστική ακολουθήθηκε και στην υπόθεση Grzelczyk⁶ όπου το Δικαστήριο τόνισε ότι στη παρούσα φάση του κοινοτικού δικαίου το δικαίωμα των πολιτών ενός κράτους μέλους για εγκατάσταση σε ένα άλλο κράτος μέλος δεν είναι απεριόριστο. Όμως εφόσον ο αιτών στην εν λόγω υπόθεση ήταν πολίτης της Ένωσης και κατοικούσε νόμιμα στο Βέλγιο η περίπτωση του ενέπιπτε μέσα στο πλαίσιο των προνοιών των συνθηκών και δικαιούταν επομένως κάτω από το άρθρο 12, να ζητεί να μην υπόκειται σε διακρίσεις για λόγους ιθαγένειας. Ελέγχθη από το Δικαστήριο περαιτέρω ότι παρόλο ότι τα κράτη μέλη κάτω από την σχετική οδηγία για φοιτητές μπορούν να ζητούν από αυτούς να πληρούν τις προϋποθέσεις τις σχετικής οδηγίας, η φιλοξενούσα χώρα δηλαδή το Βέλγιο, δεν μπορούσε να αρνηθεί ένα κοινωνικό χορήγημα προς τον πολίτη, επειδή ο φοιτητής δεν είχε πλέον ικανοποιητικά εισοδήματα ώστε να του αποσύρει, η να του αρνηθεί την άδεια παραμονής. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι Βελγικές αρχές έπρεπε να παραχωρήσουν κάποιο προσωρινό βοήθημα στον αλλοδαπό φοιτητή όπως θα το έκαναν για το Βέλγο υπήκοο. Κατά το δικαστήριο υπήρχε τώρα ένας κάποιος βαθμός αλληλεγγύης μεταξύ

⁵ βλέπε υπόθεση C- 413/99, Baumbast and R. (2002) ECR I-07091

⁶ βλέπε υπόθεση C-184/99, Grzelczyk (2001) ECR I-06193

τον πολιτών ενός κράτους μέλους και των πολιτών ενός φιλοξενούντος κράτους μέλους, παρόλο ότι το δικαίωμα σε αυτό το βοήθημα δεν είναι άνευ όρων. Βασίζεται στην αντίληψη ότι ο αλλοδαπός φοιτητής δεν καθίσταται ένα αδικαιολόγητα οικονομικό βάρος για την φιλοξενούσα χώρα.

Μέχρι στιγμής έκαμα κάποια αναφορά στη νομολογία στη σχετική με το δικαίωμα εγκατάστασης σε μια τρίτη χώρα μέλος. Όμως το δικαίωμα ενός ευρωπαίου πολίτη να έχει πρόσβαση σε κοινωνικά ωφελήματα ενώ βρίσκεται σε έναν φιλοξενών κράτος μέλος, είναι πιο πολύπλοκο. Η πλειοψηφία των περιπτώσεων όπου επιδιώκεται η απόκτηση ενός κοινωνικού χορηγήματος υπό μορφή οικονομικής βοήθειας, οδηγούν σε μια περιοριστική εφαρμογή του άρθρου 18 επειδή πάντοτε προϋποθέτει την ανάληψη οικονομικού βάρους από το φιλοξενών κράτος μέλος.

Η αντίδραση του Δικαστηρίου σε αυτά τα ζητήματα διαφάνηκε στην υπόθεση Martinez Sala⁷ όπου το δικαστήριο εφάρμοσε τις πρόνοιες περί ιθαγένειας σε σχέση με το χορήγημα ανατροφής τέκνων. Η κυρία Martinez Sala ήταν Ισπανίδα υπήκοος που ζούσε στη Γερμανία για αρκετό χρονικό διάστημα. Όταν γέννησε το παιδί της αποτάθηκε για βοήθημα ανατροφής τέκνου. Δεν ήταν κάτοχος άδειας παραμονής. Οι Γερμανικές αρχές της αρνήθηκαν την χορηγία με την δικαιολογία ότι αυτή δεν ήταν ούτε Γερμανίδα πολίτης ούτε κάτοχος άδειας παραμονής. Το Δικαστήριο βασιζόμενο στις πρόνοιες περί ιθαγένειας αποφάνθηκε ότι η κα Martinez Sala αντλούσε προστασία κάτω από την αρχή της αποφυγής διακρίσεων έστω και αν δεν ήταν εργαζόμενη στη Γερμανία. Αποφασίσθηκε περαιτέρω ότι η περίπτωση τις ενέπιπτε στο πλαίσιο των προνοιών περί Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας εφόσον ήταν πολίτης ενός κράτους μέλους και κατοικούσε σε ένα φιλοξενών κράτος μέλος. Το Δικαστήριο έκαμε την διαπίστωση ότι αυτή νόμιμα κατοικούσε στη Γερμανία παρόλο ότι δεν ήταν κάτοχος άδειας παραμονής συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε με βάση το γεγονός ότι οι γερμανικές αρχές δεν της ζήτησαν να εγκαταλείψει τη χώρα και επομένως θεωρήθηκε ότι νόμιμα κατοικούσε στη Γερμανία κάτω από το γερμανικό νόμο. Αυτό τις έδιδε δικαιώματα κάτω από τις γενικές πρόνοιες του άρθρου 17-2ΕΚ οι οποίες περιλαμβάνουν και το δικαίωμα της σε μη υποβολής σε δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας με βάση το άρθρο 12 ΕΚ.

Σαν συνέχεια της υπόθεσης Martinez Sala υπήρξε ένας αριθμός υποθέσεων με αντικείμενο κοινωνικά ωφελήματα, με βάση την αρχή που καθιέρωσε η εν λόγω υπόθεση. Έγινε πλέον σαφές ότι από τη στιγμή που ο πολίτης νόμιμα κατοικεί στο φιλοξενών κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης και να διεκδικήσει κοινωνικά ωφελήματα. Μια από τις υποθέσεις που επιβεβαίωσε αυτές τις αρχές ήταν αυτή στην οποία ήδη αναφερθήκαμε, η υπόθεση Grzelczyk. Με μια όμως τώρα διαφορετική έννοια. Ότι δηλαδή από τη στιγμή που ο αλλοδαπός πολίτης εμπίπτει στο πλαίσιο του προσωπικού πεδίου εφαρμογής (personal scope of the Treaty) και στην καθ ύλην αρμοδιότητα των συνθηκών μπορεί να βασιστεί στο άρθρο 12 και να ζητήσει ίση μεταχείριση σε θέματα κοινωνικών δικαιωμάτων.

Μια άλλη ενδιαφέρουσα υπόθεση η οποία δείχνει το πως η ιθαγένεια δυνατόν να επηρεάσει το δικαίωμα σε κοινωνικά βοηθήματα είναι η απόφαση στη υπόθεση D'Hoop⁸ που και αυτή εκδόθηκε το 2002. Επρόκειτο για υπόθεση και πάλι προδικαστικής παραπομπής όπου το ερώτημα που ετίθετο ήταν κατά πόσο μια

⁷ βλέπε υπόθεση C-85/96, Martinez Sala v Freistaat Bayern (1998) ECR I-02691

⁸ βλέπε υπόθεση C-224/98, D' Hoop (2002) ECR I-06191

Βελγίδα υπήκοος η οποία είχε κάμει τις γυμνασιακές σπουδές της στη Γαλλία και επέστρεψε στο Βέλγιο είχε δικαίωμα στη λήψη επιδόματος αναμονής, ένα είδος φοιτητικού χορηγήματος, ενώ αναζητούσε για πρώτη φορά απασχόληση το οποίο δικαιούνταν οι Βέλγοι υπήκοοι οι οποίοι έκαναν τις γυμνασιακές τους σπουδές στο Βέλγιο. Οι Βελγικές αρχές αρνήθηκαν το εν λόγω βοήθημα με το πρόσχημα ότι δεν έκαμε γυμνασιακές σπουδές στο Βέλγιο. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η περίπτωση της ενέπιπτε τόσο στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής όσο και στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής των συνθηκών εφόσον υπήρχε από τη μια ένα διασυννοριακό στοιχείο, και από την άλλη θέμα παραχώρησης κοινωνικού ωφελήματος το οποίο είχε σχέση με ζητήματα παιδείας που βρίσκεται μεταξύ των σκοπών που επιδιώκει η δράση της κοινότητας. Στο πλαίσιο του δικαιώματος της για ελεύθερη κυκλοφορία και εγκατάσταση έφυγε από το Βέλγιο και εγκαταστάθηκε στη Γαλλία και κατ εφαρμογή του ίδιου δικαιώματος επέστρεψε στο Βέλγιο όπου και ζήτησε την σχετική κοινωνική χορηγία. Αυτό που υπήρξε σημαντικό στην εν λόγω υπόθεση ήταν ότι ένας Ευρωπαίος πολίτης μπορούσε να κάνει χρήση των προνοιών περί τις Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας και επομένως των προνοιών του άρθρου 12 που επαναλαμβάνω απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας ακόμη και έναντι της ίδιας της χώρας του.

Η εθνική νομοθεσία θεωρήθηκε έμμεσα ως να επέβαλλε δυσμενή διάκριση εφόσον εμπόδιζε τον Βέλγο πολίτη να διακινείται ελευθέρως από ένα κράτος μέλος σε άλλο και να απολαμβάνει ενός δικαιώματος δηλαδή αυτό της φοιτητικής χορηγίας την οποία θα είχε σαν Βέλγος πολίτης. Όπως το Δικαστήριο εξήγησε το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης δεν θα μπορούσε πλήρως να εφαρμοστεί εάν ο πολίτης του κράτους μέλους εμποδιζόταν να απολαύσει αυτά τα δικαιώματα μέσα από εμπόδια τα οποία ηγέρθησαν τη στιγμή του χρόνου επιστροφής του στη χώρα καταγωγής του με βάση νομοθεσία που κατά κάποιο τρόπο του επέβαλλε κυρώσεις επειδή χρησιμοποίησε το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και εγκατάστασης. Ο εθνικός κανόνας παραβίαζε το άρθρο 18(1) εκτός και αν υπήρχε δικαιολογία που να εξηγεί τη θέσπιση του, πράμα που δεν μπορούσε να γίνει στην εν λόγω υπόθεση.

Η πιο πάνω υπόθεση δείχνει ότι το Δικαστήριο συνέδεσε δικαιώματα που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια με την νόμιμη εγκατάσταση και από την στιγμή που είναι καθαρό ότι ο ευρωπαίος πολίτης νόμιμα κατοικούσε στο φιλοξενών κράτος μπορούσε να επικαλείται το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης για να διεκδικεί κοινωνικά ωφελήματα, έναντι του δικού του κράτους.

Τα πιο πάνω μας οδηγούν σε κάποια ενδιαφέροντα ερωτήματα. Ποια είναι η σχέση μεταξύ του ευρωπαίου πολίτη, μεταξύ της Κοινότητας και μεταξύ του κράτους μέλους. Η Κοινότητα παραχωρεί δικαιώματα αλλά ο ευρωπαίος πολίτης έχει πρωταρχικά υποχρεώσεις προς το κράτος μέλος. Για παράδειγμα πληρώνει φόρους στο κράτος μέλος αλλά όχι στη κοινότητα. Οφείλει σαν ευρωπαίος πολίτης οποιεσδήποτε υποχρεώσεις προς την ίδια την κοινότητα ; Είναι ένα ζήτημα στο οποίο θα επανέλθω λίγο πιο κάτω.

Σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου οι βασικές ελευθερίες όπως πηγάζουν από το πρωτογενές δίκαιο δηλαδή στα άρθρα 39, 43 και 49 ΕΚ της Συνθήκης για να τεθούν σε εφαρμογή προαπαιτείται η ύπαρξη ενός διασυννοριακού στοιχείου και έχουν θεωρηθεί ότι εξυπηρετούν περισσότερο την ανάπτυξη της κοινής αγοράς.

Κατ' αυτόν τον τρόπο ένας ευρωπαίος πολίτης μπορεί να διεκδικεί εφαρμογή των βασικών ελευθεριών έναντι της ίδιας της χώρας του μόνο εφόσον η τελευταία σκοπεύει να τον εμποδίσει να ασκήσει αυτά τα δικαιώματα. Η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δεν έχει αποβάλει αυτό το εσωτερικό στοιχείο δυσμενούς διάκρισης στον πολίτη ενός κράτους μέλους. Αυτή η θέση επιβεβαιώθηκε στην

υπόθεση Uecker and Jacquet όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια δεν αποσκοπεί στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής των συνθηκών σε εσωτερικές καταστάσεις που δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με την κοινότητα. Και βεβαίως είναι εδώ άξιο επισήμανσης ότι μία τέτοια διαφοροποίηση δεν είναι σύμφωνη με την ευρύτερη αντίληψη ότι όλοι οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. Αυτό οδηγεί αναπόφευκτα στο συμπέρασμα ότι οι βασικές ελευθέρια των Συνθηκών δεν αποτελούν συστατικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας. Για να το θέσω πιο απλά η Ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν προστατεύει τον ευρωπαίο πολίτη από εμπόδια εσωτερικά τα οποία το ίδιο το κράτος του δυνατόν να θέτει στην ελευθερία διακίνησης και εγκατάστασης του. Αυτό ίσως είναι καλό να το έχουμε υπ όψιν σε μία μελλοντική λύση για την Κύπρο εφ' όσον καταργηθούν τα λεγόμενα σύνορα.

Αξίζει εδώ να πούμε δύο λόγια για την υπόθεση Uecker and Jacquet. Είναι απόφαση του Δικαστηρίου σε προδικαστική παραπομπή που εκδόθηκε το 1997. Η Kari Uecker και η Vera Jacquet νορβηγίδα και ρωσίδα υπήκοοι αντίστοιχα παντρεμένες με γερμανούς και κατοικούσες στη Γερμανία ήγειραν αγωγές ενώπιον των γερμανικών δικαστηρίων παραπονούμενες για συμβάσεις που συνήψαν για να εργαστούν σαν καθηγήτριες ξένων γλωσσών στη Γερμανία. Στο επίκεντρο της διαφοράς ήταν όρος ο οποίος υπήρχε στις δύο συμβάσεις που περιόριζε τη διάρκεια εργοδοσίας καθώς επίσης και σχετική κοινοτική ρύθμιση αφορούσα την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της κοινότητας και η οποία προστάτευε τον εργαζόμενο από τέτοιους περιορισμούς.

Μεταξύ άλλων το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι ένα μέλος οικογένειας εργαζόμενου υπηκόου κράτους μέλους δεν μπορεί να επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο για να αμφισβητεί τη διάρκεια της σύμβασης εργασίας όταν ο εν λόγω εργαζόμενος ουδέποτε άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της κοινότητας. Περαιτέρω, και που πλέον ενδιαφέρει ότι εδώ συζητούμε, η ιθαγένεια της Ένωσης δεν έχει σκοπό την επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και σε εσωτερικές καταστάσεις που δεν συνδέονται με το κοινοτικό δίκαιο. Ενδεχομένως δυσμενείς διακρίσεις που υφίστανται υπήκοοι του κράτους μέλους εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου και πρέπει να επιλύονται στο πλαίσιο του εσωτερικού νομικού συστήματος.

Η πιο πάνω σύντομη ανάλυση της νομολογίας αφήνει ανοικτό το ερώτημα κατά πόσο το άρθρο 18 δημιουργεί από μόνο του ένα δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης. Το Δικαστήριο αντίκρισε αυτό το άρθρο κάτω από το φακό της δημιουργίας δικαιώματος συνταγματικού χαρακτήρα. Από την άλλη όπως συνάγεται από την νομολογία περιόρισε την εφαρμογή του στο πλαίσιο περιορισμών που δημιουργούνται από άλλες πρόνοιες των συνθηκών η από πρόνοιες δευτερογενούς νομοθεσίας και επιπλέον το θεώρησε ότι δεν βρίσκει εφαρμογή « σε εσωτερικές καταστάσεις ». Σαφώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ανεξάρτητη πηγή ενός δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης. Και θυμίζω ακόμη μια φορά ότι το άρθρο 18 ακριβώς λέει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.

Όμως θα δώσω και μια άλλη πτυχή η αν θέλετε άλλη διάσταση του προβλήματος και των ερωτημάτων που γεννιούνται όσον αφορά τη χρησιμότητα της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας . Όσοι κατοικούν στο χώρο των κρατών μελών της Ένωσης είναι δέκτες δικαιωμάτων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο για τα οποία η εθνικότητα και κατά συνέπεια η ιθαγένεια δεν αποτελεί προϋπόθεση. Είναι δικαιούχοι δικαιωμάτων που εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο ένεκα άλλων ιδιοτήτων τους όπως για παράδειγμα γιατί έχουν την ιδιότητα του εργαζόμενου η του αυτοεργοδοτούμενου, την ιδιότητα του καταναλωτή η του φοιτητή. Κάποια

δικαιώματα προορίζονται σε όλους όσους κατοικούν, εμπορεύονται η αγοράζουν προϊόντα εντός της κοινότητας. Πώς τότε η ευρωπαϊκή ιθαγένεια διαφοροποιεί τη κατάσταση ;

Όπως είδαμε από την νομολογία ιδιαίτερα στο τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων η ιδιότητα του κατόχου της ιθαγένειας της Ένωσης έρχεται στην επιφάνεια και η απόλαυση τέτοιων δικαιωμάτων γίνεται δυνατή σαν αποτέλεσμα της γενικής απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων που επιβάλλει το άρθρο 12 και όχι αυτόνομα. Και επανέρχομαι στο ερώτημα. Σε ποιο σύστημα δικαιωμάτων το άρθρο 17 παραπέμπει σαν παραχωρούμενα στον ευρωπαϊό πολίτη. Φαίνεται ότι η απάντηση είναι ότι το εύρος εφαρμογής αυτών των προνοιών δεν σκοπούσε να υπερακοντίσει τις υφιστάμενες πρόνοιες των συνθηκών όπου ο διαμένων στο χώρο της κοινότητας είναι δικαιούχος δικαιωμάτων που του εγγυάται ο κοινοτικός νόμος μέσα από άλλες ιδιότητες που κατέχει. Και όμως θυμίζω ότι το άρθρο 17 καθαρά ορίζει ότι για να θεωρείται κάποιος πολίτης της Ένωσης θα πρέπει πρώτα να είναι κάτοχος της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους.

Το ζήτημα της ιθαγένειας δεν είναι οπωσδήποτε μια ξένη έννοια στο πλαίσιο των συνθηκών για την κοινότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 39ΕΚ εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων εντός της κοινότητας, πράγμα που συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας η προέλευσης μεταξύ των εργαζόμενων των κρατών μελών. Το άρθρο 17 προνοεί ότι κάθε πρόσωπο που κατέχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους καθίσταται πολίτης της Ένωσης. Αυτό που είναι παράδοξο είναι ότι η Συνθήκη καθιερώνει και δημιουργεί Ευρωπαϊκή ιθαγένεια αλλά δεν δημιουργεί ευρωπαϊκό δίκαιο απόκτησης αυτής της ιθαγένειας. Κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να αποφασίζει ποίος θα είναι ο κάτοχος της ιθαγένειας του και επομένως το κράτος μέλος κατά αποκλειστικότητα έχει την ικανότητα να αποφασίσει την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια στη βάση του εθνικού δικαίου και κατά συνέπεια ποιος είναι ο ευρωπαϊός πολίτης ο οποίος αντλεί δικαιώματα με βάση άλλες πρόνοιες του κοινοτικού δικαίου.

Είναι σαφές ότι η Ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν αποφασίζεται αυτόνομα με βάση το κοινοτικό δίκαιο. Κάποιοι νομικοί επιστήμονες έχουν χαρακτηριστικά προσδιορίσει την ιθαγένεια της Ένωσης σαν παρασιτική, εξαρτώμενη από την ιθαγένεια όπως αυτή προσδιορίζεται στα κράτη μέλη. Το ΔΕΚ έχει αποφύγει να επέμβει σε αυτή την αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών να ορίσουν το ποιος καθίσταται ευρωπαϊός πολίτης .

Επιπλέον αυτό που είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ιθαγένειας με αναφορά στο γενικό διεθνές δίκαιο, είναι ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αναγνωρίζουν αμοιβαία και να δεσμεύονται από αποφάσεις που λαμβάνονται από άλλο κράτος μέλος, όσον αφορά το θέμα του ποιος καθίσταται πολίτης του και επομένως θα μπορεί να διεκδικεί δικαιώματα σε ένα άλλο κράτος μέλος κάτω από τις πρόνοιες της ευρωπαϊκής ιθαγένειας .

Το ΔΕΚ ασχολήθηκε εν πρώτοις με το πιο πάνω ζήτημα στην υπόθεση Micheletti⁹. Ένας πολίτης με διπλή ιταλική και αργεντινή ιθαγένεια επιθυμούσε να εγκατασταθεί στην Ισπανία σαν οδοντογιάτρος μετά από σπουδές στην Αργεντινή αλλά προσέκρουσε στην άρνηση της Ισπανίας να δεχθεί την εγγραφή του γιατί τον θεωρούσε πολίτη τρίτης χώρας. Το δικαστήριο βρήκε ότι το γεγονός ότι ο ισπανικός νόμος απαιτούσε αποτελεσματική ιθαγένεια, έθετε δηλαδή σαν πρόσθετο όρο για την αναγνώριση της ιταλικής ιθαγένειας του Micheletti να έχει τη συνήθη κατοικία του στην Ιταλία , ήταν αντίθετο με την απαγόρευση διακρίσεων που είναι μια από τις

⁹ βλέπε υπόθεση C-369/90, Micheletti e.a. V Delagacion del Gobierno en Cantabria (1992) ECR I-04239

βασικές αρχές της Ένωσης. Αυτό βασίστηκε βέβαια στη αρχή ότι ένα κράτος μέλος δεν επεμβαίνει στους όρους παραχώρησης ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους.

Η πιο πάνω απόφαση στη συνέχεια εφαρμόστηκε στην υπόθεση Zhu and Chen¹⁰ που εκδόθηκε από το ΔΕΚ στις 19/10/04. Τα γεγονότα της υπόθεσης σε συντομία είναι τα εξής : μια κινέζα πολίτης μετέβη από την Αγγλία στην Ιρλανδία όπου εκεί γέννησε το παιδί της. Αυτό απόκτησε την ιρλανδική ιθαγένεια σύμφωνα με την ιρλανδική νομοθεσία. Κατά συνέπεια το παιδί της κινέζας υπηκόου ήταν ιρλανδός πολίτης και πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είχε το δικαίωμα να κατοικεί και να ζει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στη βάση άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου εφόσον το παιδί είχε δικαίωμα να ζει στο Ηνωμένο Βασίλειο και η μητέρα κινέζα πολίτης απόκτησε το δικαίωμα να κατοικεί και να ζει στο Ηνωμένο Βασίλειο μαζί με το ανήλικο παιδί της . Η υπόθεση έφτασε στο ΔΕΚ με την μορφή προδικαστικού ερωτήματος. Το Η.Β. ισχυρίστηκε προδικαστικά ότι το ΔΕΚ δεν είχε την αρμοδιότητα να ασχοληθεί με την υπόθεση διότι ήταν θέμα της αποκλειστικής αρμοδιότητας των βρετανικών δικαστηρίων και δεν υπήρχε θέμα ερμηνείας κοινοτικού δικαίου. Στη βάση αυτού του επιχειρήματος ήταν ο ισχυρισμός ότι το μόνο στοιχείο αλλοδαπότητας, ήταν η ιθαγένεια του τέκνου που ήταν όμως αποτέλεσμα ενός τεχνάσματος των γονέων και έπρεπε να θεωρηθεί σαν κατάχρηση δικαιώματος, αφού αυτοί φρόντισαν το τέκνο τους να γεννηθεί στη Ιρλανδία και με την απόκτηση της ιρλανδικής ιθαγένειας να εξασφαλίσουν δικαίωμα διαμονής σε άλλη χώρα της κοινότητας. Κατ' ισχυρισμό η ιθαγένεια του τέκνου δεν ήταν γνήσια. Το ΔΕΚ απόρριψε τον ισχυρισμό δεχόμενο ότι με βάση το διεθνές δίκαιο κάθε κράτος μέλος έχει την αρμοδιότητα να θέτει το ίδιο τις προϋποθέσεις απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας και επί πλέον ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίζει τις συνέπειες της παραχώρησης της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους θέτοντας πρόσθετους όρους το ίδιο για αναγνώριση αυτής της ιθαγένειας. Τα πιο πάνω δείχνουν την απροθυμία του δικαστηρίου να επέμβει στην αρμοδιότητα της δημοκρατίας της Ιρλανδίας να αποφασίζει ποιοι είναι οι ιρλανδοί πολίτες και κατά συνέπεια ποιοι με βάση το ιρλανδικό δίκαιο γίνονται πολίτες της Ένωσης.

Το άρθρο 17 καθιστά σαφές ότι η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια . Παρόλο ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων σε σχέση με κυριαρχικές εξουσίες της ένωσης όπως για παράδειγμα το δικαίωμα συμμετοχής στις ευρωπαϊκές εκλογές, το δικαίωμα αναφοράς, της πληροφόρησης και πρόσβασης σε έγγραφα, αυτά τα δικαιώματα του ευρωπαίου πολίτη δεν απευθύνονται μόνο έναντι της ένωσης και των οργάνων της αλλά και έναντι των κρατών μελών. Τίθεται επομένως το ερώτημα κατά πόσο ο ευρωπαίος πολίτης απολαμβάνει μόνο δικαιωμάτων η όπως κάθε πολίτης κράτους μέλους έχει καθήκοντα προς την ένωση η οποία του προσέδωσε την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη. Παρόλο ότι η ένωση έχει τα σύμβολα που υποδηλώνουν την ύπαρξη κράτους όπως είναι η σημαία και ο επίσημος ύμνος δεν επιβάλλει στους πολίτες καθήκοντα νομιμοφροσύνης και άλλα πολιτικά καθήκοντα. Η κοινοτική έννομη τάξη δεν αναγνωρίζει άμεσα η, έμμεσα φόρους η, υποχρεωτική στρατιωτική θητεία παρόλο ότι το άρθρο 17-2 αναφέρεται σε καθήκοντα του ευρωπαίου πολίτη.

Διάφοροι σχολιαστές κάμνοντας κριτική στις πρόνοιες των συνθηκών για την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια υποστηρίζουν ότι στην ουσία δεν υπάρχουν υποχρεώσεις που πηγάζουν από την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια και ότι τα δικαιώματα που παραχωρούνται

¹⁰ βλέπε υπόθεση C – 200/02 , Zhu and Chen v Secretary of State of the Home Department (2004) ECR I -09925

στον ευρωπαϊό πολίτη κάτω από το άρθρο 17 δε δημιουργούν παρά μια κατ'επίφαση εντύπωση ότι υπάρχει μια ευρωπαϊκή οντότητα η οποία υπερτερεί του εθνικού κράτους.

Παραδοσιακά ο ορισμός της ιθαγένειας γίνεται με αναφορά στα σύνορα του εθνικού κράτους. Προς αυτό το σκοπό η έννοια της ιθαγένειας έχει στενά συνδεθεί με την εθνικότητα. Ο όρος ιθαγένεια εμπεριέχει ένα στοιχείο αστικό, πολιτικό, και κοινωνικό που παραχωρεί δικαιώματα και υποχρεώσεις στο πολίτη του κράτους. Ο ευρωπαίος πολίτης μπορεί να απολαμβάνει τα δικαιώματα που του παραχωρούν οι συνθήκες και το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο. Μπορεί να διακινείται ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών προς αναζήτηση εργασίας μπορεί να διεξάγει εμπόριο και να κινεί κεφαλαίο από μία χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε άλλη, μπορεί να απολαμβάνει ίσης μεταχείρισης όπως οι πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής. Μπορεί ακόμη να απολαμβάνει τα δικαιώματα της μη υποβολής σε διακρίσεις λόγω φύλου ηλικίας σεξουαλικού προσανατολισμού, το δικαίωμα εργασίας σε ένα υγιές και ασφαλές περιβάλλον και άλλα παρεμφερή δικαιώματα τα οποία του παραχωρεί το κοινοτικό δίκαιο.

Να επισημάνουμε όμως ότι αυτά είναι μια συλλογή πολυάριθμων οικονομικών δικαιωμάτων που καθιστούν τον ευρωπαϊό πολίτη ουσιαστικά πολίτη της κοινής αγοράς. Ήταν ένεκα αυτής της διαπίστωσης και σε απάντηση αυτής της κριτικής που εισήχθησαν στο μέρος δεύτερο της συνθήκης οι πρόνοιες για την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Θεωρήθηκε αναγκαίο για να συμβαδίζει με το μεταλλασσόμενο ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καθιστούσε απαραίτητη τη δημιουργία ενός αισθήματος ευρωπαϊκής ταυτότητας η οποία θα μπορούσε να συνυπάρχει με το αίσθημα εθνικής νομιμοφροσύνης.

Εάν είχαμε αντιληφθεί την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια σαν κάτι παρόμοιο με την ιθαγένεια του κράτους τότε είναι σαφές ότι αυτός ο στόχος βρίσκεται μακριά από την επίτευξη του. Αυτό που φαίνεται σαν πλέον ρεαλιστικό είναι η αντίληψη μιας *suī generis* ιθαγένειας η οποία θα βοηθήσει στη δημιουργία μιας πιο αποτελεσματικής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας θεωρήθηκε ότι μπορούσε να εξουδετερώσει τα αποτελέσματα αυτού που εθεωρείτο σαν ένα δημοκρατικό έλλειμμα. Θα προσέδιδε στον ευρωπαϊό πολίτη ένα αίσθημα πολιτικής και συνταγματικής ταυτότητας και θα έφερνε τους λαούς πιο κοντά στην Ευρώπη και στα θεσμικά της όργανα. Θεωρήθηκε ότι η έλλειψη συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία θα εξισορροπείτο. Στη πραγματικότητα όμως το συνταγματικό και πολιτικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει μειωθεί μετά τις πρόνοιες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Η ενδυνάμωση με νομικά μέτρα της ιδέας της ιθαγένειας δεν επιτυγχάνεται χωρίς θεσμικές αλλαγές. Τα δύο συμβαδίζουν.

Θα πρέπει εξ'άλλου να επισημάνουμε ότι η έννοια της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας δεν έχει καθοριστεί ούτε στη συνθήκη ούτε από το ΔΕΚ. Όταν αρχικά εισήχθηκε, παρέμεινε σαν μια αφηρημένη έννοια και δεν ήταν παρά πρόσφατα που το Δικαστήριο άρχισε να της δίδει μορφή κι ουσία. Όπως ήδη έχω αναφέρει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποσκοπούσε στη συμπλήρωση και όχι στην αντικατάσταση της εθνικής ιθαγένειας. Οι σχετικές πρόνοιες της συνθήκης είναι σε κάποιο βαθμό αμφιλεγόμενες ιδιαίτερα αυτές του άρθρου 17/2 το οποίο παραπέμπει σε ένα σύστημα δικαιωμάτων και καθηκόντων που αποτελούν στοιχεία συστατικά της έννοιας της ιθαγένειας. Αποδείχτηκε μάλλον ότι είναι, έχοντας υπόψη τη πιο πάνω ανάλυση της νομολογίας, μια φιλόδοξη δήλωση παρά πρόνοιες με πρακτικό και χειροπιαστό αποτέλεσμα.

Επιπλέον υπάρχει μια οικονομική πλευρά της ευρωπαϊκής ιθαγένειας η όποια δεν μπορεί να διαχωριστεί από τη νομική. Παρόλο ότι δεν είμαι οικονομικός αναλυτής τολμώ να αγγίξω αυτό το θέμα γιατί μου φαίνεται ότι διαπερνά και καθορίζει κάποιες από τις πιο σημαντικές αποφάσεις του Δικαστηρίου στη σχετική νομολογία. Στις υπόθεση Baumbast, Martinez Sala, και Grzelczyk για να αναφέρω μόνο μερικές από τις σχετικές αποφάσεις το Δικαστήριο προσπάθησε να καταστήσει αποτελεσματικές τις σχετικές πρόνοιες περί ιθαγένειας παραχωρώντας στον ευρωπαίο πολίτη κάποια κοινωνικά ωφελήματα αποφεύγοντας όμως να καταστήσει τον μετανάστη πολίτη ένα παράλογο οικονομικό βάρος για τη φιλοξενούσα χώρα.

Δεν είναι η Ένωση η οποία πληρώνει για την δαπάνη αυτών των ωφελημάτων. Ο ευρωπαίος πολίτης αντλεί δικαιώματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αλλά είναι το κράτος μέλος που διασφαλίζει και επωμίζεται τη δαπάνη αυτών των δικαιωμάτων. Το θεωρώ κατά κάποιο τρόπο μια ανώμαλη κατάσταση. Στο πλαίσιο του κράτους μέλους ο πολίτης έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις. Πληρώνει μεταξύ άλλων υποχρεώσεων που έχει προς το κράτος φόρους. Έχει δικαιώματα και μπορεί να απαιτεί ένεκα των υποχρεώσεων που οφείλει προς το κράτος να λαμβάνει κοινωνικά ωφελήματα. Η συσχέτιση μεταξύ δικαιωμάτων και καθηκόντων είναι προφανής, λογική και άμεση.

Δεν είναι όμως αυτή η κατάσταση προκειμένου για την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Η Ένωση παραχωρεί δικαιώματα υπό μορφή οικονομικών ωφελημάτων αλλά δεν είναι ο προϋπολογισμός της Ένωσης που τα καλύπτει και πληρώνει για τη δαπάνη τους. Είναι αυτός του κράτους μέλους που το κάνει. Ίσως να υπεραπλουστεύω τα πράγματα. Θέλω όμως να επισημάνω ότι ο προσεκτικός σχεδιασμός των προνοιών για τη ιθαγένεια και η ακόμη πιο προσεκτική ερμηνεία τους από το Δικαστήριο μπορούν μερικώς τουλάχιστο να γίνουν αντιληπτά αν έχουμε κατά νουν αυτό που μόλις πριν λίγο χαρακτήρισα σαν ανώμαλη κατάσταση.

Έρχομαι τώρα στο καταληκτικό μέρος της εισήγησης μου. Οποιαδήποτε συζήτηση πάνω στο θέμα της ιθαγένειας καθίσταται αναπόφευκτα συζήτηση πάνω στο μέλλον της Ευρώπης. Κάποιοι σχολιαστές εισηγούνται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα προσπαθήσει σταδιακά να επηρεάσει τους τρόπους απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας των κρατών μελών έτσι ώστε να έχει κατ' ευθείαν λόγο όσο αφορά το ποιός καθίσταται ευρωπαίος πολίτης και επομένως όσο αφορά το ποιός απολαμβάνει τα δικαιώματα αλλά ενδεχομένως και τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Ήδη το Δικαστήριο έχει κάμει μια πρώτη κίνηση προς αυτή τη κατεύθυνση στη υπόθεση Ισπανία εναντίον Ηνωμένου Βασιλείου¹¹. Είναι ενδιαφέρον να κάμουμε μια σύντομη αναφορά στη υπόθεση. Πρόκειται για πρόσφατη απόφαση. Εκδόθηκε στις 12/09/06.

Η Ισπανία με προσφυγή που καταχώρησε ενώπιον του ΔΕΚ ζητούσε όπως το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το Η.Β. παρέβη τις υποχρεώσεις που του επιβάλουν τα άρθρα 189 και 190 ΕΚ και 17 και 19ΕΚ της Συνθήκης έχοντας με σχετική νομοθεσία δώσει δικαίωμα ψήφου στη περιοχή του Γιβραλτάρ κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σε πρόσωπα που είναι κάτοικοι του Γιβραλτάρ και είναι πολίτες της Κοινοπολιτείας που πληρούν ορισμένα κριτήρια (Qualifying Commonwealth Citizens). Το Γιβραλτάρ καθώς γνωρίζετε είναι αποικία του Βρετανικού Στέμματος

¹¹ βλέπε υπόθεση C-145/04, Spain v UK (2006) ECR I -07917

αλλά και έδαφος της Ένωση. Πιο συγκεκριμένα το παράπονο της Ισπανίας ήταν ότι η σχετική Βρετανική νομοθεσία έδιδε δικαίωμα ψήφου σε μη ευρωπαίους πολίτες σε ευρωεκλογές.

Θυμίζω ότι τα άρθρα 189 και 190 προβλέπουν ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από αντιπρόσωπους των λαών των κρατών που έχουν συνενωθεί στη κοινότητα και ότι αυτοί οι αντιπρόσωποι εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Εξ' άλλου το άρθρο 19(2) που είναι μέρος των σχετικών με την ιθαγένεια άρθρων, προνοεί ότι κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος που δεν είναι υπήκοος, έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου στο κράτος μέλος της κατοικίας του.

Το τι αποφασίσθηκε σ αυτή την πολύ ενδιαφέρουσα υπόθεση προτιμώ να το μεταφέρω αυτούσιο από την ίδια τη σύνοψη της απόφασης. Αναφέρει :

Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, ο καθορισμός των ατόμων που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τηρουμένου του κοινοτικού δικαίου. Τα άρθρα 189 ΕΚ, 190 ΕΚ, 17 ΕΚ και 19 ΕΚ δεν απαγορεύουν στα κράτη μέλη να παρέχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε συγκεκριμένα άτομα που έχουν στενούς δεσμούς με αυτά, πέραν των δικών τους υπηκόων ή των πολιτών της Ενώσεως που κατοικούν στο έδαφός τους.

Επιπλέον, όσον αφορά την ενδεχόμενη ύπαρξη δεσμού μεταξύ της ιθαγένειας της Ενώσεως και του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, ο οποίος επιβάλλει την παροχή του εν λόγω δικαιώματος μόνο στους πολίτες της Ενώσεως, δεν μπορεί να συναχθεί κανένα σαφές συμπέρασμα από τα άρθρα 189 ΕΚ και 190 ΕΚ, για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία προβλέπουν ότι αυτό αποτελείται από αντιπροσώπους των λαών των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, ο όρος «λαοί», του οποίου δεν δίδεται ορισμός, ενδέχεται να ερμηνεύεται διαφορετικά ανάλογα με τα κράτη μέλη και τις γλώσσες της Ενώσεως. Όσον αφορά τα άρθρα της Συνθήκης που αφορούν την ιθαγένεια της Ενώσεως, δεν μπορεί να συναχθεί από αυτά αρχή κατά την οποία οι πολίτες της Ενώσεως είναι οι μόνοι αντλούντες δικαιώματα από το σύνολο των άλλων διατάξεων της Συνθήκης, οπότε τα άρθρα 189 ΕΚ και 190 ΕΚ τυγχάνουν εφαρμογής μόνο σ' αυτούς. Συγκεκριμένα, ναι μεν το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΕΚ προβλέπει ότι οι πολίτες της Ενώσεως έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη, η Συνθήκη αυτή όμως αναγνωρίζει δικαιώματα που δεν συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως ούτε με αυτή του υπηκόου κράτους μέλους. Όσον αφορά το άρθρο 19, παράγραφος 2, ΕΚ, ναι μεν η διάταξη αυτή προϋποθέτει ότι οι υπήκοοι κράτους μέλους απολαμβάνουν του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στη χώρα τους και επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση αναγνώρισεως των δικαιωμάτων αυτών στους πολίτες της Ενώσεως που κατοικούν στο έδαφός τους, δεν μπορεί όμως να συναχθεί ότι απαγορεύεται σε κράτος μέλος που τελεί σε κατάσταση όπως αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου να παράσχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε συγκεκριμένα άτομα που έχουν στενό δεσμό μαζί του, χωρίς ωστόσο να έχουν την ιδιότητα του υπηκόου του κράτους αυτού ή άλλου κράτους μέλους .

Το Η.Β. δεν καταδικάστηκε και η Ισπανία απέτυχε στη προσφυγή της.

Η απόφαση αυτή δείχνει ότι παρά το γεγονός ότι το Δικαστήριο υπήρξε διστακτικό στην εφαρμογή των προνοιών για την ιθαγένεια εξακολουθεί να είναι η κινητήριος δύναμη για την ανάπτυξη και εξέλιξη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δείχνονται ιδιαίτερη ευαισθησία στα δικαιώματα συμμετοχής του ευρωπαίου πολίτη. Αυτό που το ΔΕΚ στην ουσία είπε, είναι ότι δικαιώματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν αντλούν μόνο οι ευρωπαίοι πολίτες αλλά και άλλα πρόσωπα που νόμιμα βρίσκονται στο έδαφος της Ένωσης. Αυτή η υπόθεση δυνατόν να καταστεί η βάση για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικαίου επί της ιθαγένειας το οποίο αναπόφευκτα θα έχει συνέπειες στα εθνικά συστήματα περί ιθαγένειας. Και αν η νομολογία συνεχίσει να εξελίσσεται τότε παραμένει ανοικτό το θέμα της εναρμόνισης των νομοθεσιών για την απόκτηση της ιθαγένειας η οποία σύμφωνα με κάποιους σχολιαστές θα ήταν προτιμητέο να βασίζεται στο κριτήριο της κατοικίας επί κοινοτικού εδάφους και να αποσυνδέεται πλήρως από το κριτήριο της εθνικής ιθαγένειας. Ίσως αυτή η πρόταση αποδειχθεί ικανή να δημιουργήσει μια ευρωπαϊκή γεωγραφική ταυτότητα.

Τελειώνοντας λέγω ότι η εισαγωγή της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας αποδείχτηκε ότι δεν υπήρξε ο καταλύτης ο οποίος θα έφερνε τους λαούς της Ευρώπης εγγύτερα ούτε προώθησε σημαντικά την περαιτέρω προστασία των συμφερόντων και δικαιωμάτων των πολιτών των κρατών μελών όπως διακηρύττει το άρθρο 2(3) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Όμως τα σχετικά άρθρα περί της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας όπως μάλιστα ερμηνεύτηκαν από το Δικαστήριο δημιούργησαν τις βάσεις ώστε να χαραχθεί η πορεία για την δημιουργία στο μέλλον μιας πραγματικής ευρωπαϊκής ιθαγένειας και ευρωπαϊκής ταυτότητας των λαών της Ένωσης. Πρέπει βέβαια να πω ότι η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν επέφερε σχετικές αλλαγές και δεν προώθησε την ιδέα αυτή περαιτέρω παρά τη βελτίωση που επέφερε σε άλλους θεσμικούς τομείς της Ένωσης.