ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ L. A. GEELHOED

της 5ης Ιουλίου 2001 [1]

I — Εισαγωγή

1. Εν προκειμένω, το Immigration Appeal Tribunal (Ηνωμένο Βασίλειο) έχει υποβάλει ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο. Θέλει να πληροφορηθεί από το Δικαστήριο σε ποιο μέτρο το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στα μέλη της οικογενείας υπηκόων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα οποία ναι μεν εγκαταστάθηκαν σε κράτος μέλος υποδοχής με έναν εργαζόμενο, πλην όμως από τότε έχουν αλλάξει οι συνθήκες. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο θέλει να πληροφορηθεί αν τα πρόσωπα, τα οποία έχουν γίνει δεκτά στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπό την ιδιότητά τους ως μελών της οικογενείας διακινουμένου εργαζομένου κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΚ, συνεχίζουν να προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο όταν έχουν χάσει την ιδιότητα που τους αναγνωριζόταν από το δίκαιο αυτό (δηλαδή έχουν χάσει το καθεστώς του μέλους της οικογενείας εργαζομένου). Επί πλέον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία του άρθρου 18 ΕΚ.

2. Πρόκειται για δύο υποθέσεις που ενώθηκαν από το αιτούν δικαστήριο για να διευκολυνθεί η προδικαστική διαδικασία, και ειδικότερα πρόκειται για την υπόθεση της οικογενείας R [2] και την υπόθεση της οικογενείας Baumbast. Στην οικογένεια R, ο γάμος των γονέων έχει λυθεί με διαζύγιο, μετά το οποίο τα τέκνα μένουν με τη μητέρα. Στην οικογένεια Baumbast, ο πατέρας έχει μεταβεί για επαγγελματικούς λόγους σε τρίτη χώρα, αλλά ο γάμος δεν έχει λυθεί.

II — Το νομικό πλαίσιο

3. Δύο άρθρα της Συνθήκης ΕΚ έχουν ιδιαίτερη σημασία για το επίμαχο εν προκειμένω δικαίωμα διαμονής. Στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης, το οποίο αφορά την ιθαγένεια της Ενώσεως, περιλαμβάνεται το άρθρο 18 ΕΚ (πρώην άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ), το οποίο ορίζει:

«1. 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 στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 — Για την προστασία της ιδιωτικής ζωής των ενδιαφερομένων, η οικογένεια αυτή θα αποκαλείται οικογένεια R.

2. Το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 δικαιωμάτων. Εκτός εάν άλλως ορίζεται στην παρούσα Συνθήκη, το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής.»

Στον τίτλο III του τρίτου μέρους ρυθμίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Το άρθρο 39 ΕΚ (πρώην άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΚ) ορίζει:

«1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

3. Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

[...]

δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θα εκδώσει η Επιτροπή.

[...]».

4. Για να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, εκδόθηκε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας[3]. Ο κανονισμός αυτός περιέχει κανόνες για τη νομική κατάσταση των μελών της οικογενείας του εργαζομένου μεταξύ άλλων στα εξής άρθρα:

«*Άρθρο 10*

1. Ανεξαρτήτως της ιθαγενείας των, έχουν δικαίωμα εγκαταστάσεως μετά του εργαζομένου υπηκόου ενός κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους τα εξής πρόσωπα:

α) έκαστος των συζύγων και οι κατιόντες τους οι οποίοι έχουν ηλικία κάτω των 21 ετών ή συντηρούνται απ' αυτόν·

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

β) οι ανιόντες του εργαζομένου αυτού και του συζύγου του, τους οποίους αυτός συντηρεί.

2. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την είσοδο οποιουδήποτε μέλους της οικογενείας που δεν ωφελείται από τις διατάξεις της παραγράφου 1 εφ' όσον συντηρείται ή ζει στην χώρα προελεύσεως, υπό την αυτή στέγη με τον εργαζόμενο που αναφέρεται ανωτέρω.

3. Για την εφαρμογή των παραγράφων 1 και 2 ο εργαζόμενος πρέπει να διαθέτει για την οικογένειά του κατοικία, η οποία θεωρείται κανονική για τους ημεδαπούς εργαζομένους στην περιφέρεια όπου απασχολείται χωρίς ωστόσο η διάταξη αυτή να δύναται να οδηγήσει στη δημιουργία διακρίσεως μεταξύ των ημεδαπών εργαζομένων και των εργαζομένων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη.

Άρθρο 11

Ο σύζυγος και τα τέκνα, τα οποία είναι κάτω των 21 ετών ή αυτά που συντηρεί υπήκοος κράτους μέλους που ασκεί στην επικράτεια ενός κράτους μέλους μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα, έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν οποιαδήποτε μισθωτή δραστηριότητα στο σύνολο της επικράτειας του κράτους αυτού, ακόμη και αν δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

Άρθρο 12

Τα τέκνα του υπηκόου κράτους μέλους που απασχολείται ή έχει απασχοληθεί κατά το παρελθόν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους γίνονται δεκτά στα μαθήματα γενικής εκπαιδεύσεως, μαθητείας και επαγγελματικής εκπαιδεύσεως υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους αυτού του κράτους, εφ' όσον τα τέκνα αυτά διαμένουν στην επικράτειά του.

Τα κράτη μέλη ενθαρρύνουν τις πρωτοβουλίες που επιτρέπουν στα τέκνα αυτά να παρακολουθήσουν τα ανωτέρω μαθήματα με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις.»

5. Προστασία παρέχεται και στα μέλη της οικογενείας του (πρώην) εργαζομένου από το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1251/70 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1970, περί του δικαιώματος των εργαζομένων να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας [4], άρθρο το οποίο έχει ως εξής:

«1. Τα μέλη της οικογενείας εργαζομένου, τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 του παρόντος

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 64.

κανονισμού, τα οποία κατοικούν μαζί με αυτόν στο έδαφος κράτους μέλους, έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν εκεί μονίμως, αν ο εργαζόμενος έχει αποκτήσει το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος του κράτους αυτού σύμφωνα με το άρθρο 2[5], ακόμη και μετά τον θάνατό του.

2. Αν ο εργαζόμενος αποβιώσει κατά τη διάρκεια του επαγγελματικού του βίου και πριν αποκτήσει το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος του εν λόγω κράτους, τα μέλη της οικογενείας του έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν εκεί μονίμως υπό τον όρο:

— ότι ο εργαζόμενος κατά το χρόνο του θανάτου του είχε διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού επί δύο τουλάχιστον έτη·

— ή ότι ο θάνατός του οφείλεται σε ατύχημα εργασίας ή επαγγελματική ασθένεια·

— ή ότι ο/η επιζών σύζυγος είναι υπήκοος του κράτους τους διαμονής ή έχει χάσει την ιθαγένεια του κράτους αυτού λόγω του γάμου του μετά του εργαζομένου αυτού.»

6. Θα παραπέμψω και σε δύο παλαιότερες, αλλά ακόμη σε ισχύ, οδηγίες στις οποίες υπάρχουν και άλλες διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η οδηγία 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας[6], περιέχει κανόνες σχετικά, μεταξύ άλλων, με την είσοδο και την απομάκρυνση ατόμων για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Η οδηγία 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας[7], προβλέπει ορισμένες διευκολύνσεις για τα πρόσωπα στα οποία χορηγεί δικαιώματα ο κανονισμός 1612/68. Πρόκειται μεταξύ άλλων για τη δυνατότητα ασκήσεως μισθωτής εργασίας σε άλλο κράτος μέλος και για κανόνες περί ταξιδιωτικών εγγράφων, στους οποίους περιλαμβάνεται η απαγόρευση να απαιτείται θεώρηση του διαβατηρίου.

7. Ρύθμιση για το δικαίωμα διαμονής περιλαμβάνεται στην οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά

5 — Βάσει του άρθρου 2 του κανονισμού αυτού, ο εργαζόμενος διατηρεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το δικαίωμά του διαμονής μετά τη συνταξιοδότησή του, σε περίπτωση ανικανότητας προς εργασία και όταν μεταβαίνει προς εργασία σε άλλο κράτος μέλος, αλλά παραμένει στο κράτος μέλος όπου διέμενε προηγουμένως ως εργαζόμενος.

6 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16.

7 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43.

με το δικαίωμα διαμονής[8]. Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη παρέχουν το δικαίωμα διαμονής στους υπηκόους των κρατών μελών που δεν έχουν αυτό το δικαίωμα βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους, όπως καθορίζονται στην παράγραφο 2, υπό τον όρο ότι διαθέτουν οι ίδιοι και τα μέλη της οικογενείας τους υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς και επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής.

Οι αναφερόμενοι στο πρώτο εδάφιο πόροι του αιτούντος θεωρούνται επαρκείς όταν υπερβαίνουν το επίπεδο των πόρων μέχρι του οποίου το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να χορηγεί κοινωνική αρωγή στους δικούς του υπηκόους, λαμβάνοντας υπόψη την προσωπική κατάσταση του αιτούντος και, ενδεχομένως, των προσώπων που γίνονται δεκτά κατ' εφαρμογή της παραγράφου 2.

Εάν το δεύτερο εδάφιο δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής, οι πόροι του αιτούντος θεωρούνται επαρκείς εφόσον υπερβαίνουν το ύψος της ελάχιστης σύνταξης κοινωνικής ασφαλίσεως που καταβάλλει το κράτος μέλος υποδοχής.

8 — ΕΕ L 180, σ. 26.

2. Δικαίωμα να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, μαζί με τον κάτοχο του δικαιώματος διαμονής, και δη ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους, έχουν τα ακόλουθα πρόσωπα:

α) ο/η σύζυγός του και οι συντηρούμενοι από αυτόν/αυτήν κατιόντες τους·

β) οι ανιόντες του κατόχου του δικαιώματος διαμονής και του/της συζύγου του οι οποίοι συντηρούνται από αυτόν/αυτήν.»

Το άρθρο 3 ορίζει ότι το δικαίωμα διαμονής διατηρείται επί όσο χρόνο ο κάτοχος του δικαιώματος αυτού πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1.

III — Τα πραγματικά περιστατικά

Η υπόθεση R

8. Στην υπόθεση R τα πράγματα έχουν ως εξής. Η R είναι υπήκοος Ηνωμένων Πολιτειών. Το 1990 ήλθε από τις Ηνωμένες Πολιτείες στο Ηνωμένο Βασίλειο για να εγκατασταθεί εκεί με τον τότε Γάλλο σύζυγό

της ο οποίος είχε την ιδιότητα του μισθωτού. Για το χρονικό διάστημα μέχρι το 1995 είχε άδεια διαμονής υπό την ιδιότητα της συζύγου εργαζομένου ο οποίος έχει δικαιώματα από τη Συνθήκη ΕΚ. Το ζεύγος είχε δύο τέκνα διπλής ιθαγενείας (γαλλικής και αμερικανικής). Τον Σεπτέμβριο του 1992 έλαβε χώρα διαζύγιο. Τα τέκνα δόθηκαν στη μητέρα. Το διαζύγιο συνοδευόταν από μεταβατική ρύθμιση των σχέσεων των τέκνων με τον πατέρα τους ο οποίος κατοικούσε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Μετά το διαζύγιο τα τέκνα είχαν τακτική επαφή με τον πατέρα τους, ο οποίος επί πλέον είχε μέρος της ευθύνης για την ανατροφή και την εκπαίδευσή τους. Κατά τη διαμονή της στο Ηνωμένο Βασίλειο, η R συνέστησε μια επιχείρηση στον τομέα της αρχιτεκτονικής εσωτερικών χώρων. Το 1997 ήλθε σε κοινωνία γάμου με Βρετανό υπήκοο.

9. Το διαζύγιο που επήλθε το 1992 δεν είχε καμία συνέπεια για την άδεια διαμονής της R, η οποία ίσχυσε μέχρι το 1995. Τον Οκτώβριο του 1995, η R ζήτησε από τον Secretary of State (Υπουργό Εσωτερικών) άδεια διαμονής αορίστου χρόνου γι' αυτήν και τα τέκνα της, σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο. Επικαλέστηκε την ειδική οικογενειακή της κατάσταση, υπογραμμίζοντας το δικαίωμα των γονέων και των τέκνων για οικογενειακή ζωή. Άδεια διαμονής χορηγήθηκε για τα τέκνα της, αλλά όχι γι' αυτήν. Κατά της αρνήσεως του Secretary of State να της χορηγήσει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου άσκησε προσφυγή. Στήριξε την προσφυγή αυτή στα δικαιώματα των τέκνων βάσει της Συνθήκης ΕΚ και στο δικαίωμα για οικογενειακή ζωή. Επί πλέον, θεώρησε ότι επρόκειτο για δυσμενείς διακρίσεις, δεδομένου ότι οι σύζυγοι Βρετανών υπηκόων έχουν μετά ένα έτος δικαίωμα να λάβουν άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Η προσφυγή αυτή απορρίφθηκε λόγω του ότι δεν στηριζόταν σε έναν από τους λόγους που προβλέπουν οι Immigration Rules. Στις 5 Ιουνίου 1997, ο Secretary of State δήλωσε ότι οι οικογενειακές συνθήκες δεν είναι τόσο ιδιαίτερες ώστε να μπορέσει να ασκήσει τη διακριτική του ευχέρεια να παρεκκλίνει από τους συνήθεις κανόνες. Μεταξύ άλλων, συνήγαγε ότι η ηλικία των τέκνων ήταν όσο χρειαζόταν μικρή για να μπορέσουν να προσαρμοστούν στη ζωή στις Ηνωμένες Πολιτείες, αν παρίστατο ανάγκη να συνοδεύσουν τη μητέρα τους εκεί. Στη συνέχεια, η R άσκησε έφεση ενώπιον του Immigration Appeal Tribunal. Κατά τα λοιπά, τώρα η R έχει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου, αλλά τούτο οφείλεται κατά πάσα πιθανότητα στο γεγονός ότι εν τω μεταξύ συνήψε γάμο με Βρετανό υπήκοο.

Η υπόθεση Baumbast

10. Ο W. Baumbast και η M. B. Baumbast — ο πρώτος είναι Γερμανός και όταν νυμφεύθηκε ήταν μισθωτός, η δεύτερη είναι Κολομβιανή — ήλθαν σε κοινωνία γάμου το 1990 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στην οικογένεια ανήκουν δύο θυγατέρες. Η μεγαλύτερη, η Maria, προέρχεται από προηγούμενη σχέση της M. B. Baumbast και έχει κολομβιανή ιθαγένεια. Η δεύτερη θυγατέρα, η Idanella, έχει διπλή ιθαγένεια (γερμανική και κολομβιανή). Οι αντίδικοι στην κύρια δίκη συμφώνησαν ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ως προς το ότι, όσον αφορά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Maria πρέπει να θεωρηθεί μέλος της οικογενείας Baumbast.

11. Η οικογένεια Baumbast έλαβε άδεια διαμονής για πέντε χρόνια, μέχρι το 1995. Ο W. Baumbast ήταν για κάποιο διάστημα από το 1990 μισθωτός, αλλά αργότερα εργάστηκε για ορισμένη περίοδο ως αυτοαπα-

σχολούμενος. Μετά την πτώχευσή του, συνάπτει από το 1993 συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου με γερμανικές εταιρίες και στο πλαίσιο των συμβάσεων αυτών έχει εργαστεί μεταξύ άλλων στην Κίνα και στο Λεσότο. Ουδέποτε κατοίκησε ξανά στη Γερμανία, αλλά έχει τύχει εκεί ιατρικής περιθάλψεως. Σε διάφορα χρονικά σημεία, ο W. Baumbast αναζήτησε χωρίς επιτυχία εργασία στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά το σχετικό χρονικό διάστημα, το ζεύγος απέκτησε με υποθήκη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο και τα παιδιά άρχισαν να πηγαίνουν εκεί σχολείο. Ουδεμία παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως έχει καταβληθεί. Ιατρική περίθαλψη παρεχόταν, όταν χρειαζόταν, εντός της Γερμανίας, δεδομένου ότι η οικογένεια είχε υποχρεωτική γερμανική υγειονομική ασφάλιση.

12. Το 1995 η M. B. Baumbast ζήτησε για όλη την οικογένεα άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Τον Ιανουάριο του 1996, ο Secretary of State αρνήθηκε να χορηγήσει άδεια διαμονής αορίστου χρόνου για την M. B. Baumbast και τα τέκνα της και δεν παρέτεινε — για ολόκληρη την οικογένεια — την άδεια διαμονής. Στις 12 Ιανουαρίου 1998 η υπόθεση έφθασε στον πρωτοβάθμιο δικαστή (Adjudicator). Ο Adjudicator έκρινε ότι ο W. Baumbast δεν είναι πλέον εργαζόμενος υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου, δεδομένου ότι είναι απίθανο να δεχθεί εργασία στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ο ίδιος (ή η οικογένειά του) δεν μπορεί να επικαλεστεί ούτε την οδηγία 90/364 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, καθόσον έχει υποχρεωτική γερμανική υγειονομική ασφάλιση και ως εκ τούτου δεν είναι ασφαλισμένος στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά τρόπον που στοιχεί με το άρθρο 1 της οδηγίας 90/364. Ο W. Baumbast δέχθηκε τα πραγματικά αυτά περιστατικά. Για τον λόγο αυτόν στηρίχθηκε, στη συνέχεια, στο άρθρο 18 ΕΚ. Στα τέκνα χορηγήθηκε δικαίωμα διαμονής βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68. Και η B. M. Baumbast έλαβε — προσωρινό — δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το δικαίωμα αυτό συναρτάται με το δικαίωμα διαμονής των τέκνων της, το οποίο στηρίζεται στο προαναφερθέν άρθρο 12. Κατά την εκτίμηση του Adjudicator, το δικαίωμα διαμονής της B. M. Baumbast απορρέει από την κατά το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 υποχρέωση των κρατών μελών να ενθαρρύνουν την παρακολούθηση υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες για τα τέκνα υπηκόων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως μαθημάτων εκπαιδεύσεως στη χώρα υποδοχής. Η εκτίμηση αυτή έχει οδηγήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

13. Εξ άλλου, κατά τη διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διαπιστώθηκε ότι ο W. Baumbast και η οικογένειά του κατοικούν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Εν τω μεταξύ, η B. M. Baumbast και τα δύο τέκνα έλαβαν με απόφαση του Secretary of State της 23ης Ιουνίου 1998 άδεια διαμονής αορίστου χρόνου στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά όχι ο W. Baumbast.

IV — Τα προδικαστικά ερωτήματα

14. Οι πραγματικές καταστάσεις που σκιαγράφησα πιο πάνω οδήγησαν στην υποβολή των ακολούθων τεσσάρων προδικαστικών

ερωτημάτων. Θα σημειώσω εν προκειμένω ότι το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα αφορούν μόνον την υπόθεση Baumbast.

Πρώτο ερώτημα

«1) α) Έχουν τα τέκνα πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα οποία είναι τα ίδια πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και εγκαταστάθηκαν σε κράτος μέλος όπου παρακολουθούσαν μαθήματα πρωτοβάθμιας εκπαιδεύσεως, ενώ ο πατέρας τους (ή ο γονέας τους) ασκούσε δικαιώματα διαμονής υπό την ιδιότητα του εργαζομένου σε αυτό το κράτος μέλος του οποίου δεν έχει την ιθαγένεια (κράτος υποδοχής), το δικαίωμα να διαμείνουν στο κράτος υποδοχής προκειμένου να παρακολουθήσουν μαθήματα γενικής εκπαιδεύσεως στο κράτος αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου;

β) Στο μέτρο που η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα μπορεί να ποικίλλει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες:

i) οι γονείς τους είναι διαζευγμένοι·

ii) μόνον ο ένας γονέας είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και ο γονέας αυτός δεν είναι πλέον εργαζόμενος εντός του κράτους υποδοχής·

iii) τα ίδια τα τέκνα δεν είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως,

ποια κριτήρια πρέπει να εφαρμόσουν οι εθνικές αρχές;

Δεύτερο ερώτημα

2) Στην περίπτωση κατά την οποία τα τέκνα έχουν δικαίωμα διαμονής εντός του κράτους υποδοχής προκειμένου να παρακολουθήσουν εκεί μαθήματα γενικής εκπαιδεύσεως σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68, πρέπει η υποχρέωση του κράτους υποδοχής "να ενθαρρύνει τις πρωτοβουλίες που επιτρέπουν στα τέκνα αυτά να παρακολουθήσουν τα ανωτέρω μαθήματα με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις" να ερμηνευθεί ως παρέχουσα στον γονέα που έχει την επιμέλεια των τέκνων τη δυνατότητα, ανεξαρτήτως του αν είναι πολίτης της Ενώσεως, να διαμείνει με τα τέκνα αυτά προκειμένου να διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος αυτού παρά το γεγονός ότι:

i) οι γονείς τους είναι διαζευγμένοι· ή

ii) ο πατέρας, ο οποίος είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, δεν είναι πλέον εργαζόμενος εντός του κράτους υποδοχής;

Τρίτο ερώτημα

3) α) Ενόψει των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως Baumbast, έχει ο W. Baumbast, ως πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, δικαίωμα διαμονής με άμεσο αποτέλεσμα εντός άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως σύμφωνα με το άρθρο 18 ΕΚ (πρώην άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ) στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχει πλέον δικαιώματα διαμονής ως εργαζόμενος βάσει του άρθρου 39 ΕΚ (πρώην άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ) και δεν πληροί τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση δικαιώματος διαμονής εντός του κράτους υποδοχής βάσει άλλης διατάξεως του κοινοτικού δικαίου;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μπορούν συνακόλουθα η σύζυγός του και τα τέκνα του να έχουν παρεπόμενα δικαιώματα διαμονής, εργασίας και λοιπά δικαιώματα;

γ) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, στηρίζονται τα ανωτέρω δικαιώματα στα άρθρα 11 και 12 του κανονισμού 1612/68 ή σε κάποια άλλη (και αν ναι σε ποια) διάταξη του κοινοτικού δικαίου;

Τέταρτο ερώτημα

4) α) Αν στο προηγούμενο ερώτημα δοθεί δυσμενής απάντηση για τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, διατηρούν τα μέλη της οικογένειας του προσώπου αυτού τα παρεπόμενα δικαιώματα τα οποία απέκτησαν στην αρχή, ως μέλη της οικογένειας, όταν εγκαταστάθηκαν με εργαζόμενο στο Ηνωμένο Βασίλειο;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ποιες προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται συναφώς;»

V — Ένα προκαταρκτικό ζήτημα: η σημασία των ερωτημάτων για την κύρια δίκη

15. Τίθεται το ζήτημα σε ποιο βαθμό η απάντηση του Δικαστηρίου στα ερωτήματα έχει σημασία για την κύρια δίκη. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση R, η R με τον γάμο της με Βρετανό υπήκοο στο Ηνωμένο Βασίλειο

απέκτησε εν τω μεταξύ άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Τα τέκνα της ήδη είχαν άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Στην υπόθεση Baumbast, οι εθνικές αρχές χορήγησαν άδεια διαμονής αορίστου χρόνου στην Μ. Β. Baumbast και στα δύο τέκνα. Τέτοια άδεια λείπει μόνο για τον W. Baumbast.

16. Λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 234, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, στη διακριτική εξουσία του αιτούντος δικαστηρίου εμπίπτει η απόφαση ποια ερωτήματα θα υποβληθούν στο Δικαστήριο. Θα υπενθυμίσω την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όπως διατυπώνεται στην απόφαση Giloy[9]:

«20 Κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 177 της Συνθήκης αποτελεί μέσο συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων. Επομένως, μόνο τα εθνικά δικαστήρια ενώπιον των οποίων εκκρεμεί η διαφορά και τα οποία έχουν την ευθύνη της αποφάσεως που θα εκδώσουν είναι αρμόδια να εκτιμούν, με βάση τις ιδιαιτερότητες κάθε υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα της προδικαστικής αποφάσεως προκειμένου να εκδώσουν τη δική τους απόφαση, όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υποβάλλουν στο Δικαστήριο [...].

21 Κατά συνέπεια, όταν τα εθνικά δικαστήρια υποβάλλουν ερωτήματα που αφορούν την ερμηνεία διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο οφείλει καταρχήν να αποφαίνεται [...]. Ούτε από το γράμμα του άρθρου 177 ούτε από το αντικείμενο της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο αυτό προκύπτει ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να αποκλείσουν από την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου τις αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που αφορούν διάταξη του κοινοτικού δικαίου στην ειδική περίπτωση κατά την οποία το εθνικό δίκαιο κράτους μέλους παραπέμπει στο περιεχόμενο της διατάξεως αυτής προκειμένου να προσδιοριστούν οι κανόνες που θα εφαρμοστούν σε καθαρώς εσωτερική κατάσταση του κράτους αυτού [...].

22 Συγκεκριμένα, η απόρριψη της αιτήσεως του εθνικού δικαστηρίου δεν είναι δυνατή παρά μόνον εφόσον προκύπτει ότι υφίσταται καταστρατήγηση του άρθρου 177 της Συνθήκης και το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί κατασκευασμένης διαφοράς ή είναι προφανές ότι η διάταξη του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να εφαρμοστεί ούτε άμεσα ούτε έμμεσα στις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως [...]».

17. Κατ' εμέ είναι αρκούντως σαφές ότι εδώ δεν πρόκειται για κατασκευασμένες διαφορές. Τα ερωτήματα απορρέουν από δίκες ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου σχετικά με τις άδειες διαμονής των οικογενειών R και Baumbast. Επίσης, είναι προφανές ότι το κοινοτικό δίκαιο δύναται να έχει εφαρμογή επί των πραγματικών περιστατικών των δύο υποθέσεων. Συγκεκριμένα, το υπόβαθρο και

9 — Απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-130/95 (Συλλογή 1997, σ. I-4291).

των δύο διαφορών είναι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Ένα άλλο ζήτημα είναι αν τα υποβληθέντα ερωτήματα έχουν όντως σημασία για την κύρια δίκη, δεδομένου ότι, όταν υποβλήθηκαν τα προδικαστικά ερωτήματα, είχαν ήδη χορηγηθεί οι ζητηθείσες άδειες διαμονής, εκτός από την άδεια διαμονής του W. Baumbast.

18. Κατά την εκτίμησή μου, εν προκειμένω πρέπει πάλι να γίνει αναφορά στη διακριτική εξουσία του αιτούντος δικαστηρίου. Το αιτούν δικαστήριο ενδέχεται να έχει λόγους να διευκρινιστεί το κοινοτικό πλαίσιο της άδειας διαμονής που χορηγήθηκε βάσει του εθνικού δικαίου. Κατά τα λοιπά, θα παρατηρήσω ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα όντως έχουν άμεση σχέση με την κατάσταση του W. Baumbast.

VI — Το πλαίσιο των υποθέσεων

Εισαγωγή

19. Στην ουσία, και οι δύο υποθέσεις αφορούν την έκταση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη Συνθήκη ΕΟΚ, η ελεύθερη κυκλοφορία κατ' αρχήν συνδεόταν με οικονομικές δραστηριότητες, στο πλαίσιο της ασκήσεως ενός επαγγέλματος ή της εκμεταλλεύσεως μιας επιχειρήσεως. Παραπέμπω στα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39, 43 και 49 ΕΚ). Για να καταστήσει δυνατή την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγούσε η Συνθήκη, ο κοινοτικός νομοθέτης θέσπισε περαιτέρω ρυθμίσεις. Στο πλαίσιο αυτό εντάχθηκε το 1968 ο κανονισμός 1612/68. Ο κανονισμός αυτός δημιούργησε, μεταξύ άλλων, δικαίωμα διαμονής για τον σύζυγο και τα λοιπά μέλη της οικογενείας του διακινουμένου εργαζομένου.

20. Από τότε που εκδόθηκε ο κανονισμός 1612/68 σημειώθηκαν αξιόλογες κοινωνικές εξελίξεις, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν σημαντικά την αντίληψη σχετικά με τον χαρακτήρα και το περιεχόμενο των διατάξεων του κανονισμού αυτού. Επί πλέον, με την πάροδο των ετών εξελίχθηκε και το κοινοτικό δίκαιο στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Θεωρώ ότι η εξέλιξη τόσο της κοινωνίας όσο και του κοινοτικού δικαίου πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο. Αν το Δικαστήριο δεν λάβει υπόψη την εξέλιξη αυτή, θα υπάρξει κίνδυνος οι σχετικοί κανόνες δικαίου να χάσουν μέρος της αποτελεσματικότητάς τους.

21. Στο πλαίσιο αυτό, θα προσθέσω ότι και οι εφεσείοντες (η R και η οικογένεια Baumbast) σημειώνουν, με τις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλαν ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι

το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των κοινωνικών και νομικών εξελίξεων μετά την έκδοση του κανονισμού 1612/68.

Οι κοινωνικές εξελίξεις

22. Σχετικά με τις κοινωνικές εξελίξεις που ανάγονται στη δεκαετία του '60 και έχουν σημασία για την ερμηνεία και την εφαρμογή του κανονισμού 1612/68 σκέπτομαι ένα κοινωνικοπολιτιστικό και δύο οικονομικά ρεύματα.

23. Ο κανονισμός 1612/68 ανήκει σε μια εποχή όπου οι οικογενειακές σχέσεις είχαν σχετικά σταθερό χαρακτήρα. Η κοινωνική νομοθεσία της δεκαετίας του '50 και του '60 — επομένως και ο κανονισμός 1612/68 — περιέχει διατάξεις για την παραδοσιακή οικογένεια, όπου ο άνδρας κερδίζει τα προς το ζην και η γυναίκα φροντίζει για το νοικοκυριό και για τα παιδιά. Φυσικά η εν λόγω παραδοσιακή οικογένεια υπάρχει ακόμη και σήμερα, αλλά είναι σε πολύ μικρότερο βαθμό το κυρίαρχο μοντέλο στη δυτική κοινωνία. Οι οικογενειακές σχέσεις και οι μορφές συμβιώσεως έγιναν ασταθέστερες και πιο ποικιλόμορφες. Παράδειγμα τούτου αποτελούν τόσο η οικογένεια R, μετά το διαζύγιο, όσο και η οικογένεια Baumbast, όπου ο πατέρας μόνον κατά τη διάρκεια μέρους του χρόνου του συζεί με την οικογένειά του. Πρόκειται για οικογένειες όπου οι σύζυγοι δεν έχουν την ίδια ιθαγένεια ή όπου τα τέκνα έχουν άλλες ιθαγένειες, ακριβώς λόγω της ολοένα αυξανόμενης κινητικότητας των προσώπων. Πρέπει να ληφθεί υπόψη και το ενδεχόμενο να υπάρχει ιθαγένεια τρίτης χώρας, όπως στην περίπτωση της R και της M. B. Baumbast. Για τον λόγο αυτόν, ούτε η πρώτη ούτε η δεύτερη έχουν αυτομάτως δικαίωμα να λάβουν άδεια διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του κοινοτικού δικαίου.

24. Ο κανονισμός 1612/68 εκδόθηκε στην αιχμή της περιόδου μαζικής βιομηχανικής παραγωγής, περιόδου κατά την οποία γενικώς οι εργασιακές σχέσεις είχαν σταθερό χαρακτήρα. Ο κοινοτικός νομοθέτης μπορούσε να λάβει ως αφετηρία ότι ο κύκλος εργασίας έχει κάποια σταθερή διάρκεια. Στο σημερινό οικονομικό πλαίσιο, οι γρήγορες αλλαγές του κύκλου εργασίας — αλλά και του τόπου εργασίας — έχουν γίνει πολύ πιο συνηθισμένες. Οι αλλαγές μπορούν να γίνονται τόσο γρήγορα, όπως στην περίπτωση της οικογένειας Baumbast, ώστε η οικογένεια να επιλέγει να μη μετακομίζει συνέχεια.

25. Το δεύτερο οικονομικό ρεύμα είναι η παγκοσμιοποίηση. Στο «παγκόσμιο χωριό» η οργάνωση και οι δραστηριότητες των επιχειρήσεων αποκτούν όλο και πιο διεθνή χαρακτήρα, τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και έξω από αυτήν. Καταστάσεις όπως αυτή του W. Baumbast, όπου ένας εργαζόμενος που κατοικεί στο κράτος μέλος A εργάζεται για επιχείρηση του κράτους

μέλους Β σε τρίτη χώρα, είναι όλο και πιο συχνές.

26. Διαπιστώνω ότι ο κανονισμός 1612/68 τηρεί σιγή όσον αφορά τις συνέπειες των εξελίξεων που μόλις περιέγραψα. Εν προκειμένω, σκέπτομαι τα εξής: τις συνέπειες του διαζυγίου, την ύπαρξη τέκνων από προηγούμενη σχέση ή τις οικογένειες των οποίων τα μέλη έχουν διαφορετική ιθαγένεια, και μάλιστα ιθαγένεια τρίτων χωρών, καθώς και την επαγγελματική κινητικότητα και τον διαχωρισμό του τόπου κατοικίας από τον τόπο εργασίας. Ωστόσο, από μόνο του τίποτα από όλα αυτά δεν είναι νέο, αλλά η ένταση και η έκτασή τους έχουν γίνει τόσο μεγάλες που ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να τα λάβει υπόψη.

27. Μια εντελώς άλλη εξέλιξη, η οποία έχει σημασία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, έχει σχέση με την αύξουσα σημασία των ζητημάτων μεταναστεύσεως υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτή καθαυτή, η εν λόγω εξέλιξη δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω· άλλωστε, δεν έγινε επίκληση του τίτλου IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΕΚ. Ωστόσο, καλόν είναι να ληφθεί υπόψη ότι οι εξελίξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως συχνά συνδέονται στενά με τη μετανάστευση από τρίτες χώρες. Έτσι, τόσο η R όσο και η M. B. Baumbast εισήλθαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τρίτη χώρα, χρησιμοποιώντας τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

Η εξέλιξη της κοινοτικής ρυθμίσεως

28. Όσον αφορά την εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου, κατ' εμέ έχει σημασία ότι όταν εκδόθηκε ο κανονισμός η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αφορούσε μόνον την ελεύθερη διακίνηση ατόμων για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Μόνον τα πρόσωπα που ασκούσαν οικονομική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο του οποίου ήσαν υπήκοοι ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ΕΟΚ. Εδώ, και στις δύο υποθέσεις πρόκειται για δικαιώματα που ανάγονται στην προστασία του διακινουμένου εργαζομένου βάσει του άρθρου 39 ΕΚ. Στο σύστημα της Συνθήκης ΕΚ, η προστασία αυτή έχει ως έρεισμα το ίδιο το άρθρο 39 ΕΚ και, στο παράγωγο δίκαιο που στηρίζεται στο άρθρο 40 ΕΚ, έχει ως έρεισμα ιδίως τον κανονισμό 1612/68.

29. Όταν εκδόθηκε κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60, ο κανονισμός αυτός χρειαζόταν να ρυθμίσει μόνον το πώς αποκτάται δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογενείας και όχι το πότε λήγει το δικαίωμα αυτό. Συγκεκριμένα, η κοινωνική κατάσταση συνήθως ήταν σταθερή. Το άρθρο 40 ΕΚ ορίζει συναφώς ότι το Συμβούλιο θεσπίζει με οδηγίες ή κανονισμούς τα μέτρα που είναι αναγκαία για να γίνει πραγματικότητα η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60 το Συμβούλιο θέσπισε τα μέτρα που ακόμη και τώρα αποτελούν τον πυρήνα της ελεύθερης

κυκλοφορίας των εργαζομένων. Πρόκειται για τον κανονισμό 1612/68 και την οδηγία 68/360. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 υλοποιεί το άρθρο 39 ΕΚ και παρέχει σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους, ανεξαρτήτως κατοικίας, δικαίωμα να αναζητήσει και ασκήσει μισθωτή εργασία στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 68/360, τα κράτη μέλη αίρουν τους περιορισμούς για τη μετακίνηση και τη διαμονή των διακινουμένων εργαζομένων και των μελών της οικογενείας τους. Έτσι, αυτοί μπορούν να εργαστούν σε άλλο κράτος μέλος και δεν μπορεί να απαιτηθεί θεώρηση διαβατηρίου για την είσοδο ή την έξοδο.

30. Για να εξασφαλίσει ότι πράγματι μπορεί να ασκηθεί η εν λόγω ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων, ο κανονισμός 1612/68 χορηγεί ορισμένα δικαιώματα στα μέλη της οικογενείας του εργαζομένου. Πρόκειται για τα δικαιώματα κατά τα άρθρα 10, 11 και 12 του κανονισμού, των οποίων το περιεχόμενο αποτελεί τώρα αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας. Αυτά τα δικαιώματα αφορά το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστήριου. Ναι μεν ο κανονισμός 1251/70 εισάγει συμπληρωματική ρύθμιση για το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογενείας του εργαζομένου μετά τον θάνατό του, πλην όμως ο ίδιος ο κανονισμός 1612/68 ουδέποτε τροποποιήθηκε, παρά τις μεγάλες κοινωνικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά την έκδοσή του. Βέβαια, το 1998 η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση για τροποποίηση[10]. Ωστόσο, η πρόταση αυτή δεν συζητήθηκε από το Συμβούλιο. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ανέφερε ότι μια νέα πρόταση τροποποιήσεως του κανονισμού 1612/68 κυκλοφορεί στις υπηρεσίες της. Οι προτάσεις αυτές δεν ασκούν καμία επιρροή για την απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα.

31. Με την πάροδο των ετών, η σημασία και το περιεχόμενο της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων διευρύνθηκαν αισθητώς. Πρώτ' απ' όλα, στη νομολογία του Δικαστηρίου της δεκαετίας του '80 οι διατάξεις περί της κυκλοφορίας των προσώπων ερμηνεύονται ευρέως. Έτσι, αναγνωρίστηκε ότι την ελευθερία παροχής υπηρεσιών μπορούν να επικαλεστούν τα πρόσωπα υπέρ των οποίων παρέχεται μια υπηρεσία[11]. Πρόκειται μεταξύ άλλων για τουρίστες και πρόσωπα που χρήζουν ιατρικής περιθάλψεως. Μπορούν να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος για να λάβουν τη σχετική υπηρεσία. Το προσωπικό πεδίο της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων έχει διευρυνθεί ουσιαστικώς από το 1990, μετά την έκδοση τριών οδηγιών οι οποίες διέπουν το δικαίωμα διαμονής των προσώπων που από οικονομική άποψη δεν είναι ενεργά ή δεν είναι πλέον ενεργά. Πρόκειται προ πάντων για την οδηγία 90/364 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, η οποία προαναφέρθηκε στο σημείο 7 των προτάσεών μου. Ανάλογες είναι οι οδηγίες 90/365/ΕΟΚ[12] και 93/96/ΕΟΚ[13], οι οποίες διέπουν το δικαίωμα διαμονής, αντιστοίχως, των συνταξιούχων και των σπουδαστών. Οι οδηγίες αυτές αναγνωρίζουν δικαίωμα διαμονής, αρκεί να πληρούνται δύο κριτήρια. Ο διακινούμενος πρέπει να έχει για τον ίδιο και

10 — Πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού 1612/68 (ΕΕ 1998, C 344, σ. 9).

11 — Βλ. ιδίως την απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377).

12 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (ΕΕ L 180, σ. 28).

13 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 317, σ. 59).

για τα μέλη της οικογενείας του υγειονομική ασφάλιση καλύπτουσα όλους τους κινδύνους στο κράτος μέλος υποδοχής και να διαθέτει επαρκείς πόρους.

32. Τέλος, από τότε που τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Συνθήκη ΕΚ έχει ένα χωριστό μέρος για την ιθαγένεια της Ενώσεως. Το άρθρο 18 Κ ορίζει ότι κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, τηρουμένων των περιορισμών και προϋποθέσεων που θέτει η Συνθήκη.

33. Στο σημείο αυτό θα προβώ σε μια συνοπτική ανάλυση η οποία θα αποτελέσει τη βάση για τη συνέχεια των προτάσεών μου.

34. Η κοινοτική ρύθμιση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων περιέχει δύο πλέγματα κανόνων δικαίου. Το παλαιότερο συνδέεται με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Πρόκειται περί κανόνων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Το παράγωγο δίκαιο που είναι αναγκαίο για να καταστεί δυνατή η πραγματική άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων που συνδέονται με οικονομική δραστηριότητα (εδώ τούτο γίνεται ιδίως με τον κανονισμό 1612/68) δεν προσαρμόστηκε επαρκώς στις κοινωνικοπολιτιστικές και οικονομικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά τη δεκαετία του '60. Όσον αφορά τα (αυτοτελή) δικαιώματα των μελών της οικογενείας των εργαζομένων αυτών, η κοινοτική ρύθμιση ορίζει μόνον κατά ποιον τρόπο αποκτώνται τα δικαιώματα αυτά. Δεν υφίστανται ειδικές διατάξεις για τις μεταβληθείσες συνθήκες, πράγμα που κατ' εμέ οφείλεται στο γεγονός ότι κατά τον χρόνο θεσπίσεως των κανόνων στα τέλη της δεκαετίας του '60 μπορούσε να ληφθεί ως αφετηρία η ύπαρξη σταθερής εργασιακής και οικογενειακής καταστάσεως. Μόνο για μια συγκεκριμένη — και κατά πάντα χρόνο προβλέψιμη — μεταβολή των συνθηκών, δηλαδή για τον θάνατο του εργαζομένου, θεσπίστηκαν διατάξεις με τον κανονισμό 1251/70. Τα πρώτα δύο ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο αφορούν σε σημαντικό βαθμό το πρώτο πλέγμα κανόνων δικαίου.

35. Επί πλέον, με τις οδηγίες 90/364, 90/365 και 93/96 — ως δεύτερο πλέγμα κανόνων δικαίου — καθιερώθηκε δικαίωμα διαμονής των προσώπων τα οποία από οικονομική άποψη δεν είναι ενεργά ή δεν είναι πλέον ενεργά. Το δικαίωμά τους διαμονής συνδυάζεται στις οδηγίες αυτές με την απαίτηση να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους. Έτσι, αποφεύγεται να επιβαρύνει ένα διακινούμενο πρόσωπο το σύστημα κοινωνικής προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής.

36. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ περιελήφθη στη Συνθήκη ΕΚ ένα γενικόλογα διατυπωμένο δικαίωμα όλων των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το τρίτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά στην ουσία το αν η διάταξη αυτή έχει άμεσο αποτέλεσμα, ειδικότερα δε υπέρ ενός προσώπου (του W. Baumbast) το οποίο δεν μπορεί να επικαλεστεί άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου για να στηρίξει δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής. Το πρόσωπο αυτό δεν πληροί τις ειδικές προϋποθέσεις της οδηγίας 90/364.

VII — Το στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, όπως προκύπτει μεταξύ άλλων από τη νομολογία του Δικαστηρίου

37. Μόλις πιο πάνω σκιαγράφησα μερικές βασικές εξελίξεις στον επίμαχο τομέα. Για να μπορέσει να δοθεί καλή απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, είναι στη συνέχεια αναγκαίο να γίνει βαθύτερη εξέταση του παρόντος σταδίου εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου.

Τα άρθρα 10, 11 και 12 του κανονισμού 1612/68

38. Τα άρθρα 10 και 12 του κανονισμού 1612/68 είναι καθοριστικής σημασίας για το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου. Το άρθρο 11 συνδέεται στενότατα με τα δύο αυτά άρθρα. Ο κανονισμός αυτός σκοπεύει, όπως ελέχθη μόλις πιο πάνω, να άρει τα εμπόδια για την κινητικότητα των εργαζομένων, ειδικότερα δε παρέχοντάς τους το δικαίωμα να φέρουν την οικογένειά τους και δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για την ενσωμάτωση της οικογενείας τους στη χώρα υποδοχής.

39. Το άρθρο 10 ορίζει ποια μέλη της οικογενείας του διακινουμένου εργαζομένου μπορούν να τον συνοδεύσουν. Πρώτον, παρέχεται δικαίωμα εγκαταστάσεως στον διακινούμενο εργαζόμενο και στον σύζυγό του. Ο όρος σύζυγος ερμηνεύεται από το Δικαστήριο κατά γράμμα. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι εξακολουθεί να πρόκειται για σύζυγο όσο ο γάμος δεν έχει ακόμη λυθεί τυπικώς, έστω και αν οι σύζυγοι έχουν χωριστεί από τραπέζης και κοίτης [14]. Δεύτερον, δύνανται να εγκατασταθούν με τον διακινούμενο εργαζόμενο οι κατιόντες κάτω των 21 ετών, αλλά και λοιποί συγγενείς εξ αίματος, τόσο ανιόντες όσο και κατιόντες. Για τους λοιπούς αυτούς συγγενείς ισχύει η προϋπόθεση να είναι «à charge», δηλαδή να είναι «συντηρούμενοι» [15]. Κατά το Δικαστήριο, η ιδιότητα του συντηρουμένου συγγενούς εξ αίματος απορρέει από μια πραγματική κατάσταση. Πρέπει να πρόκειται για συγγενή εξ αίματος τον οποίο στηρίζει ο εργαζόμενος, ενώ δεν έχει σημασία για ποιον λόγο παρέχεται η στήριξη αυτή και αν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να αντιμετωπίσει ο ίδιος τις δικές του βιοτικές ανάγκες με την άσκηση συγκεκριμένης εργασίας [16]. Από την απόφαση Diatta [17] προκύπτει ότι τα μέλη της οικογενείας δεν χρειάζεται να συζούν με τον εργαζόμενο.

40. Κατά το άρθρο 11, ο σύζυγος υπηκόου κράτους μέλους ασκούντος στο έδαφος κράτους μέλους μισθωτή ή μη μισθωτή εργασία, καθώς και τα τέκνα που είναι κάτω των 21 ετών ή που συντηρούνται από τον υπήκοο αυτόν έχουν δικαίωμα, ακόμη και αν δεν διαθέτουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, να αποκτήσουν πρόσβαση σε κάθε μισθωτή εργασία σε ολόκληρη την επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους. Το άρθρο αυτό έχει κατά την άποψή μου περιορισμένη σημασία, δεδομένου ότι (παρά τις λέξεις «ακόμη και αν» που προκαλούν σύγχυση) παράγει αποτελέσματα μόνο για τα τέκνα που δεν είναι

14 — Απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1985, 267/83, Diatta (Συλλογή 1985, σ. 567).

15 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 63/76, Inzirillo (Συλλογή τόμος 1976, σ. 767).

16 — Απόφαση της 18ης Ιουνίου 1987, 316/85, Lebon (Συλλογή 1987, σ. 2811).

17 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 14.

υπήκοοι κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, τα τέκνα που διαθέτουν την ιθαγένεια κράτους μέλους έχουν κατά το άρθρο 39 ΕΚ αυτοτελές δικαίωμα βάσει της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

41. Το άρθρο 12 αφορά την παρακολούθηση μαθημάτων γενικής εκπαιδεύσεως, μαθητείας και επαγγελματικής εκπαιδεύσεως [18]. Συνδετικό στοιχείο με το δικαίωμα των τέκνων να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση δεν είναι η ιδιότητα του εργαζομένου που έχει ο ένας από τους γονείς, αλλά το ευρύτερο κριτήριο ότι ένας από αυτούς ασκεί ή έχει ασκήσει εργασία. Ακόμη και αν ο σχετικός γονέας δεν ασκεί μισθωτή εργασία ή δεν εργάζεται πλέον, τα τέκνα έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση. Το Δικαστήριο έκρινε στην απόφαση Echternach και Moritz [19] ότι το τέκνο κοινοτικού εργαζομένου ο οποίος έχει ασκήσει εργασία σε άλλο κράτος μέλος διατηρεί την ιδιότητα του μέλους της οικογενείας εργαζομένου υπό την έννοια του κανονισμού 1612/68 όταν η οικογένεια του τέκνου επιστρέφει στη χώρα καταγωγής και το τέκνο — ενδεχομένως και μετά από κάποια διακοπή — μένει στη χώρα υποδοχής για να συνεχίσει την εκπαίδευσή του την οποία δεν μπορεί να συνεχίσει στη χώρα καταγωγής. Το Δικαστήριο δέχθηκε ρητώς τον ισχυρισμό της Επιτροπής και της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως στην υπόθεση εκείνη ότι «η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, που καθιερώνουν οι κοινοτικές διατάξεις, πρέπει να εξασφαλίζει την όσο το δυνατόν καλύτερη ένταξη των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους στην κοινωνία της χώρας υποδοχής» [20]. Το Δικαστήριο προέβη στη συνέχεια σε ευρεία ερμηνεία του δικαιώματος των τέκνων βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68. Μπορούν ακόμη και μετά ένα διάστημα διαμονής στη χώρα καταγωγής τους να επιστρέψουν στη χώρα υποδοχής για να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους. Στην απόφαση Di Leo [21], το Δικαστήριο έκρινε ότι για τη χρηματοδότηση των σπουδών τα τέκνα που αφορά το άρθρο 12 πρέπει να εξομοιώνονται με τους ημεδαπούς, ακόμη και όταν η εκπαίδευση λαμβάνει χώρα στο κράτος του οποίου είναι υπήκοοι.

42. Θα πω — με λίγα λόγια — ότι κατά το κείμενο του άρθρου 12 η πρόσβαση στην εκπαίδευση περιορίζεται στα τέκνα που ανήκουν στην οικογένεια του διακινουμένου εργαζομένου και του συζύγου του. Δεν απαιτείται ο εργαζόμενος να συζεί με τα περί ων πρόκειται τέκνα. Ακόμη πιο πολύ, από την απόφαση Gaal [22] προκύπτει ότι το άρθρο 12 έχει εφαρμογή επί της χρηματοδοτήσεως των σπουδών των σπουδαστών που ήδη βρίσκονται σε προχωρημένο στάδιο των σπουδών τους, ακόμη και όταν είναι ήδη 21 ετών ή μεγαλύτεροι και δεν συντηρούνται πλέον από τους γονείς τους. «Κατά συνέπεια, το να εξαρτηθεί η εφαρμογή του άρθρου 12 από όριο ηλικίας ή από την ιδιότητα του συντηρουμένου τέκνου θα αντέβαινε όχι μόνον προς το γράμμα αλλά και προς το πνεύμα της διατάξεως αυτής». Ωστόσο, δεν δημιουργούνται δικαιώματα υπέρ του τέκνου που γεννήθηκε αφότου ο εργαζόμενος έπαυσε

18 — Βλ., π.χ. Wölker U., *Hans von der Groeben κ.ά./ Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, πέμπτη έκδοση, Nomos, Baden-Baden 1997, σ. 1/1148.

19 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1989, 389/87 και 390/87 (Συλλογή 1989, σ. 723).

20 — Βλ. τις σκέψεις 19 και 20.

21 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-308/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4185).

22 — Απόφαση της 4ης Μαΐου 1995, C-7/94 (Συλλογή 1995, σ. I-1031).

να εργάζεται και να κατοικεί στο κράτος μέλος υποδοχής[23].

Η έννοια του εργαζομένου και τα κοινωνικά πλεονεκτήματα

43. Για να καθοριστεί το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 10, 11 και 12 του κανονισμού 1612/68 σημασία έχει και να εξεταστεί ποιος είναι εργαζόμενος και πότε παύει η ιδιότητα του εργαζομένου. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει εξετάσει — ανεξαρτήτως των άρθρων 10, 11 και 12 — τα κοινωνικά πλεονεκτήματα των οποίων απολαύουν ο εργαζόμενος και τα μέλη της οικογενείας του.

44. Στην υπόθεση Martínez Sala[24], ζητήθηκε από το Δικαστήριο να δώσει κοινοτικό ορισμό της εννοίας του εργαζομένου στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας ή της κοινωνικής ασφαλίσεως. Το Δικαστήριο έκρινε: «Στο πλαίσιο του άρθρου 48 της Συνθήκης και του κανονισμού 1612/68, ως εργαζόμενος πρέπει να θεωρείται το πρόσωπο που παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση αυτού του τελευταίου, υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή. Αν λυθεί η σχέση εργασίας, ο ενδιαφερόμενος χάνει κατ' αρχήν την ιδιότητα του εργαζομένου, αλλά εννοείται αφενός ότι η ιδιότητα αυτή ενδέχεται να παραγάγει ορισμένα αποτελέσματα μετά τη λήξη της εργασιακής σχέσεως [...]».

45. Στις προτάσεις του στην υπόθεση εκείνη, ο γενικός εισαγγελέας A. La Pergola εκτίμησε ότι από τη Συνθήκη ΕΚ και από τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου προκύπτει ότι η ιδιότητα του κοινοτικού «εργαζομένου» δεν μπορεί να νοηθεί ως μια διαρκής υποκειμενική κατάσταση. Κατ' αρχήν, η ιδιότητα αυτή χάνεται όταν δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις για την αναγνώρισή της. Κατά τον γενικό εισαγγελέα, το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει παρεκκλίσεις μόνο σε ειδικές περιστάσεις, ενώ τα αποτελέσματα των παρεκκλίσεων αυτών μένουν περιορισμένα.

46. Από το άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68 προκύπτει ότι ο εργαζόμενος που είναι υπήκοος κράτους μέλους απολαύει κοινωνικών πλεονεκτημάτων στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η χρηματική ενίσχυση σπουδών που χορηγείται στα τέκνα διακινουμένων εργαζομένων πρέπει να θεωρείται ως κοινωνικό πλεονέκτημα των διακινουμένων εργαζομένων υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68[25]. Στην απόφαση Bernini, το Δικαστήριο έκρινε συναφώς ότι η «χρηματική ενίσχυση σπουδών που χορηγείται από κράτος μέλος στα τέκνα των εργαζομένων αποτελεί, για τον διακινούμενο εργαζόμενο, κοινωνικό πλεονέκτημα υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68, εφόσον ο εργαζόμενος εξακολουθεί να συντηρεί το τέκνο του. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 7, παράγραφος 2, υπέρ του τέκνου με σκοπό τη χορήγηση της χρηματικής ενισχύσεως σπουδών υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τα τέκνα των ημεδαπών εργαζομένων, μάλιστα δε χωρίς να επιτρέπεται η επιβολή

23 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, 197/86, Brown (Συλλογή 1988, σ. 3205).

24 — Απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, C-85/96 (Συλλογή 1998, σ. I-2691, σκέψη 32).

25 — Αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1992, C-3/90, Bernini (Συλλογή 1992, σ. I-1071, σκέψη 24), και της 8ης Ιουνίου 1999, C-337/97, Meeusen (Συλλογή 1999, σ. I-3289, σκέψη 19).

πρόσθετης προϋποθέσεως σχετικά με τον τόπο διαμονής του»[26].

47. Στην απόφαση Cristini[27], το Δικαστήριο έκρινε ότι η γενομένη στην παράγραφο 2 του άρθρου 7 αναφορά των κοινωνικών πλεονεκτημάτων δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενώς: «Από αυτό προκύπτει, με την προοπτική ίσης μεταχειρίσεως που επιδιώκει η διάταξη, ότι το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής πρέπει να καθοριστεί έτσι ώστε να περιλαμβάνει όλα τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, είτε συνδέονται είτε δεν συνδέονται με τη σύμβαση εργασίας [...]».

Στο ερώτημα αν μετά τον θάνατο του διακινουμένου εργαζομένου ένα τέτοιο πλεονέκτημα πρέπει να χορηγηθεί στη χήρα και στα τέκνα το Δικαστήριο απάντησε ότι «Θα ήταν αντίθετο προς τον σκοπό και το πνεύμα της κοινωνικής κανονιστικής ρύθμισης, της σχετικής με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, το να στερηθούν οι επιζώντες ενός τέτοιου οφέλους κατόπιν του θανάτου του εργαζόμενου, ενώ αυτό το όφελος χορηγείται στους επιζώντες ημεδαπού». Στη συνέχεια, το Δικαστήριο παρέπεμψε στις διατάξεις του κανονισμού 1251/70, και ειδικότερα στο άρθρο του 3, παράγραφος 1, το οποίο ορίζει ότι, αν ένας εργαζόμενος έχει αποκτήσει το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος κράτους μέλους, τα μέλη της οικογενείας του που συζούν με αυτόν έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν εκεί, και στο άρθρο του 7, το οποίο ορίζει ότι «Το δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως που αναγνωρίζεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου διατηρείται υπέρ των δικαιούχων του παρόντος κανονισμού».

Το άρθρο 18 ΕΚ

48. Στην απόφαση Martínez Sala[28], το Δικαστήριο εξέτασε την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 18 ΕΚ, παρά τη λεπτομερή ανάπτυξη που έγινε σχετικά στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα. Στην απόφαση Kaba[29], το Δικαστήριο εξέτασε τον χαρακτήρα του άρθρου 18 ΕΚ, χωρίς να εκφέρει ρητώς κρίση επί της δυνατότητας να αναγνωριστεί στο άρθρο 18 ΕΚ άμεσο αποτέλεσμα. Βέβαια, το Δικαστήριο είπε ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου δεν υφίσταται ανεπιφύλακτο δικαίωμα διαμονής των υπηκόων ενός κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Τούτο απορρέει μεταξύ άλλων από το άρθρο 18 ΕΚ, το οποίο ναι μεν αναγνωρίζει ότι οι πολίτες της Ενώσεως έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, πλην όμως αναφέρει ρητώς τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που τίθενται από τη Συνθήκη και από τις διατάξεις οι οποίες θεσπίζονται για την εφαρμογή της.

49. Στις προτάσεις του στην υπόθεση Martínez Sala, ο γενικός εισαγγελέας A. La Pergola είπε: «Σήμερα όμως υπάρχει το

26 — Βλ. και την απόφαση Meeusen που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 25.

27 — Απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1975, 32/75 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 313).

28 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 24.

29 — Απόφαση της 11ης Απριλίου 2000, C-356/98 (Συλλογή 2000, σ. I-2623).

άρθρο 8 Α της Συνθήκης. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε ολόκληρη την Ένωση προβλέπεται ως γενικό δικαίωμα από μια διάταξη πρωτογενούς δικαίου [...]. Οι περιορισμοί που προβλέπονται στο ίδιο το άρθρο 8 Α αφορούν τη συγκεκριμένη άσκηση και όχι την υπόσταση του δικαιώματος. Η οδηγία 90/364 εξακολουθεί ενδεχομένως να ρυθμίζει τις προϋποθέσεις ασκήσεως της ελευθερίας που προβλέφθηκε με τη Συνθήκη» [30].

50. Ο γενικός εισαγγελέας αναφέρθηκε στη λογική του συστήματος στο οποίο οι συμφωνίες του Μάαστριχτ εντάσσουν το δικαίωμα που έχει ως βάθρο το άρθρο 18 ΕΚ. Συναφώς είπε τα εξής: «Το άρθρο 8 Α, επομένως, *αφαίρεσε* από τις άλλες μορφές της ελεύθερης κυκλοφορίας την ελευθερία αυτή, η οποία, όπως βλέπουμε, έχει διαμορφωθεί ως δικαίωμα όχι μόνο κυκλοφορίας αλλά και *διαμονής* σε κάθε κράτος μέλος: δηλαδή ως πρωτογενές δικαίωμα, καθόσον αναφέρεται ως το πρώτο από τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ενώσεως. [...] Πρόκειται για δικαίωμα που όχι μόνον απορρέει αλλά και είναι *άρρηκτα συνδεδεμένο* με την ιθαγένεια της Ενώσεως [...]. Κατόπιν της θεσπίσεως του κανόνα του πρωτογενούς δικαίου, η ιθαγένεια της Ενώσεως απονέμεται άμεσα στο άτομο, το οποίο αναγνωρίζεται πλέον ρητά ως υποκείμενο δικαίου και το οποίο την αποκτά και τη χάνει μαζί με την εθνική ιθαγένειά του και με κανέναν άλλο τρόπο. Πρόκειται για τη *βασική*, θα έλεγα, νομική κατάσταση που εγγυάται στον πολίτη κάθε κράτους μέλους η Ευρωπαϊκή Ένωση και που εγγυάτο προηγουμένως η έννομη τάξη της Κοινότητας» [31].

51. Ορισμένοι επικριτές είναι της γνώμης ότι το Δικαστήριο έπρεπε να εξετάσει το ζήτημα του αποτελέσματος του άρθρου 18 ΕΚ. Η κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση Martínez Sala, ότι στην περίπτωση εκείνη δεν ήταν αναγκαίο να εξεταστεί αν η ενδιαφερόμενη μπορούσε βάσει του άρθρου 18 ΕΚ να προβάλει νέο δικαίωμα διαμονής στο έδαφος του σχετικού κράτους μέλους λαμβανομένου υπόψη ότι ήδη της είχε επιτραπεί η διαμονή εκεί, δείχνει, κατά ορισμένους, μια προσέγγιση που δεν σταθμίστηκε καλά [32].

52. Και ο γενικός εισαγγελέας Γ. Κοσμάς έχει λάβει θέση επί του αποτελέσματος του άρθρου 18 ΕΚ. Στις προτάσεις του στην υπόθεση Wijsenbeek [33], αποδεικνύεται υποστηρικτής του αμέσου αποτελέσματος του πιο πάνω άρθρου. Πρώτα, η διατύπωση του άρθρου 18 ΕΚ συνηγορεί υπέρ της αναγνωρίσεως αμέσου αποτελέσματος. Αναγνωρίζεται ρητώς το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ενώσεως να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Στη συνέχεια, ο γενικός εισαγγελέας σημειώνει την ιδιομορφία του άρθρου 18 ΕΚ, το οποίο εισάγει στην κοινοτική έννομη τάξη ένα ξεκάθαρο ατομικό δικαίωμα, που στηρίζεται στο συνταγματικώς εγγυημένο εντός των κρατών μελών δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Για τον λόγο αυτόν το πιο πάνω άρθρο έχει άμεσο αποτέλεσμα, υπό την έννοια ότι το άρθρο αυτό υποχρεώνει τις

30 — Απόφαση που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 24· σημείο 18 των προτάσεων.

31 — Αυτόθι.

32 — Tomuschat, C., «Commentaar bij zaak C-85/96 María Martínez Sala v. Freistaat Bayern», *Common Market Law Review*, 37, Kluwer Law International, Κάτω Χώρες, 2000, σ. 453.

33 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-378/97 (Συλλογή 1999, σ. I-6207).

κοινοτικές και τις εθνικές αρχές να σέβονται το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής του Ευρωπαίου πολίτη και να αποφεύγουν τα περιοριστικά μέτρα που θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος αυτού.

53. Κατά τον Γ. Κοσμά, η επιφύλαξη του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ, υπό την οποία ισχύει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, δεν επαρκεί για να στερηθεί αμέσου αποτελέσματος το άρθρο 18 ΕΚ, καθόσον το σχετικό τμήμα της παραγράφου αυτής δεν επηρεάζει το άμεσο αποτέλεσμα του δημιουργηθέντος δικαιώματος. Με άλλα λόγια, το τμήμα αυτό δεν θίγει τον σαφή και απηλλαγμένο αιρέσεων χαρακτήρα των σχετικών διατάξεων. Όλα αυτά σημαίνουν, κατά τον γενικό εισαγγελέα, ότι με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ δημιουργήθηκε στο κοινοτικό δίκαιο ένα θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα με άμεσο αποτέλεσμα, το οποίο δικαίωμα συνίσταται στη δυνατότητα των πολιτών της Ενώσεως να κυκλοφορούν και να διαμένουν στην Κοινότητα. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού μπορεί να συνδεθεί με περιορισμούς και προϋποθέσεις, αρκεί τα μέτρα αυτά να είναι δικαιολογημένα και να μη θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος αυτού. Ωστόσο, στην απόφασή του στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο δεν είπε τίποτα σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 18 ΕΚ.

54. Τέλος, θα παραπέμψω στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Kaur[34], όπου ελέχθη ότι πρέπει να υπάρχει ένα στοιχείο αλλοδαπότητας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 18 ΕΚ διέπει την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας. Κατά τον γενικό εισαγγελέα, όλα τα στοιχεία της διαφοράς της κύριας δίκης δεν πρέπει να εμπίπτουν στη σφαίρα ενός κράτους μέλους. «Σύμφωνα [...] με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων "έχουν εφαρμογή μόνον επί των υπηκόων κράτους μέλους της Κοινότητας που θέλουν να εγκατασταθούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή επί των υπηκόων του ίδιου αυτού κράτους που βρίσκονται σε κατάσταση η οποία συνδέεται με οποιαδήποτε από τις καταστάσεις που ρυθμίζει το κοινοτικό δίκαιο"».

Δυσμενείς διακρίσεις

55. Στο τελευταίο μέρος της αποφάσεως Martínez Sala το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα αν ένας πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ο οποίος νομίμως διαμένει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής δύναται να επικαλεστεί την κατά το άρθρο 12 ΕΚ αρχή της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο πιο πάνω πολίτης δύναται να επικαλεστεί το άρθρο αυτό σε όλες τις καταστάσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Η ίση μεταχείριση των διακινουμένων εργαζομένων και των μελών της οικογενείας τους στη χώρα υποδοχής είναι ένα σημαντικό μέσο για να γίνει πραγματικότητα η ελεύθερη κυκλοφο-

34 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-192/99 (Συλλογή 2001, σ. I-1237, σημείο 28 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα).

ρία των εργαζομένων, όπως απορρέει μεταξύ άλλων από το άρθρο 39, παράγραφος 2, ΕΚ.

56. Η απόφαση Kaba[35] καθιστά σαφές ότι δεν είναι δυνατόν οι από τρίτες χώρες γυναίκες οι οποίες έχουν συνάψει γάμο με υπήκοο άλλου κράτους μέλους να επικαλεστούν την αρχή της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων σε σχέση με τις γυναίκες οι οποίες έχουν συνάψει γάμο με υπήκοο της ίδιας της χώρας υποδοχής. Η τελευταία κατηγορία αποκτά αμέσως μετά ένα έτος (τουλάχιστον στο Ηνωμένο Βασίλειο) άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Κατά το Δικαστήριο, τα κράτη μέλη δύνανται να αντλούν τις συνέπειες από την αντικειμενική διαφορά, που μπορεί να υφίσταται μεταξύ των ημεδαπών και των υπηκόων άλλων κρατών μελών, όταν καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται στους συζύγους των προσώπων αυτών άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Ειδικότερα, όσον αφορά τον σύζυγο ενός προσώπου το οποίο το ίδιο δεν έχει απεριόριστο δικαίωμα διαμονής, το κράτος μέλος δύναται για τη χορήγηση δικαιώματος διαμονής να απαιτήσει μακρότερη περίοδο διαμονής απ' ό,τι απαιτεί από τον σύζυγο ενός προσώπου το οποίο ήδη έχει το δικαίωμα αυτό. Ωστόσο, άπαξ χορηγηθεί άδεια διαμονής αορίστου χρόνου, ουδεμία περαιτέρω προϋπόθεση δύναται να επιβληθεί στον κάτοχο της αδείας. Για τον λόγο αυτόν, οι αρχές του κράτους μέλους υποδοχής πρέπει να μπορούν να απαιτούν να έχει ο αιτών, όταν υποβάλλει την αίτησή του, αρκετά διαρκείς δεσμούς με το κράτος αυτό.

35 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 29.

Οι δεσμοί αυτοί μπορούν να προκύπτουν μεταξύ άλλων από το γεγονός ότι ο σύζυγός του έχει απεριόριστο δικαίωμα διαμονής στην ημεδαπή ή από τη μακρά προηγούμενη διαμονή του ίδιου του αιτούντος.

57. Νοητή είναι και μια άλλη συλλογιστική[36]. Η αντικειμενική διαφορά στο νομικό καθεστώς των ημεδαπών και των υπηκόων άλλων κρατών μελών δεν έχει οπωσδήποτε ως αποτέλεσμα ότι τα μέλη της οικογενείας των δευτέρων δύνανται να τυγχάνουν μεταχειρίσεως διαφορετικής από αυτήν των μελών της οικογενείας των πρώτων. Μολονότι οι κανόνες του Ηνωμένου Βασιλείου περί δικαιώματος διαμονής διακρίνουν μεταξύ, αφενός, των μελών της οικογενείας των προσώπων τα οποία βρίσκονται στο Ηνωμένο Βασίλειο και έχουν εκεί την κατοικία τους και, αφετέρου, των υπηκόων των κρατών μελών και των μελών της οικογενείας τους που δεν πληρούν την προϋπόθεση αυτή, το Δικαστήριο θα μπορεί να εξομοιώσει τις καταστάσεις των μελών των οικογενειών.

Το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών

58. Κατά το άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ένωση σέβεται τα

36 — Βλ., π.χ., Peers, S., «Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice», *European Law Review*, 26, Sweet & Maxwell, Ηνωμένο Βασίλειο, 2001, σ. 76.

θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά μεταξύ άλλων εξασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΣΔΑ «αποτελούν ουσιαστικό τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου των οποίων το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση, αυτό όμως υπό την προϋπόθεση ότι ο τομέας στον οποίο αναφέρεται η υπόθεση της οποίας επελήφθη το Δικαστήριο εμπίπτει στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου»[37]. Ειδικότερη σημασία εν προκειμένω έχει η απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας[38], όπου το Δικαστήριο είπε: «Πρέπει επίσης να παρατηρηθεί ότι ο κανονισμός 1612/68 πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως του απαιτουμένου σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών».

59. Το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι κάθε πρόσωπο δικαιούται να τυγχάνει σεβασμού η ιδιωτική και οικογενειακή του ζωή. Είναι γενική αρχή ότι για ιδιωτική και οικογενειακή ζωή πρόκειται σε κάθε περίπτωση που γίνεται λόγος για νόμιμο και πραγματικό γάμο. Άλλες σχέσεις που έχουν επαρκή διάρκεια εξομοιώνονται με τέτοιο γάμο. Επί πλέον, ο οικογενειακός δεσμός μπορεί να λυθεί μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις που εμφανίζονται αργότερα. Θα σημειώσω ότι και το άρθρο 7 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως[39] αναγνωρίζει τον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής. Ωστόσο, στο τωρινό στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, ο Χάρτης αυτός δεν έχει δεσμευτική ισχύ.

60. Αρχές έχουν διαμορφωθεί σχετικά και με τη μετανάστευση[40]. Μία από τις αρχές είναι ότι η έκταση της υποχρεώσεως ενός κράτους να δέχεται στο έδαφός του τους γονείς των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών εξαρτάται από τις ειδικές περιστάσεις των σχετικών προσώπων και από το δημόσιο συμφέρον. Κατά τους γενικής αποδοχής κανόνες του διεθνούς δικαίου, ένα κράτος, τηρουμένων των συμβατικών του υποχρεώσεων, έχει δικαίωμα να ελέγχει την είσοδο αλλοδαπών στο έδαφός του. Όσον αφορά τη μετανάστευση, το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δεν επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση να σέβεται την από ένα ζεύγος επιλογή της χώρας συζυγικής κατοικίας και να επιτρέπει την επανένωση της οικογενείας στο έδαφός του.

Σύνθεση

61. Βάσει των ανωτέρω, θα συνοψίσω σε μερικές κατευθυντήριες γραμμές το στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου.

37 — Βλ., μεταξύ άλλων, την υποσημείωση 16 των προτάσεων της 20ής Νοεμβρίου 2000 του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Kaur (η απόφαση προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 34), όπου μεταξύ άλλων παραπέμπει στην απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ΕΡΤ (Συλλογή 1991, σ. I-2925).

38 — Απόφαση της 18ης Μαΐου 1989, 249/86 (Συλλογή 1989, σ. 1263, σκέψη 10).

39 — ΕΕ 2000, C 364, σ. 1.

40 — Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, απόφαση Ahmut της 28ης Νοεμβρίου 1996, Reports 1996-VI.

62. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αφορά κατ' αρχήν μόνον την περίοδο εντός της οποίας ο εργαζόμενος βρίσκεται σε εργασιακή σχέση. Ωστόσο, τα κοινωνικά πλεονεκτήματα που βάσει του κανονισμού 1612/68 απορρέουν για τα μέλη της οικογενείας από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων διατηρούνται ακόμη και μετά τη λήξη της εργασιακής σχέσεως. Τούτο ορίζεται ρητώς, μεταξύ άλλων, για την περίπτωση θανάτου του εργαζομένου. Ειδικότερα, το άρθρο 10 του κανονισμού χορηγεί ένα κοινωνικό πλεονέκτημα — υπό τη μορφή δικαιώματος διαμονής — στα τέκνα που συζούν με τον εργαζόμενο. Το άρθρο 12 παρέχει στα τέκνα αυτά το δικαίωμα να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους, ακόμη και μετά τη λήξη της εργασιακής σχέσεως. Επί πλέον, το άρθρο 12 δεν απαιτεί να (εξακολουθούν να) συζούν τα τέκνα με τον εργαζόμενο. Στην απόφαση Echternach και Moritz[41], το Δικαστήριο έδωσε ευρεία ερμηνεία στο δικαίωμα αυτό, επιτρέποντας στα τέκνα ακόμη και να επιστρέψουν στη χώρα υποδοχής μετά από προσωρινή διαμονή στη χώρα καταγωγής. Και από τη νομολογία σχετικά με το άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68 συνάγω ότι το Δικαστήριο ερμηνεύει ευρέως τα δικαιώματα των μελών της οικογενείας του εργαζομένου.

63. Το Δικαστήριο μέχρι τώρα δεν έχει δώσει οριστική απάντηση όσον αφορά τη δυνατότητα να έχει το άρθρο 18 ΕΚ άμεσο αποτέλεσμα, παρά το ότι τούτο υποστηρίχθηκε ορισμένες φορές, μεταξύ δε άλλων σε προτάσεις γενικών εισαγγελέων. Κατά την κρίση μου, είναι αναμφισβήτητο ότι το άρθρο 18 ΕΚ έχει οπωσδήποτε έννομα αποτελέσματα. Το περιεχόμενο και η έκτασή τους είναι ακόμη ασαφή.

64. Η απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων είναι σημαντικό μέσο για να γίνει πραγματικότητα η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, πλην όμως δεν φθάνει μέχρι του σημείου τα μέλη της οικογενείας προσώπων από άλλο κράτος μέλος να πρέπει να έχουν το ίδιο δικαίωμα διαμονής με τα μέλη της οικογενείας υπηκόου της ίδιας της χώρας υποδοχής. Τέλος, το βάσει της ΕΣΔΑ δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής αποτελεί μέρος του ισχύοντος εν προκειμένω κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό δεν φθάνει μέχρι του σημείου να πρέπει το κράτος μέλος να επιτρέψει την επανένωση της οικογενείας στο έδαφός του.

VIII — Εκτίμηση

Προσέγγιση

65. Στο Δικαστήριο κατατέθηκαν παρατηρήσεις εξ ονόματος των εφεσειόντων των

41 — Βλ. το σημείο 41 των προτάσεών μου.

κύριων δικών (της R και των Baumbast, στο εξής: εφεσείοντες), της Επιτροπής, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Γερμανικής Κυβερνήσεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου στις 6 Μαρτίου 2001, οι εφεσείοντες, η Επιτροπή και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διευκρίνισαν τις απόψεις τους. Λαμβανομένης υπόψη της εκτάσεως της συμβολής των διαφόρων μερών στις συζητήσεις, εδώ θα αρκεστώ να παραθέσω τα πιο σημαντικά σημεία. Μετά την παράθεση αυτή, θα εκθέσω την εκτίμησή μου. Ως σημείο αφετηρίας για την εκτίμησή μου θα λάβω από τη μια πλευρά τις εξελίξεις που περιγράφονται στο μέρος VI των προτάσεών μου και από την άλλη πλευρά το στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου όπως περιγράφεται στο μέρος VII.

Τα πρώτα δύο ερωτήματα

66. Για την απάντηση στα ερωτήματα θα διαχωρίσω τα δύο πρώτα ερωτήματα, τα οποία έχουν σχέση με τον κανονισμό 1612/68, από το τρίτο ερώτημα, το οποίο αφορά την ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Για την απάντηση στα δύο πρώτα ερωτήματα σημαντικό ρόλο διαδραματίζει το γεγονός ότι η κοινοτική νομοθεσία είναι αναχρονιστική. Η ρύθμιση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν έχει προσαρμοστεί επαρκώς — βλ. και το σημείο 34 των προτάσεών μου — στις κοινωνικές εξελίξεις. Όλα αυτά πρέπει, κατά την άποψή μου, να παρακινήσουν το Δικαστήριο, κατά την ερμηνεία που θα δώσει στη συγκεκριμένη νομοθεσία στο πεδίο αυτό, και ιδίως στα άρθρα 10, 11 και 12 του κανονισμού 1612/68, να λάβει υπόψη όχι μόνον το κείμενο των ίδιων των διατάξεων, αλλά και τις μεταβληθείσες συνθήκες.

Οι παρατηρήσεις

67. Οι εφεσείοντες παρατηρούν στην υπόθεση R ότι τα τέκνα εισήλθαν στο Ηνωμένο Βασίλειο ως μέλη της οικογενείας διακινουμένου εργαζομένου και ότι τα τέκνα έχουν δικαίωμα εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68. Το γεγονός ότι εν τω μεταξύ οι γονείς τους διαζεύχθηκαν δεν έχει σημασία.

68. Στην υπόθεση Baumbast, οι εφεσείοντες αναγνωρίζουν ότι ο W. Baumbast δεν μπορεί πλέον στο Ηνωμένο Βασίλειο να ζητήσει προστασία ως εργαζόμενος, δεδομένου ότι πλέον δεν αναζητεί εργασία εκεί. Παρά ταύτα, παραμένει εργαζόμενος υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ, δεδομένου ότι εργάζεται για μια — γερμανική — εταιρία που είναι εγκατεστημένη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τον απασχολεί εκτός Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ενώ επί πλέον συντηρεί την οικογένειά του στο κράτος μέλος υποδοχής όπου προηγουμένως εργαζόταν και όπου εξακολουθεί να έχει τον συνήθη τόπο διαμονής του. Κάθε φορά που ο εργαζόμενος αυτός μεταβαίνει τακτικά στον συνήθη τόπο διαμονής του ιδίου — και της οικογενείας του — ασκεί τα δικαιώματα που του παρέχει η Συνθήκη. Εξ αυτών οι εφεσείοντες συνάγουν ότι και τα τέκνα Baumbast έχουν δικαίωμα εγκαταστάσεως βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68.

69. Στη συνέχεια, οι εφεσείοντες παρατηρούν ότι το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 συναρτάται με το άρθρο 10. Το άρθρο 12 αφορά μόνον τα τέκνα που μπορούσαν να εγκατασταθούν βάσει του άρθρου 10. Οι εφεσείοντες ισχυρίζονται ότι και στις δύο υποθέσεις τα τέκνα πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 12, ενώ αναγνωρίζουν ότι το δικαίωμα εγκαταστάσεως και συνεχίσεως της εκπαιδεύσεως στο κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι απεριόριστο. Στην υπόθεση R, τα τέκνα παραμένουν μέλη της οικογενείας του διακινουμένου εργαζομένου, ο οποίος παραμένει στο κράτος μέλος υποδοχής. Στην υπόθεση Baumbast η κατάσταση είναι ανάλογη, εκτός από το ότι ο πατέρας δεν εργάζεται πλέον στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, στην απόφαση Echternach και Moritz[42], το Δικαστήριο εκτίμησε ότι ένα τέτοιο γεγονός δεν έχει σημασία για τη διατήρηση ενός δικαιώματος των τέκνων βάσει του άρθρου 12. Επί πλέον, οι εφεσείοντες παρατηρούν ότι και στις δύο περιπτώσεις τα τέκνα δεν μπορούσαν να μετακομίσουν στη χώρα της οποίας είναι υπήκοοι. Δεν έχουν εκεί οικογένεια και επί πλέον δεν μιλούν γαλλικά (τα τέκνα R) ή γερμανικά (τα τέκνα Baumbast). Η μετακόμιση θα έθετε σε κίνδυνο τη συνέχιση της εκπαιδεύσεως.

70. Οι εφεσείοντες συνάγουν από τα πιο κάτω ότι και στις δύο υποθέσεις η μητέρα έχει δικαίωμα διαμονής. Το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 απαιτεί να εξασφαλίζουν τα κράτη μέλη πρόσβαση στην εκπαίδευση «υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους αυτού του κράτους» και να ενθαρρύνουν τις πρωτοβουλίες ώστε «τα τέκνα αυτά να παρακολουθήσουν τα ανωτέρω μαθήματα με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις». Για τα νεαρά τέκνα από λυθέντα γάμο, για τα οποία φροντίζει η μητέρα τους, η δυνατότητα να μείνουν με τη μητέρα τους αποτελεί τη μοναδική πραγματική προϋπόθεση για να μπορέσουν να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους.

71. Περαιτέρω, οι εφεσείοντες ισχυρίζονται ότι τα τέκνα Baumbast και R τίθενται σε χειρότερη μοίρα σε σχέση με τα τέκνα από γάμο μεταξύ Βρετανού υπηκόου και αλλοδαπής. Η μητέρα των δεύτερων θα ελάμβανε μόλις μετά δώδεκα μήνες άδεια διαμονής αορίστου χρόνου, ανεξαρτήτως της τύχης των οικογενειακών σχέσεων στη συνέχεια. Τούτο είναι ένα πολύτιμο πλεονέκτημα για τον εργαζόμενο εκείνον, ο οποίος γνωρίζει ότι σε περίπτωση διαζυγίου η οικογενειακή του ζωή δεν θα επηρεαστεί δυσμενώς από μεταναστευτικά προβλήματα.

72. Κατά τους εφεσείοντες, ο Adjudicator αναγνώρισε ότι στην υπόθεση Baumbast υπάρχει το παράδοξο να χορηγείται δικαίωμα διαμονής στα τέκνα και συγχρόνως, με το να μην παρέχεται δικαίωμα διαμονής στη μητέρα τους, να μην τους χορηγείται η δυνατότητα να ασκήσουν πραγματικά το δικαίωμα αυτό. Το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, και ιδίως σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, όπου επίμαχα είναι θεμελιώδη δικαιώματα όπως το δικαίωμα οικογενειακής ζωής. Οι εφεσείοντες ισχυρίζονται ότι η μη χορήγηση δικαιώματος διαμονής αποτελεί δυσανάλογο εμπόδιο για την οικογενειακή ζωή και ότι αντίκειται στην ΕΣΔΑ.

42 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 19.

73. Όπως εξέθεσα προηγουμένως στα σημεία 34 και 66 των προτάσεών μου, οι εφεσείοντες διατείνονται ότι το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των κοινωνικών και νομικών εξελίξεων που έλαβαν χώρα μετά την έκδοση του κανονισμού 1612/68.

74. Γενικότερα, οι εφεσείοντες εφιστούν την προσοχή στο παρατεταμένο δικαίωμα διαμονής των προσώπων που βάσει του άρθρου 10 είχαν δικαίωμα να εγκατασταθούν στη χώρα υποδοχής. Το άρθρο 10 του κανονισμού ομιλεί περί «εγκαταστάσεως» με τον εργαζόμενο. Η «εγκατάσταση» πρέπει να θεωρηθεί ως κάτι που έγινε κάποτε και όχι ως κάτι που γίνεται διαρκώς. Κατά συνέπεια, τα τέκνα δεν χρειάζεται να συνεχίσουν να είναι εγκατεστημένα με τον εργαζόμενο. Ούτε χρειάζεται — μετά την εγκατάσταση — να συνεχίσουν να πληρούν τα κριτήρια του άρθρου 10. Στην υπόθεση Gaal[43], το Δικαστήριο αναγνώρισε δικαίωμα προσβάσεως στην εκπαίδευση σε ηλικίας άνω των 21 ετών τέκνο εργαζομένου το οποίο δεν εξαρτόταν πλέον από αυτόν. Ως περαιτέρω παράδειγμα οι εφεσείοντες αναφέρουν εδώ την περίπτωση θανάτου του εργαζομένου. Το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει υπό ορισμένες συνθήκες παρατεταμένο δικαίωμα διαμονής του επιζώντος συζύγου (βλ. το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1251/70 και την απόφαση Cristini[44]).

75. Συνοπτικώς, οι εφεσείοντες προβάλλουν τα εξής: όταν τα μέλη της οικογενείας έχουν εγκατασταθεί νομίμως στη χώρα υποδοχής με εργαζόμενο και όταν στη συνέχεια έχουν μείνει εκεί νομίμως επί ορισμένα έτη, οι μεταβληθείσες συνθήκες δεν τα στερούν του δικαιώματος παρατεταμένης διαμονής. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι ότι υφίστανται επαρκείς και πραγματικοί δεσμοί μεταξύ των μελών της οικογενείας και της ασκήσεως από τον εργαζόμενο των δικαιωμάτων που αυτός έχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

76. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το δικαίωμα του άρθρου 10 του κανονισμού 1612/68 είναι παρεπόμενο δικαίωμα, το οποίο εξαρτάται από το δικαίωμα του εργαζομένου. Το άρθρο 12 — στην περίπτωση συνεχίσεως της εκπαιδεύσεως — δεν δημιουργεί αυτοτελές δικαίωμα διαμονής, αλλά έχει ως σκοπό μόνο να εξασφαλίσει ότι τα τέκνα του εργαζομένου έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τα τέκνα από το ίδιο το κράτος μέλος υποδοχής.

77. Κατά την Επιτροπή, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της περιπτώσεως όπου ένας από τους δύο γονείς συνεχίζει να είναι εργαζόμενος στη χώρα υποδοχής (R) και της περιπτώσεως όπου ο γονέας δεν είναι πλέον εργαζόμενος (Baumbast). Στην πρώτη περίπτωση, τα τέκνα διατηρούν το δικαίωμά τους διαμονής, βάσει της σχέσεώς τους με τον εργαζόμενο. Το συμπέρασμα αυτό δεν μεταβάλλεται από το γεγονός ότι τα τέκνα δεν ζουν υπό την ίδια στέγη με τον πατέρα τους[45]. Η δεύτερη περίπτωση είναι πιο δύσκολη. Δεν πληρούται η ουσιαστική προϋπόθεση για το δικαίωμα διαμονής, δηλαδή η σχέση με τον πατέρα. Γεννάται το περίπλοκο

43 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 22.

44 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 27.

45 — Η Επιτροπή παραπέμπει εν προκειμένω στην απόφαση Diatta, η οποία προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 14.

ζήτημα αν το ίδιο το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 μπορεί να δημιουργήσει δικαίωμα διαμονής. Στην απόφαση Echternach και Moritz[46], το Δικαστήριο ερμήνευσε ευρέως το άρθρο 12. Η προστασία των τέκνων βάσει του άρθρου 12 δεν εξαρτάται από τη διατήρηση του καθεστώτος του γονέα ως διακινουμένου εργαζομένου. Κατά την Επιτροπή, το αποτέλεσμα της αποφάσεως Echternach και Moritz είναι ότι στο τέκνο ενός πρώην εργαζομένου επιτρέπεται να διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής για να μπορέσει να ασκήσει το δικαίωμα που του χορηγεί το άρθρο 12. Η υπόθεση Baumbast είναι ανάλογη με την κατάσταση που ήταν επίμαχη στην απόφαση Echternach και Moritz. Ουδείς λόγος συντρέχει να αποκλειστούν τα τέκνα Baumbast από ένα δικαίωμα που χορηγήθηκε με την απόφαση Echternach και Moritz. Η Επιτροπή επικαλείται και την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, η οποία συνεπάγεται ότι πρέπει να εξασφαλιστεί η πληρέστερη δυνατή ενσωμάτωση των εργαζομένων και των μελών της οικογενείας τους στο κράτος μέλος υποδοχής.

78. Και στις δύο υποθέσεις, η Επιτροπή θεωρεί με λίγα λόγια ότι δεν υφίσταται δικαίωμα διαμονής της μητέρας. Η R δεν είναι πλέον μέλος της οικογενείας, οπότε δεν μπορεί να έχει δικαίωμα διαμονής. Ούτε η M. B. Baumbast μπορεί να έχει τέτοιο δικαίωμα, καθόσον λείπει η conditio sine qua non για το δικαίωμα αυτό, δηλαδή η ιδιότητα του συζύγου της ως μισθωτού. Η Επιτροπή αναγνωρίζει τις προφανείς συνέπειες του συμπεράσματος αυτού για το δικαίωμα διαμονής των τέκνων.

79. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ισχυρίζεται ότι τα τέκνα Baumbast διατηρούν βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68 το δικαίωμα να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους μέχρι το πέρας της, παρά το γεγονός ότι ο πατέρας τους δεν είναι πλέον εργαζόμενος υπό την έννοια του κανονισμού αυτού. Στην υπόθεση R τα τέκνα διατηρούν τα δικαιώματά τους βάσει του άρθρου 12, δεδομένου ότι ο πατέρας τους παραμένει στο Ηνωμένο Βασίλειο ως διακινούμενος εργαζόμενος. Οι περιστάσεις που αναφέρει το στοιχείο β' του πρώτου ερωτήματος δεν ασκούν επιρροή για την απάντηση στο ερώτημα αυτό.

80. Στη συνέχεια, η πιο πάνω κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση των κρατών μελών βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68 να ενθαρρύνουν τις πρωτοβουλίες που επιτρέπουν την παρακολούθηση μαθημάτων «με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις» δεν συνεπάγεται ότι πρέπει να επιτραπεί η διαμονή και εκείνου που έχει αναλάβει την κύρια φροντίδα για το τέκνο. Στηρίζει τον ισχυρισμό αυτόν ως εξής:

— Οι λέξεις «με τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις» αφορούν τις διευκολύνσεις για την εκπαίδευση και όχι τις οικογενειακές συνθήκες υπό τις οποίες τελεί το τέκνο.

— Κατά το βρετανικό δίκαιο, τα τέκνα που είναι Βρετανοί υπήκοοι δεν έχουν δικαίωμα να απαιτήσουν από το κράτος να επιτρέψει τη διαμονή των μη Βρετανών γονέων ή κηδεμόνων τους. Αν ο

46 — Βλ. και το σημείο 41 των προτάσεών μου.

αλλοδαπός από άλλο κράτος μέλος που έχει την κύρια φροντίδα των τέκνων δύναται να διαμείνει στο Ηνωμένο Βασίλειο, τότε τα τέκνα αυτά δεν τίθενται σε ίση, αλλά σε καλύτερη θέση έναντι των τέκνων που έχουν βρετανική ιθαγένεια.

— Η καταφατική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου θα οδηγούσε στο παράλογο αποτέλεσμα να έχουν πρόσωπα όπως ο W. Baumbast ένα παρεπόμενο δικαίωμα διαμονής, που απορρέει από το δικαίωμα των τέκνων του το οποίο με τη σειρά του απορρέει από αυτόν.

81. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, τα τέκνα διακινουμένου εργαζομένου διατηρούν τα δικαιώματά τους βάσει του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68 μετά την αποχώρηση των γονέων τους από το κράτος μέλος υποδοχής, υπό την προϋπόθεση ότι η εκπαίδευση δεν μπορεί να συνεχιστεί στη χώρα καταγωγής τους. Περαιτέρω, το στοιχείο β' του πρώτου ερωτήματος δεν χρήζει απαντήσεως, δεδομένου ότι οι περιστάσεις που εκτίθενται στο στοιχείο αυτό δεν είναι καθοριστικής σημασίας για τις εθνικές αρχές. Κατά την κυβέρνηση αυτή, στη μητέρα δεν χορηγείται δικαίωμα διαμονής. Συγκεκριμένα, το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 επιτρέπει τη διαμονή μόνον των τέκνων των διακινουμένων εργαζομένων.

Εκτίμηση

82. Το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά το δικαίωμα των τέκνων R και των τέκνων Baumbast να διαμείνουν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

83. Για τα τέκνα R η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι απλή. Τα τέκνα αυτά έχουν δικαίωμα διαμονής βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού 1612/68. Το δικαίωμα αυτό διατηρείται και μετά το διαζύγιο των γονέων τους, επί όσο χρόνο ο πατέρας συνεχίζει να είναι εργαζόμενος υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ. Στην απόφαση Diatta [47], το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν είναι αναγκαίο τα τέκνα να ζουν υπό την ίδια στέγη με τον πατέρα τους.

84. Για τα τέκνα Baumbast καταλήγω στο ίδιο συμπέρασμα. Και για τα τέκνα αυτά διατηρείται το δικαίωμά τους διαμονής. Ωστόσο, στηρίζουν το δικαίωμα αυτό όχι στο άρθρο 10, αλλά στο άρθρο 12 του κανονισμού. Εν προκειμένω, η συλλογιστική μου είναι η εξής. Τα τέκνα είχαν βάσει του άρθρου 10 δικαίωμα εγκαταστάσεως στο Ηνωμένο Βασίλειο, λόγω της ιδιότητας του πατέρα τους, του W. Baumbast, ως εργαζομένου. Η εν λόγω ιδιότητα του εργαζομένου υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ δεν υφίσταται πλέον. Ωστόσο, το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 ορίζει ότι και τα τέκνα εκείνου ο οποίος εργάστηκε — ως διακι-

47 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 14.

νούμενος εργαζόμενος υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ — έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση, αν κατοικούν στο έδαφος του σχετικού κράτους μέλους (εν προκειμένω του Ηνωμένου Βασιλείου). Από την απόφαση Echternach και Moritz προκύπτει περαιτέρω ότι τα τέκνα των οποίων ο εργαζόμενος γονέας έχει εγκαταλείψει τη χώρα έχουν δικαίωμα να συνεχίσουν την αρξαμένη εκπαίδευση στη χώρα υποδοχής. Όπως το Δικαστήριο έκρινε εν συνεχεία στην απόφαση εκείνη, σε τέτοιες περιπτώσεις τα τέκνα διατηρούν την ιδιότητα του μέλους της οικογενείας εργαζομένου υπό την έννοια του κανονισμού 1612/68, και επομένως το δικαίωμά τους διαμονής.

85. Η συλλογιστική αυτή ισχύει κατά την κρίση μου και για τα τέκνα R στην — υποθετική — περίπτωση που ο πατέρας τους δεν διέμενε πλέον στο Ηνωμένο Βασίλειο ως εργαζόμενος υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα διαμονής των τέκνων R μπορεί να στηριχθεί και στο άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 διότι, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου αυτού, η κατάστασή τους είναι εντελώς όμοια με την κατάσταση των τέκνων Baumbast.

86. Το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου είναι με λίγα λόγια αν τώρα το δικαίωμα διαμονής διατηρείται και για τις μητέρες. Οι μητέρες δεν μπορούν πλέον να επικαλεστούν ευθέως το άρθρο 10 του κανονισμού 1612/68, αλλά θα πρέπει να στηρίξουν το δικαίωμα αυτό στο δικαίωμα διαμονής των τέκνων τους. Το ερώτημα αυτό είναι σαφώς πιο δύσκολο να απαντηθεί, πράγμα που φαίνεται μόνο και μόνο από το γεγονός ότι οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο σαφώς διίστανται μεταξύ τους.

87. Για την απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορώ να αρκεστώ στην ανάλυση του κειμένου του κανονισμού, όπως ερμηνεύεται στη νομολογία του Δικαστηρίου. Όπως εξέθεσα στο σημείο 34 των προτάσεών μου, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει ασχοληθεί με τις περιπτώσεις που η οικογενειακή ή η εργασιακή κατάσταση μεταβλήθηκαν μετά την είσοδο στη χώρα υποδοχής, όπως συνέβη με τις οικογένειες R και Baumbast. Μόνο για την περίπτωση θανάτου του εργαζομένου, περιέχεται ρύθμιση στον κανονισμό 1251/70. Έτσι, στο σημείο αυτό, η κοινοτική νομοθεσία περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν ικανοποιεί πλέον τις απαιτήσεις της εποχής μας. Με άλλα λόγια, είναι αναχρονιστική.

88. Για τον λόγο αυτόν είναι αναγκαία ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που να λαμβάνει υπόψη τις μεταβληθείσες κοινωνικές συνθήκες. Μια τέτοια ερμηνεία μπορεί να αποτρέψει το ενδεχόμενο να έχουν ανεπιθύμητα έννομα αποτελέσματα τα κενά που έχουν δημιουργηθεί από τη διατήρηση μιας αναχρονιστικής ρυθμίσεως στο σύστημα της κοινοτικής νομοθεσίας.

89. Κατ' εμέ, είναι καθοριστικής σημασίας ότι το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, αναγνωρίζει ανεπιφύλακτα το δικαίωμα των τέκνων να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους στο κράτος μέλος υποδοχής. Από την εν λόγω αναγνώριση του δικαιώματος των τέκνων συνάγω ένα — περιορισμένο — δικαίωμα διαμονής της μητέρας. Δύο επιχειρήματα, τα οποία συνδέονται στενώς μεταξύ τους, θεωρώ ότι έχουν καθοριστική σημασία εν προκειμένω.

90. Πρώτον, η ερμηνεία του κανονισμού 1612/68 πρέπει να υπηρετεί τον βασικό σκοπό του κανονισμού αυτού, ο οποίος θα πω συνοπτικά ότι συνίσταται στο να διευκολυνθεί η επίτευξη των στόχων του άρθρου 39 ΕΚ. Πρέπει να αποφευχθεί ο κίνδυνος οι ενδεχόμενες μεταγενέστερες επιπλοκές ως προς τη δυνατότητα διαμονής της οικογενείας του εργαζομένου να τον αποτρέψουν από το να μεταβεί για εργασία σε άλλο κράτος μέλος. Κατά τη στάθμιση στην οποία ο εργαζόμενος προβαίνει πριν μεταβεί για εργασία σε άλλο κράτος μέλος συχνά διαδραματίζει ουσιώδη ρόλο η βεβαιότητα ή αβεβαιότητα ως προς την εκπαίδευση των τέκνων. Επομένως, έχει σημασία — για να προωθηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων — η εκπαίδευση να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν καλύτερα από το κοινοτικό δίκαιο.

91. Δεύτερον, το κατά το άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68 δικαίωμα διαμονής των τέκνων καθίσταται κενό περιεχομένου αν ο έχων την επιμέλεια του τέκνου δεν δύναται να παραμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής. Θα υπενθυμίσω ότι στην εθνική διαδικασία στην υπόθεση Baumbast και ο Adjudicator έλαβε υπόψη τις ενδεχόμενες συνέπειες ενός άνευ περιεχομένου δικαιώματος διαμονής των τέκνων. Οι συνέπειες αυτές ήσαν γι' αυτόν επαρκής λόγος για να χορηγηθεί στην Μ. Β. Baumbast — προσωρινή — άδεια διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο[48]. Με άλλα λόγια, πρόκειται για την πρακτική αποτελεσματικότητα της διατάξεως του άρθρου 12 του κανονισμού 1612/68. Το δικαίωμα των τέκνων να μπορούν να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους στο κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να μπορεί να ασκηθεί στην πράξη και προς τούτο το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 12 ορίζει ότι πρέπει να ενθαρρύνονται οι πρωτοβουλίες να παρακολουθούν τα τέκνα τα σχετικά μαθήματα υπό τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις.

92. Εν προκειμένω, θα παραπέμψω και στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας. Στην απόφαση Martínez Sala[49] το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ένας πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ο οποίος είναι νομίμως εγκατεστημένος στο έδαφος άλλου κράτους μέλους δύναται να επικαλεστεί την αρχή αυτή σε όλες τις καταστάσεις που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Στη συνέχεια, θα υπενθυμίσω την απόφαση Echternach και Moritz[50]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η ίση με τους ημεδαπούς μεταχείριση πρέπει να προωθεί την ενσωμάτωση των τέκνων στο κράτος μέλος υποδοχής. Από τον συνδυασμό των δύο αυτών αποφάσεων πρέπει να συναχθεί ότι το δικαίωμα διαμονής του γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου μπορεί να στηριχθεί στο δικαίωμα του τέκνου για ίση μεταχείριση.

93. Τέλος, η χορήγηση δικαιώματος διαμονής στον γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου έχει σημασία και όσον αφορά την ΕΣΔΑ, και ειδικότερα το άρθρο της 8, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα σεβασμού

48 — Βλ. το σημείο 12 των προτάσεών μου· βλ. και την παρατήρηση των εφεσειόντων που εκτέθηκε λίγο πιο πάνω.

49 — Βλ. το σημείο 55 των προτάσεών μου.

50 — Βλ. επ' αυτού το σημείο 41 των προτάσεών μου.

της οικογενειακής ζωής[51]. Θα παραπέμψω συναφώς στον ισχυρισμό των εφεσειόντων ότι η μη χορήγηση δικαιώματος διαμονής σε μητέρα μικρών παιδιών είναι ένα δυσανάλογο εμπόδιο για την οικογενειακή ζωή και ως εκ τούτου αντίκειται στην ΕΣΔΑ. Δεν θεωρώ ότι το Δικαστήριο χρειάζεται να αποφανθεί επί του ζητήματος αν είναι δυσανάλογο εμπόδιο η μη χορήγηση δικαιώματος διαμονής στον γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου, πλην όμως κάλλιστα θεωρώ ότι η απόφαση να χορηγηθεί τέτοιο δικαίωμα διαμονής στοιχεί με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ.

94. Όλα αυτά οδηγούν στο να αναγνωριστεί για τον γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου δικαίωμα διαμονής, το οποίο συνάγεται από το δικαίωμα των τέκνων να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους στη χώρα υποδοχής. Το συμπέρασμα αυτό στοιχεί με την ευρεία ερμηνεία που με την απόφαση Echternach και Moritz το Δικαστήριο έδωσε στο άρθρο 12 του κανονισμού 1612/68. Δεν αμφισβητείται ότι το Δικαστήριο εκτίμησε ότι το δικαίωμα των τέκνων να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους αποτελεί σημαντικό μέσο για την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Το δικαίωμα αυτό των τέκνων πρέπει να μπορεί να χρησιμοποιηθεί πλήρως. Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ένα κενό στην κοινοτική ρύθμιση στερεί (υπό ορισμένες προϋποθέσεις) από την αξία του ένα τόσο σημαντικό μέσο. Ωστόσο, ο παρεπόμενος χαρακτήρας του δικαιώματος διαμονής του γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου σημαίνει ότι το κράτος μέλος δύναται να περιορίσει χρονικώς το δικαίωμα αυτό, π.χ. μέχρις ότου περατωθεί η εκπαίδευση ή μέχρις ότου λήξει η επιμέλεια του τέκνου.

95. Συνάγω ότι, εφόσον το κοινοτικό δίκαιο — για την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων — παρέχει συγκεκριμένα δικαιώματα και προνόμια στα μέλη της οικογενείας των διακινουμένων εργαζομένων, εν προκειμένω στα τέκνα των εργαζομένων, το δικαίωμα αυτό πρέπει να ερμηνευθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να μπορεί να ασκείται. Τούτο σημαίνει ότι και εκείνος που έχει την επιμέλεια του τέκνου πρέπει να μπορεί να παραμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής, αν τούτο είναι αναγκαίο για την άσκηση του δικαιώματος των τέκνων.

Το τρίτο ερώτημα

Παρατηρήσεις

96. Κατά τους εφεσείοντες, το άρθρο 18 ΕΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα. Εν προκειμένω, επικαλούνται τη νομολογία του Δικαστηρίου και τη θεωρία. Το γεγονός ότι το δικαίωμα

51 — Στο σημείο 58 των προτάσεών μου, αναφέρθηκα στη σημασία που έχουν για το κοινοτικό δίκαιο τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ. Βλ., πέραν του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, το ανάλογο, αλλά μη δεσμευτικό, άρθρο 7 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

διαμονής ισχύει «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της» δεν σημαίνει ότι το άρθρο αυτό δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Οι άλλες διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ ορίζουν μόνον το περιεχόμενο του δικαιώματος διαμονής. Επίσης, το γεγονός ότι το δικαίωμα διαμονής πρέπει να ερμηνεύεται στο πλαίσιο των μέτρων που θεσπίζονται για να διευκολυνθεί η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν σημαίνει ότι το εν λόγω άρθρο δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Το άρθρο 18 ΕΚ δεν είναι σε μικρότερη έκταση ανεπιφύλακτο και ακριβές από το άρθρο 39 ΕΚ. Το άρθρο 18 ΕΚ δεν δημιουργεί ένα αυτοτελές δικαίωμα, το οποίο καθιστά αναχρονιστικό το άρθρο 39 ΕΚ και τους κανόνες που στηρίζονται σε αυτό, αλλά αποτελεί προσθήκη στις άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως αυτές περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

97. Οι εφεσείοντες ισχυρίζονται ότι ο W. Baumbast δεν ασκεί πλέον δικαιώματα βάσει του άρθρου 39 ΕΚ. Στην περίπτωσή του, το άρθρο 18 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε αυτός να διατηρεί το δικαίωμά του διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά το χρονικό διάστημα που εργάζεται ως μισθωτός εκτός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το δικαίωμα αυτό βάσει του άρθρου 18 ΕΚ χρησιμεύει για να καλυφθεί το χρονικό διάστημα κατά το οποίο είναι απών από το Ηνωμένο Βασίλειο. Πρόκειται για το χρονικό διάστημα μεταξύ της αποχωρήσεώς του — ως εργαζομένου υπό την έννοια του άρθρου 39 ΕΚ — και της οριστικής επιστροφής του στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι εφεσείοντες διατείνονται εν προκειμένω ότι τα προβλήματα για την οικογένεια Baumbast δεν θα είχαν δημιουργηθεί αν επρόκειτο για μέλη της οικογενείας Βρετανού υπηκόου. Το γεγονός ότι δεν αναγνωρίστηκε το δικαίωμα διαμονής της συζύγου του W. Baumbast συνιστά απαγορευόμενη δυσμενή διάκριση υπό την έννοια του άρθρου 12 ΕΚ σε σχέση με το δικαίωμα διαμονής του W. Baumbast, το οποίο βασίζεται στο άρθρο 18 ΕΚ.

98. Η Επιτροπή υπογραμμίζει τη βασική σημασία του άρθρου 18 ΕΚ. Ωστόσο, το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής δεν είναι απόλυτο, αλλά συνδέεται με υπάρχοντες κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Το δικαίωμα διαμονής συνδυάζεται είτε με οικονομική δραστηριότητα είτε με την ύπαρξη επαρκών πόρων. Η Επιτροπή συνάγει ότι το άρθρο 18 ΕΚ δεν δύναται να χορηγήσει δικαίωμα διαμονής στον W. Baumbast. Εν προκειμένω, η Επιτροπή παραπέμπει μεταξύ άλλων στην απόφαση Wijsenbeek [52].

99. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται την επιφύλαξη που διατυπώνεται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Εξ αυτού απορρέει ότι το άρθρο 18 ΕΚ δεν δημιουργεί καθολικό και απόλυτο δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής το οποίο υπερακοντίζει τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται αλλού από τη Συνθήκη ΕΚ και από το παράγωγο δίκαιο. Τούτο δεν σημαίνει ότι το άρθρο 18 ΕΚ δεν έχει έννομα αποτελέσματα. Δίνει στα δικαιώματα που απορρέουν από το παράγωγο δίκαιο το καθεστώς των δικαιωμάτων από την ίδια τη Συνθήκη ΕΚ και παρέχει στο Συμβούλιο την εξουσία να θεσπίζει μέτρα που μπορούν να διευκολύ-

52 — Βλ. το σημείο 52 των προτάσεών μου.

νουν την άσκηση του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής[53].

100. Κατά την κυβέρνηση αυτή, το άρθρο 18 ΕΚ δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, ιδίως για τον λόγο ότι το άρθρο αυτό δεν έχει ανεπιφύλακτο χαρακτήρα. Και η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι από το άρθρο 18 ΕΚ δεν δύναται να συναχθεί ευθέως δικαίωμα διαμονής.

Εκτίμηση

101. Το τρίτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά προ πάντων το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 18 ΕΚ. Στο σημείο 49 επ. των προτάσεών μου παρέθεσα τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Α. La Pergola στην υπόθεση Martínez Sala και του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Wijsenbeek, οι οποίοι τάσσονται και οι δύο υπέρ της αναγνωρίσεως αμέσου αποτελέσματος. Ο γενικός εισαγγελέας Α. La Pergola εκθέτει ότι το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένο με την ιδιότητα του πολίτη. Οι περιορισμοί του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ έχουν, κατ' αυτόν, σχέση με τη συγκεκριμένη άσκηση του δικαιώματος και όχι με την ύπαρξη αυτού τούτου του δικαιώματος. Ο γενικός εισαγγελέας Γ. Κοσμάς στηρίζει το άμεσο αποτέλεσμα μεταξύ άλλων στη διατύπωση του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Στη συνέχεια εκθέτει ότι το δικαίωμα μπορεί να συνδεθεί με περιορισμούς και προϋποθέσεις, αρκεί οι εν λόγω περιορισμοί και προϋποθέσεις να είναι δικαιολογημένοι και να μη θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος.

102. Το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε μέχρι τώρα να δώσει απάντηση στο ερώτημα του αμέσου αποτελέσματος. Από την απόφαση Kaba[54] προκύπτει ότι το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά τη διάταξη στο τέλος της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ, ότι το άρθρο αυτό εν ουδεμιά περιπτώσει δημιουργεί ανεπιφύλακτο δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής για τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Από την απόφαση εκείνη συνάγω ότι, ακόμη και αν το άρθρο 18 ΕΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα, το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής που απορρέει από το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ εν ουδεμιά περιπτώσει είναι απεριόριστο.

103. Το βασικό ζήτημα ως προς τον νομικό χαρακτήρα του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ έχει κατά την κρίση μου ως εξής: έχει βάσει του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ ο πολίτης δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής σε ολόκληρο το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή πρέπει το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ να χαρακτηριστεί ως αρχή του δικαίου η οποία χρειάζεται να συγκεκριμενοποιηθεί και τεθεί σε εφαρμογή αλλού στο κοινοτικό δίκαιο; Λαμβανομένου υπόψη του κειμένου του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ, στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί απάντηση μόνον κατά ένα τρόπο. Η διάταξη αυτή δημιουργεί για τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής. Η σαφής και ανεπιφύλακτη διατύπωση της διατάξεως στην αρχή της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ δεν μπορεί κατά την κρίση μου να ερμηνευθεί με άλλον τρόπο. Οι δραστηριότητες τις οποίες αφορά η διάταξη αυτή — «να κυκλοφορεί» και «να διαμένει» — δεν χρήζουν περαιτέρω

53 — Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται την απόφαση του Πρωτοδικείου της 16ης Απριλίου 1997, T-66/95, Kuchlenz-Winter κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-637, IA-79, II-235, σκέψη 47).

54 — Βλ. το σημείο 52 των προτάσεών μου.

ορισμού. Έτσι, κατά την κρίση μου, το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα. Αυτή ήταν η συλλογιστική και του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά.

104. Ένα δεύτερο επιχείρημα υπέρ του αμέσου αποτελέσματος βρίσκω στο σύστημα της Συνθήκης ΕΚ και της ρυθμίσεως που βασίζεται σε αυτήν. Η κοινοτική νομοθεσία στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων αφορά δύο κατηγορίες προσώπων που η μία πρέπει να διακρίνεται από την άλλη[55]. Η πρώτη αφορά τα πρόσωπα που στο πλαίσιο μιας οικονομικής δραστηριότητας μετακινούνται ή διαμένουν εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Τα συγκεκριμένα δικαιώματά τους ρυθμίζονται από ή με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθρο 39 ΕΚ επ.), την ελεύθερη εγκατάσταση (άρθρο 43 ΕΚ επ.) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49 ΕΚ επ.). Στη συνέχεια, θα αποκαλώ τα πρόσωπα αυτά (οικονομικώς) ενεργά. Η δεύτερη κατηγορία είναι τα πρόσωπα που χωρίς σχέση με οικονομική δραστηριότητα κυκλοφορούν ή διαμένουν εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα οικονομικώς ανενεργά πρόσωπα, όπως π.χ. σπουδαστές ή συνταξιούχοι. Τα δικαιώματά τους στηρίζονται στο παράγωγο δίκαιο, την οδηγία 90/364 και τις συναφείς οδηγίες 90/365 και 93/96. Έτσι, για τις δύο κατηγορίες έχουν θεσπιστεί χωριστά πλέγματα κανόνων δικαίου, τα οποία δεν έχουν άμεση σχέση μεταξύ τους.

55 — Βλ. και το σημείο 34 των προτάσεών μου.

105. Το άρθρο 18 ΕΚ προσθέτει στα δύο αυτά πλέγματα κανόνων δικαίου ένα γενικό δικαίωμα διαμονής υπέρ του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το δικαίωμα αυτό είναι — κατά τη διατύπωση του γενικού εισαγγελέα A. La Pergola — αναπόσπαστα συνδεδεμένο με την ιδιότητα του πολίτη. Το άρθρο 18 ΕΚ αποτελεί — για να το διατυπώσω έτσι — επιβεβαίωση της υπάρξεως βασικού δικαιώματος του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως να μπορεί να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Τούτο θέτει σε κοινό παρονομαστή το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής του ενεργού και του ανενεργού προσώπου. Περαιτέρω, για τα οικονομικώς ανενεργά πρόσωπα το άρθρο 18 ΕΚ έχει και άλλη σημασία. Μετά τη θέσπιση του άρθρου 18 ΕΚ — με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ — και τα ανενεργά πρόσωπα στηρίζουν το δικαίωμά τους κυκλοφορίας και διαμονής ευθέως στη Συνθήκη και πλέον το δικαίωμα αυτό δεν εξαρτάται πλήρως από τον νομοθέτη του παραγώγου δικαίου.

106. Ένα τρίτο επιχείρημα υπέρ του αμέσου αποτελέσματος είναι τελολογικής φύσεως. Αν το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής εξαρτόταν πλήρως από τις συγκεκριμένες αξιώσεις που ρυθμίζονται από ή με βάση τη Συνθήκη ΕΚ, τότε θα υπήρχε κίνδυνος το δικαίωμα αυτό να καταστεί κενό περιεχομένου ή, με άλλα λόγια, να χάσει την πρακτική του αποτελεσματικότητα. Μια γενικόλογα διατυπωμένη διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ, το οποίο δεν διακρίνει μεταξύ των διαφόρων (υπο)κατηγοριών δικαιούχων, επιτελεί αναγκαία λειτουργία για να εξασφαλιστεί ο επιδιωκόμενος από τη

Συνθήκη ΕΚ σκοπός, δηλαδή η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των πολιτών.

107. Ακόμα δεν είπα τίποτα για την ουσιαστική σημασία του άρθρου 18 ΕΚ. Πράγματι, η διάταξη στο τέλος της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ συνδέει το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής με περιορισμούς και προϋποθέσεις που τίθενται αλλού στο κοινοτικό δίκαιο. Έτσι, λοιπές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, όπως π.χ. το άρθρο 39 ΕΚ, ορίζουν κατ' αρχήν την έκταση του δικαιώματος του άρθρου 18 ΕΚ.

108. Συμμερίζομαι την εκτίμηση του Δικαστηρίου στην απόφαση Kaba (προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 29) ότι τα δικαιώματα που χορηγεί το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ δεν είναι απεριόριστα. Αν κάποιος αναγνωρίσει όπως εγώ άμεσο αποτέλεσμα στις εν λόγω διατάξεις, τότε είναι που θα συνδέονται στενώς με τις διατάξεις αυτές οι προϋποθέσεις και οι περιορισμοί από τους οποίους εξαρτάται η άσκηση του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω προϋποθέσεις και περιορισμοί χρησιμεύουν για την προστασία προφανών δημοσίων συμφερόντων, όπως είναι η δημόσια τάξη και ασφάλεια, η δημόσια υγεία και τα οικονομικά συμφέροντα των κρατών μελών.

109. Από τις πιο πάνω σκέψεις συνάγω ότι το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ έχει σε δύο σημεία ουσιαστική σημασία. Στα δύο αυτά σημεία έγκειται η αξία που το άρθρο 18 ΕΚ προσθέτει στη λοιπή κοινοτική ρύθμιση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

110. Πρώτον, ο ανεπιφύλακτος χαρακτήρας της διατάξεως που υπάρχει στην αρχή της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ συνεπάγεται ότι το δικαίωμα διαμονής πρέπει να είναι ένα αναγνωρίσιμο δικαίωμα που έχει σημασία για τον πολίτη. Έτσι, το άρθρο 18 ΕΚ έχει τον χαρακτήρα εγγυήσεως. Το άρθρο αυτό θέτει απαιτήσεις για το περιεχόμενο του κοινοτικού δικαίου στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Οι προϋποθέσεις που θέτει το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορούν να είναι αυθαίρετες ούτε μπορούν να αφαιρέσουν από το δικαίωμα διαμονής το ουσιαστικό του περιεχόμενο. Εν προκειμένω, συμφωνώ με τις απαιτήσεις που ο γενικός εισαγγελέας Γ. Κοσμάς θεωρεί ότι ισχύουν ως προς τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς του δικαιώματος διαμονής. Επί πλέον, βρίσκω στήριγμα στον Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το άρθρο 45 του — όπως προελέχθη μη δεσμευτικού — Χάρτη αυτού αναγνωρίζει το δικαίωμα διαμονής του πολίτη της Ενώσεως[56], ενώ το άρθρο 52, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής όσον αφορά τους περιορισμούς της ασκήσεως των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει ο Χάρτης. Οι περιορισμοί αυτοί πρέπει να τηρούν «το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται

56 — Το άρθρο αυτό επαναλαμβάνει κατά λέξη το πρώτο μέρος της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ.

πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση».

111. Δεύτερον, το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ θέτει στον κοινοτικό νομοθέτη την υποχρέωση να φροντίζει ώστε ο πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως να μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα που του χορηγεί το άρθρο 18 ΕΚ. Η υποχρέωση αυτή έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία, καθόσον το κοινοτικό δίκαιο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων αποτελείται από δύο πλέγματα κανόνων, οπότε έχει κάπως αποσπασματικό χαρακτήρα. Λείπει γενική — και εξαντλητική — ρύθμιση.

112. Όλα αυτά σημαίνουν τα εξής.

113. Για τον οικονομικώς ενεργό πολίτη η ίδια η Συνθήκη ΕΚ — και οι διατάξεις που βασίζονται σε αυτήν — καθιερώνει ένα καθεστώς για την ελεύθερη κυκλοφορία, το οποίο παρέχει τα αναγκαία εχέγγυα στον πολίτη. Το άρθρο 18 ΕΚ κατ' αρχήν δεν προσθέτει τίποτα εδώ. Ωστόσο, οι κανόνες περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν είναι σε όλες τις περιπτώσεις προσαρμοσμένοι στις κοινωνικές συνθήκες όπως αυτές έχουν μεταβληθεί (βλ. το σημείο 34 των προτάσεών μου). Κατά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, θεωρώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να λαμβάνει όσο πιο πολύ είναι δυνατόν υπόψη τις μεταβληθείσες συνθήκες. Το άρθρο 18 ΕΚ δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

114. Για τον οικονομικώς ανενεργό πολίτη οι κανόνες περιέχονται στην οδηγία 90/364 και στις δύο συναφείς οδηγίες 90/365 και 93/96. Τα δικαιώματα που η εν λόγω ομάδα πολιτών διαθέτει βάσει της οδηγίας αυτής έχουν κατά το άρθρο 18 ΕΚ το καθεστώς των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η Συνθήκη ΕΚ. Για την ομάδα αυτή ισχύει ειδικότερα ότι το άρθρο 18 ΕΚ αποτελεί εγγύηση. Ο κοινοτικός νομοθέτης είναι υποχρεωμένος να δημιουργήσει και να διατηρεί ένα δικαίωμα που να έχει περιεχόμενο.

115. Τέλος, ο μη διφορούμενος χαρακτήρας της διατάξεως στο τέλος της παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ δύναται να έχει ως συνέπεια ότι ένα πρόσωπο, το οποίο δεν έχει δικαίωμα διαμονής βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, μπορεί παρά ταύτα επικαλούμενο το άρθρο 18 ΕΚ να αποκτήσει ένα τέτοιο δικαίωμα. Εφόσον στο κοινοτικό δίκαιο λείπει γενική — και εξαντλητική — ρύθμιση σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος διαμονής, οι περιπτώσεις για τις οποίες ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει διατάξεις πρέπει να εμπίπτουν στο άρθρο 18 ΕΚ. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι στις — ειδικές — περιπτώσεις αυτές υπάρχει ανεπιφύλακτο δικαίωμα διαμονής. Οι προϋποθέσεις και οι περιορισμοί που το κοινοτικό δίκαιο θέτει στο δικαίωμα αυτό πρέπει να εφαρμόζονται όσο αναλογικότερα γίνεται στα πρόσωπα που στηρίζουν το δικαίωμά τους διαμονής ευθέως στο άρθρο 18 ΕΚ. Το κείμενο της διατάξεως στο τέλος της

παραγράφου 1 του άρθρου 18 ΕΚ αποτελεί τη βάση γι' αυτό.

116. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το ερώτημά του σε σχέση με τη συγκεκριμένη κατάσταση του W. Baumbast. Ο W. Baumbast δεν είναι πλέον εργαζόμενος, οπότε δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 39 ΕΚ. Το δικαίωμά του διαμονής θα μπορούσε να στηριχθεί στην οδηγία 90/364, η οποία περιέχει ρύθμιση για τα πρόσωπα που δεν είναι ενεργά ή δεν είναι πλέον ενεργά. Ωστόσο, δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις που η οδηγία 90/364 τάσσει για το δικαίωμα διαμονής. Έχει υποχρεωτική υγειονομική ασφάλιση στη Γερμανία, οπότε δεν έχει υγειονομική ασφάλιση που καλύπτει όλους τους κινδύνους στο κράτος μέλος υποδοχής, όπως απαιτεί η οδηγία. Από τη σκοπιά αυτή, θα έπρεπε να μην του χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής, δεδομένου ότι δεν πληροί ένα από τα κριτήρια της οδηγίας 90/364.

117. Ωστόσο, υπάρχει ένας πολύ σημαντικότερος λόγος για τον οποίο ο W. Baumbast δεν στηρίζει στην οδηγία 90/364 δικαίωμα διαμονής. Συγκεκριμένα, ως μισθωτός εξακολουθεί να είναι ενεργό πρόσωπο, αλλά απλώς δεν εργάζεται πλέον στο Ηνωμένο Βασίλειο. Για τον λόγο αυτόν είναι λογικό να εφαρμοστεί κατ' αναλογία το κανονιστικό πλαίσιο για ενεργά πρόσωπα και όχι το κανονιστικό πλαίσιο για ανενεργά πρόσωπα.

118. Η απαίτηση υγειονομικής ασφαλίσεως στο κράτος μέλος υποδοχής δεν ισχύει για οικονομικώς ενεργά πρόσωπα. Συγκεκριμένα, η ratio της απαιτήσεως αυτής είναι να αποφευχθεί να γίνει ο διακινούμενος πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δυσανάλογο βάρος για τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής[57]. Ο κίνδυνος αυτός δεν υφίσταται όταν πρόκειται για οικονομικώς ενεργά πρόσωπα, δεδομένου ότι θεωρείται ότι έχουν επαρκείς πόρους από την οικονομική τους δραστηριότητα. Επομένως, ουδείς λόγος συντρέχει να μη χορηγηθεί στον W. Baumbast δικαίωμα διαμονής επειδή λείπει υγειονομική ασφάλιση στο κράτος μέλος υποδοχής.

119. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει αν ο W. Baumbast δύναται να στηρίξει το δικαίωμά του διαμονής στο άρθρο 18 ΕΚ με ανάλογη εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου για ενεργά πρόσωπα, και ειδικότερα του άρθρου 39 ΕΚ και του κανονισμού 1612/68.

120. Ο λόγος που ο W. Baumbast δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 39 ΕΚ και στον κανονισμό 1612/68 έγκειται στην αναχρονιστικότητα του κανονιστικού πλαισίου για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Το πλαίσιο αυτό θεσμοθετήθηκε κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60 και έκτοτε δεν προσαρμόστηκε στις κοινωνικές εξελίξεις. Σχετικές διευκρινίσεις παρέθεσα πιο πάνω στις προτάσεις μου (σημείο 22 επ.). Κατά την

57 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

έκδοση του κανονισμού 1612/68 είναι προφανές ότι δεν ελήφθη υπόψη η περίπτωση που κάποιος έχει τη συνήθη διαμονή του σε ένα κράτος μέλος, ενώ ασκεί οικονομικές δραστηριότητες, πάντοτε βραχείας διαρκείας, σε διαφορετικούς τόπους, για επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος.

121. Εδώ πρόκειται για περίπτωση που δεν προβλέπεται από τον κοινοτικό νομοθέτη. Λείπει το κανονιστικό πλαίσιο βάσει του οποίου μπορεί να ασκηθεί ένα δικαίωμα διαμονής. Για τον λόγο αυτόν θα εφαρμόσω κατ' αναλογία το κανονιστικό πλαίσιο για ενεργά πρόσωπα. Ο W. Baumbast, εκτός από το μη προβλεπόμενο από τον κοινοτικό νομοθέτη περιστατικό ότι δεν εργάζεται στη χώρα υποδοχής, πληροί όλες τις προϋποθέσεις για τη διαμονή στο Ηνωμένο Βασίλειο: είναι υπήκοος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, είναι εργαζόμενος, κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (Ηνωμένο Βασίλειο) και η οικογένειά του έχει δικαίωμα διαμονής βάσει του κανονισμού 1612/68.

122. Εξ αυτών συνάγω ότι ο W. Baumbast έχει δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του άρθρου 18 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 39 ΕΚ και τον κανονισμό 1612/68.

123. Στα στοιχεία β' και γ' του τρίτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει και τα δικαιώματα των μελών της οικογενείας του W. Baumbast. Θεωρώ ότι η απάντηση στα στοιχεία αυτά μπορεί να είναι σύντομη. Το δικαίωμα διαμονής που ο W. Baumbast στηρίζει στο άρθρο 18 ΕΚ χορηγείται και στη σύζυγό του και στα τέκνα τους. Ωστόσο, για τη σύζυγο και τα τέκνα η διαπίστωση αυτή δεν έχει σημασία εν προκειμένω, καθόσον κατά την άποψή μου ήδη διαθέτουν δικαίωμα διαμονής βάσει του κανονισμού 1612/68.

124.Τέλος, θα παραπέμψω και στο δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, το οποίο αναγνωρίζεται από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ [58]. Η κοινοτική ρύθμιση περί του δικαιώματος διαμονής, και επομένως ιδίως ο κανονισμός 1612/68, λαμβάνει επαρκώς υπόψη το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, καθόσον το δικαίωμα διαμονής ενός εργαζομένου ισχύει και για τα μέλη της οικογενείας του. Θεωρώ — επιστρέφοντας στην υπόθεση Baumbast — ότι τούτο δεν θα αλλάξει αν το Δικαστήριο καταλήξει στο ότι ο W. Baumbast δεν έχει βάσει του κοινοτικού δικαίου δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο.

58 — Και από τον μη δεσμευτικό Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (βλ. το σημείο 59 των προτάσεών μου).

125. Από τον κανονισμό 1612/68 συνήγαγα το δικαίωμα του γονέα που έχει την επιμέλεια του τέκνου να διαμείνει υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις στο κράτος μέλος υποδοχής, χάριν της εκπαιδεύσεως του τέκνου. Θεωρώ υπερβολικό να συναχθεί τέτοιο δικαίωμα και για τον γονέα που δεν έχει την επιμέλεια του τέκνου. Το κοινοτικό δίκαιο δεν παρέχει σημείο στηρίξεως γι' αυτό. Τούτο δεν αποτελεί συνέπεια ούτε του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως το δικαίωμα αυτό έχει ενσωματωθεί στο κοινοτικό δίκαιο. Για την οικογένεια Baumbast υπάρχουν πραγματικές εναλλακτικές λύσεις για να μπορέσει να ζήσει ως οικογένεια, π.χ. με το να ακολουθήσει η οικογένεια τον πατέρα στις διάφορες επαγγελματικές του δραστηριότητες ή με το να εγκατασταθεί στη Γερμανία. Θα παραπέμψω στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από την οποία απορρέει ότι το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δεν επιβάλλει σε ένα κράτος την υποχρέωση να σεβαστεί την από ένα ζεύγος επιλογή της χώρας συζυγικής κατοικίας και να επιτρέψει την επανένωση της οικογενείας στο έδαφός του.

126. Θα συνοψίσω τα πιο πάνω ως εξής. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ παρέχει στον πολίτη δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η έκταση του δικαιώματος αυτού καθορίζεται από τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς που τίθενται από ή με βάση τη Συνθήκη ΕΚ. Ωστόσο, οι εν λόγω προϋποθέσεις και περιορισμοί δεν μπορούν να έχουν ως συνέπεια να καταστεί το δικαίωμα του πολίτη κενό περιεχομένου. Από τον μη διφορούμενο χαρακτήρα του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ μπορεί να συναχθεί ότι σε ειδικές περιπτώσεις, όπως αυτή του W. Baumbast, όπου δεν υφίσταται δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στηρίζεται ευθέως στο άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Η έκταση του δικαιώματος του W. Baumbast καθορίζεται με ανάλογη εφαρμογή των προϋποθέσεων και περιορισμών που τίθενται για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Επί του τετάρτου ερωτήματος

127. Θεωρώ ότι το τέταρτο ερώτημα δεν χρήζει απαντήσεως. Αν το Δικαστήριο ακολουθήσει την πρότασή μου για το τρίτο ερώτημα ότι ο W. Baumbast ως πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως έχει δικαίωμα διαμονής, τότε παρέλκει η εξέταση του τετάρτου ερωτήματος. Ωστόσο, αν το Δικαστήριο κατά την απάντηση στο τρίτο ερώτημα δεχθεί την αντίθετη άποψη, τότε η απάντηση στο τέταρτο ερώτημα θα αποτελεί απλώς επανάληψη των απαντήσεων στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα.

IX — Συμπέρασμα

128. Βάσει των πιο πάνω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα του Immigration Appeal Tribunal:

«Επί του πρώτου ερωτήματος: Τα τέκνα που έχουν εγκατασταθεί στο κράτος μέλος υποδοχής βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ο ένας από τους γονείς τους εργαζόταν ως μισθωτός στο κράτος αυτό, διατηρούν βάσει του άρθρου 12 του πιο πάνω κανονισμού το δικαίωμα να συνεχίσουν στο κράτος μέλος υποδοχής την αρξαμένη εκπαίδευσή τους και έτσι να διαμείνουν στο κράτος αυτό. Επί όσο χρόνο ο ένας από τους γονείς εργάζεται ως μισθωτός, βασίζουν το εν λόγω δικαίωμα διαμονής και στο άρθρο 10 του πιο πάνω κανονισμού, ακόμη και στην περίπτωση που οι γονείς έχουν διαζευχθεί και τα τέκνα δεν ζουν υπό την ίδια στέγη με τον εργαζόμενο γονέα.

Επί του δευτέρου ερωτήματος: Στην περίπτωση που περιγράφεται στην απάντηση στο πρώτο ερώτημα, όπου τα τέκνα έχουν δικαίωμα διαμονής για να συνεχίσουν την εκπαίδευσή τους, αποκτά δικαίωμα διαμονής και ο γονέας που έχει την επιμέλεια των τέκνων αν τούτο είναι αναγκαίο για την άσκηση του δικαιώματος των τέκνων.

Επί του τρίτου ερωτήματος: Το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ παρέχει στον πολίτη δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η

έκταση του δικαιώματος αυτού καθορίζεται από τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς που τίθενται από ή με βάση τη Συνθήκη ΕΚ. Ωστόσο, οι εν λόγω προϋποθέσεις και περιορισμοί δεν μπορούν να έχουν ως συνέπεια να καταστήσουν κενό περιεχομένου το δικαίωμα του πολίτη. Ο μη διφορούμενος χαρακτήρας του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ δύναται να έχει ως συνέπεια ότι, σε ειδικές περιπτώσεις, όπως αυτή του W. Baumbast, όπου δεν υφίσταται δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στηρίζεται ευθέως στο άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Η έκταση του δικαιώματος του W. Baumbast καθορίζεται με ανάλογη εφαρμογή των προϋποθέσεων και περιορισμών που τίθενται για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Επί του τετάρτου ερωτήματος: Το ερώτημα αυτό δεν χρήζει απαντήσεως.»