



**Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής**  
Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών  
Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
Π.Μ.Σ. «Δημόσια Οικονομική & Πολιτική»



**ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΗΣ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ –  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΑΚΙΝΟΥΜΕΝΩΝ  
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ**

**ΣΟΦΙΑ ΣΤΑΜΟΥΛΗ**

**A.M.:20040**

Επιβλέπουσα: **ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΔΕΔΟΥΛΗ -**

Επίκουρη Καθηγήτρια στο Δίκαιο –

Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής  
του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος  
Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Αιγάλεω, Έτος 2022





**University of West Attica**  
School of Administration, Economic, and Social Sciences  
Department of Accounting & Finance  
**M.Sc. in Public Economics and Policy**



**FREEDOM OF MOVEMENT FOR EMPLOYEES WITHIN THE  
EUROPEAN UNION –  
SOCIAL SECURITY PROTECTION FOR MIGRANT WORKERS**

**SOFIA STAMOULI**

**R.N.:20040**

Supervisor: **AIKATERINH DEDOULH –**

Assistant Professor in Law -

University of West Attica , Department of Accounting & Finance.

Master Thesis submitted to the Dept. of Accounting & Finance of the University of West Attica in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Aigaleo, Greece, Year 2022



## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια της διπλωματικής μου εργασίας κα Δεδούλη Αικατερίνη για τις ουσιαστικές παρατηρήσεις και υποδείξεις της και για την συστηματική επιστημονική καθοδήγηση που μου προσέφερε όλο αυτό το διάστημα της εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας.

Επίσης, οφείλω να ευχαριστήσω θερμά την οικογένειά μου, για τη συμπαράσταση και την υπομονή τους.





**ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ –  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ  
ΔΙΑΚΙΝΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ**

**Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής**

**Εγκρίθηκε από την εξεταστική επιτροπή την 30/11/2022**

A/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	Αικατερίνη Δεδούλη	Επίκουρη Καθηγήτρια - Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής	
2	Δημήτριος Σταυρουλάκης	Καθηγητής Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής	
3	Χαρίκλεια Βαβούρα	Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	





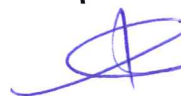
## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Σοφία Σταμούλη του Δημητρίου με αριθμό μητρώου 20040 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσια Οικονομική & Πολιτική του Τμήματος Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

**Η Δηλούσα**



**Σοφία Σταμούλη**



**ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ –  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΑΚΙΝΟΥΜΕΝΩΝ  
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ**

**Περίληψη**

Η παρούσα εργασία έχει ως βασική της επιδίωξη τη συσχέτιση δύο ζητημάτων τα οποία είναι πιο επίκαιρα από ποτέ, ήτοι το ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του συντονισμού των διαδικασιών και των πρακτικών της κοινωνικής προστασίας μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ελευθερία κυκλοφορίας και η ελεύθερη διαμονή των προσώπων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προοδευτική κατάργηση των εσωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της συμφωνίας Σένγκεν, αποτέλεσε το πρώτο βήμα και ακολούθησε η έγκριση της οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να κατοικούν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Αυτή η ελευθερία αποτελεί βασική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο έχει ως προϋπόθεση την εφαρμογή ενός συστήματος συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών με τρόπο τέτοιο ώστε να μην αποτελεί τροχοπέδη στην ίδια την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων.

Η ως άνω προϋπόθεση, αν και φαντάζει απλή υπόθεση, αποδεικνύεται ότι κάθε άλλο παρά εύκολη διευθέτηση είναι, καθώς θα πρέπει να ανταπεξέλθει στο παραδοσιακό αξίωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης «unity in diversity» και ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει και τις προκλήσεις της εποχής, θέτοντας συχνά σε αμφισβήτηση τη δυνατότητα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της εποχής.



# **FREEDOM OF MOVEMENT FOR EMPLOYEES WITHIN THE EUROPEAN UNION – SOCIAL SECURITY PROTECTION FOR MIGRANT WORKERS**

## **Abstract**

The main objective of the current paper is to associate two issues which seem more relevant than ever, i.e. the issue of the freedom of movement in the European Union and the coordination of processes and practices related to the social protection among members of the European Union.

Freedom of movement and residence of people in the European Union was first established by the Treaty of Maastricht back in 1992 and is, irrefutably, the cornerstone of EU citizenship. The gradual phasing-out of internal borders under the Schengen agreements, was the first step, followed by the adoption of Directive 2004/38/EC on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the EU. This right is a fundamental principle of the European Union, yet, it requires the implementation of a coordination system of social protection of all member states so that freedom of movement will not be hindered.

The aforementioned prerequisite, simple as it may sound, is a rather complex arrangement, as it must not only meet the traditional principle of the EU, ‘unity in diversity’, but it must also overcome today’s challenges, a task that seems to question whether this arrangement will be able to meet the challenges of our time or not.



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	
Abstract .....	
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ .....	3
1. Η σταδιακή σύγκλιση των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής ηπείρου.....	3
1.1 Ιστορική αναδρομή της Εσωτερικής Αγοράς.....	5
1.2 Η εσωτερική αγορά σήμερα.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ .....	14
2. Η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκού Ένωσης .....	14
2.1 Η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων .....	14
2.1.1 Ορίζοντας την Εργασία .....	14
2.1.2 Η έννοια του εργαζομένου .....	14
2.1.3 Εργασία «υπό τη διεύθυνση άλλου» .....	16
2.1.4 Η έννοια της αμοιβής του εργαζόμενου.....	17
2.1.5 Η οικογένεια του διακινούμενου εργαζομένου.....	17
2.2 Το δικαίωμα προς εργασία και επιλογής επαγγέλματος .....	17
2.3 Το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης στην απασχόληση .....	19
2.4 Το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης.....	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ .....	22
3. Νομοθετικό πλαίσιο .....	22
3.1 Ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/1968 .....	22
3.1.1 Πρακτικές εφαρμογές σχετικά με τον Κανονισμό 1612/68.....	23
3.2 Ο Κανονισμός 492/2011 .....	27
3.3 Η Οδηγία 2004/38/ΕΚ.....	29
3.3.1 Πρακτικές Εφαρμογές σχετικά με την Οδηγία 2004/38/ΕΚ.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ .....	32
4. Περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης .	32
4.1 Δημόσια Ασφάλεια.....	33
4.2 Δημόσια τάξη.....	34
4.3 Δημόσια υγεία .....	35
4.4 Εξαίρεση: η απασχόληση στην δημόσια διοίκηση .....	36
4.5 Νομολογιακά παραδείγματα αποσαφήνισης της ερμηνείας του άρθρου 39, παρ. 4 ΣυνθΕΚ..	37
4.6 Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος .....	40





ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ.....	41
5. Το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής και οι γενικές αρχές του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης.....	41
5.1 Το εδαφικό και προσωπικό πεδίο εφαρμογής του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλειας .45	
5.1.2 Η ισχύουσα νομοθεσία.....	46
5.2 Συντονισμός της κοινωνικής ασφάλισης και νέες προκλήσεις.....	47
5.3 Κανόνες συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης ενόψει της πιθανής επέκτασης των κοινωνικών δικαιωμάτων σε μη τυπικούς εργαζόμενους, αυτοαπασχολούμενους και άτομα που έχουν ανάγκη .....	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ .....	51
6. Κοινωνική Ασφάλιση στην Ε.Ε. και μη ενεργοί πολίτες.....	51
6.1 Η οδηγία 2004/38/ΕΚ και τα όρια πρόσβασης στην «κοινωνική βοήθεια» .....	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ.....	58
7. Συντονισμός στις παροχές ανεργίας στην Ε.Ε. ....	58
7.1 Γενική πρόσβαση σε παροχές ανεργίας .....	58
7.2 Πρόσβαση σε παροχές ανεργίας για τους μεθοριακούς και άλλους διασυνοριακούς εργαζόμενους.....	60
7.3 Παροχές μακροχρόνιας φροντίδας και Ευρωπαϊκή Ένωση.....	62
7.4 Συντονισμός των Οικογενειακών Παροχών σε επίπεδο Ε.Ε.....	64
7.5 Κοινωνική Ασφάλιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τους αποσπασμένους εργαζόμενους .....	67
7.6 Διοικητική Συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την καταπολέμηση της απάτης.....	73
Αντί επιλόγου: προτάσεις και βελτιώσεις .....	75
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	76
ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	77
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	78



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης στοχεύει στην εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων και των προσώπων που μετακινούνται σε όλη την Ευρώπη και αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της. Το δίκαιο της ΕΕ έχει περιγραφεί εύστοχα ως ένα πλαίσιο, πρωτογενών και δευτερογενών, νομικών διατάξεων που έχει ως σκοπό την άρση των εμποδίων κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία θα περιόριζαν την ελεύθερη μετακίνηση προσώπου εντός της ΕΕ<sup>1</sup>.

Οι κανόνες συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν ουσιαστικό και αναπόσπαστο τμήμα της αρχής της «ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων», μιας εκ των «τεσσάρων ενωσιακών ελευθεριών», μαζί με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών, από την αρχή της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την ισχύ του Κανονισμού (ΕΚ) 883/2004, το εν λόγω δίκαιο περικλείει επίσης τα οικονομικά μη ενεργά άτομα και δύναται να θεωρηθεί βασικό συμπλήρωμα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η οποία εξετάστηκε αρχικά στη Συνθήκη της Ρώμης, κατοχυρώνεται σήμερα στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Το άρθρο 2 του Κανονισμού 883 κατοχυρώνει τη σταδιακή επέκταση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας στα οικονομικά μη ενεργά άτομα. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών (άρθρο 45 ΣΛΕΕ) και επιπλέον, το άρθρο 2 του Κανονισμού 883 εφαρμόζεται επίσης στους υπηκόους ενός κράτους μέλους που υπόκεινται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης ενός ή περισσότερων κρατών μελών, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους και στους επιζώντες τους (ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους).

Πιο συγκεκριμένα, η ΣΛΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας (άρθρο 18§1 ΣΛΕΕ) σε σχέση με την απασχόληση, την αμοιβή και τους λοιπούς όρους εργασίας και απασχόλησης (άρθρο 45), και ορίζει τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης για τη διασφάλισή της (άρθρο 48). Το άρθρο 48 της ΣΛΕΕ, (πρώην άρθρο 42 ΣΕΚ) αποτέλεσε τη νομική βάση και παρείχε τη νομοθετική αρμοδιότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για την θέσπιση κανόνων συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης.

---

<sup>1</sup> Fuchs, M., Cornelissen, R. (2015), *Introduction*, στο ιδ. (επιμ.), *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, Baden Baden/Oxford. σελ. 1

Ήδη συντονιστικοί κανόνες κοινωνικής ασφάλισης είχαν θεσπιστεί από το 1958 με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 3/1958, οι οποίοι αναδιατυπώθηκαν στον Κανονισμό (ΕΟΚ)1408/71<sup>2</sup>. Σήμερα, οι κανόνες αυτοί καθορίζονται στον Κανονισμό 883 και στον εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΚ) 987/2009, ο οποίος έχει ισχύ από την 1η Μαΐου 2010.

Ο Κανονισμός 883, όπως και οι προγενέστεροι αυτού, προωθεί τον «συντονισμό» και όχι την «εναρμόνιση» των διαφόρων εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Κατά συνέπεια, δεν αποσκοπεί στη μεταβολή ή στον προσδιορισμό κοινών προτύπων για τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά ενδεχομένως στην εξασφάλιση της μη τιμωρίας των διακινούμενων εργαζομένων ή των υπηκόων άλλων κρατών μελών, καθώς και των υπηκόων τρίτων χωρών (ΥΤΧ) που κατοικούν νόμιμα στην ΕΕ.

Η παρουσίαση μιας εκ των θεμελιωδών ελευθεριών της Ε.Ε. και πιο συγκεκριμένα η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων αποτελεί τον στόχο της παρούσας μελέτης, όπως αυτή απορρέει από το πρωτογενές δίκαιο, δηλαδή τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρώπης (ΣΛΕΕ), από το παράγωγο δίκαιο, το οποίο απαρτίζεται από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς, αλλά και επιπλέον από την πλούσια για το θέμα νομολογία.

---

<sup>2</sup> Ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 και ο εκτελεστικός του Κανονισμός (ΕΟΚ) 574/72 αντικατέστησαν τον Κανονισμό 3/1958 για το συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και τον Κανονισμό 4/1958 για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής και συμπληρωματικών διατάξεων και τον Κανονισμό 36/63/ΕΟΚ για την κοινωνική ασφάλιση των μεθοριακών εργαζομένων. Οι νέοι κανόνες συγκέντρωσαν διαφορετικά σύνολα διατάξεων για την εφαρμογή του άρθρου 51 της Συνθήκης της Ρώμης (νυν άρθρο 48 ΣΛΕΕ), ενώ παράλληλα διεύρυναν το προσωπικό και υλικό πεδίο εφαρμογής του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

## 1. Η σταδιακή σύγκλιση των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής ηπείρου

Η εν γένει εγκαθίδρυση και η λειτουργία μιας εσωτερικής αγοράς αποτέλεσε, αλλά και συνεχίζει να αποτελεί θεμελιακό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το οποίο αναμόρφωσε την ευρωπαϊκή οικονομία. Η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έγινε με σκοπό τη συμβολή τους στην εδραίωση της ειρήνης μεταξύ των λαών, χρησιμοποιώντας ως εργαλείο την προοδευτική ενοποίηση μέσω στενής οικονομικής συνεργασίας. Το επιτυχέστερο παράδειγμα της προσπάθειας αυτής αποτέλεσε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η οποία ιδρύθηκε ως διεθνής οργανισμός και επιφορτίστηκε με αρμοδιότητες που άπτονται του συνόλου της οικονομίας των συνεργαζομένων κρατών, πλην των τομέων του άνθρακα και χάλυβα, καθώς και της ειρηνικής χρήσης της ατομικής ενέργειας. Η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ προέβλεπε την σταδιακή δημιουργία μιας κοινής αγοράς μεταξύ των χωρών μελών ως την πρωταρχική αποστολή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας<sup>3</sup>. Η ΣΕΟΚ, βέβαια, προέβλεπε στο προοίμιό της μια σειρά από σκοπούς τόσο πολιτικούς, όσο και κοινωνικούς- οικονομικούς.

Ωστόσο, η συνεργασία στον οικονομικό τομέα δεν ήταν αυτοσκοπός, αλλά το όχημα για την πραγματοποίηση στόχων ευρύτερου χαρακτήρα, κυριότερα πολιτικών. Στο άρθρο 2 ΣΕΟΚ, όπου αποτυπώνεται η αποστολή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, ως μέσα για την υλοποίηση «*[της] οικονομικής και κοινωνικής προόδου*» των κρατών μελών [...] της διαρκώς στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών [...] της σταθερότητας στην επέκταση της οικονομίας [...] της ασκήσεως κοινής εμπορικής πολιτικής [και] της κατάργησης των περιορισμών στις διεθνείς συναλλαγές», προσδιορίστηκε αφενός μεν η δημιουργία μιας κοινής αγοράς, αφετέρου η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των συνεργαζόμενων κρατών<sup>4</sup>. Οι μέθοδοι πραγμάτωσης των στόχων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, κυρίως η έντονη προσπάθεια για την ευόδωση της κοινής αγοράς, είχαν εξ αρχής εξέχουσα σημασία, ώστε για μεγάλο διάστημα ήταν ταυτόσημοι με την ίδια την αποστολή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Όμως, κανένας από τους προαναφερθέντες στόχους δεν θα ήταν εφικτό να πραγματοποιηθεί δίχως την προσέγγιση ή και ενοποίηση των εθνικών δικαίων των κρατών μελών, που πραγματοποιήθηκε εξαιτίας της συμπαγούς παραγωγής κανόνων δικαίου κοινοτικού χαρακτήρα, οι οποίοι ίσχυαν προνομιακά στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Για την πραγματοποίηση όλων των ανωτέρω, η Συνθήκη, μάλιστα, προσκαλούσε, όπως είναι φανερό στο προοίμιό της, και άλλους ευρωπαϊκούς λαούς, εφόσον αποδέχονται τα ίδια ιδεώδη, να λάβουν μέρος στην πληθώρα των μορφών συνεργασίας που εγκαινιάστηκαν.

<sup>3</sup> <https://www.europarl.europa.eu/>

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/>

Η λογική της σταδιακής ενοποίησης, με κύριο σημείο αναφοράς την οικονομική συνεργασία, οφείλει την έμπνευσή της στον J. Monnet. Αρκετά έτη αργότερα, ορισμένες χώρες της Λατινικής Αμερικής, ίδρυσαν το Mercosur, υιοθετώντας τις ίδιες αρχές.

Η κλασική μορφή συνεργασίας μεταξύ κρατών στον οικονομικό τομέα είναι η δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου. Ως τέτοιος χαρακτηρίζεται ο χώρος εντός του οποίου δύνανται να κυκλοφορούν ελεύθερα τα εμπορεύματα με την αυτονόητη κατάργηση-μείωση των εμποδίων, συνήθων δασμολογικού και ποσοτικού χαρακτήρα. Από τα χρόνια της ίδρυσης της ΕΟΚ, ήδη, προωθήθηκε η συνεργασία των κρατών όχι με την απλή μορφή της ζώνης ελεύθερου εμπορίου, αλλά με τη δημιουργία μιας «κοινής αγοράς» ( άρθρο 2 ΣΕΟΚ)<sup>5</sup>. Η θεμελιώδους σημασίας για το δίκαιο την Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έννοια της κοινής αγοράς, χρησιμοποιείται διεθνώς, προκειμένου να οριοθετηθεί ο χώρος όπου κυκλοφορούν χωρίς περιορισμούς, όχι μόνο τα εμπορεύματα, αλλά και τα πρόσωπα, οι υπηρεσίες και τα κεφάλαια<sup>6</sup>. Διαφαίνεται ότι ήταν από νωρίς αντιληπτό στους εμπνευστές αυτού του εγχειρήματος, ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν θα είχε το επιθυμητό αποτέλεσμα για τους πολίτες των κρατών μελών στην περίπτωση που αρκούσαν στις παραδοσιακές μορφές συνεργασίας στο χώρο των αγαθών και δεν κατέλειπε περιθώρια περαιτέρω μετακίνησης των ίδιων των πολιτών των κρατών μελών προκειμένου οι τελευταίοι να έχουν ευκαιρίες για παντός είδους οικονομικές δραστηριότητες στα συνεργαζόμενα κράτη μέλη, γεγονός που ευνοούνταν από τις επικρατούσες εκείνη την εποχή οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Έτσι, η Συνθήκη συμπεριέλαβε εκ προοιμίου στο περιεχόμενό της και την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, δίνοντας με αυτόν τον τρόπο έμφαση στη δημιουργία συνθηκών πραγματικής κοινής αγοράς, όπου εξέχοντα ρόλο διαδραματίζουν τα φυσικά και νομικά πρόσωπα. Επιπρόσθετα, εξαιτίας του ότι η κοινή αγορά είναι σε θέση να λειτουργήσει ουσιαστικά μόνο όταν όλοι οι συντελεστές παραγωγής είναι ελεύθεροι να μετακινούνται, η Συνθήκη προέβλεψε στο περιεχόμενό της την προοδευτική κατάργηση όλων των περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων και στις πληρωμές<sup>7</sup>.

Το εγχείρημα της εδραίωσης των όρων της ενιαίας αγοράς αποτέλεσε κύριο και πρωταρχικό στόχο της τότε ΕΟΚ, θεωρήθηκε εντελώς νέο για την εποχή και αναδείχθηκε σε παράγοντα αποφασιστικό της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ώστε λοιπόν να μπορεί να γίνει λόγος για τις «τέσσερις ενωσιακές ελευθερίες» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας παράλληλα με τις θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυώνται τα εθνικά συντάγματα των κρατών μελών.

---

<sup>5</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/)

<sup>6</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheet/el/sheet/33/η-εσωτερική-αγορά-γενικές-αρχές>

<sup>7</sup> Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016 σελ. 407-409

## 1.1 Ιστορική αναδρομή της Εσωτερικής Αγοράς

Μία από τις σημαντικότερες πτυχές της προσπάθειας ολοκλήρωσης της ΕΕ είναι η ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η ενιαία αγορά προσδιορίζεται ως ο πρωταρχικός στόχος της «Όλο και στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο άρθρο 2 της Συνθήκης της Ρώμης (1958), που είναι επίσης γνωστή ως Συνθήκη ΕΟΚ, και ειδικότερα στο άρθρο 2<sup>8</sup>. Μετά την έγκριση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986, ο σκοπός αυτός συμπεριλήφθηκε επίσημα στη Συνθήκη ΕΟΚ, η οποία όριζε την εσωτερική αγορά ως «έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων». Είναι η δημιουργία μιας κοινής αγοράς, μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης, καθώς και η εφαρμογή κοινών πολιτικών και ατομικών στόχων που αφορούν μεταξύ άλλων, την οικονομική ανάπτυξη λαμβάνοντας υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιωσιμότητα, την ανταγωνιστικότητα, την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, τη συμμετοχή των γυναικών στο δυναμικό της απασχόλησης και την αλληλεγγύη μεταξύ των μελών, με στόχο την άνοδο του βιοτικού επιπέδου, την πρόοδο και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής για όλους τους ευρωπαίους πολίτες.

Οι ιδέες της «κοινής αγοράς», της «ενιαίας αγοράς» και της «εσωτερικής αγοράς», που είναι σχεδόν πανομοιότυπες, αλλά υποδεικνύουν μια ποικιλία διαφορετικών σεναρίων, χρησιμοποιούνται για την περιγραφή διαφορετικών τύπων αγορών. Σύμφωνα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η κοινή αγορά είναι ένα στάδιο της πολυεθνικής διαδικασίας που «στοχεύει στην απόλειψη του ενδοκοινοτικού εμπορίου προκειμένου να συγχωνεύσει τις εθνικές αγορές σε ενιαία αγορά που είναι όσο το δυνατόν πιο κοντά στις συνθήκες μιας γνήσιας εσωτερικής αγοράς»<sup>9</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι όροι «ενιαία αγορά» και «κοινή αγορά» αγνοούνται πλήρως από τη Συνθήκη της Λισαβόνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αντικατέστησε τους όρους «κοινή αγορά» (από τη Συνθήκη της Νίκαιας) με τον όρο «εσωτερική αγορά», που αναφέρεται στην τελική ολοκλήρωση αυτού του σταδίου της διαδικασίας ολοκλήρωσης.

---

<sup>8</sup> Άρθρο 2 της Συνθήκης της Ρώμης: «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς και με τη προοδευτική σύγκλιση των πολιτικών των κρατών μελών, να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, τη σταθερή και διαρκή ανάπτυξη, την αυξημένη σταθερότητα, την ταχεία άνοδο του βιοτικού επιπέδου και τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των κρατών-μελών της».

<sup>9</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-15/81 Gaston Schul Douane Expeditieur BV Συλλ. 1409, EU:C:1982:135 προσδιορίστηκε η έννοια της κοινής αγοράς που «αποσκοπεί στην κατάργηση όλων των εμποδίων στις διακοινοτικές συναλλαγές με σκοπό τη συγχώνευση των εθνικών αγορών σε μία αγορά που θα δημιουργήσει συνθήκες που θα προσεγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο τις συνθήκες που θα προσεγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο τις συνθήκες μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς»(σκέψη 33).

Όπως ορίζεται στο άρθρο 26§2 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής στο κείμενο ΣΛΕΕ), η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς σύνορα εντός του οποίου εξασφαλίζεται η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων, των προϊόντων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, όπως ορίζουν οι διατάξεις της εν λόγω Συνθήκης<sup>10</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνου (28 & 29 Μαΐου 1985), αφού χαιρέτισε το πρόγραμμα που προτείνεται στη Λευκή Βίβλο, αποφάσισε να συγκαλέσει μια διακυβερνητική διάσκεψη που θα ήταν υπεύθυνη για τη σύνταξη, τόσο της Συνθήκης Πολιτικής Συνεργασίας όσο και των αναγκαίων αλλαγών της συνθήκης ΕΟΚ και, τέλος, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι ιδέες της Επιτροπής χρησίμευσαν ως βάση για τις συνόδους του συνεδρίου. Με την υιοθέτηση της «Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)», το ενιαίο πλαίσιο που προέβλεπε την τροποποίηση της Συνθήκης ΕΟΚ και την πολιτική συνεργασία πραγματοποιήθηκε. Η Ενιαία Πράξη κατάφερε τη μείωση των τεχνικών εμποδίων στο εμπόριο και ως εκ τούτου στη δημιουργία της ενιαίας αγοράς. Η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς έπρεπε να επιτευχθεί σταδιακά, και όχι αμέσως, προκειμένου να επιτραπεί στα κράτη μέλη να προσαρμόσουν τις δραστηριότητές τους στις ανάγκες της κοινοτικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο καθ' όλη τη μεταβατική περίοδο<sup>11</sup>.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι η ΕΕΠ κάλυψε νομοθετικά κενά που επέτρεπαν στις κυβερνήσεις των κρατών μελών να προχωρούν σε ανταγωνιστικές έναντι των εταίρων τους πρακτικές, οι οποίες περιόριζαν σημαντικά την ελεύθερη κίνηση προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς την ελευθερία εγκατάστασης εργατικού δυναμικού, δηλαδή τους στόχους της τελωνειακής ένωσης που προβλεπόταν στην Συνθήκη της Ρώμης (1968) και της ακύρωσης των ποσοτώσεων εισαγωγής, της ελεύθερης κυκλοφορίας πολιτών και εργαζομένων και της φορολογικής εναρμόνισης με τη γενική εισαγωγή του ΦΠΑ το 1970.

Η πρόοδος προς την επίτευξη της ενιαίας αγοράς παρεμποδίστηκε σε μεγάλο βαθμό από την υιοθέτηση ενός εξαιρετικά περίπλοκου συστήματος νομοθετικής εναρμόνισης και του κανόνα που απαιτεί ομοφωνία στο Συμβούλιο κατά τη λήψη αποφάσεων. Υπολογίστηκε ότι αυτό είχε ως αποτέλεσμα εξαιρετικά σημαντικές οικονομικές απώλειες, που κυμαίνονταν από 4,25- 6,5% του ΑΕΠ, σύμφωνα με τη μελέτη Cecchini «Το κόστος της μη Ευρώπης» (1988).

Η πολιτική συζήτηση γύρω από αυτό το πρόβλημα στα μέσα της δεκαετίας του 1980

---

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/>

<sup>11</sup> Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 374-375



ώθησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να αναζητήσει μια περισσότερο ολοκληρωμένη προσέγγιση για τον στόχο της μείωσης των εμπορικών εμποδίων: την εσωτερική αγορά.

Την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1987 τέθηκε σε ισχύ η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, προβλέποντας σαφή χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1992. Ονομάστηκε ενιαία γιατί συμπεριλαμβάνει σε ένα κείμενο όλες τις διατάξεις για τις θεσμικές αλλαγές των Συνθηκών, καθώς και τις διατάξεις για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία. Σύμφωνα με το άρθρο 8α, στόχος της Πράξης είναι έως το τέλος του 1992 να έχει εγκαθιδρυθεί σταδιακά η εσωτερική αγορά: *«χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων»*<sup>12</sup>.

Από το 2003 ως το 2010, η Ευρωπαϊκή Ένωση εφάρμοσε μια νέα στρατηγική σχετικά με την εσωτερική αγορά με επίκεντρο την ανάγκη προώθησης της ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων, ενοποίησης των αγορών υπηρεσιών, περιορισμού των συνεπειών των φορολογικών φραγμών και απλούστευσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Οι τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας, του φυσικού αερίου και των ταχυδρομείων έχουν σημειώσει σημαντική βελτίωση όσον αφορά το άνοιγμα των αντίστοιχων αγορών τους. Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Καλύτερη διακυβέρνηση για την ενιαία αγορά», που δημοσιεύθηκε το 2012, η Επιτροπή ζήτησε την επιτάχυνση των ενεργειών επί παραβάσει καθώς και την επιβολή κυρώσεων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις δικαστικές αποφάσεις. Η Επιτροπή έχει προτείνει οριζόντια μέτρα, όπως μεγαλύτερη έμφαση σε σαφείς και εύκολους στην εφαρμογή νέους κανονισμούς, καλύτερη χρήση των υφιστάμενων εργαλείων πληροφορικής για τη διευκόλυνση της άσκησης των δικαιωμάτων της ενιαίας αγοράς και δημιουργία εθνικών κέντρων για την παρακολούθηση της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, μεταξύ άλλων. Βασική συνιστώσα των ετήσιων εκθέσεων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς που παράγονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου είναι η παρακολούθηση της προόδου<sup>13</sup>.

Από τη δημιουργία της, η ενιαία αγορά κατόρθωσε να μετατρέψει σε απτή πραγματικότητα της καθημερινής ζωής των Ευρωπαίων (εδώ νοούμενοι ως συμμετέχοντες στην ΕΕ) τις τέσσερις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες, την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Η ενιαία αγορά συνέβαλε στη ολοένα και μεγαλύτερη ευημερία στην ΕΕ, με αποτέλεσμα να υπάρχουν περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης.

---

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>

<sup>13</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/33/η-εσωτερικη-αγορα-γενικες-αρχες>

## 1.2 Η εσωτερική αγορά σήμερα

Στον ίδιο τον επίσημο ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί κάποιος να διαβάσει πως «[...] η εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι μια ενιαία αγορά στην οποία τα αγαθά, οι υπηρεσίες, τα κεφάλαια και τα πρόσωπα κυκλοφορούν ελεύθερα και στο εσωτερικό της οποίας οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να ζουν, να εργάζονται, να σπουδάζουν ή να ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα ελεύθερα. Από τη δημιουργία της το 1993, η ενιαία αγορά έχει καταστεί πιο ανοικτή στον ανταγωνισμό, έχει δημιουργήσει θέσεις απασχόλησης και έχει ελαττώσει πολλούς φραγμούς στις εμπορικές συναλλαγές»<sup>14</sup>.

Η εγκαθίδρυση πλέον μιας εσωτερικής αγοράς, όπως αντικατέστησε τον όρο «κοινή αγορά», σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 3 ΣΛΕΕ, συνεχίζει να αποτελεί πρωταρχικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι η ανεμπόδιστη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, απαρτίζει την βάση για την ευόδωση των γενικότερων πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών στόχων της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, ο όρος «εσωτερική αγορά», νοείται ως ένας χώρος από τον οποίο απουσιάζουν τα εσωτερικά σύνορα εντός του οποίου παρέχονται τα εχέγγυα της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Τα παραπάνω υλοποιούνται με την κατάργηση των εσωτερικών τελωνειακών συνόρων, με την υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου και με την εξάλειψη των γενικότερων εμποδίων των συντελεστών παραγωγής και των αγαθών, με απώτερο σκοπό τη συγχώνευση των εθνικών αγορών σε μια ενιαία αγορά, η οποία θα δημιουργεί τις συνθήκες μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς. Καθίσταται αντιληπτό, λοιπόν, ότι η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς είναι η συνισταμένη εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων. Οι εσωτερικοί παράγοντες σχετίζονται με την κατάργηση των πάσης φύσεως εμποδίων, την κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, και των προϊόντων, καθώς και τη θέσπιση κανόνων με όμοιο περιεχόμενο και χαρακτήρα για όλες τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι δε εξωτερικοί παράγοντες έγκεινται στην οριοθέτηση μιας πολιτικής με κοινά χαρακτηριστικά για τις τρίτες χώρες, οι οποίες επιθυμούν να εξάγουν προϊόντα προς την εσωτερική αγορά.

Η Συνθήκη αλλά και η νομολογία του ΔΕΚ (Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) χρησιμοποιούν κυριότερα τρεις αρχές με στόχο να υποσκελίσουν τα εμπόδια και να επιτύχουν την ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Πρόκειται για την *αρχή της μη διάκρισης*, της *απαγόρευσης των περιορισμών στην πρόσβαση* που εδράζονται σε αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα και της *αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης*<sup>15</sup>. Βέβαια, ο ενωσιακός νομοθέτης,

<sup>14</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal\\_market.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html)

<sup>15</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr), σελ. 21

χρησιμοποιώντας τις αρμοδιότητες που του παρέχονται εκ της Συνθήκης, μέσω των άρθρων 114 και 115 ΣΛΕΕ παρεμβαίνει ρυθμιστικά με απώτερο στόχο της αναγκαία εναρμόνιση των εσωτερικών δικαίων των κρατών μελών, κυρίτερα με τα νομοθετικά εργαλεία της Οδηγίας και του Κανονισμού σπανιότερα.

Προκειμένου για την υλοποίηση των συνθηκών της εσωτερικής αγοράς, το δίκαιο των Συνθηκών της ΕΕ, προβλέπει την ουσιαστική πραγμάτωση τεσσάρων οικονομικών ελευθεριών, με τη μορφή του δικαιώματος, των οποίων οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δύνανται να κάνουν χρήση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σε περίπτωση που το εσωτερικό δίκαιο της χώρας τους αντιτίθεται προς του κοινοτικούς αυτούς κανόνες. Οι εν λόγω οικονομικές ελευθερίες που πηγάζουν από την έννοια της εσωτερικής αγοράς είναι οι ακόλουθες:

- Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων (ή αγαθών), η οποία διασφαλίζεται μέσα από την άρση των τελωνειακών δασμών, των φορολογικών επιβαρύνσεων και των ποσοτικών περιορισμών στις συναλλαγές, αλλά και μέσω της απαγόρευσης μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος. Για την προοδευτική ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς προστέθηκαν οι αρχές της αμοιβαίας αναγνώρισης, της εξάλειψης των φυσικών και τεχνικών φραγμών και της προαγωγής της τυποποίησης. Η νομική βάση της εν λόγω ελευθερίας τίθεται στα άρθρα 26 και 28-37 της ΣΛΕΕ<sup>16</sup>. Αρχικά, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αντιμετωπιζόταν στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης ανάμεσα στα κράτη μέλη, με ταυτόχρονη κατάργηση των τελωνειακών δασμών, των περιορισμών ποσοτικού χαρακτήρα, και των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος. Ακολούθως, υπογραμμίστηκε η προσπάθεια εξάλειψης όλων των φραγμών που συνέχιζαν να βρίσκονται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ούτως ώστε να μπορέσει να υλοποιηθεί η εσωτερική αγορά. Η δημιουργία της ενιαίας αγοράς, υπό την έννοια που περιγράφηκε παραπάνω, έθετε ως προϋπόθεση την καταπολέμηση όλων των δυσχερειών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, τα οποία καταγράφηκαν στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής. Πληθώρα μέτρων έχουν πλέον εγκριθεί, όμως οι ανάγκες της εσωτερικής αγοράς εξακολουθούν να απαιτούν δραστικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι προκλήσεις της σύγχρονης εποχής<sup>17</sup>.

- Η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, η οποία συνίσταται στην ελευθερία εγκατάστασης φυσικών και νομικών προσώπων και της παροχής υπηρεσιών αυτών σε κράτος μέλος της ΕΕ (άρθρο 49 και 56 της ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με όσα γίνονται δεκτά στο κείμενο της Συνθήκης, η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει την κατάργηση

---

<sup>16</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr), σελ. 40-41

<sup>17</sup> <https://www.europarl.europa.eu>

των διακρίσεων, άμεσου ή έμμεσου χαρακτήρα, για λόγους εθνικότητας, καθώς και των πάσης φύσεως περιορισμών σχετικά με την παροχή και την αποδοχή των υπηρεσιών διασυνοριακού χαρακτήρα. Η συμβολή του εμπορίου των υπηρεσιών είναι καθοριστικής σημασίας για την οικονομία των κρατών μελών, ο αντίκτυπος των οποίων είναι ισχυρότερος και από εκείνον του εμπορίου των προϊόντων. Η εν λόγω ελευθερία κατοχυρώνεται στα άρθρα 56-62 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ απαγορεύονται οι περιορισμοί στην απρόσκοπτη παροχή υπηρεσιών εντός των συνόρων της ΕΕ για τους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι έχουν εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος, από αυτό του αποδέκτη της παροχής<sup>18</sup>.

Κυρίαρχη έννοια της ελευθερίας παροχής των υπηρεσιών είναι η δυνατότητα πρόσβασης ενός πολίτη στην αγορά άλλου κράτους μέλους και η ισότιμη μεταχείριση του σε σχέση με τους πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής. Οι σχετικές ελευθερίες παροχής και λήψης υπηρεσιών έχουν εξειδικευθεί με την υπ' αριθ. 2006/123/ΕΚ αναφορικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά<sup>19</sup>. Ακόμη, το άρθρο 57 ΣΛΕΕ αναφέρει ενδεικτικά ορισμένες κατηγορίες δραστηριοτήτων, οι οποίες κρίνει ότι συμπεριλαμβάνονται στην έννοια των υπηρεσιών.

Ενδεικτικά, ως υπηρεσίες θεωρούνται οι εμπορικές δραστηριότητες, οι βιοτεχνικές, οι βιομηχανικές και οι υπηρεσίες που παρέχονται από ελεύθερα επαγγέλματα. Σημειώνεται ότι η υπηρεσία κατά το ενωσιακό δίκαιο θα πρέπει να μην έχει ενσώματο χαρακτήρα, διότι σε αυτήν την περίπτωση η εν λόγω δραστηριότητα θα διέπεται από τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων. Επίσης, η υπηρεσία που παρέχεται με την μορφή της οικονομικής δραστηριότητας, διακρίνεται από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, καθότι η παροχή υπηρεσιών σε διαφορετικό κράτος μέλος της ΕΕ είναι προσωρινή. Θεμελιώδης παράγοντας της έννοιας της παροχής υπηρεσιών, είναι ο προσωρινός της χαρακτήρας και διακρίνεται από την έννοια της εγκατάστασης την οποία χαρακτηρίζουν η σταθερότητα, η συνέχεια και η μονιμότητα.

Συνεπώς, η παροχή υπηρεσιών με συνεχή χαρακτήρα ή τουλάχιστον χωρίς χρονικό όριο, δεν περιλαμβάνεται στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών. Σημειώνεται, ότι η τυχόν ύπαρξη μιας βασικής υποδομής, πχ ενός γραφείου σε χώρα μέλος παροχής της υπηρεσίας δεν αντιτίθεται τον προσωρινό χαρακτήρα της υπηρεσίας. Συνοπτικά, λοιπόν, προκειμένου να κληθούν σε εφαρμογή οι διατάξεις για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, είναι απαραίτητο να συντρέχουν τα παρακάτω: α) παροχή με αντάλλαγμα,

---

<sup>18</sup><https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/40/freedom-of-establishment-and-freedom-to-provide-services>

<sup>19</sup> Χ. Ταγαράς, Η Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην Ε.Ε., 2η Έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 140-162

ο διασυνοριακός χαρακτήρας της παροχής και β) ο προσωρινός χαρακτήρας της παροχής<sup>20</sup>. Όμως, η έλλειψη απολαβής από μια υπηρεσία που έχει παρασχεθεί έναντι ανταλλάγματος δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου την μη εφαρμογή της Συνθήκης.

- Η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, η οποία αφορά στην ελεύθερη ροή κεφαλαίων για προσωπικούς ή επιχειρησιακούς λόγους, εντός των κρατών μελών της ΕΕ (άρθρο 63 της ΣΛΕΕ). Η ελεύθερη διακίνηση των κεφαλαίων λογίζεται θεμελιακή αρχή του δικαίου της εσωτερικής αγοράς, με δεδομένο ότι η μεταφορά των κεφαλαίων διαδραματίζει κεφαλαιώδη ρόλο στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και στη λειτουργία της αγοράς. Αναλογικά με τις προαναφερθείσες ελευθερίες η Συνθήκη προβλέπει τον προοδευτικό αποκλεισμό των περιορισμών στην διακίνηση κεφαλαίων. Η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων μεταρρυθμίστηκε ριζικά με την αποδοχή της Οδηγίας 88/361/ΕΟΚ, στο άρθρο 1 της οποίας προβλεπόταν ότι οι χώρες μέλη είχαν υποχρέωση να καταργήσουν τους περιορισμούς στην κίνηση των κεφαλαίων που λαμβάνουν χώρα ανάμεσα των κατοίκων των κρατών μελών. Οι σχετικές με την εν λόγω ελευθερία διατάξεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 63-66 ΣΛΕΕ<sup>20</sup>.

Περισσότερο ειδικά στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ απαγορεύεται ο οποιοσδήποτε περιορισμός στην κίνηση κεφαλαίων και πληρωμών μεταξύ κρατών μελών. Σε αντιδιαστολή με τις προαναφερόμενες ελευθερίες στην συγκεκριμένη ελευθερία συμπεριλαμβάνονται κινήσεις κεφαλαίων και πληρωμών από και προς τις τρίτες χώρες<sup>20</sup>. Ακόμη, στα άρθρα 64-66 ΣΛΕΕ προβλέπεται η λήψη περιοριστικών μέτρων από τα κράτη μέλη για λόγους που αναφέρονται στο δημόσιο συμφέρον, αλλά και από τον ευρωπαϊκό νομοθέτη σε περίπτωση εκτάκτων περιστάσεων. Ειδικότερα, στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ σε αντιδιαστολή με όσα ορίζονται στο άρθρο 67 ΣΕΟΚ, αναφέρονται περιορισμοί στην διακίνηση κεφαλαίων μεταξύ των χωρών μελών, αλλά και μεταξύ των κρατών μελών τρίτων χωρών. Υπό την έννοια αυτή, καθίσταται αντιληπτό ότι ο όρος της κατοικίας δεν λαμβάνεται υπόψη ως κριτήριο προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης, αλλά αντικαταστάθηκε από το κριτήριο του τόπου συναλλαγής, τα οποία απαιτείται να έχει διασυνοριακό χαρακτήρα. Συνεπώς, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 63 ΣΛΕΕ είναι ευρύ και αφορά κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ιθαγένεια ή η κατοικία<sup>21</sup>. Η εν λόγω διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων και πληρωμών και σε σχέση με τρίτες χώρες, αποτελεί πρωτοτυπία των προαναφερόμενων διατάξεων συγκριτικά με αυτές που ορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών.

---

<sup>20</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, , [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr), σελ. 110 – 115

<sup>21</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/39/> ελεύθερη-κυκλοφορία-των-κεφαλαίων

Επιπρόσθετα, η διάκριση μεταξύ κεφαλαίων και πληρωμών διατηρεί κάποια χρησιμότητα, με δεδομένο ότι κάποιες διατάξεις της Συνθήκης όπως πχ. το άρθρο 64 ΣΛΕΕ, σχετίζονται μόνο με τη διακίνηση κεφαλαίων<sup>22</sup>. Κεφάλαια συνιστούν όλες οι επενδύσεις των φυσικών προσώπων, των βιομηχανικών ή χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων. Επιπλέον έχει γίνει αποδεκτό από την νομολογία του Δικαστηρίου ότι για να εμπίπτει μία οικονομική δραστηριότητα στην έννοια της κίνησης κεφαλαίων του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, δεν είναι αναγκαίο να έχει επαχθή χαρακτήρα, να γίνεται δηλαδή έναντι ανταλλάγματος. Συνεπώς, στην εν λόγω έννοια υπάγονται και οι δωρεές σε χρήμα ή σε είδος. Ακόμη, οι πληρωμές αποτελούν τη μεταφορά χρημάτων διασυννοριακά ώστε να εξοφληθούν οι οφειλές που ανακύπτουν από συναλλαγή κατά την κυκλοφορία αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών. Γίνεται αντιληπτό ότι θεμελιώδες στοιχείο για τη διάκριση μεταξύ κίνησης κεφαλαίων και πληρωμών αποτελεί ο σκοπός για τον οποίο μεταφέρθηκαν τα χρήματα. Σε περίπτωση που πραγματοποιείται μια ενέργεια για επενδυτικούς σκοπούς, πρόκειται για κίνηση κεφαλαίων, διαφορετικά εάν τα χρήματα μεταφέρονται προς εκπλήρωση υποχρεώσεων που ανακύπτουν από αμφοτεροβαρή σύμβαση, τότε επρόκειτο για πληρωμή. Σε αρκετές περιπτώσεις ένα εθνικό μέτρο θέτει περιορισμούς σε πολλές οικονομικές ελευθερίες. Το εν λόγω μέτρο θα πρέπει να αξιολογηθεί από την σκοπιά της ελευθερίας, η οποία στην περίπτωση αυτή κυριαρχεί. Περιορισμός θεωρείται οποιοδήποτε εμπόδιο στην ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων ή παρεμποδίζει γενικά την ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά, οδηγώντας σε πτώση της αξίας του κεφαλαίου. Υπό την έννοια αυτή, η ελευθερία κυκλοφορίας των κεφαλαίων δεν περιορίζεται μόνο στην κατάργηση των περιορισμών που άπτονται περιπτώσεων δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης βάσει την ιθαγένεια, αλλά σχετίζεται με κατάργηση κάθε φραγμού ή μέτρου με αποτρεπτικό χαρακτήρα. Σε αυτήν την περίπτωση το άρθρο 63 ΣΛΕΕ μπορεί να εφαρμοστεί σ' ένα εξαιρετικά ευρύ πεδίο, με αποτέλεσμα εμπόδιο μπορεί να θεωρηθεί οτιδήποτε παρεμποδίζει την ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων ή γενικότερα μετριάξει την απρόσκοπτη πρόσβαση στην αγορά<sup>23</sup>.

Η ελευθερία κίνησης κεφαλαίων, ως ελευθερία θεμελιακού χαρακτήρα του δικαίου της Ένωσης, μπορεί να περιορισθεί μόνο στην περίπτωση που προβλέπεται ρητώς από το κείμενο των Συνθηκών ή όταν τον περιορισμό δικαιολογεί επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Σημειώνεται ότι αμιγώς οικονομικοί λόγοι δεν μπορούν να λογισθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος, ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων.

---

<sup>22, 23</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr) σελ. 167 – 170

- Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, η οποία αναφέρεται σε *όλα τα φυσικά πρόσωπα που έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους*<sup>24</sup>. Περιλαμβάνει την ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων, καθώς και το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασής τους για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και συνίσταται στην κατάργηση όλων των περιορισμών στην είσοδο και τη διαμονή εργαζομένων (μισθωτών και μη μισθωτών) σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης (άρθρο 26 της ΣΛΕΕ). Προκειμένου να ευοδωθεί η εν λόγω ελευθερία είναι αυτονόητο ότι καταργείται κάθε διάκριση λόγω εθνικότητας, στην εργασία, στο ύψος της αμοιβής και σε κάθε όρο της εργασίας. Καθίσταται αντιληπτό ότι θεμελιώδες στοιχείο της εσωτερικής αγοράς είναι η δυνατότητα των φυσικών και νομικών προσώπων να κινούνται απρόσκοπτα στα πλαίσια της εν λόγω αγοράς με στόχο την εξεύρεση των επιθυμητών οικονομικών προϋποθέσεων.

Ήδη από τη δεκαετία του 1960 το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων περιλαμβάνεται σε διατάξεις διαφόρων Κανονισμών και Οδηγιών<sup>25</sup>. Η ελεύθερη διακίνηση των προσώπων προβλέπεται στα άρθρα 45-55 ΣΛΕΕ που διακρίνονται σε μισθωτούς και των μη μισθωτούς εργαζόμενοι. Οι προαναφερθείσες διατάξεις εγγυώνται δύο θεμελιώδη δικαιώματα: αφενός, το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών να μεταβαίνουν ελεύθερα, να διακινούνται και να διαμένουν σε διαφορετικό κράτος μέλος εξαιτίας της μισθωτής εργασίας τους ή ακόμη για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας μη μισθωτής, αφετέρου το δικαίωμα των πολιτών να τυγχάνουν μεταχείρισης από το κράτος μέλος υποδοχής *απαλλαγμένης από διακρίσεις που εδράζονται στην ιθαγένειά τους*. Οι μοναδικές διακρίσεις που επιτρέπονται είναι εκείνες που δικαιολογούνται για την εξυπηρέτηση του εθνικού γενικού συμφέροντος και της απασχόλησης σε θέσεις όπου ασκείται δημόσια εξουσία. Τα εν λόγω δικαιώματα εξειδικεύονται στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, με τον Κανονισμό 492/2011/ΕΕ. Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή στους εργαζόμενους πολίτες της Ένωσης, στις οικογένειες αυτών, αλλά και στους εργοδότες σχετικά με την πρόσληψη πολιτών άλλου κράτους μέλους<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007, σελ. 380

<sup>25</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/147/la-libre-circulacion-de-personas>

<sup>26</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr), σελ. 85-86

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### 2. Η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκού Ένωσης

#### 2.1 Η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων

##### 2.1.1 Ορίζοντας την Εργασία

Η εργασία αναγνωρίζεται ως ουσιώδης ρόλος στην οικονομική ανάπτυξη, εξέλιξη και σταθερότητα μιας οργανωμένης κοινωνίας. Επιπλέον, η εργασία παίζει σίγουρα σημαντικό ρόλο στη ζωή και την προσωπικότητα του ατόμου ως μέλους της κοινωνίας. Πέρα από το γεγονός ότι η εργασία είναι η κύρια πηγή εισοδήματος για τη συντριπτική πλειοψηφία του πληθυσμού, είναι επίσης μια μέθοδος παραγωγής, κοινωνικοποίησης και κοινωνικής καταξίωσης. Το είδος και η ποιότητα της εργασίας έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην καθημερινότητα και στον τρόπο ζωής ενός ατόμου και της οικογένειάς του. Ως μέλος της κοινωνίας, μάλιστα, ο εργαζόμενος απαιτεί την απόκτηση και διατήρηση μιας θέσης εργασίας, καθώς και αίσθημα σταθερότητας στον εργασιακό του βίο.

##### 2.1.2 Η έννοια του εργαζομένου

Η έννοια του «εργαζομένου», αποτελεί μια ανεξάρτητη και αυτόνομη έννοια του Ευρωπαϊκού Δικαίου, δεν αποτυπώνεται στο εθνικό δίκαιο και πρέπει να προσδιορίζεται από ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα να προσδιοριστεί εάν ένα άτομο μπορεί να υπαχθεί στο νομικό καθεστώς του εργαζομένου σύμφωνα με την έννοια της Συνθήκης. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην απόφαση C - 66/85 *Lawrie-Blum* EU:C:1986:284, εργαζόμενος θεωρείται «κάποιος που για μια ορισμένη χρονική περίοδο παρέχει για λογαριασμό άλλου και σύμφωνα με τις εντολές του υπηρεσίες, για τις οποίες λαμβάνει ως αντάλλαγμα μια αμοιβή»<sup>27</sup>.

Επίσης, στο σκεπτικό της παραπάνω απόφαση ΔΕΚ επί της έννοιας του εργαζομένου κατά το άρθρο 48, παρ. 1 αναφέρεται ότι: «η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με τα αντικειμενικά κριτήρια που χαρακτηρίζουν τη σχέση εργασίας ανάλογα με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ενδιαφερομένων προσώπων. Όμως, το κύριο χαρακτηριστικό της σχέσεως εργασίας είναι το γεγονός ότι ένα πρόσωπο παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση αυτού του τελευταίου, υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή»<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> ΔΕΚ υπόθεση 66/85 *Lawrie-Blum* EU:C:1986:284 (σκέψη 12)

<sup>28</sup> ΔΕΚ υπόθεση 66/85 *Lawrie-Blum* EU:C:1986:284 (σκέψη 17)



Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει αναφερθεί στην ερμηνεία της έννοιας του εργαζομένου σε πλήθος αποφάσεων. Με την απόφαση C-507/12 Saint Prix EU:C:2014:2007, το ΔΕΕ αποφάνθηκε επί της ερμηνείας του όρου «εργαζόμενος» σύμφωνα με την έννοια του άρθρου 45 ΣΛΕΕ και του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38/EK<sup>29</sup>. Η κα Saint Prix γυναίκα Γαλλίδα υπήκοος, η οποία εργάστηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο για 11 μήνες και λόγω εγκυμοσύνης διέκοψε την εργασία της. Υπέβαλε αίτηση να λάβει εισοδηματική ενίσχυση καθώς κατέστη προσωρινά ανίκανη για εργασία. Οι αρμόδιες βρετανικές αρχές απέρριψαν την σχετική αίτηση, με την αιτιολογία ότι είχε απωλέσει την ιδιότητα της ως εργαζόμενης, καθώς και το δικαίωμα της διαμονής. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι ο όρος «εργαζόμενος», σύμφωνα πάντα με την έννοια του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά καθώς καθορίζει το πεδίο εφαρμογής μιας θεμελιώδους ελευθερίας, η οποία προβλέπεται από τη ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 το Δικαστήριο θεώρησε πως δεν μπορεί να μετριάσει το περιεχόμενο του όρου «εργαζόμενος» και επεξηγώντας την οδηγία έκρινε ότι η αιτούσα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως άτομο, το οποίο είναι προσωρινά ανίκανο για κάθε εργασία λόγω ασθένειας. Η περίπτωση της προαναφερόμενης δεν μπορεί να είναι συναφή με αυτή του ατόμου που είναι ανίκανο για εργασία λόγω ασθένειας κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, της παραπάνω οδηγίας, διότι η εγκυμοσύνη δεν είναι παθολογική κατάσταση.

Το Δικαστήριο αποφάσισε λοιπόν ότι: *«Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι η γυναίκα η οποία παύει να εργάζεται ή να αναζητεί εργασία λόγω φυσικών περιορισμών συνδεδεμένων με τα τελευταία στάδια της εγκυμοσύνης της και με τα επακόλουθα του τοκετού διατηρεί την ιδιότητα της «εργαζομένης», κατά την έννοια του προμνησθέντος άρθρου, εφόσον επιστρέψει στην εργασία της ή εξεύρει άλλη θέση απασχόλησης εντός εύλογου χρόνου μετά τη γέννηση του τέκνου της».* Συνεπώς, μία γυναίκα επειδή σταματά την εργασία της λόγω φυσικών καταστάσεων ή εγκυμοσύνης, δεν χάνει το δικαίωμα την ιδιότητα της εργαζόμενης.

Επίσης στην υπόθεση C- 483/17, Tarola EU:C:2018:919 το Δικαστήριο ερμηνεύοντας την οδηγία 2004/38, έκρινε ότι υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος, απέκτησε την ιδιότητα του εργαζομένου αφού άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, σύμφωνα με άρθρο 7 της προαναφερόμενης οδηγίας, καθώς άσκησε δραστηριότητα σε αυτό το κράτος μέλος επί δύο εβδομάδες βάσει εργασιακής σχέσης, κατέστη ακούσια άνεργος, συνεπώς διατηρεί την ιδιότητα του εργαζομένου για επιπλέον χρονικό διάστημα ως πρόσωπο το οποίο αναζητεί εργασία<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> ΔΕΚ υπόθεση C -507/12 Saint Prix EU:C:2014:2007 (σκέψη 31)

<sup>30</sup> ΔΕΚ υπόθεση C - 483/17 Tarola EU:C:2018:919: Πρόκειται για Ρουμάνο υπήκοο, ο οποίος εργάστηκε για μικρά χρονικά διαστήματα στην Ιρλανδία, συμπεριλαμβανομένου και το διάστημα των δύο εβδομάδων. Όταν υπέβαλε αίτηση για χορήγηση επιδόματος εργασίας αυτή απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι με τα στοιχεία που δεν αποδείκνυε ούτε τη διαμονή του στην Ιρλανδία ούτε τους πόρους του για το διάστημα των δύο εβδομάδων

Σύμφωνα με την ερμηνεία του ΔΕΕ η έννοια του εργαζομένου καλύπτει «κάθε πρόσωπο που εκτελεί επ' αμοιβή, για κάποιον άλλο και υπό την εξάρτηση του, εργασία που δεν έχει καθορίσει το ίδιο, ανεξάρτητα από τη νομική φύση της σχέσης εργασίας»<sup>31</sup>.

Επιπλέον, από το Δικαστήριο διευκρινίζεται πως η έννοια του όρου «εργαζόμενος», κατά πως έχει κριθεί, δεν είναι περιοριστική, καθώς περιλαμβάνει περιπτώσεις μερικής απασχόλησης και γενικότερα κάθε απασχόληση χαμηλότερα αμειβόμενη, ακόμη και τους ασκούμενους<sup>32</sup>.

Συμπερασματικά, όπως συνάγεται για το ΔΕΕ ο χαρακτηρισμός «εργαζόμενος», είναι ανεξάρτητος από το νομικό καθεστώς, την αμοιβή, το είδος και την διάρκεια της εργασίας.

### 2.1.3 Εργασία «υπό τη διεύθυνση άλλου»

Εργοδότης είναι το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που προσλαμβάνει έναν εργαζόμενο, ο οποίος προσφέρει υπηρεσίες κατόπιν αμοιβής και συνδέεται μαζί του με σχέση εργασίας. Η σχέση εξαρτημένης εργασίας αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο ώστε να χαρακτηριστεί η έμμισθη σχέση εργασίας και περαιτέρω να αποδοθεί η ιδιότητα του «εργαζομένου» σε ένα άτομο. Η υπό τη διεύθυνση άλλου παροχή εργασίας αποτελεί ένα από τα βασικότερα στοιχεία διάκρισης μεταξύ μισθωτής και μη μισθωτής εργασίας<sup>33</sup> και οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣΛΕΕ έναντι του άρθρου 49 ΣΛΕΕ (δικαίωμα εγκατάστασης), το οποίο αφορά τη μη μισθωτή εργασία<sup>34</sup>.

Βέβαια, έχει κριθεί ότι ο διευθυντής μιας εταιρείας δεν υπάγεται στην έννοια «εργαζόμενος», σύμφωνα με την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης, όταν κατέχει όλα τα εταιρικά μερίδια, η δραστηριότητά του δεν ασκείται στο πλαίσιο μιας σχέσεως εξαρτήσεως, οπότε θεωρείται ως πρόσωπο που ασκεί μη έμμισθη δραστηριότητα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 52 της Συνθήκης<sup>35</sup>. Απαραίτητα κριτήρια για να υπαχθεί στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ, είναι η συμμετοχή στους οικονομικούς κινδύνους μιας εταιρείας, η δυνατότητα επιλογής των συνεργατών και η ελευθερία στην οργάνωση του χρόνου εργασίας<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-66/85 Lawrie-Blum EU:C:1986:284 (σκέψη 12)

<sup>32</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-53/81 Levin EU:C:1982:105 (σκέψη 16) αλλά και αναλυτικότερη αναφορά των ως άνω εννοιών στο: ΔΕΚ C- 27/91 Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d' allocations familiales de la Savoie (URSSAF) EU:C:1991:441

<sup>33</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-268/99 Jany EU:C:2001:616 (σκέψη 71 - Τα άλλα στοιχεία διάκρισης μεταξύ μισθωτής και μη μισθωτής εργασίας είναι η «υπό ίδια ευθύνη του ενδιαφερόμενου και έναντι αμοιβής που του καταβάλλεται πλήρως και απευθείας» παροχή εργασίας).

<sup>34</sup> Χ. Ταγαράς – Μ. Μενγκ-Παπαντώνη, «Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2<sup>η</sup> έκδοση, σελ. 191

<sup>35</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-107/94, P.H. Asscher EU:C:1996:251

<sup>36</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-3/87 The Queen - Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Υπουργείο Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων), ex parte Agegate Ltd, EU:C:1989:650 (σκέψη 36)

#### **2.1.4 Η έννοια της αμοιβής του εργαζόμενου**

Αμοιβή καλείται κάθε παροχή η οποία καταβάλλεται από τον εργοδότη στον εργαζόμενο έναντι της παρεχόμενης από τον εργαζόμενο εργασίας, η παροχή αυτή μπορεί να προβλέπεται από το νόμο ή από τη σύμβαση, ακόμα και αν ο χαρακτήρας της συμφωνίας δεν είναι ρητός αλλά σιωπηρός. Είναι πέραν της κυρίας και βασικής παροχής κάθε άλλη πρόσθετη παροχή που ο εργοδότης καταβάλλει στον εργαζόμενο σε οποιαδήποτε μορφή ( χρηματική ή είδος). Ένα άτομο με περιορισμένη ανταμοιβή μπορεί να θεωρείται εργαζόμενος, όπως προαναφέραμε και παραπάνω στην έννοια του όρου «εργαζόμενος», κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ<sup>37</sup>. Ομοίως, τα ωφελήματα σε είδος θεωρούνται, επίσης αμοιβή, ενώ η ιδιότητα ενός προσώπου ως εργαζομένου δεν επηρεάζεται από την προέλευση των πόρων που εξασφαλίζουν την αμοιβή.<sup>38</sup>

#### **2.1.5 Η οικογένεια του διακινούμενου εργαζομένου**

Τα μέλη της οικογένειας ενός εργαζομένου, έχουν τη δυνατότητα να κατοικήσουν στην χώρα στην οποία ο εργαζόμενος εργάζεται (διαφορετικό κράτος-μέλος υποδοχής από κράτος προέλευσης), υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις που προβλέπει το παράγωγο δίκαιο, ειδικότερα το άρθρο 3 της Οδηγίας 2004/38/EK. Το άρθρο 2 της Οδηγίας 2004/38/EK, ορίζει ως μέλη της οικογένειας του εργαζομένου, ο οποίος ασκεί το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και εργάζεται σε άλλο κράτος μέλος είναι: α) ο/η σύζυγος, β) ο/η σύντροφος με τον οποίο ένας ευρωπαίος πολίτης έχει καταχωρισμένη συμβίωση, βάσει της νομοθεσίας του κράτους-μέλους, γ) τέκνα κάτω των 21 ετών ή οι άνω των 21 ετών, τα οποία ακόμη συντηρούνται από αυτόν (ή από την σύζυγο ή την σύντροφο του εργαζομένου), δ) οι απευθείας ανιόντες, τους οποίους συντηρεί ο εργαζόμενος ή ο/η σύζυγος ή ο/η σύντροφος του<sup>39</sup>.

#### **2.2 Το δικαίωμα προς εργασία και επιλογής επαγγέλματος**

Με την Οικουμενική Διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα πλαίσια του ΟΗΕ, αναγνωρίζεται το δικαίωμα της εργασίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 23§1, καθώς ο καθένας έχει δικαίωμα να εργάζεται, να διαλέγει το επάγγελμά του και προστατεύεται από την ανεργία<sup>40</sup>.

Τα παραπάνω δικαιώματα, σε ευρωπαϊκό πλαίσιο, εμφανίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση

<sup>37</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-53/81 Levin EU:C:1982:105

<sup>38</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-196/87 Steymann EU:C:1988:475

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

<sup>40</sup> Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 10 Δεκεμβρίου 1948, ΟΗΕ

για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, όπου αναφέρεται η απαγόρευση της καταναγκαστικής εργασίας και ακολούθως στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, η εφαρμογή του οποίου άρχισε το 1965, στο άρθρο 1, αναφέρεται πως το δικαίωμα της ελεύθερης επιλογής εργασίας πρέπει να προστατεύεται με αποτελεσματικό τρόπο, να εξασφαλίζονται δωρεάν υπηρεσίες απασχόλησης, καθώς επίσης να εξασφαλίζονται οι κατάλληλες συνθήκες επαγγελματικού προσανατολισμού και επαγγελματικής εκπαίδευσης<sup>41</sup>.

Το δικαίωμα της ελευθερίας του επαγγέλματος της εργασίας κατοχυρώνεται ως θεμελιώδες δικαίωμα με την θεσμοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα στο άρθρο 15 του Χάρτη ορίζεται ότι κάθε άτομο έχει δικαίωμα στην εργασία, την οποία επιλέγει ελεύθερα το ίδιο και κάθε ευρωπαίος πολίτης είναι ελεύθερος να αναζητά εργασία, να εργάζεται και να εγκαθίσταται σε οποιοδήποτε κράτος μέλος. Επίσης, αναφέρεται ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται σε άλλα κράτη μέλη απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες συνθήκες εργασίας αντίστοιχες με αυτών των πολιτών της Ένωσης.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 50 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 44 ΣΕΚ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία εκδίδουν Οδηγίες σχετικά με την δυνατότητα ελεύθερης εγκατάστασης των εργαζομένων στην επικράτεια άλλου κράτους της Ε.Ε<sup>42</sup>. Ακόμη, στο άρθρο 53 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 47 ΣΕΚ) προβλέπεται να εκδίδονται οδηγίες από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που θα ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων καθώς και για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων<sup>43</sup>.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι η Οδηγία 2004/38<sup>44</sup> της 29ης Απριλίου 2004, αντικατάσταση της Οδηγίας 64/221, εκδόθηκε για να διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων,

---

<sup>41</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf) - Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Άρθρο 4,

<sup>42</sup> Γγγλεζάκης, Ι. *Κοινοτικό Κράτος Δικαίου, Υπό το πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 (άρθρο 25§1Σ) & του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 213-216

<sup>43</sup> Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

<sup>44</sup> Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 «σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ

καθώς κωδικοποιεί τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου που αφορούν το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών και των μελών των οικογενειών τους να μετακινούνται και να εγκαθίστανται ελεύθερα εντός της επικράτειας των κρατών –μελών.

Με την προαναφερόμενη οδηγία προστατεύονται αφενός οι ασκούντες μισθωτής εργασίας, αφετέρου και οι μη μισθωτοί, μέλη της οικογένειάς τους καθώς και άλλα πρόσωπα μη εργαζόμενα, όπως οι σπουδαστές.

Παρατηρείται, ως εκ τούτου, ότι από την εφαρμογή πλέον της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, μία τάση να γενικευθεί το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης και διαμονής των προσώπων εντός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όχι μόνον των εργαζομένων αλλά και όλων των ευρωπαίων πολιτών.

Πάντως, πρέπει να αναφερθεί πόσο καταλυτικός υπήρξε ο ρόλος της Νομολογίας, πέραν των Συνθηκών, Κανονισμών και Οδηγιών που υιοθετούν και εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, η οποία σε πάρα πολλές περιπτώσεις λειτουργεί συμπληρωματικά στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, καθώς διευκολύνουν τα κράτη μέλη να κατανοήσουν τα όριά τους, ερμηνεύοντας τις έννοιες που ορίζονται από τις Συνθήκες, να μην παραβιάζουν τις κοινοτικές ελευθερίες των προσώπων που μετακινούνται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **2.3 Το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης στην απασχόληση**

Τα δικαιώματα που απολαμβάνουν οι διακινούμενοι εργαζόμενοι στο εσωτερικό της Ένωσης διασφαλίζονται από τον Κανονισμό 1612/68/ΕΟΚ, οποίος αντικαταστάθηκε στη συνέχεια από τον Κανονισμό 492/2011. Διασφαλίζεται η ισότιμη πρόσβαση στην εργασία για όλους τους εργαζόμενους πολίτες της ΕΕ.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού 1612/68, ο εργαζόμενος, πολίτης κράτους μέλους, δεν δύναται να έχει διαφορετική μεταχείριση λόγω της ιθαγένειας του από τους εγχώριους εργαζόμενους, σχετικά με τους όρους απασχόλησης, αμοιβής, απόλυσης, επαγγελματικής επανένταξης ή επαναπασχόλησης σε περίπτωση που κάποιος καταστεί άνεργος<sup>45</sup>. Ωφελείται όλων των πλεονεκτημάτων αναφορικά με τα κοινωνικά και φορολογικά δικαιώματα, όπως και οι ντόπιοι εργαζόμενοι, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος της στέγης, όπως αναφέρεται στο άρθρο 9 του εν λόγω Κανονισμού.

Επιπλέον, το άρθρο 8 του Κανονισμού επιτρέπει σε έναν εργαζόμενο να συμμετέχει σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και να ασκεί τα συνδικαλιστικά του δικαιώματα συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος του εκλέγεσθαι στα όργανα εκπροσώπησης των

---

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

εργαζομένων στην επιχείρηση<sup>46</sup>.

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ κρίθηκε ότι όλα τα κοινωνικά δικαιώματα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν όλα τα ευεργετήματα ασχέτως αν συνδέονται με σύμβαση εργασίας και επιπλέον ότι η έννοια αυτή είναι ευρεία και συμπεριλαμβάνει όλες τις παροχές σε χρήμα, το επίδομα τέκνου, ελάχιστο επίδομα επιβίωσης, επίδομα τοκετού υποτροφίες για σπουδές<sup>47</sup>.

Πρέπει να επισημάνουμε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν ορίζει την έννοια της ίσης μεταχείρισης, όμως γίνεται γενικά αποδεκτό ότι αυτή επιβάλλει ίδια αντιμετώπιση των καταστάσεων, οι οποίες διαφοροποιούνται μόνο ως προς την ιθαγένεια των μερών<sup>48</sup>. Κατά συνέπεια, προκύπτει ζήτημα άνισης μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας, όταν εφαρμόζονται διαφορετικοί κανόνες για όμοιες καταστάσεις<sup>49</sup>.

Σύμφωνα με συναφή νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ένα κράτος μέλος με μία εθνική διάταξη-ρύθμιση μπορεί να αποθαρρύνει ή να εμποδίσει ένα εργαζόμενο να ασκήσει μισθωτή ή οικονομική δραστηριότητα εντός άλλου κράτους μέλους. Υπό τον όρο ότι η συγκεκριμένη διάταξη αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση των εργαζομένων στην αγορά εργασίας<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Βλ. σχετικά απόφαση ΔΕΚ C 465/01 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Δημοκρατίας της Αυστρίας, EU:C:2004:530, το Δικαστήριο έκρινε ότι (σκέψ. 35) «μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που αρνείται στους εργαζομένους υπηκόους άλλων κρατών μελών το δικαίωμα του εκλέγειν και/ή το δικαίωμα του εκλέγεσθαι σε εκλογές που διεξάγονται σε οργανισμούς όπως τα επαγγελματικά επιμελητήρια, μέλη των οποίων είναι υποχρεωτικώς οι ενδιαφερόμενοι έναντι καταβολής εισφοράς και τα οποία είναι επιφορτισμένα με την προάσπιση και την προβολή των συμφερόντων των εργαζομένων, αντιβαίνει στη θεμελιώδη αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, ανεξαρτήτως του ότι τα εν λόγω επιμελητήρια αποτελούν οργανισμούς δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, και ασκούν συμβουλευτική λειτουργία σε νομοθετικό επίπεδο». Συλλ.2004, I - 8307

<sup>47</sup> Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τέταρτη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ.469

<sup>48</sup> Χ. Ταγαράς, Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ.113

<sup>49</sup> Βλ. Σχετικά: απόφαση ΔΕΕ C-400/02 Gerard Merida κατά Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2004:537 Επί του προδικαστικού ερωτήματος, (σκέψη 21), «Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ίσης μεταχείρισης που διατυπώνεται τόσο στο άρθρο 39 ΕΚ όσο και στο άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68, απαγορεύει όχι μόνον τις εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και κάθε μορφή συγκεκριμένης διακρίσεως, η οποία, κατ'εφαρμογήν άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα» και σκέψη 22, «Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων επιβάλλει όχι μόνον να μην αντιμετωπίζονται παρόμοιες καταστάσεις κατά τρόπο διαφορετικό αλλά και να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικές καταστάσεις καθ'όμοιο τρόπο».

Όμοια οι : ΔΕΚ υπόθεση C-391/97 Frans Gschwind κατά Finanzamt Aachen-Außenstadt, EU:C:1999:409 σκέψη 21, «Κατά πάγια νομολογία, υφίσταται δυσμενής διάκριση όταν εφαρμόζονται διαφορετικοί κανόνες επί παρεμφερών καταστάσεων ή όταν ο ίδιος κανόνας εφαρμόζεται επί διαφορετικών καταστάσεων», ΔΕΚ απόφαση C-354/95, The Queen κατά Minister for Agriculture, Fisheries and Food ex parte: National Farmers' Union κ.λ.π., EU:C:1997:379 σκέψη 61, ΔΕΚ απόφαση C- 56/94 «SCAC Srl κατά Associazione dei Produttori Ortofrutticoli (ASIPO)», , EU:C:1995:56 σκέψη 27.

<sup>50</sup> ΔΕΕ υπόθεση C-190/98 Volker Graf κατά Filzmoser Maschinenbau GmbH EU:C:2000:49, σκέψη 23, «Διατάξεις, έστω και αδιακρίτως εφαρμοζόμενες, οι οποίες εμποδίζουν ή αποθαρρύνουν υπήκοο κράτους μέλους να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμά του για ελεύθερη κυκλοφορία συνιστούν εμπόδια στην άσκηση αυτής της ελευθερίας. Πάντως, προκειμένου να αποτελέσουν περιορισμούς, οι διατάξεις αυτές πρέπει να αποτελούν άμεση προϋπόθεση της προσβάσεως των εργαζομένων στην αγορά εργασίας» και ΔΕΚ C-464/02 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου της Δανίας, EU:C:2005:546 σκέψη 36, «Οι διατάξεις αυτές πάντως, για να αποτελούν τέτοια εμπόδια, πρέπει να επηρεάζουν την πρόσβαση των εργαζομένων στην αγορά εργασίας».

## 2.4 Το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης

Το δικαίωμα εγκατάστασης παράλληλα με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των προϊόντων αποτελεί «θεμέλιο λίθο» για την ευρωπαϊκή ενοποίηση<sup>51</sup>. Κατοχυρώνεται στα άρθρα 49 έως 55 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 49§1 ΣΛΕΕ «οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους-μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους-μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται, επίσης, στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών από τους υπηκόους ενός κράτους-μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους-μέλους<sup>52</sup>. Συνεπώς, η ελευθερία εγκατάστασης υποχρεώνει τα κράτη μέλη να άρουν τους περιορισμούς, που ίσως προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία και σχετίζονται με το δικαίωμα των πολιτών και των εταιρειών να διατηρούν οικονομική δραστηριότητα με νόμιμο και σταθερό τρόπο.

Περιεχόμενο του δικαιώματος της ελεύθερης εγκατάστασης είναι το δικαίωμα των πολιτών των κρατών μελών της Ένωσης, να εγκατασταθούν και να ασκήσουν εξαρτημένη ή ανεξάρτητη δραστηριότητα σε διαφορετικό κράτος μέλος με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους ημεδαπούς, καθώς και για τις επιχειρήσεις τους κράτους υποδοχής. Το δικαίωμα αφορά όλους τους πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους. Ισχύει τόσο για τα φυσικά όσο και για νομικά πρόσωπα, σύμφωνα με το άρθρο 54, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Περιλαμβάνει την άσκηση μη μισθωτής δραστηριότητας σε διαφορετικό κράτος μέλος, όπως αυτή του δικηγόρου, καθώς επίσης και την σύσταση και διαχείριση εταιρειών, την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών. Το δικαίωμα εγκατάστασης δεν περιορίζεται σε μία μόνο εγκατάσταση αλλά επιτρέπει την δημιουργία περισσότερων κέντρων δραστηριοτήτων εντός του κράτους μέλους<sup>53</sup>.

Κατά πάγια νομολογία του το Δικαστήριο έκρινε ότι η έννοια της εγκατάστασης είναι ευρεία. Αναφέρεται στο δικαίωμα συμμετοχής, σε σταθερή και συνεχή βάση, στην οικονομική ζωή ενός κράτους μέλους πέραν του κράτους προέλευσής του και στο να αποκομίζει κέρδη από αυτό<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τέταρτη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2011, σελ. 473

<sup>52</sup> Γ. Αργυρός, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς: οι θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΩΝ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΩΝ, 2015, [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr) σελ.98

<sup>53</sup> ΔΕΕ υπόθεση C-55/94 Reinhard Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, EU:C:1995:411 Συλλογή της Νομολογίας 1995 I-04165, (σκέψη 23 και 24)

<sup>54</sup> ΔΕΕ υπόθεση C-55/94 Reinhard Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano EU:C:1995:411 Συλλογή της Νομολογίας 1995 I-04165, σκέψη 25, «Επομένως, η έννοια της εγκατάστασης κατά την έννοια της Συνθήκης είναι πολύ ευρεία, η οποία επιτρέπει σε έναν κοινοτικό υπήκοο να συμμετέχει, σε σταθερή και συνεχή βάση, στην οικονομική ζωή ενός κράτους μέλους άλλου από το κράτος καταγωγής του και να επωφελείται από αυτήν, συμβάλλοντας έτσι στην οικονομική και κοινωνική αλληλοδιείσδυση εντός της Κοινότητας στον τομέα των δραστηριοτήτων ως αυτοαπασχολούμενων».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### 3. Νομοθετικό πλαίσιο

Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης των εργαζομένων δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί εάν δεν είχαν εξασφαλιστεί από τα κράτη μέλη οι κατάλληλες προϋποθέσεις μέσω των εθνικών νομοθεσιών, σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσε ένας πολίτης να μετακινηθεί στο εσωτερικό της Ένωσης. Πρωταρχικός στόχος της Ένωσης, ήδη από την ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης, ήταν η εξασφάλιση και διευκόλυνση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής με σκοπό τη δημιουργία μίας ενιαίας υπερεθνικής ευρωπαϊκής κοινότητας<sup>55</sup>.

Το νομικό πλαίσιο που ισχύει σήμερα διέπεται από το πρωτογενές δίκαιο – όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τις Συνθήκες – (άρθρο 45 ΣΛΕΕ) καθώς επίσης και από το παράγωγο δίκαιο, το οποίο απαρτίζεται από Κανονισμούς και Οδηγίες, που έχουν υιοθετηθεί από τα κράτη μέλη, ώστε οι ευρωπαίοι πολίτες να απολαμβάνουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς εμπόδια. Τα κύρια νομοθετήματα που θα αναπτυχθούν στην παρούσα εργασία είναι: α) ο κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας β) ο κανονισμός 492/2011, ο οποίος τροποποίησε και κωδικοποίησε τον κανονισμό 1612/68 και επιπλέον, περιγράφει λεπτομερώς τα δικαιώματα των ελεύθερα μετακινούμενων εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οριοθετεί τους τομείς στους οποίους απαγορεύονται οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, γ) την Οδηγία 2004/38 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29 Απριλίου 2004, η οποία έφερε αλλαγές στον Κανονισμό 1612/68 σχετικά με τα πρόσωπα που προστατεύονται από την οδηγία καθώς και τα μέλη των οικογένειάς των.

#### 3.1 Ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/1968

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/1968, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας, προκειμένου να προφυλάξει την κινητικότητα των εργαζομένων σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βασίζεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης, στην κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας, σχετικά με την εργασία, την αμοιβή και γενικά κάθε όρο εργασίας, την πρόσβαση στην κατοικία καθώς και το δικαίωμα του εργαζομένου στην οικογένεια.

---

<sup>55</sup> Συνθήκη ΕΟΚ 25 Μαρτίου 1957, Οι Πολιτικές της Κοινότητας, Τίτλος III: Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, Κεφάλαιο 1, άρθρο 48 – Πληροφορίες στην ιστοσελίδα: <https://eur-lex.europa.eu>



Επιπλέον, προβλέπει την καθιέρωση μηχανισμού προσφοράς και ζήτησης εργασίας μέσω εξειδικευμένων υπηρεσιών που συνεργάζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>56</sup>.

Ο κανονισμός δίνει το δικαίωμα σε κάθε ευρωπαϊκό πολίτη να ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα κατόπιν αμοιβής σε άλλο κράτος μέλος, όπως ορίζεται από την εθνική νομοθεσία και όπως ισχύει για τους εγχώριους εργαζόμενους. Το δικαίωμα αυτό ισχύει για όλους τους εργαζόμενους είτε είναι «μόνιμοι», εποχιακοί, είτε ασκούν ευκαιριακή δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών.

Ο εργαζόμενος έχει το δικαίωμα ίδιας προτεραιότητας για την πρόσληψη στις διαθέσιμες θέσεις εργασίας και βοήθειας από τα γραφεία εύρεσης εργασίας, όπως και οι υπήκοοι του κράτους υποδοχής. Επίσης, απολαμβάνει την ίδια υποστήριξη που προσφέρουν τα γραφεία εύρεσης εργασίας στους πολίτες τους που αναζητούν εργασία. Κάθε διάκριση σε βάρος του εργαζόμενου υπηκόου κράτους μέλους, οποίος απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους-μέλους λόγω ιθαγενείας, όσον αφορά τους όρους εργασίας απαγορεύεται από τον κανονισμό και έχει την δυνατότητα να απολαμβάνει τα ίδια κοινωνικά και φορολογικά προνόμια με τους ημεδαπούς εργαζόμενους<sup>57</sup>.

### **3.1.1 Πρακτικές εφαρμογές σχετικά με τον Κανονισμό 1612/68**

- Υπόθεση C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL κατά Jean-Marc Bosman<sup>58</sup> EU:C:1995:463

Η υπόθεση Bosman είναι η πρώτη υπόθεση σχετικά με την ελεύθερη μετακίνηση εργαζομένων που απασχόλησε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Ο Ζαν-Μαρκ Μποσμάν Βέλγος ποδοσφαιριστής, παίκτης της ομάδας της Λιέγης, το 1990 εφόσον έληξε το συμβόλαιό του με την ομάδα του, ζήτησε να αλλάξει σύλλογο και να υπογράψει νέο συμβόλαιο μεταγραφής με την γαλλική ποδοσφαιρική ομάδα της Δουκέρνης. Ωστόσο, η ομάδα της Δουκέρνης δεν κατέβαλλε στην βέλγικη ομάδα την απαιτούμενη αμοιβή για τη μεταγραφή, σύμφωνα με τους ισχύοντες ποδοσφαιρικούς κανονισμούς και έτσι η ομάδα της Λιέγης αρνήθηκε την μετακίνηση του ποδοσφαιριστή στην γαλλική ομάδα. Επειδή, αφενός οι αποδοχές του ποδοσφαιριστή μειώθηκαν, είχε λήξει η σύμβασή του με την ομάδα της Λιέγης και αφετέρου λόγω του ότι

---

<sup>56</sup> Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας  
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01968R1612-20040>

<sup>57</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries](http://europa.eu/legislation_summaries)

<sup>58</sup> Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://curia.europa.eu/legal-content>

αδυνατούσε να βρει νέο σύλλογο, εξαιτίας του συστήματος μεταγραφών που ίσχυε, ο Μποσμάν προσέφυγε αρχικά στο εθνικό δικαστήριο με κατάθεση ασφαλιστικών μέτρων και στην συνέχεια με αγωγές κατά της ποδοσφαιρικής ομάδας, της εθνικής ομοσπονδίας και της UEFA, της τελευταίας ως υπεύθυνης για τους κανονισμούς αναφορικά με τις μεταγραφές που προέβλεπαν ένα ανώτατο όριο μη υπηκόων παικτών ανά σύλλογο (3 παίκτες κατά ανώτατο όριο).

Το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι το σύστημα των μεταγραφών που ίσχυε, παρεμποδίζει την ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων και βρίσκεται σε αντίθεση με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 48 της Συνθήκης) για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (σκέψη 104).

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι όποιοι κανονισμοί θεσπίζονται από αθλητικές ομοσπονδίες είναι ανεπίτρεπτοι και περιορίζουν τον εργαζόμενο να κυκλοφορήσει ελεύθερα και να διαλέξει, εφόσον έχει λήξει το συμβόλαιό του, να απασχοληθεί σε οποιονδήποτε σύλλογο κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>59</sup>. Επιπλέον, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι όταν μια ομάδα περιορίζει τον αριθμό των παικτών της, παραβιάζει άμεσα το άρθρο 4 του Κανονισμού 1612/68, ο οποίος προβλέπει ότι απαγορεύεται η επιβολή οποιονδήποτε ποσοτώσεων κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Υπόθεση C-151/94 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου<sup>60</sup> EU:C:1995:357

Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στην συγκεκριμένη υπόθεση, αφού διατηρούσε σε ισχύ φορολογικές διατάξεις (δεν είχαν εναρμονιστεί με βάση τη Συνθήκη και τον Κανονισμό 1612/68), επέβαλε σε μετακινούμενο εργαζόμενο, υπήκοο κράτους μέλους, ο οποίος διέμεινε και άσκησε εκεί μισθωτή δραστηριότητα για περιορισμένη χρονική περίοδο του σχετικού φορολογικού έτους, επιπρόσθετη φορολογία για την αμοιβή που έλαβε από μισθωτή εργασία. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστήριξε ότι η επιπλέον παρακράτηση αντίκειται στο άρθρο 48, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ και στο άρθρο 7, παράγραφος 2 του κανονισμού

---

<sup>59</sup> Στο πλαίσιο της ίδιας δίκης, το Δικαστήριο έκρινε ότι θα έπρεπε να τροποποιηθούν οι κανονισμοί των εθνικών ομοσπονδιών των χωρών μελών, οι οποίοι επέβαλαν τέτοιους περιορισμούς στις μεταγραφές αλλοδαπών ποδοσφαιριστών. Σημειώνεται ότι η απόφαση Bosman αφορά μόνο σε ποδοσφαιριστές υπηκόους των κρατών μελών της Ένωσης, των οποίων επιτρέπεται πλέον η μεταγραφή ανεξαρτήτως αριθμού, αντιθέτως με ποδοσφαιριστές που προέρχονται από μη κράτη μέλη, για τους οποίους ισχύουν οι κανονισμοί των εθνικών ομοσπονδιών τους.

<sup>60</sup> Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

(ΕΟΚ) 1612/68 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Κοινότητας και για έπρεπε να επιστραφεί στον φορολογούμενο και να μην παρακρατηθεί από το Δημόσιο. Έπρεπε δηλαδή, ο μετακινούμενος εργαζόμενος να ωφεληθεί του ευεργετήματος της επιστροφής φόρου, όπως και οι μόνιμοι κάτοικοι Λουξεμβούργου.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2, του Κανονισμού 1612/68, δεν επιτρέπονται φορολογικές διακρίσεις σε βάρος των εργαζομένων που μετακινούνται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>61</sup>. Αν και το δίκαιο της Ένωσης δεν έχει αρμοδιότητα να ρυθμίζει θέματα σχετικά με τους άμεσους φόρους που επιβάλλει ένα κράτος μέλος στους υπηκόους του, ωστόσο και τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν μπορούν να επιβάλουν δυσανάλογους φόρους στα πρόσωπα που κυκλοφορούν όταν ασκούν σχετικές αρμοδιότητες, διότι παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε την θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι το άρθρο 48 παράγραφος 2 της Συνθήκης και το άρθρο 7 παράγραφος 2, του Κανονισμού 1612/68, παραβιάζονται όταν γίνεται επιπλέον παρακράτηση φόρου στους διακινούμενους εργαζόμενους και μπορεί να τους επιστραφεί.

- Υπόθεση C-337/97 Meeusen<sup>62</sup> EU:C:1999:284

Η χώρα του Βελγίου, στην συγκεκριμένη απόφαση, σύμφωνα με την εσωτερική του νομοθεσία χορηγούσε υποτροφίες σε πρόσωπα με ολλανδική ιθαγένεια ή κατοικούσαν μόνιμα στην Ολλανδία. Ωστόσο, η Meeusen ήταν κάτοικος Βελγίου, είχε βελγική υπηκοότητα αλλά οι γονείς της ζούσαν και εργαζόταν στην Ολλανδία και έτσι επικαλέστηκε το άρθρο 7 του Κανονισμού 1612/68 για να λάβει χρηματοδότηση σπουδών υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τα παιδιά των ημεδαπών εργαζομένων, και κυρίως χωρίς καμία περαιτέρω απαίτηση ως προς τον τόπο διαμονής.

Κρίνοντας από μία άποψη την βελγική νομοθεσία θα λέγαμε πως έθεσε το κριτήριο της κατοικίας, μιας και αναγνώριζε το δικαίωμα χορήγησης υποτροφίας σε πρόσωπα που δεν ήταν υπήκοοι και δεν διέμεναν στο Βέλγιο, αλλά σε άλλη χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης του ΔΕΕ: «...πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 52 της Συνθήκης παρέχει στους υπηκόους ενός κράτους μέλους που επιθυμούν να ασκήσουν μη μισθωτές δραστηριότητες σε άλλο κράτος μέλος το ευεργέτημα της ίδιας μεταχείρισης με τους υπηκόους του ίδιου του κράτους υποδοχής και απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας που εμποδίζει την ανάληψη ή την άσκηση τέτοιων δραστηριοτήτων»<sup>63</sup>.

---

<sup>61, 62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

<sup>63</sup> ΔΕΕ απόφαση C-337/97 Meeusen, EU:C:1999:284 σκέψη 25 και η αναφερόμενη εκεί νομολογία

Το Δικαστήριο έκρινε ότι: α) « Το συντηρούμενο τέκνο υπηκόου ενός κράτους μέλους που ασκεί μισθωτή δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος ενώ διατηρεί τη διαμονή του στο κράτος του οποίου είναι υπήκοος μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 7 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ. 1612/ 68 προκειμένου να λάβουν χρηματοδότηση σπουδών υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τα παιδιά υπηκόων του κράτους απασχόλησης, και ιδίως χωρίς καμία περαιτέρω απαίτηση ως προς τον τόπο διαμονής του παιδιού»·

β) «Το συντηρούμενο τέκνο υπηκόου ενός κράτους μέλους που ασκεί δραστηριότητα ως αυτοαπασχολούμενος σε άλλο κράτος μέλος ενώ διατηρεί τη διαμονή του στο κράτος του οποίου είναι υπήκοος μπορεί να λάβει χρηματοδότηση σπουδών υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν σε τέκνα υπηκόων του κράτους εγκατάστασης, και ιδίως χωρίς περαιτέρω απαίτηση ως προς τον τόπο διαμονής του παιδιού».

- Υπόθεση C-20/12 Elodie Giersch κ.λ.π. κατά Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου<sup>64</sup> EU:C:2013:411

Σχετικά με την υπόθεση, σπουδαστές οι οποίοι σπούδαζαν σε άλλο κράτος μέλος από αυτό του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, αιτήθηκαν χορήγηση κρατικής οικονομικής βοήθειας για ανώτατες σπουδές προκειμένου να πραγματοποιήσουν ανώτατες σπουδές και να προετοιμαστούν για το πτυχίο τους, υποστηρίζοντας την άποψη ότι ο ένας από τους δύο γονείς εργαζόταν στο Λουξεμβούργο. Ο Υπουργός απέρριψε τις αιτήσεις αυτές για να τους χορηγηθεί το οικονομικό βοήθημα βασιζόμενος στο άρθρο 2, στοιχείο β΄, του τροποποιημένου νόμου της 22ας Ιουνίου 2000, σύμφωνα με το οποίο δεν τηρείται η προϋπόθεση της μόνιμης διαμονής στην επικράτεια του Λουξεμβούργου<sup>65</sup>.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεύοντας το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2004/38/ΕΚ, έκρινε ότι η μη χορήγηση οικονομικής βοήθειας για ανώτατες σπουδές σε σπουδαστές που δεν κατοικούν μόνιμα στο

---

<sup>64</sup> Διαθέσιμη στη ιστοσελίδα <https://curia.europa.eu>

<sup>65</sup> «Δικαιούχοι κρατικής χρηματοδότησεως για σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσεως είναι οι σπουδαστές που έχουν γίνει δεκτοί για την πραγματοποίηση σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσεως και πληρούν μία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) είναι Λουξεμβούργιοι υπήκοοι ή μέλη της οικογένειας ενός Λουξεμβούργιου υπηκόου και κατοικούν στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, ή β) είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός εκ των λοιπών κρατών που είναι μέρη της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας και διαμένουν, σύμφωνα με το κεφάλαιο 2 του τροποποιημένου νόμου της 29ης Αυγούστου 2008 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της μεταναστεύσεως, στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου υπό την ιδιότητα του μισθωτού εργαζομένου, του μη μισθωτού εργαζομένου, του προσώπου που διατηρεί το εν λόγω καθεστώς ή του μέλους της οικογένειας προσώπου που ανήκει σε μια από τις προαναφερθείσες κατηγορίες ή έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής [...]

Λουξεμβούργο, αλλά είναι τέκνα εργαζομένων στην επικράτεια του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, συνιστά έμμεση δυσμενή διάκριση, σε σχέση με τα πρόσωπα που διαμένουν μόνιμα στο εν λόγω κράτος μέλος, αντιβαίνει στο άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68.

### 3.2 Ο Κανονισμός 492/2011

Ο Κανονισμός 492/2011 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως ήδη αναφέρθηκε κατήργησε τον προηγούμενο κανονισμό 1612/68, συνιστά μία σημαντική νομική πράξη και έχει άμεση εφαρμογή για τις νομοθεσίες των κρατών μελών της Ένωσης, γεγονός που τον καθιστά αυτοδίκαια εσωτερικό δίκαιο των εθνικών νομοθεσιών, χωρίς περαιτέρω ενέργειες του εθνικού νομοθέτη. Τέθηκε σε ισχύ από τις 16 Ιουνίου 2011<sup>66</sup>.

Ενημερώνει την προηγούμενη νομοθεσία για το δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μετακινούνται ελεύθερα και να εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποσκοπεί εξίσου να διαφυλάξει ότι εφαρμόζεται η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας (άρθρο 45 ΣΛΕΕ).

Ο Κανονισμός θεωρεί την ελεύθερη κυκλοφορία του εργατικού δυναμικού ως συμβολή τόσο στην εξέλιξη των ατόμων που επιθυμούν να εργαστούν σε διαφορετικά κράτη μέλη της Ένωσης που τους υποδέχονται, αφού τους δίνεται η δυνατότητα να βελτιώσουν τόσο την προσωπική και επαγγελματική τους κατάσταση όσο και να συνεισφέρουν στις κοινωνίες που τους δέχονται, εφόσον καλύπτουν τη ζήτηση εργασίας και τα ελλείμματα δεξιοτήτων.

Δεδομένου ότι, ένας πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει το δικαίωμα να εργάζεται κατόπιν αμοιβής σε άλλο κράτος μέλος, έτσι και οι εργοδότες έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιούν προσφερόμενες θέσεις εργασίας και να υπογράφουν συμβάσεις εργασίας με υποψήφιους εργαζομένους από όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η νομοθεσία κωδικοποιεί και αντικαθιστά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68, αναλύει τα δικαιώματα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία του συστήματος απαγορεύοντας κάθε μορφή διάκρισης λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>66</sup> Ο εν λόγω Κανονισμός έχει τροποποιηθεί από 1) τον κανονισμό 2016/589 για το ευρωπαϊκό δίκτυο υπηρεσιών απασχόλησης (EURES), την πρόσβαση των εργαζομένων σε υπηρεσίες κινητικότητας και την περαιτέρω ενοποίηση των αγορών εργασίας και 2) τον κανονισμό 2019/1149 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας – Βλέπε: Ταγαράς Χ. – Μενγκ-Παπαντώνη Μ. «Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά»-Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων-προσώπων-υπηρεσιών-κεφαλαίων και πληρωμών, 2<sup>η</sup> έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2021, σελ.183. Είναι διαθέσιμος στο <https://eur-lex.europa.eu>

Ομοίως, η διάκριση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εργαζομένων δεν είναι νόμιμη ως προς τους όρους εργασίας που αφορούν:

- την πρόσβαση στην απασχόληση (άρθρο 1), εμπεριέχοντας την αρωγή των προσώπων που αναζητούν εργασία από τα γραφεία ευρέσεως εργασίας
- τους όρους απασχόλησης και εργασίας, κυρίως όσον αφορά την αμοιβή, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την επαναπασχόληση αν έχει καταστεί άνεργος (άρθρο 7§1)
- τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα των εργαζόμενων (άρθρο 7§2)
- την πρόσβαση στην κατάρτιση (άρθρο 7§3), η οποία περιλαμβάνει επίσης την επαγγελματική εκπαίδευση και τον επαγγελματικό αναπροσανατολισμό
- τη συμμετοχή των εργαζομένων σε συνδικαλιστικές οργανώσεις (άρθρο 8), η οποία καλύπτεται από τη νομοθεσία και αφορά την ίση μεταχείριση συμμετοχής σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, το δικαίωμα ψήφου και την κατάληψη διοικητικής ή διευθυντικής θέσης μια συνδικαλιστικής οργάνωσης.
- τον τόπο μόνιμης κατοικίας τους (άρθρο 9). Ο εργαζόμενος που απασχολείται σε άλλο κράτος της ΕΕ έχει τα ίδια δικαιώματα στα επιδόματα στέγασης με τους ημεδαπούς, καθώς και το δικαίωμα εγγραφής του σε καταλόγους εύρεσης κατοικίας, όπου αυτοί υπάρχουν, στην περιοχή όπου εργάζεται.
- την πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα παιδιά των εργαζομένων (άρθρο 10). Τα παιδιά ατόμου που εργάζεται ή έχει εργαστεί στο παρελθόν σε άλλο κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης απολαμβάνουν το δικαίωμα συμμετοχής τους σε προγράμματα εθνικής εκπαίδευσης, μαθητείας και επαγγελματικής εκπαίδευσης<sup>67</sup>.

Η δημιουργία του «Ευρωπαϊκού Γραφείου Συντονισμού» - EURES (άρθρο 18 του Κανονισμού), στόχο είχε να προωθήσουν τα κράτη μέλη την ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της επικράτειας της Ένωσης. Πρόκειται για ένα δίκτυο συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των δημοσίων υπηρεσιών απασχόλησης των κρατών μελών, καθώς και των συνδικαλιστικών και εργοδοτικών οργανώσεων. Κύρια αποστολή του ήταν να προαχθεί η επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στο εσωτερικό της Ένωσης, να παρέχονται πληροφορίες στους ευρωπαίους πολίτες που επιθυμούν να εργαστούν σε άλλο κράτος της ΕΕ, διαφορετικό της χώρας καταγωγής τους. Μέσω της δικτυακής αυτής πύλης ανταλλάσσονται πληροφορίες όσον αφορά τις κενές θέσεις εργασίας, τις αιτήσεις και τα προσόντα που απαιτούνται από τους εργοδότες προκειμένου να

---

<sup>67</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> - Πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται στους εργαζομένους στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων- Αιτιολογική Έκθεση (ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ Άρθρ. 2 –Πεδίο εφαρμογής)

προσλάβουν προσωπικό. Από κριτικής απόψεως, θα έλεγε κανείς ότι παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει, η προώθηση της ελευθερίας των διακινούμενων εργαζομένων αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους, καθώς οι χώρες μέλη δεν έχουν προσδιορίσει ακριβώς τον τρόπο μέσω του οποίου θα είναι εύκολα προσβάσιμες οι πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα που απορρέουν από τον Κανονισμό<sup>68</sup>.

### 3.3 Η Οδηγία 2004/38/EK

Η Οδηγία 2004/38 περί μέτρων διευκόλυνσης στην άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, έχει στόχο τη διασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής και την επιβολή στην πράξη του δικαιώματος που απορρέει από το άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και από τα άρθρα 1-10 του κανονισμού 492/2011<sup>69</sup>.

Με την εν λόγω Οδηγία ρυθμίζονται τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης καθώς και των μελών των οικογενειών τους προκειμένου αυτοί να μετακινούνται και να κατοικούν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τέθηκε σε ισχύ στις 30 Απριλίου 2004 και κατήργησε τον Κανονισμό 1251/70, καθώς και τα άρθρα 10 και 11 του Κανονισμού 1612/68. Με την ανωτέρω καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις σχετικά με το δικαίωμα της κυκλοφορίας και μόνιμης κατοικίας σε ένα κράτος μέλος των ευρωπαϊών πολιτών και των μελών των οικογενειών τους και επιπλέον, οι περιορισμοί των δικαιωμάτων αυτών για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

Συνδυάζοντας τα άρθρα 6 και 7 προκύπτει ότι όλοι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν εντός της επικράτειας άλλων χωρών μελών, για χρονικό διάστημα μέχρι και τρεις μήνες, δίχως καμία προϋπόθεση, εφόσον κατέχουν έγκυρο δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο. Η χώρα υποδοχής μπορεί να απαιτήσει από τον πολίτη να γνωστοποιήσει την παρουσία του στο εσωτερικό της εντός εύλογης προθεσμίας. Σε περίπτωση που ένας πολίτης επιθυμεί να παραμείνει στην επικράτεια ενός κράτους μέλους για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, τότε θα πρέπει να συντρέχουν μία από τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- να είναι εργαζόμενος μισθωτός ή μη μισθωτός στο κράτος μέλος υποδοχής ή

---

<sup>68</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> - Εκτελεστική Απόφαση της Επιτροπής της 26<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012 για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την αντιστάθμιση προσφοράς και ζήτησης εργασίας και την αναδημιουργία του EURES

<sup>69</sup> Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <https://eur-lex.europa.eu>

- να διαθέτει τους απαραίτητους πόρους για τον ίδιο καθώς και για την οικογένειά του, που συντηρείται από αυτόν ή
- να αφορά σπουδαστές που κύριος σκοπός τους είναι η παρακολούθηση ενός κύκλου σπουδών, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης ή και
- να έχουν ασφαλιστική κάλυψη στο κράτος μέλος υποδοχής

Ο ευρωπαίος πολίτης διατηρεί την ιδιότητα του μισθωτού και μη μισθωτού, εφόσον παύει να είναι εργαζόμενος ή αυτοαπασχολούμενος, ακόμη και σε περίπτωση που καταστεί προσωρινά ανίκανος προς εργασία εξαιτίας ατυχήματος ή ασθένειας, καθώς και όταν βρεθεί σε κατάσταση ακούσιας ανεργίας ή εάν παρακολουθεί μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης<sup>70</sup>.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι διευρύνεται το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων και παράλληλα το δικαίωμα διαμονής μέσω διοικητικών διαδικασιών και την οριοθέτηση των προϋποθέσεων για τους διακινούμενους και τα μέλη των οικογενειών τους και των όρων σχετικά με τις άδειες παραμονής, την παύση αυτών καθώς και των όρων απέλασης από τη χώρα.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι μέσω της εν λόγω Οδηγίας συμπληρώνεται πρωτίστως η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (έννοια που εγκαθιδρύεται στο άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ), που αφορά κάθε πολίτη ο οποίος έχει την ιθαγένεια οποιουδήποτε κράτους μέλους και απαγορεύει κάθε είδους διάκρισης τους πολίτες<sup>71</sup>.

Η Οδηγία 2004/38/EK εναρμονίστηκε στο ελληνικό δίκαιο με τις διατάξεις του υπ' αριθ. 106/2007 Π.Δ. και τροποποιήθηκε με το άρθρο 42 του ν.4071/2012. Ακολούθως με την υπ' αριθ. 40/2.11.2015 Εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών δόθηκαν οδηγίες για την ορθή εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων σχετικά με την *«Ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους»*.

Η Εγκύκλιος δίνει οδηγίες για το ποια πρόσωπα δικαιούνται το δικαίωμα διαμονής, δίνοντας έμφαση στα μέλη των οικογενειών :

(α) ο/η σύζυγος ανεξαρτήτως ιθαγένειας,

(β) ανεξαρτήτως ιθαγένειας: οι κατιόντες, συγγενείς εξ αίματος σε ευθεία γραμμή, των συζύγων, οι οποίοι είναι κάτω της ηλικίας των 21 ετών ή ανεξαρτήτως ηλικίας, εφόσον είναι συντηρούμενοι, καθώς και εκείνοι του/της συζύγου, κατά την ανωτέρω διάκριση, ως προς την ηλικία, καθώς και τα τέκνα που έχουν υιοθετηθεί, επίσης κατά την ανωτέρω διάκριση,

<sup>70</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> -

<sup>71</sup> Β. Σκουρής, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 327-333



(γ) ανεξαρτητως ιθαγένειας, οι απευθείας ανιόντες του πολίτη της Ένωσης, καθώς και εκείνοι του/της συζύγου, εφόσον είναι συντηρούμενοι.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω δεν φαίνεται να παρέχεται δικαίωμα διαμονής σε πολίτη τρίτης χώρας, γονέα ανήλικου πολίτη της Ένωσης που ασκεί ελεύθερη κυκλοφορία, εφόσον ο γονέας δεν συντηρείται από τον πολίτη της Ένωσης<sup>72</sup>.

### 3.3.1 Πρακτικές Εφαρμογές σχετικά με την Οδηγία 2004/38/ΕΚ

- Υπόθεση C-413/99 Baumbast EU:C:2002:493<sup>73</sup>

Στην εν λόγω υπόθεση ο Baumbast ήταν Γερμανός υπήκοος, παντρεμένος με μια Κολομβιανή υπήκοο με δύο παιδιά, στους οποίους χορηγήθηκαν άδειες/έγγραφα διαμονής πέντε ετών. Έζησε στο Ηνωμένο Βασίλειο με την οικογένειά του, όπου για μια περίοδο τριών ετών άσκησε οικονομική δραστηριότητα, αρχικά ως μισθωτός και στη συνέχεια ως επικεφαλής της δικής του εταιρείας, πριν φύγει για να εργαστεί στην Ασία και την Αφρική. Αν και δεν ζούσε πλέον μαζί τους, συνέχισε να παρέχει οικονομική βοήθεια στην οικογένειά του. Επιπλέον, η οικογένειά του έμεινε για να ζήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Απολάμβαναν ασφάλιση υγείας στη Γερμανία, στην οποία ταξίδεψαν για υγειονομική περίθαλψη. Όταν η Baumbast ζήτησε άδεια αορίστου χρόνου για να παραμείνει στο Ηνωμένο Βασίλειο, τόσο για την ίδια όσο και για τα μέλη της οικογένειάς της, ο υπουργός Εξωτερικών δεν δέχτηκε να ανανεώσει την άδεια διαμονής του κ. Baumbast και τα έγγραφα διαμονής της κας Baumbast και των παιδιών της.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι : «Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΕΚ, κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους πρέπει να είναι πολίτης της Ένωσης. Η ιθαγένεια της Ένωσης προορίζεται να είναι το θεμελιώδες καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών (βλ., σχετικά, υπόθεση C-184/99 Grzelczyk, Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31)»<sup>74</sup>.

«Επιπλέον, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαιτεί από τους πολίτες της Ένωσης να ασκούν επαγγελματική ή εμπορική δραστηριότητα, είτε ως μισθωτοί είτε ως μη μισθωτοί, προκειμένου να απολαμβάνουν τα δικαιώματα που προβλέπονται στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης. Επιπλέον, δεν υπάρχει τίποτα στο κείμενο της εν λόγω Συνθήκης που να επιτρέπει το συμπέρασμα ότι οι πολίτες της Ένωσης που έχουν εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος για να ασκήσουν μια δραστηριότητα ως μισθωτοί εκεί στερούνται, όταν η δραστηριότητα αυτή λήγει, των δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζει η Συνθήκη ΕΚ δυνάμει αυτής της ιθαγένειας»<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <https://www.ypes.gr/UserFiles>

<sup>73</sup> Διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <https://curia.europa.eu/>

<sup>74</sup> ΔΕΕ απόφαση C - 413/99, Baumbast EU:C:2002:493, σκεψ. 82

<sup>75</sup> ΔΕΕ απόφαση C - 413/99, Baumbast EU:C:2002:493, σκεψ. 83

- Υπόθεση C-127/08 Blaise Baheten και λοιποί <sup>76</sup> EU:C:2008:449

Στην ανωτέρω υπόθεση ο B. Metock υπήκοος τρίτης χώρας υπέβαλε αίτηση στο κράτος της Ιρλανδίας να του χορηγήσει άδεια διαμονής, ως σύζυγος ευρωπαϊού πολίτη, αφού η σύζυγός του κατείχε την βρετανική ιθαγένεια, εργαζόταν και διέμενε στην Ιρλανδία.

Το κράτος της Ιρλανδίας όμως αρνήθηκε να του χορηγήσει την αιτούμενη άδεια διαμονής, υποστηρίζοντας ότι πριν δεν ήταν κάτοικος άλλου κράτους μέλους της Ένωσης (άρθρο 3, παράγραφος 2, του Κανονισμού του 2006).

Το Δικαστήριο έκρινε, αφού ερμήνευσε τις διατάξεις της Οδηγίας 2004/38/EK, ότι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών εντός της επικράτειας των κρατών μελών, πρέπει να παρέχεται σε κάθε εργαζόμενο πολίτη, καθώς και στα μέλη της οικογένειάς του. Το δικαίωμα αυτό αφορά και υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι μετακινούνται στο κράτος μέλος υποδοχής, με στόχο την επανένωση της οικογένειας, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο τόπος και η ημερομηνία σύναψης γάμου ή ο τρόπος εισδοχής στο κράτος μέλος υποδοχής.

Επιπλέον, σύμφωνα με τα άρθρα 3, παράγραφος 1 και 7 παράγραφος 2, στοιχείο 2 της οδηγίας 2004/38, θα υποστήριζε κανείς ότι πηγάζει το δικαίωμα των μελών της οικογένειας ενός διακινούμενου εργαζομένου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, να κυκλοφορούν και να κατοικούν ελεύθερα σε άλλη χώρα μέλος της Ένωσης, επειδή εξαρτώνται και προστατεύονται από την ελευθερία κυκλοφορίας εργαζομένων<sup>77</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### 4. Περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η απόλαυση των κοινοτικών ελευθεριών δεν είναι απεριόριστη. Παρόλο που το άρθρο 18 ΣΛΕΕ απαγορεύει ρητά τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, στα άρθρα 36, 45§3, 52§1, 62 και 65 περιλαμβάνονται συγκεκριμένες εξαιρέσεις για τις τέσσερις ελευθερίες για λόγους που αναφέρονται στην Συνθήκη<sup>78</sup>.

Αναφορικά με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, όπως αναπτύχθηκε παραπάνω, κάθε πρόσωπο που θεωρείται εργαζόμενος, έχει τη δυνατότητα να μετακινείται εντός της

<sup>76</sup> ΔΕΕ υπόθεση C-127/08 EU:C:2008:449 - <https://curia.europa.eu>

<sup>77</sup> <https://eur-lex.europa.eu>

<sup>78</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> - Άρθρο 18 ΣΛΕΕ

Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν συντρέχουν οι παρακάτω λόγοι που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία, όπως: η απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, λόγοι σχετικοί με την δημόσια τάξη, ασφάλεια και υγεία [άρθρο 45, παράγραφος 3 (πρώην άρθρο 39 ΣΕΚ)] και επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος<sup>79</sup>. Η Συνθήκη προβλέπει ρητά τις δύο πρώτες κατηγορίες. Αντίθετα, την τρίτη κατηγορία, το ΔΕΕ την έχει διαπλάσει, στο πλαίσιο του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, κατόπιν μιας σειράς από «επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος», οι οποίοι δικαιολογούν τη λήψη εθνικών μέτρων, με συνέπεια το περιορισμό του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικού του κράτους μέλους που τα λαμβάνει. Η εφαρμογή των «επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος» προαπαιτεί την προϋπόθεση ότι τα εθνικά μέτρα που τυχόν λαμβάνονται, πρέπει να εφαρμόζονται αδιακρίτως, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού επιτακτικού συμφέροντος και να μην αποβλέπουν πέραν του επιβεβλημένου για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι τα κράτη μέλη δεν είναι πλήρως ελεύθερα να ορίσουν τις ανωτέρω έννοιες και ότι το ΔΕΕ προσπαθεί να εντάξει τους λόγους σε κοινοτικά όρια.

#### 4.1 Δημόσια Ασφάλεια

Η έννοια "δημόσια (εθνική) ασφάλεια" καλύπτει την εξωτερική αλλά και την εσωτερική ασφάλεια και γενικότερα την διασφάλιση της λειτουργίας ενός κράτους.

Στην υπόθεση C 145/09 Παναγιώτη Τσακουρίδη<sup>80</sup> EU:C:2010:322, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι ο όρος «δημόσια ασφάλεια» αφορά τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική ασφάλεια, διασαφηνίζοντας ότι, το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ, ενισχύει την προστασία των πολιτών της Ένωσης από τα μέτρα απέλασης, εφόσον αυτοί διέμειναν τα προηγούμενα δέκα έτη στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, βάζοντας όμως ως όρο, πριν την έκδοση απόφασης απέλασης, να υπάρχουν «επιτακτικοί λόγοι» δημόσιας ασφάλειας (σκέψη 80).

---

<sup>79</sup> <https://eur-lex.europa.eu> – «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: α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας, β) να διακινούνται ελεύθερα για τον σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών, γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με τον σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους, δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών που θα εκδώσει η Επιτροπή».

<sup>80</sup> ΔΕΕ απόφαση C 145/09 Τσακουρίδη EU:C:2010:322 - <https://curia.europa.eu>

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε μία υπόθεση ελληνικού ενδιαφέροντος, την C- 398/98 - Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας EU:C:2001:565 - Παράβαση κράτους μέλους - Άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΚ (τόρα, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 28 ΕΚ) - Υποχρέωση διατήρησης ελάχιστων αποθεμάτων πετρελαιοειδών, υπογραμμίζεται ότι η διατήρηση πετρελαιοειδών αποθεμάτων σε εθνικό έδαφος, για να διασφαλίζεται ο διαρκής εφοδιασμός, συνιστά σκοπό δημόσιας ασφάλειας. Η εκτίμηση του Δικαστηρίου ήταν η εξής : *«Είναι ακριβές ότι η διατήρηση στο εθνικό έδαφος αποθέματος πετρελαιοειδών, προκειμένου να διασφαλίζεται ο συνεχής εφοδιασμός, συνιστά σκοπό δημόσιας ασφάλειας κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης (σκέψη 29)<sup>81</sup>.*

Σχετικά με την υπόθεση ΔΕΕ C-186/01 Alexander Dory και Bimdesrepublik Deutschland, EU:C:2003:146, το Δικαστήριο έπρεπε να κρίνει εάν η υποχρέωση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας μόνο για τους άνδρες αποτελεί διάκριση και αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ανδρών και γυναικών ή δικαιολογείται για λόγους δημόσιας ασφάλειας. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τη θέσπιση των απαραίτητων μέτρων προάσπισης της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας τους καθώς και για τη λήψη των αποφάσεων σχετικά με την οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων τους. Συνεπώς, εφόσον η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποφάσισε πως η επιβολή της υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας μόνο για τους άνδρες είναι απαραίτητη για την διαφύλαξη της άμυνας της, η απόφαση αυτή θεωρείται επιτρεπτή και δεν απαγορεύεται από το δίκαιο της Ένωσης<sup>82</sup>.

## 4.2 Δημόσια τάξη

Η εξαίρεση της «δημόσιας τάξης» αναφέρεται στην πρόληψη αναταραχής της κοινωνικής τάξης. Η δημόσια τάξη διασφαλίζεται με την τήρηση βασικών κανόνων που τίθενται από το κράτος για την προάσπιση των συμφερόντων του. Τα κράτη-μέλη μπορούν να επικαλεστούν, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ως λόγο περιορισμού των κοινοτικών ελευθεριών τη δημόσια τάξη σε περίπτωση μόνο που υπάρχει σοβαρότατη απειλή σε βάρος σημαντικών συμφερόντων του κράτους<sup>83</sup>.

Στην υπόθεση των Γάλλων αγροτών, C-265/95 - EU:C:1997:595, το ΔΕΕ αφού υπενθύμισε ότι τα κράτη μέλη παραμένουν τα μόνα αρμόδια για την διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και έχουν τη διακριτική ευχέρεια λήψης των κατάλληλων μέσων προστασίας της

---

<sup>81</sup> <https://curia.europa.eu> - ΔΕΚ υπόθεση C- 398/98 EU:C:2001:565

<sup>82</sup> <https://curia.europa.eu> - ΔΕΚ υπόθεση C-186/01 EU:C:2003:146

<sup>83</sup> COM(2009)313 final- Επιτροπή, Ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο

δέχτηκε, ότι «ο φόβος για εσωτερικές δυσχέρειες δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράλειψη ενός κράτους μέλους να εφαρμόσει ορθώς το κοινοτικό δίκαιο»<sup>84</sup>.

Αναμφίβολα το Δικαστήριο έχει την υποχρέωση να εξετάζει εάν και σε ποιο βαθμό, η έννοια της δημόσιας τάξης, στη συγκεκριμένη στιγμή αρμόζει με το δίκαιο της Ένωσης με την προϋπόθεση βέβαια, ότι ο περιορισμός που επιβάλλεται πλήττει τα ενωσιακά δικαιώματα. Τα κράτη μέλη οφείλουν να ακολουθούν την κοινή ευρωπαϊκή προοπτική καθώς δεν είναι σε θέση να ειδικεύσουν τις παραπάνω έννοιες μονομερώς.

Ενδεικτικά αναφέρουμε την υπόθεση ΔΕΕ C-430/2010 Gaydarov EU:C:2011:74 - ο Gaydarov, Βούλγαρος πολίτης καταδικάστηκε λόγω παράνομης μεταφοράς ναρκωτικών σε τρίτη χώρα και το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφασίσει, εάν το αδίκημα της διακίνησης ναρκωτικών ουσιών μπορεί να αφαιρέσει το δικαίωμα ελεύθερης μετακίνησης ενός ευρωπαίου πολίτη (και τα λοιπά δικαιώματα, όπως η επιλογή εργασίας και η άσκηση επαγγέλματος ή επαγγελματικής δραστηριότητας, καθώς και το δικαίωμα απόκτησης περιουσιακών στοιχείων εντός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης) (σκέψεις 27-29). Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εδώ υπογράμμισε αρχικά ότι στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εκτός του δικαιώματος των πολιτών να εισέρχονται σε κράτος μέλος διαφορετικό της καταγωγής τους, συμπεριλαμβάνεται και το δικαίωμα να εξέρχονται των συνόρων του κράτους αυτού (σκέψη 25). Ακόμη επεσήμανε ότι η έννοια της δημόσιας τάξης προαπαιτεί την ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και σοβαρής απειλής κατά κύριου συμφέροντος της κοινωνίας και κατέληξε ότι, για να τεθεί περιορισμός στην ελεύθερη μετακίνηση ενός προσώπου που έχει καταδικαστεί, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συμπεριφορά του και όχι η ποινική καταδίκη του για εμπόριο ναρκωτικών (σκέψη 42).

### 4.3 Δημόσια υγεία

Σχετικά με το θέμα της δημόσιας υγείας, το άρθρο 29, παράγραφος 1, της Οδηγίας 2004/38/EK ορίζει ότι οι μόνες ασθένειες, που δικαιολογούν περιοριστικά μέτρα, είναι οι ασθένειες που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας, όπως ορίζονται στις οικείες πράξεις της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, οι οποίες προκαλούν σοβαρό κίνδυνο στην υγεία του συνόλου της κοινωνίας. Αναφέρεται επίσης, ότι δεν επιτρέπεται απέλαση ευρωπαίου πολίτη από την επικράτεια κράτους μέλους, όταν οι ασθένειες επέρχονται τρεις μήνες μετά την ημερομηνία άφιξής του στο κράτος υποδοχής. Σε κάθε περίπτωση το κράτος μέλος υποδοχής έχει το

---

<sup>84</sup> Σαχπεκίδου Ε. Θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες και ανθρώπινη αξιοπρέπεια, Μηνιαία Νομική Επιθεώρηση Αρμενόπουλος, Ιανουάριος 2007, σελ. 11

δικαίωμα, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, να ζητήσει από τον μετακινούμενο ευρωπαϊό πολίτη να υποβληθεί σε δωρεάν ιατρικές εξετάσεις.

Στην απόφαση ΔΕΕ C-405/1998 *Konsumentombudsmannen κατά Gourmet*, - EU:C:2001:135, το Δικαστήριο έπρεπε να αποφασίσει αν η απαγόρευση διαφήμισης αλκοολούχων ποτών έρχεται σε αντίθεση με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και οπότε είναι απαγορευμένη για λόγους προστασίας της υγείας των πολιτών. Το Δικαστήριο υπογράμμισε αρχικά πως ένα μέτρο, όπως η επίμαχη απαγόρευση, παρόλο που δεν θέτει εξαιρέσεις, επηρεάζει σημαντικά τη διασυνοριακή προσφορά χώρων διαφήμισης, με συνακόλουθο τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως ορίζεται στο άρθρο 59 της Συνθήκης. Όμως, όταν ο περιορισμός αυτός επιβάλλεται για την προστασία της δημόσιας υγείας, τότε μόνο μπορεί να είναι αποδεκτός (σκέψη 42)<sup>85</sup>.

#### 4.4 Εξαιρέση: η απασχόληση στην δημόσια διοίκηση

Από τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των ευρωπαϊών πολιτών η Συνθήκη εισάγει μια εξαιρέση σχετικά με την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 36 § 4 της ΣυνθΕΚ οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται όταν πρόκειται για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση. Το άρθρο 45 § 4 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι αρχές ενός κράτους μέλους έχουν τη δυνατότητα να εμποδίσουν την πρόσβαση σε ορισμένες θέσεις της δημόσιας διοίκησης σε αλλοδαπούς εργαζόμενους<sup>86</sup>. Σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας «απασχόληση στη δημόσια διοίκηση», η οποία χρησιμοποιείται στην διάταξη του άρθρου 39, παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ, τέθηκαν αρχικά δύο ζητήματα: εάν θα έπρεπε να ερμηνεύεται από το πρίσμα της κοινοτικής έννομης τάξης ή της εθνικής τάξης του εκάστοτε κράτους μέλους και επίσης, αν θα είναι διασταλτική η ερμηνεία της εν λόγω έννοιας ή όχι. Καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία του ανωτέρω σχετικού άρθρου διαδραμάτισε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω όχι λίγων αποφάσεων, με τις οποίες υιοθετήθηκαν κριτήρια που πρέπει να πληρούνται, με στόχο να κρίνεται ότι εμπίπτουν στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, οπότε και εξαιρείται από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Στην απόφαση ΔΕΚ C-149/79 *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου* EU:C:1982:195, προσδιορίζεται η έννοια της δημόσιας διοίκησης βάσει της οποίας είναι: *«...εκείνη που έχει σχέση με ειδικές δραστηριότητες της δημοσίας διοικήσεως ως επιφορτισμένης*

<sup>85</sup> <http://curia.europa.eu>- ΔΕΕ υπόθεση C-405/1998 EU:C:2001:135

<sup>86</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content> - Άρθρα 39 & 45§4 ΣΛΕΕ

μέ την άσκηση τής δημοσίας εξουσίας και μέ την ευθύνη τής διαφυλάξεως τών γενικών συμφερόντων τού κράτους, πρός τά οποία πρέπει νά εξομοιωθούν τά συμφέροντα πού προσιδιάζουν στους δημοσίους οργανισμούς, όπως οι οργανισμοί τής τοπικής αυτοδιοικήσεως». Επίσης, στην ίδια απόφαση επισημαίνεται ότι η ιθαγένεια αποτελεί προϋπόθεση για την κατάληψη θέσεων, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην διάταξη του άρθρου 48, παράγραφος 4, ΣΕΟΚ<sup>87</sup>.

Με Ανακοίνωσή της<sup>88</sup> η Επιτροπή (1988) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, δήλωσε ότι στην έννοια της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, συγκαταλέγονται οι θέσεις στις ένοπλες δυνάμεις, στην αστυνομία, το δικαστικό σώμα, στις φορολογικές αρχές, το δικαστικό σώμα και σε δημόσιες αρχές με νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες. Δεν υπάγονται στην έννοια της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση θέσεις εργασίας σε τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως είναι οι δημόσιες μεταφορές (χερσαίες, θαλάσσιες, αέριες), ηλεκτρισμός και αέριο, ταχυδρομεία και τηλεπικοινωνίες, υγεία, εκπαίδευση, ραδιοτηλέοραση, όπερα και δημοτική ορχήστρα ανεξάρτητα από το γεγονός ότι ο φορέας παροχής εργασίας έχει δημόσιο χαρακτήρα.

#### **4.5 Νομολογιακά παραδείγματα αποσαφήνισης της ερμηνείας του άρθρου 39, παράγραφος 4 ΣυνθΕΚ**

- Η απόφαση C-152/73 Sotgiu, EU:C:1974:13, (ειδικευμένου ταχυδρομικού εργαζόμενου, κατοίκου Στουτγκάρδης) κατά Deutsche Bundespost (Διοίκηση των γερμανικών ομοσπονδιακών ταχυδρομείων)<sup>89</sup>. Πρόκειται για περίπτωση Ιταλού υπηκόου, εργαζόμενου στα Γερμανικά Ομοσπονδιακά Ταχυδρομεία, αναφορικά με την υποχρέωση για καταβολή αποζημίωσης, κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις στις περιπτώσεις που ο εργαζόμενος διορίζεται σε τόπο άλλον από αυτό της κατοικίας του.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η εξαίρεση της παραγράφου 4, του άρθρου 48 ΣυνθΕΚ τέθηκε για την προάσπιση συγκεκριμένων συμφερόντων των κρατών μελών, με τη δυνατότητα περιορισμού της πρόσβασης ξένων υπηκόων σε ορισμένες δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο η ρύθμιση αυτή δεν δικαιολογεί τη λήψη διακριτικών μέτρων, όσον αφορά στην αμοιβή, καθώς και στους άλλους όρους εργασίας για εργαζόμενο που ήδη είχε γίνει δεκτός σε δημόσια θέση.

<sup>87</sup> <http://curia.europa.eu> – ΔΕΚ υπόθεση C-149/79, EU:C:1982:195 (σελ. 1846)

<sup>88</sup> ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση στις θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών (88/C-72/02) ΕΕ C72 της 18.3.1988 –Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Τρίτη Έκδοση, 2007, σελ. 402

<sup>89</sup> <http://curia.europa.eu>- ΔΕΚ υπόθεση C-152/73 EU:C:1974:13

- Στην υπόθεση C-290/94 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, EU:C:1996:265, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε με τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων<sup>90</sup>. Παραβίασε τις υποχρεώσεις της σχετικά με το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, με την επιβολή της προϋπόθεσης της ιθαγένειας έναντι των αλλοδαπών εργαζομένων για την πρόσβαση στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις δημόσιες, ημιδημόσιες ή δημοτικές επιχειρήσεις ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού, υπηρεσίες δημόσιας υγείας και δημόσιας εκπαίδευσης. Συμπεριλαμβάνει επίσης και τις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις υπηρεσίες, εταιρίες ή οργανισμούς θαλάσσιων και αεροπορικών μεταφορών, στον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και στους δημόσιους ή δημοτικούς οργανισμούς, αστικών και υπεραστικών μεταφορών, τις θέσεις επιστημονικού και μη επιστημονικού προσωπικού των δημοσίων ερευνητικών κέντρων για μη στρατιωτικούς σκοπούς, τις θέσεις εργασίας που υπάγονται στους δημόσιους ή ημιδημόσιους οργανισμούς ή επιχειρήσεις που διαχειρίζονται τις υπηρεσίες ταχυδρομείων (ΕΛΤΑ), τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ) και ραδιοτηλεοράσεως (ΕΤ), καθώς και τις θέσεις μουσικών στην Εθνική Λυρική Σκηνή και στις ορχήστρες των δήμων και κοινοτήτων. Η Ελλάδα στο πλαίσιο πλήρους εφαρμογής των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ίσης μεταχείρισης στην πρόσβαση θέσεων εργασίας, αναγκάστηκε να προωθήσει την ελεύθερη πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στους παραπάνω τομείς, ορίζοντας την ιθαγένεια ως προϋπόθεση μόνο για την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας που σχετίζονται με την άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.

- Η απόφαση C-187/96 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας<sup>91</sup> EU:C:1998:101

Στην συγκεκριμένη υπόθεση Έλληνας υπήκοος, ιδιώτης, ο οποίος εργάζεται ως μουσικός στην ορχήστρα Θεσσαλονίκης, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, βάσει σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, κατήγγειλε τις ελληνικές αρχές ότι αρνήθηκαν να του αναγνωρίσουν μισθολογικά και να του χορηγήσουν χρονοεπίδομα για την προϋπηρεσία του στην Δημοτική Ορχήστρα της Νίκαιας της Γαλλίας, όπου είχε εργαστεί για πέντε χρόνια. Η Ελληνική Δημοκρατία ισχυρίστηκε ότι δεν μπορεί να αναγνωρίσει χρόνο προϋπηρεσίας και να χορηγήσει επιδόματα για χρόνο προϋπηρεσίας που πραγματοποιήθηκε σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους.

---

<sup>90</sup> <https://eur-lex.europa.eu> – ΔΕΚ υπόθεση C-290/94 EU:C:1996:265

<sup>91</sup> <https://eur-lex.europa.eu> – ΔΕΚ υπόθεση C-187/96 EU:C:1998:101



Υποστήριξε, «ότι δεν είναι πάντα εύκολο να διαπιστωθεί εάν η δραστηριότητα που ασκείται σε άλλο κράτος μέλος ασκήθηκε σε δημόσια υπηρεσία ή όχι, διότι τα όρια μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Επιπλέον, η σύγκριση των καθηκόντων που εκτελούσε ένας εργαζόμενος στις δημόσιες υπηρεσίες δύο κρατών μελών μπορεί στην πράξη να δημιουργήσει δυσκολίες». Όπως υπογραμμίζεται στο σκεπτικό της υπόθεσης δεν είναι δυνατόν να γίνει επίκληση της ρήτρας εξαίρεσης που συμπεριλαμβάνει η παράγραφος 4 του άρθρου 48, διότι είναι «αδύνατο να ληφθούν υπόψη περίοδοι απασχόλησης στη δημόσια υπηρεσία κράτους μέλους άλλου από την Ελληνική Δημοκρατία. για τους σκοπούς της βαθμολόγησης της μισθολογικής κλίμακας εργαζομένου και της χορήγησης προσαύξησης προϋπηρεσίας, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη περίοδοι απασχόλησης που έχουν ήδη συμπληρωθεί στην ελληνική δημόσια υπηρεσία».

- Η απόφαση C-405/01 Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española κατά Administración del Estado, Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)<sup>92</sup> EU:C:2003:515

Στην συγκεκριμένη υπόθεση στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως που άσκησε η Ένωση Αξιωματικών του Ισπανικού Εμπορικού Ναυτικού κατά βασιλικού διατάγματος για τη ρύθμιση του κατώτατου υποχρεωτικού επιπέδου εκπαίδευσης στα θαλάσσια επαγγέλματα, το εθνικό δικαστήριο ανέστειλε την υπόθεση έως ότου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα. Το Δικαστήριο, μεταξύ άλλων, κλήθηκε να απαντήσει εάν οι θέσεις του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου των ισπανικών εμπορικών πλοίων εμπίπτουν στην εξαίρεση της παραγράφου 4, του άρθρου 39 ΣΛΕΕ, μπορούν να καταλαμβάνονται αποκλειστικά από ημεδαπούς και αν άσκηση καθηκόντων δημόσιας εξουσίας πλοιάρχου ή υποπλοιάρχου είναι περιορισμένη και ευκαιριακή για κάποια είδη εμπορικής ναυσιπλοΐας.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και η Ισπανική, η Δανική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση, κατέθεσαν τις απόψεις τους στην εν λόγω υπόθεση και έκαναν δεκτό το γεγονός, ότι οι θέσεις πλοιάρχου και υποπλοιάρχου εμπορικών πλοίων υπό σημαία ενός κράτους μέλους μπορούν να καταλαμβάνονται μόνον από πολίτες του κράτους αυτού (αρθ.39 §4 ΣυνθΕΚ). Ο λόγος είναι ότι οι θέσεις αυτές συνεπάγονται αρμοδιότητες σχετικές με την τήρηση της τάξης και την άσκηση αστυνομικών καθηκόντων, όπως επιπλέον και με την έκδοση εγγράφων δημοσίων πιστοποιήσεων και Ληξιαρχικών πράξεων. Το Δικαστήριο τελικά, ερμηνεύοντας την πάγια νομολογία, έκρινε ότι οι θέσεις του

---

<sup>92</sup> <http://curia.europa.eu>- ΔΕΕ υπόθεση C-405/01 EU:C:2003:515

πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου εμπορικών πλοίων υπό την σημαία ενός κράτους μέλους, μπορούν να καταλαμβάνονται αποκλειστικά και μόνο από ημεδαπούς παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι οι προνομίες δημοσίας εξουσίας που χορηγούνται στους πλοιάρχους και υποπλοιάρχους των πλοίων αυτών όντως ασκούνται ουσιαστικά σε τακτική βάση και δεν αντιπροσωπεύουν ένα πολύ μικρό μερίδιο των δραστηριοτήτων τους. Επίσης, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι η ανωτέρω εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο τέτοιο ούτω ώστε η έκταση της εφαρμογής της να περιορίζεται σε ό,τι είναι απόλυτα αναγκαίο για την προάσπιση των συμφερόντων που επιτρέπει στα κράτη μέλη να προστατεύουν (σκέψη 41).

- Η απόφαση C-270/13 Ηρακλής Χαραλαμπίδης κατά Calogero Casilli EU:C:2014:2185, η οποία αφορά προσφυγή κατά του διορισμού του πρώτου στη θέση του προέδρου της Autorità Portuale di Brindisi (λιμενικής αρχής του Brindisi), εξαιτίας του ότι το ιταλικό δίκαιο επέβαλε την ιταλική ιθαγένεια ως προϋπόθεση για τη θέση αυτή<sup>93</sup>. Το Δικαστήριο πρωτίστως έκρινε ότι η θέση του Προέδρου της λιμενικής αρχής εντάσσεται στην έννοια του «εργαζόμενου», σύμφωνα με το άρθρου 45, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Επίσης, έκρινε πως θα ήταν δυνατό να θεωρηθεί ότι υπάρχει πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης κατά την παράγραφο 4, του άρθρου 45, ΣΛΕΕ από την ελευθερία διακίνησης των εργαζομένων, λόγω της ιδιότητάς του, καθώς ως Πρόεδρος λιμενικής αρχής μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις αναγκαστικού χαρακτήρα σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Τελικά, το Δικαστήριο αποφάσισε, «*ότι οι συγκεκριμένες εξουσίες του προέδρου λιμενικής αρχής συνιστούν αμελητέο τμήμα της δραστηριότητάς του, η οποία έχει γενικώς τεχνικό και διαχειριστικό χαρακτήρα που δεν μεταβάλλεται από την άσκηση των εξουσιών αυτών. Εξάλλου, πάντοτε κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η φύση των εν λόγω εξουσιών είναι τέτοια ώστε να ασκούνται εντελώς ευκαιριακά ή σε εξαιρετικές περιστάσεις*» (σκέψη 60). Συνεπώς, σύμφωνα πάντα με την κρίση του Δικαστηρίου, δεν θα μπορούσε να ισχύσει ένας γενικός αποκλεισμός των πολιτών από άλλα κράτη μέλη από την ιδιότητα του Προέδρου μιας λιμενικής αρχής, διότι θα αποτελούσε διάκριση λόγω ιθαγένειας που απαγορεύεται από τις διατάξεις του άρθρου 45, από παράγραφο 1 έως και 3, ΣΛΕΕ<sup>94</sup>.

#### 4.6 Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος

Μέσα από την πάγια νομολογία του το Δικαστήριο της Ένωσης έχει αναπτυχθεί μία άλλη κατηγορία περιορισμών, η οποία έχει πλέον καθορίσει ως εξαιρέσεις τους λόγους «*επιτακτικών αναγκών*» και «*γενικού συμφέροντος*» στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

<sup>93</sup> <http://curia.europa.eu>- ΔΕΕ υπόθεση C-270/13, EU:C:2014:2185

<sup>94</sup> Χ. Ταγαράς – Μ. Μενγκ - Παπαντώνη, Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά», Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων και πληρωμών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2<sup>η</sup> έκδοση, σελ. 201

εξαιρουμένων αυτών των περιορισμών που ανακύπτουν ρητά από τη ΣΛΕΕ<sup>95</sup>. Αξίζει να αναφερθεί ότι το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο δεν προβλέπει άμεσα λόγους επιτακτικών αναγκών για το γενικό συμφέρον. Για τον καθορισμό των περιορισμών ενεργό ρόλο έχει το παράγωγο δίκαιο, καθώς μέσω της έκδοσης των Κανονισμών και Οδηγιών, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την αντιμετώπιση της ελεύθερης κυκλοφορίας, θέτονται όρια και συνιστούν ρυθμιστικό παράγοντα για τη λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης. Τα περιοριστικά εθνικά μέτρα πρέπει να εισάγονται στο εθνικό δίκαιο με κανονιστικές ρυθμίσεις και να εφαρμόζονται αδιακρίτως, ήτοι να έχουν ισχύ και για τους υπηκόους του κράτους μέλους που τα θεσπίζει αλλά επίσης και για τους πολίτες άλλων χωρών μελών της Ένωσης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### 5. Το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής και οι γενικές αρχές του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης

Σχετικά με τον Κανονισμό 883 και, συγκεκριμένα, αναφορικά με το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του, όπως αυτό διατυπώνεται στο άρθρο 3, καλύπτεται ένα μεγάλο φάσμα παροχών κοινωνικής ασφάλισης, και ειδικότερα παροχές: α) ασθενείας, β) μητρότητας, γ) αναπηρίας, δ) γήρατος, ε) επιζώντων στ) εργατικών ατυχημάτων, ζ) επιδόματα θανάτου, η) ανεργίας, θ) προσυνταξιοδότησης, καθώς και ι) οικογενειακών βαρών.

Στο άρθρο 3 του ως άνω Κανονισμού περιλαμβάνεται ένα πλήθος κλάδων κοινωνικής ασφάλισης. Η λίστα των εν λόγω κλάδων είναι εκτενής, δεδομένου ότι οποιοσδήποτε κλάδος κοινωνικής ασφάλισης δεν αναφέρεται στο άρθρο 3, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)<sup>96</sup>, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως τέτοιος, παρόλο που παρέχει στον δικαιούχο νόμιμο δικαίωμα στην παροχή και, συνεπώς, συμμορφώνεται με τη γενική έννοια της κοινωνικής ασφάλισης που έχει επεξεργαστεί το ΔΕΕ<sup>97</sup>

Σύμφωνα με το ΔΕΕ, και παρά το γεγονός ότι στον Κανονισμό 883 δεν υπάρχει αποτυπωμένος ένας ορισμός της έννοιας της "κοινωνικής ασφάλισης", μια παροχή δύναται να θεωρηθεί ως

---

<sup>95</sup> Σαχπεκίδου, Ε., Θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες και ανθρώπινη αξιοπρέπεια, Αρμενόπουλος 2007σελ. 3

<sup>96</sup> Βλέπε, για παράδειγμα, ΔΕΕ, υπόθεση C-25/95, *Otte*, EU:C:1996:295, και ΔΕΕ, υπόθεση C-160/96, *Molenaar*, EU:C:198:84.

<sup>97</sup> Η έννοια της "κοινωνικής ασφάλισης" δεν ορίζεται από τον Κανονισμό και έχει αναπτυχθεί από το ΔΕΕ με πολύ ευρύ και περιεκτικό τρόπο από τη δεκαετία του 1970. Βλέπε, για παράδειγμα, ΔΕΕ, υπόθεση 1/72, *Frilli*, EU:C:1972:56, και πιο πρόσφατα ΔΕΕ, υπόθεση 249/83, *Hoeckx*, EU:C:1985:139. Βλ: ΔΕΕ, υπόθεση C-66/92, *Acciardi*, EU:C:1993:341, ΔΕΕ, υπόθεση C-286/03, *Hosse*, EU:C:2006:139, και ΔΕΕ, υπόθεση C-396/05, *Habelt*, EU:C:2007:810

έκφραση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με την προϋπόθεση ότι χορηγείται χωρίς να αξιολογείται σε ατομική βάση και κατά την διακριτική ευχέρεια των προσωπικών αναγκών του αιτούντος, βάσει μιας νομικά καθορισμένης θέσης (και βέβαια εάν βασίζεται σε έναν από τους κοινωνικούς κινδύνους που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 3).

Το αν οι παροχές αυτές χρηματοδοτούνται από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ή από γενική φορολογία είναι άσχετο με το αν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 883<sup>98</sup>. Αυτό αποσαφηνίζεται ρητά από το άρθρο 3 παράγραφος 2, σύμφωνα με το οποίο, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά στο παράρτημα XI, ο Κανονισμός 883 εφαρμόζεται τόσο στα γενικά όσο και στα ειδικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, είτε αυτά είναι ανταποδοτικά είτε όχι (καθώς και στα συστήματα που αφορούν την υποχρέωση εργοδότη και πλοιοκτήτη). Αντιθέτως, όπως παρατηρεί η νομολογία του ΔΕΕ, οι σκοποί και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται η παροχή είναι καθοριστικής σημασίας για τον προσδιορισμό της πραγματικής κατάταξής της, ενώ τα χαρακτηριστικά που είναι καθαρά τυπικά δεν πρέπει να θεωρούνται συναφή για τον σκοπό αυτό, δεδομένου ότι η έννοια της κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να έχει ευρεία έννοια σε επίπεδο ΕΕ.

Γενικά, και με την πρόθεση να αποφεύγονται ενδεχόμενες συγκρούσεις ανάμεσα στις σχετικές εθνικές διατάξεις για την κοινωνική ασφάλιση, καθώς και να αποφεύγονται πιθανές διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, ο Κανονισμός 883 βασίζεται σε έξι αρχές<sup>99</sup>, και συγκεκριμένα:

- ίση μεταχείριση (άρθρο 4): με την εφαρμογή της συγκεκριμένης αρχής άπαντες στους οποίους εφαρμόζεται ο Κανονισμός 883 προστατεύονται από διακρίσεις λόγω της ιθαγένειάς τους και είναι φορείς των ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους πολίτες του αρμόδιου κράτους μέλους,
- μία μόνο εφαρμοστέα νομοθεσία (άρθρο 11): οι πολίτες καλύπτονται, κατά γενικό κανόνα, από τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους ανά σύστημα. Με τον Κανονισμό 883 ορίζονται σαφείς –παρά τα όποια πιθανά ζητήματα- κανόνες για τον προσδιορισμό της νομοθεσίας που εφαρμόζεται, με στόχο την αποφυγή της κάλυψης των σχετικών θεμάτων των πολιτών από δύο νομοθεσίες ταυτοχρόνως (αυτό που καλείται και θετική σύγκρουση νόμων) ή την απουσία οποιασδήποτε κάλυψης από κάποια σχετική εθνική διάταξη ( ήτοι την αρνητική σύγκρουση νόμων),
- ισότητα παροχών, εισοδημάτων κ.ο.κ. (άρθρο 5): οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης και άλλων εισοδημάτων και κάθε σχετική διαδικασία που λαμβάνει μέρος σε ένα κράτος μέλος

---

<sup>98</sup> Χ. Ταγαράς, Μ. Μενγκ-Παπαντώνη, Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά, 2<sup>η</sup> έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 186-188

<sup>99</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/> - ΕΚ αρ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 29.04.2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

έχουν έννομα αποτελέσματα και πρέπει, λοιπόν, να λαμβάνονται υπόψη από τα άλλα κράτη μέλη ως εάν συνέβαιναν στο έδαφός τους,

- συνυπολογισμός (άρθρο 6): εφόσον κρίνεται αναγκαίο, οι περίοδοι διαμονής, εργασίας και ασφάλισης, που έλαβαν χώρα σε άλλα κράτη μπορούν να συνυπολογιστούν για τη διεκδίκηση παροχών,
- εξαγωγή των παροχών (άρθρο 7): σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι πολίτες δύνανται να λάβουν μια χρηματική παροχή που δικαιούνται, ασχέτως του τόπου διαμονής τους,
- χρηστή διοίκηση (άρθρο 76): Τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να διατηρούν σχέσεις συνεργασίας και αλληλοβοήθειας με σκοπό την εξυπηρέτηση και την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών.

Με μια πιο προσεκτική εξέταση, θα μπορούσε κανείς να υποθέσει ότι η γενική και ενοποιητική αρχή του δικαίου της ΕΕ για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης είναι η μετα-αρχή της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης. Σύμφωνα με τη σκόπιμη και τελεολογική ερμηνεία που δίδεται στο άρθρο 4 του Κανονισμού 883 εξεταζόμενο κυρίως και από την οπτική της ΣΛΕΕ και, ειδικότερα, του άρθρου 45 της προαναφερθείσας συνθήκης, η αρχή της ίσης μεταχείρισης υπερβαίνει την απαγόρευση των (άμεσων και έμμεσων) διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς επεκτείνει το κανονιστικό της πεδίο ώστε να περιλαμβάνει επίσης τα χωρίς διακρίσεις εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τη διασυνοριακή πρόσβαση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών. Παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση *Terhoeve*<sup>100</sup>, στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι, μέσω της εφαρμογής του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης, πρέπει να απαγορεύονται όχι μόνο οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά ακόμη και τα απλά μειονεκτήματα που πλήττουν τα πρόσωπα που έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους στην ελεύθερη κυκλοφορία.

Οι κλασικές τεχνικές συντονισμού που βασίζονται στην εξομοίωση γεγονότων και γεγονότων (άρθρο 5 του Κανονισμού 883), στη συγκέντρωση περιόδων (άρθρο 6) και στην εξαγωγή παροχών (άρθρο 7) θα μπορούσαν να διαμορφωθούν ως ένα βαθμό ως ειδικές εκφράσεις της θεμελιώδους αρχής της ίσης μεταχείρισης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 του Κανονισμού 883. Και πράγματι, ενώ οι κανόνες για τον συνυπολογισμό και την εξαγωγή των παροχών βρίσκουν τη διατύπωση και τη νομική τους βάση απευθείας στο άρθρο 48 ΣΛΕΕ, η διάταξη για την ίση μεταχείριση των παροχών, του εισοδήματος, των πραγματικών περιστατικών και των γεγονότων (που προστέθηκε πρόσφατα στο άρθρο 5 του κανονισμού 883) κωδικοποιεί τη

---

<sup>100</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-18/95, *Terhoeve*, EU:C:1999:22

μακροχρόνια νομολογία του ΔΕΕ που βασίζεται άμεσα στη θεμελιώδη αρχή της μη διάκρισης/ισότητας<sup>101</sup>.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, λόγω της συνολικής συνταγματικής της σημασίας, έχει συνολική και περιεκτική κάλυψη: εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα στα οποία αναφέρεται ο Κανονισμός 883, χωρίς καμία διάκριση, και αναφέρεται σε κάθε κλάδο κοινωνικής ασφάλισης που απαριθμείται στο άρθρο 3. Μολονότι το άρθρο 4 προτείνει τη δυνατότητα παρεκκλίσεων και εξαιρέσεων από την αρχή, ο Κανονισμός 883 δεν προβλέπει καμία τέτοια εξαίρεση. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν επιτρέπεται να εκδίδουν κανονισμούς που εμποδίζουν την επίτευξη των στόχων που θέτουν οι Συνθήκες, ιδίως τα άρθρα 45 και 48 της ΣΛΕΕ. Η περίφημη απόφαση *Pinna I* του ΔΕΕ<sup>102</sup> αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του άνευ όρων χαρακτήρα της θεμελιώδους αρχής της ίσης μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας στο πεδίο του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης. Στο παράδειγμα αυτό, το οποίο αφορούσε ένα γαλλικό οικογενειακό επίδομα, το ΔΕΕ δήλωσε με τόλμη ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ δεν επιτρέπεται να θεσπίζουν κανόνες, όπως αυτός που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1983, οι οποίοι επιτρέπουν την άνιση μεταχείριση μεταξύ των πολιτών της Ένωσης, καθώς οι κανόνες αυτοί είναι άκυροι ως αντίθετοι προς τις συνθήκες (*εν προκειμένω*, άρθρο 45 ΣΛΕΕ).

Η πραγματική ταξινόμηση των παροχών και η εφαρμογή αυτών των αρχών είναι συχνά αμφιλεγόμενες και φαίνεται δύσκολο να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα αυτά μια και καλή. Ο ίδιος ο Κανονισμός δεν παρέχει ορισμούς για όλες τις εξεταζόμενες παροχές. Αντίθετα, στα παραρτήματά του παρατίθενται τα εθνικά συστήματα παροχών σε μια προσπάθεια να καταστούν οι κανόνες πιο διαφανείς και σαφείς.

Προσπαθώντας να διευκολύνει την ομοιογενή εφαρμογή των κανόνων σε όλα τα κράτη μέλη, ο Κανονισμός 883 ορίζει ότι μια «διοικητική επιτροπή», στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα κράτη μέλη, είναι υπεύθυνη για την επίλυση τυχόν αμφιβολιών ερμηνείας και την υποστήριξη της συνεργασίας. Ωστόσο, υπό το πρίσμα των διαφορών μεταξύ των εθνικών συστημάτων, της πολυπλοκότητας των συγκεκριμένων συστημάτων και της συνεχούς εξέλιξής τους, ο απλός ορισμός των παροχών και η ορθή συνάθροιση των περιόδων παραμένουν δύσκολα καθήκοντα.

Οι ίδιες οι αποφάσεις της Διοικητικής Επιτροπής δεν μπορούν να είναι δεσμευτικές για τα εθνικά θεσμικά όργανα, ωστόσο το ΔΕΕ τις χρησιμοποιεί για την ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ.

---

<sup>101</sup> Βλέπε *ex plurimis*: ΔΕΕ, υπόθεση C-20/85, *Roviello*, EU:C:1995:394- ΔΕΕ, υπόθεση C-228/88, *Bronzino*, EU:C:1990:85- και ΔΕΕ, υπόθεση C-507/06, *Klöppel*, EU:C:2008:110.

<sup>102</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-41/84, *Pinna I*, EU:C:1986:1.

Το γεγονός αυτό δημιουργεί προβλήματα συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών μελών, παράγοντας που είναι κρίσιμος για τον προσδιορισμό του δικαιώματος σε παροχή ή για τον επιμερισμό του σχετικού οικονομικού βάρους μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, όταν αυτό προβλέπεται από τον Κανονισμό 883.

### **5.1 Το εδαφικό και προσωπικό πεδίο εφαρμογής του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλειας**

Ο Κανονισμός 883 εφαρμόζεται στα κράτη μέλη της ΕΕ, το Λιχτενστάιν, την Ισλανδία, την Ελβετία και τη Νορβηγία<sup>103</sup>. Τους κανόνες που προβλέπονται στον Κανονισμό μπορούν να επικαλεστούν οι υπήκοοι των χωρών αυτών (εφόσον καλύπτονται ή καλύπτονταν από τη νομοθεσία ενός ή περισσότερων κρατών μελών), τα μέλη των οικογενειών τους ή οι επιζώντες τους και, αντιστρόφως, οι υπήκοοι της ΕΕ που καλύπτονταν στις χώρες αυτές.

Το σημερινό προσωπικό πεδίο εφαρμογής προκύπτει από τη σταδιακή επέκταση της αρχικής κάλυψης του Κανονισμού 3/1958 (μισθωτοί και εξομοιούμενοι εργαζόμενοι), η οποία εφαρμόστηκε από τη νομολογία του ΔΕΕ και από μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του νόμου. Με σκοπό τη ριζική απλούστευση των πολύ περίπλοκων διατάξεων για το πεδίο εφαρμογής *ratione personae* του νόμου περί συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης στον πρώην Κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71, το άρθρο 2 του Κανονισμού 883<sup>104</sup> αναφέρεται γενικά και συνολικά σε όλους τους υπηκόους των κρατών μελών (ανεξάρτητα από το αν είναι οικονομικά ενεργοί στην αγορά εργασίας ως μισθωτοί ή αυτοαπασχολούμενοι), τους ανιθαγενείς και τους πρόσφυγες που διαμένουν σε κράτος μέλος και υπόκεινται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσότερων κρατών μελών, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους και στους επιζώντες τους. Αυτό σημαίνει ότι ο Κανονισμός 883 εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το αν ένα πρόσωπο έχει ασφαλιστεί ως μισθωτός ή αυτοαπασχολούμενος ή υπό άλλες προϋποθέσεις, π.χ. κατοικία ή ιθαγένεια.

Αντίθετα, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1231/2010 (άρθρο 1)<sup>105</sup>, οι πολίτες τρίτων κρατών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων συντονισμού μόνο εάν είναι νόμιμοι κάτοικοι και έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία περισσότερων του ενός κρατών μελών.

Ωστόσο, υπάρχουν εξαιρέσεις, καθώς η επέκταση στους πολίτες τρίτων κρατών δεν ισχύει για το Λιχτενστάιν, την Ισλανδία, τη Νορβηγία και την Ελβετία, ούτε για τη Δανία.

---

<sup>103</sup> <https://ec.europa.eu/social>

<sup>104</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/> - ΕΚ αρ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 29.04.2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης

<sup>105</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/) - Κανονισμός (ΕΕ) 1231/2010 του ΕΚ & Συμβουλίου 24.11.2010

Το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) βρίσκεται σε μια ιδιότυπη κατάσταση, καθώς δεν δεσμεύεται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1231/2010, αλλά έχει αποδεχθεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 859/2003, επεκτείνοντας και στους πολίτες τρίτων κρατών τον προηγούμενο Κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71 και τον εκτελεστικό (ΕΕ) 1231/2010. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο συνεχίζει να εφαρμόζει στους κανόνες συντονισμού των πολιτών τρίτων κρατών που προηγήθηκαν της εφαρμογής του Κανονισμού 883, οι οποίοι συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, στενότερο προσωπικό πεδίο εφαρμογής (που περιορίζεται στους μισθωτούς, τους αυτοαπασχολούμενους και τα μέλη της οικογένειάς τους) και πολύπλοκους κανόνες σχετικά με την αρχή της συνάθροισης.

### 5.1.2 Η ισχύουσα νομοθεσία

Γενικά, η νομοθεσία του κράτους απασχόλησης (*lex loci laboris*) εφαρμόζεται στους οικονομικά ενεργούς πολίτες (άρθρο 11 παράγραφος 2 στοιχείο α) του Κανονισμού 883).

Όπως συνάγεται από αυτό, οι εν λόγω πολίτες μπορούν να υποβάλουν αίτηση για παροχές σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και τη νομοθεσία του κράτους μέλους στο οποίο εργάζονται. Κατά την εφαρμογή του κριτηρίου της "εξομοίωσης", τα σχετικά γεγονότα που συνέβησαν σε άλλα κράτη μέλη λαμβάνονται υπόψη για την πρόσβαση στην παροχή, σαν να συνέβησαν στη χώρα όπου ζητείται η παροχή.

Οι εργαζόμενοι μπορεί επίσης να καλύπτονται από τη χώρα κατοικίας, εάν εργάζονται σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ή εάν πληρούν τις προϋποθέσεις των μεθοριακών εργαζομένων<sup>106</sup>. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι -δηλαδή τα πρόσωπα που ασκούν μισθωτή δραστηριότητα σε ένα κράτος μέλος για λογαριασμό εργοδότη που ασκεί κανονικά τις δραστηριότητές του εκεί και τα οποία αποσπώνται από τον εργοδότη αυτό σε άλλο κράτος μέλος για λογαριασμό του εργοδότη αυτού- εξακολουθούν να υπόκεινται στη νομοθεσία του πρώτου κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της εργασίας αυτής δεν υπερβαίνει τους 24 μήνες και ότι δεν αποσπώνται για να αντικαταστήσουν άλλο πρόσωπο (άρθρο 12 παράγραφος 1 του κανονισμού 883). Οι δημόσιοι υπάλληλοι, αντιθέτως, καλύπτονται από το κράτος μέλος στο οποίο υπάγεται η οικεία διοίκηση (άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο β).

Τα μετα-ενεργά άτομα, δηλαδή όσοι λαμβάνουν παροχές σε χρήμα που συνδέονται με την προηγούμενη εργασιακή τους δραστηριότητα, εξομοιώνονται γενικά με τους εργαζόμενους

---

<sup>106</sup> Πράγματι, οι μεθοριακοί εργαζόμενοι καλύπτονται από το κράτος απασχόλησης, εφόσον δεν χάνουν τη δουλειά τους, ενώ πρέπει να υποβάλουν αίτηση για επιδόματα ανεργίας στο κράτος κατοικίας, εάν χάσουν τη δουλειά τους. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο γ) του κανονισμού, ένας πλήρως άνεργος μεθοριακός εργαζόμενος, ο οποίος λαμβάνει παροχές ανεργίας σύμφωνα με το άρθρο 65 βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους κατοικίας, υπόκειται στη νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους.



για την κάλυψη των παροχών κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 11 παράγραφος 2). Ωστόσο, όταν πρόκειται για μακροχρόνιες παροχές, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων γήρατος ή επιζώντων, των παροχών αναπηρίας και των παροχών ασθένειας σε χρήμα που καλύπτουν για απεριόριστο χρονικό διάστημα ενδεχόμενη θεραπεία, το κόστος επιμερίζεται μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τις περιόδους ασφάλισης. Λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών επιπτώσεων στους δημόσιους πόρους που μπορεί να συνεπάγονται αυτές οι παροχές, ο κανόνας αυτός αποσκοπεί στην εξασφάλιση δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών μελών.

Για τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες, αντίθετα, εφαρμόζεται η νομοθεσία του κράτους κατοικίας (άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο ε) του Κανονισμού 883).

Η ορθή εφαρμογή των κανόνων αυτών απαιτεί υψηλό βαθμό συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών και δημιουργεί ορισμένα προβλήματα συντονισμού, ιδίως υπό το πρίσμα της ερμηνείας που δίνουν στους κανόνες αυτούς οι εθνικές αρχές και τα δικαστήρια. Πράγματι, τα ζητήματα που αφορούν τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης έχουν συχνά παραπεμφθεί στο ΔΕΕ, οι αποφάσεις του οποίου διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της έννοιας των διατάξεων του νόμου ή στην ενεργοποίηση των ίδιων των αλλαγών του νόμου.

## **5.2 Συντονισμός της κοινωνικής ασφάλισης και νέες προκλήσεις**

Πριν από την αναλυτική αξιολόγηση των υφιστάμενων Κανονισμών πρέπει να γίνουν ορισμένες γενικές παρατηρήσεις σχετικά με τις πιθανές προκλήσεις που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση στην Ευρώπη στο εγγύς μέλλον.

Για το σκοπό αυτό, επιλέχθηκαν δύο συγκεκριμένες πτυχές: η αλλαγή των συνόρων της ΕΕ και η πιθανή επέκταση της κοινωνικής προστασίας σε όσους εργάζονται σε μη τυποποιημένη εργασία ή αυτοαπασχολούνται σε όλα τα κράτη μέλη, η οποία υποστηρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η πρώτη πτυχή έχει να κάνει με περιπτώσεις όπως για παράδειγμα το Brexit, την πρώτη περίπτωση αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΕΕ, η οποία πρέπει να ολοκληρωθεί με συγκεκριμένη σύμφωνα με το άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι μελλοντικές μεταναστευτικές ροές, από τώρα, περίπου 4,5 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ επηρεάζονται δυνητικά από το Brexit. Σύμφωνα με την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία του Ηνωμένου Βασιλείου το 2016, οι πολίτες της ΕΕ που διαμένουν σήμερα στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι περίπου 3.572.000, κυρίως Πολωνοί (1.002.000 εκατομμύρια), Ιρλανδοί (335.000), Ρουμάνοι (328.000) και Ιταλοί (233.000)<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup><https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/data/sets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality>

Από την άλλη πλευρά, οι πολίτες του Ηνωμένου Βασιλείου που ζουν στην ΕΕ είναι περίπου 900.000. Μια επισκόπηση των διαθέσιμων σήμερα στατιστικών στοιχείων από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία του Ηνωμένου Βασιλείου δείχνει ότι η Ισπανία, η Ιρλανδία, η Γαλλία και η Γερμανία είναι οι κύριοι προορισμοί.

Όπως ισχύει σήμερα για την Ελβετία, μια μεικτή επιτροπή μπορεί επίσης να συμφωνήσει σχετικά με τις σχετικές αλλαγές στα παραρτήματα, συμπεριλαμβανομένων πτυχών όπως οι παρεκκλίσεις από τους κανόνες συντονισμού, ο κατάλογος των ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών σε χρήμα και άλλες συμφωνίες για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες εξακολουθούν να ισχύουν σύμφωνα με το άρθρο 8 του Κανονισμού 883.

Η νομολογία και οι διοικητικές πρακτικές μπορούν επίσης να ακολουθήσουν διπλή πορεία. Στην πραγματικότητα, η προηγούμενη και η μελλοντική νομολογία του ΔΕΕ δεν θα εφαρμόζεται πλέον στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν αυτό συμφωνηθεί ρητά από το Ηνωμένο Βασίλειο και την ΕΕ.

Σε αντίθεση με το όργανο διαιτησίας και, ιδίως, με τις διαφορετικές επιλογές δικαιοδοσίας, η δημιουργία ενός μηχανισμού επίλυσης διαφορών θα επέτρεπε την αποφυγή της επικάλυψης διαφορετικών ερμηνειών των κανόνων συντονισμού. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα έδινε στην πραγματικότητα το δικαίωμα στο Ηνωμένο Βασίλειο και την ΕΕ να παραπέμπουν σε διμερές όργανο τις διαφορές σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων συντονισμού.

### **5.3 Κανόνες συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης ενόψει της πιθανής επέκτασης των κοινωνικών δικαιωμάτων σε μη τυπικούς εργαζόμενους, αυτοαπασχολούμενους και άτομα που έχουν ανάγκη**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αναγνώρισε την ανάγκη "αντιμετώπισης των αναδυόμενων κοινωνικών προκλήσεων και του μεταβαλλόμενου κόσμου της εργασίας υπό το πρίσμα, ιδίως, των αναδυόμενων τύπων απασχόλησης που απορρέουν από τις νέες τεχνολογίες και την ψηφιακή επανάσταση". Η ανακοίνωση απλώς μια έκφραση της υποστήριξης όλων των θεσμικών οργάνων για τις αρχές και τα δικαιώματα που απορρέουν από τον πυλώνα και παραθέτει ορισμένες αξιοσημείωτες προτάσεις, οι οποίες πρέπει να εφαρμοστούν μέσω ειδικής νομοθεσίας και αφορούν την κοινωνική προστασία των μη τυποποιημένων εργαζομένων, των αυτοαπασχολούμενων και των ατόμων που έχουν ανάγκη<sup>108</sup>. Ειδικότερα, προβλέπει ότι, "ανεξάρτητα από το είδος και τη διάρκεια της σχέσης εργασίας τους οι εργαζόμενοι και, υπό συγκρίσιμες συνθήκες, οι αυτοαπασχολούμενοι έχουν δικαίωμα κοινωνικής προστασίας".

---

<sup>108</sup> [https://eur-lex.europa.eu/content/news/social\\_package.html?locale=el](https://eur-lex.europa.eu/content/news/social_package.html?locale=el)

Αναλυτικότερα, όσον αφορά τις παροχές που εξετάζονται στην παρούσα μελέτη, ο πυλώνας θα πρέπει να εισάγει:

- ένα δικαίωμα σε «εισόδημα υποκατάστασης» που θα πρέπει να προστατεύει τους μισθωτούς και τους αυτοαπασχολούμενους και να παρέχει στους αυτοαπασχολούμενους πρόσβαση στην κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένων των κλάδων που καλύπτονται από τον Κανονισμό 883,
- την επέκταση του δικαιώματος σε επαρκείς παροχές ανεργίας εύλογης διάρκειας σε όλους τους ανέργους, συμπεριλαμβανομένων των ανέργων με σύντομο ιστορικό απασχόλησης και των πρώην ανέργων, αλλά σύμφωνα με τις εισφορές και τους εθνικούς κανόνες επιλεξιμότητας,
- δικαίωμα σε ένα ελάχιστο εισόδημα για όλους όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους. Η ανακοίνωση διευκρινίζει ότι οι παροχές ελάχιστου εισοδήματος είναι "μη ανταποδοτικές, καθολικές και ελεγχόμενες με βάση τα μέσα" και απαιτεί από τα άτομα να είναι διαθέσιμα να εργαστούν ή να συμμετάσχουν σε κοινοτικές δραστηριότητες,
- δικαίωμα σε υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας για τα άτομα που είναι εξαρτημένα από τη φροντίδα, με προτίμηση στην κατ' οίκον φροντίδα και στις υπηρεσίες που βασίζονται στην κοινότητα.

Αυτό θα μπορούσε να ενισχύσει την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία για τους αυτοαπασχολούμενους και τους μη τυπικά απασχολούμενους σε όλη την Ευρώπη σε παρόμοια βάση με τους μισθωτούς και να παρέχει ένα κοινό ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προστασίας σε όλους τους ανέργους.

Σύμφωνα με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, τα επόμενα απαραίτητα βήματα για την εφαρμογή του κοινωνικού πυλώνα είναι η κατάρτιση και έγκριση της νομοθεσίας της ΕΕ σε όλους τους καλυπτόμενους τομείς και η εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο.

Ο πραγματικός βαθμός επέκτασης της κάλυψης της κοινωνικής ασφάλισης όσον αφορά τόσο την προσωπική όσο και την υλική της εμβέλεια θα εξαρτηθεί επίσης από την παρουσία συνεκτικών πολιτικών απασχόλησης, δημοσιονομικών και μακροοικονομικών πολιτικών, οι οποίες θα συμφωνηθούν από τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Πράγματι, οι οικονομικοί πόροι για τη διασφάλιση των προτεινόμενων κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί να είναι σοβαρά περιορισμένοι υπό το πρίσμα του στόχου, που περιλαμβάνεται και στον κοινωνικό πυλώνα, να "εξασφαλιστεί στους εργοδότες η αναγκαία ευελιξία για την ταχεία προσαρμογή στις οικονομικές αλλαγές", ο οποίος, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς στους δημόσιους προϋπολογισμούς, μπορεί να καταλήξει να ενισχύει την ευελιξία

χωρίς να παρέχει επαρκή ασφάλεια<sup>109</sup>.

Τούτου λεχθέντος, εάν περάσουν νομοθετικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο του κοινωνικού πυλώνα και το δικαίωμα στην εκτεταμένη κοινωνική προστασία εφαρμοστεί σωστά σε εθνικό επίπεδο, θα υπάρξουν αξιοσημείωτες επιδράσεις και στον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην ταξινόμηση, που υιοθετείται για τους σκοπούς του Κανονισμού 883, του «εισοδήματος υποκατάστασης» και του «ελάχιστου εισοδήματος». Ενώ το πρώτο φαίνεται να μοιάζει με τα χαρακτηριστικά ενός επιδόματος ανεργίας, το δεύτερο μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ειδική μη ανταποδοτική παροχή σε χρήμα».

Όπως εξηγείται πιο κάτω στην εργασία μας, αυτό σημαίνει ότι και οι δύο παροχές θα είναι προσβάσιμες στους κινητούς πολίτες της ΕΕ, αν και με ορισμένους περιορισμούς.

Το σενάριο θα ήταν μάλλον διαφορετικό εάν τα κράτη μέλη χαρακτήριζαν τις παροχές αυτές ως «κοινωνική βοήθεια». Δεδομένου ότι αυτή η κατηγορία παροχών εξαιρείται κατ' αρχήν από τους κανόνες συντονισμού, οι μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ θα μπορούσαν να υπόκεινται σε αυστηρούς όρους προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην παροχή και να τη διατηρήσουν όταν μετακινούνται στο εξωτερικό. Ωστόσο, η έννοια της κοινωνικής αρωγής βάσει του Κανονισμού 883 είναι πολύ περιοριστική, δεδομένου ότι εφαρμόζεται μόνο σε κοινωνικές παροχές που χορηγούνται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με μια διακριτική αξιολόγηση των προσωπικών αναγκών των αιτούντων.

Μια άλλη δυσκολία μπορεί να προκύψει κατά την εφαρμογή της αρχής της συνυπολογισμού για τους αυτοαπασχολούμενους που επιθυμούν να συνυπολογίσουν τις περιόδους ασφάλισής τους για την πρόσβαση σε παροχές ανεργίας στο εξωτερικό. Στην πραγματικότητα, οι σχετικές πληροφορίες από τους αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους ενδέχεται να είναι δύσκολο να μετατραπούν, καθώς δεν δεσμεύονται από έναν αριθμό ωρών εργασίας, και οι ισχύοντες και μελλοντικοί κανόνες για τον καθορισμό του δικαιώματος και της διάρκειας της παροχής ενδέχεται να υιοθετούν διαφορετική βάση από χώρα σε χώρα.

Τέλος, η καθιέρωση ενός «δικαιώματος στη μακροχρόνια φροντίδα» και η ειδική αναφορά σε παροχές σε είδος, όπως η κατ' οίκον φροντίδα, μπορεί να προωθήσει την ευρύτερη και πιο ομοιογενή υιοθέτηση αυτών των συστημάτων σε όλη την Ευρώπη. Αυτό θα μπορούσε να διευκολύνει σε σημαντικό βαθμό τον συντονισμό τους, εάν, όπως προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εισαχθεί τελικά ένα ειδικό κεφάλαιο που θα αφορά τις «παροχές μακροχρόνιας φροντίδας».

---

<sup>109</sup> Giubboni, S. (2015), "Το ευρωπαϊκό δίκαιο της κρίσης και το κράτος πρόνοιας"

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

### 6. Κοινωνική Ασφάλιση στην Ε.Ε. και μη ενεργοί πολίτες

Ο Κανονισμός 883 δεν παρέχει ορισμό των «οικονομικά μη ενεργών πολιτών». Ωστόσο, όπως αναλύεται περαιτέρω κατωτέρω, η ομάδα αυτή μπορεί να προσδιοριστεί σε αντιδιαστολή με τους πολίτες που χαρακτηρίζονται ως «οικονομικά ενεργοί» από το άρθρο 11 του Κανονισμού 883 και από την επικάλυψη με την οδηγία 2004/38/ΕΚ (άρθρο 7).

Εκτός από τα άτομα που εργάζονται, τα οποία προφανώς θεωρούνται «οικονομικά ενεργά», περαιτέρω κατηγορίες προ- ή μετα-ενεργών ατόμων εξομοιώνονται με τους «εργαζόμενους». Το άρθρο 11 παράγραφος 2 του κανονισμού 883 εξομοιώνει τα άτομα που λαμβάνουν παροχές σε χρήμα λόγω ή ως συνέπεια της απώλειας της εργασίας τους (δηλαδή τα «μεταενεργά άτομα») σε ένα κράτος, με τους εργαζόμενους για όλες τις παροχές εκτός από: α) τις συντάξεις γήρατος ή επιζώντων, β) τις συντάξεις λόγω εργατικού ατυχήματος ή επαγγελματικής ασθένειας και γ) τις παροχές ασθένειας σε χρήμα που καλύπτουν θεραπεία για απεριόριστο χρονικό διάστημα.

Όσον αφορά τα «προ-ενεργά» άτομα, οι αιτούντες εργασία θεωρούνται επίσης ενεργά άτομα υπό συγκεκριμένες συνθήκες, όπως διευκρινίζεται περαιτέρω στην επόμενη ενότητα.

Κατά γενικό κανόνα, τα «οικονομικά μη ενεργά άτομα» βρίσκονται υπό την κάλυψη του κράτους διαμονής (άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο ε)). Σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο ι), «κατοικία είναι ο τόπος όπου ένα πρόσωπο διαμένει συνήθως»<sup>110</sup>.

Σχετικές εξαιρέσεις αποτελούν οι συνταξιούχοι, των οποίων οι συνταξιοδοτικές παροχές καταβάλλονται από το ή τα κράτη ασφάλισης (άρθρα 23-30), και τα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας, τα οποία υπόκεινται στη νομοθεσία του εργαζομένου ή του συνταξιούχου από τον οποίο εξαρτώνται (άρθρο 2)<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Όπως ορίζεται στο άρθρο 11 του Εκτελεστικού Κανονισμού, τα στοιχεία για τον προσδιορισμό της κατοικίας βασίζονται κυρίως σε πραγματικούς και όχι σε νομικούς δείκτες, δηλαδή: α) στη διάρκεια και τη συνέχεια της παρουσίας στο έδαφος ενός κράτους μέλους- και β) στην κατάσταση του προσώπου όπως προκύπτει από: τη φύση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε δραστηριότητας που ασκεί- την οικογενειακή του κατάσταση και τους οικογενειακούς δεσμούς- την άσκηση κάθε μη αμειβόμενης δραστηριότητας- την πηγή του εισοδήματός του (εάν είναι φοιτητής)- την κατάσταση της κατοικίας του- και τον τόπο όπου το πρόσωπο θεωρείται ότι κατοικεί για φορολογικούς σκοπούς. Επιπλέον, σε περίπτωση επίμονης διαφωνίας μεταξύ των κρατών μελών, η πρόθεση του προσώπου, ιδίως οι λόγοι που το οδήγησαν να μετακινηθεί, θεωρείται καθοριστική για τον καθορισμό του τόπου κατοικίας για τους σκοπούς του Κανονισμού 883.

<sup>111</sup> Ωστόσο, η έκταση αυτού του δικαιώματος εξακολουθεί να είναι αμφισβητήσιμη σύμφωνα με την εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ. Αναλυτικότερα, στην υπόθεση C-40/76, *Kermaschek*, ΔΕΕ, EU:C:1976:157, το ΔΕΕ φάνηκε να περιορίζει το δικαίωμα αυτό σε μοναδικές παροχές που απευθύνονται ειδικά σε εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας, ενώ στην υπόθεση C-308/93, *Cabanis*, ΔΕΕ, EU:C:1996:169, υιοθέτησε έναν πιο εκτεταμένο προσανατολισμό, θεωρώντας ότι οι εξαιρέσεις ισχύουν μόνο για παροχές που προορίζονται ειδικά για μισθωτούς και αυτοαπασχολούμενους (π.χ. επιδόματα ανεργίας).

Όσον αφορά την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση, στους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες χορηγούνται όλες οι παροχές που καλύπτονται από το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883, με την ίδια βάση σύμφωνα με την οποία καλύπτονται για τους πολίτες του αρμόδιου κράτους μέλους. Αυτό δεν περιλαμβάνει την κοινωνική και ιατρική βοήθεια, η οποία εξαιρείται ρητά από το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883 (άρθρο 3 παράγραφος 5 στοιχείο α).

Δεδομένου ότι οι ανενεργοί πολίτες μπορεί να χρειάζεται να βασίζονται περισσότερο από τους ενεργούς πολίτες σε συστήματα που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της διαβίωσης, ενδεχομένως χωρίς να συνδέονται με την κοινωνική ασφάλιση ή τα μητρώα απασχόλησης, η πραγματική έννοια της «κοινωνικής βοήθειας» σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 5 είναι ιδιαίτερα σημαντική για αυτούς.

Ελλείπει ορισμού από τον Κανονισμό 883, το ΔΕΕ ανέπτυξε τη δεκαετία του 1970 και του 1980 μια στενή ερμηνεία του αποκλεισμού της κοινωνικής βοήθειας από το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883.

Το ΔΕΕ προσδιόρισε ως στοιχεία που χαρακτηρίζουν μια παροχή ως «κοινωνική βοήθεια», την απουσία προϋποθέσεων εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ή απασχόλησης για την πρόσβαση, η οποία, αντίθετα, χορηγείται λόγω ανάγκης και λαμβάνοντας υπόψη μεμονωμένες περιπτώσεις. Αντιθέτως, μια παροχή θεωρείται «παροχή κοινωνικής ασφάλισης» που καλύπτεται από τον Κανονισμό 883, όποτε α) η παροχή εξαρτάται από μια νομικά καθορισμένη θέση και όχι από μια διακριτική εκτίμηση και β) αφορά μια από τις περιπτώσεις που καλύπτονται από το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883 (άρθρο 3 παράγραφος 1 του Κανονισμού 883).

Το ΔΕΕ διευκρίνισε επίσης ότι η ταξινόμηση των παροχών εξαρτάται από τους σκοπούς και τις προϋποθέσεις τους, όπως ορίζονται από το δίκαιο της ΕΕ, ενώ η πραγματική ταξινόμηση που υιοθετείται από την εθνική νομοθεσία είναι άσχετη από την άποψη αυτή.

Προκειμένου να αποσαφηνιστούν τα προβλήματα ερμηνείας που προέκυψαν από τη νομολογία του ΔΕΕ, οι κανόνες για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης έχουν τροποποιηθεί αρκετές φορές και, από το 1992, περιλαμβάνουν ένα κεφάλαιο που κάνει ρητή αναφορά στις «ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές σε χρήμα» (άρθρο 70).<sup>112</sup> Οι παροχές αυτές ορίζονται από τον Κανονισμό 883 ως εκείνες που πληρούν τρεις προϋποθέσεις, ήτοι: α) χρηματοδοτούνται πλήρως από τη γενική φορολογία, β) παρέχουν συμπληρωματική κάλυψη για κινδύνους που καλύπτονται από τον Κανονισμό 883 με σκοπό την εξασφάλιση ενός ελάχιστου

---

<sup>112</sup> Verschueren, H. (2009), Special non-contributory Benefits in Regulation 1408/71, Regulation 883/2004 and the Case Law of the ECJ

εισοδήματος διαβίωσης ή ειδικής προστασίας για άτομα με αναπηρία, στενά συνδεδεμένης με το κοινωνικό περιβάλλον του ατόμου στο οικείο κράτος.

Η διαμεσολάβηση που διαπιστώθηκε είχε ως στόχο, αφενός, να διασφαλίσει ότι οι μετακινούμενοι πολίτες θα μπορούσαν να έχουν πρόσβαση σε συστήματα που παρέχουν μακροπρόθεσμη στήριξη, όπως το ελάχιστο εισόδημα διαβίωσης, στη χώρα διαμονής, και, αφετέρου, να αρνηθεί την εξαγωγή αυτών των παροχών, η οποία θεωρήθηκε ως απειλή για τη δίκαιη κατανομή του κοινωνικού κόστους μεταξύ των κρατών μελών.

Παρά την προσπάθεια αυτή, οι διαφορές που τέθηκαν υπόψη του ΔΕΕ αναδείχθηκαν:

(α) πιθανή εσφαλμένη ταξινόμηση των παροχών αυτών, οι οποίες θα μπορούσαν να διαπιστωθούν από το ΔΕΕ ως παροχές ασθένειας ή ανεργίας, καθώς και

(β) επικαλύψεις μεταξύ ειδικών μη ανταποδοτικών παροχών και παροχών που προορίζονται ως κοινωνική βοήθεια σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/EK (άρθρο 7).

### **6.1 Η οδηγία 2004/38/EK και τα όρια πρόσβασης στην «κοινωνική βοήθεια»**

Το ακανθώδες ζήτημα του δικαιώματος πρόσβασης σε κοινωνική βοήθεια έγινε ακόμη πιο περίπλοκο μετά τις αποφάσεις *Brey* και *Dano*, οι οποίες αφορούν την πιθανή παρεμβολή μεταξύ του Κανονισμού 883 και της Οδηγίας 2004/38/EK, σχετικά με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ<sup>113</sup>.

Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, μια ειδική μη ανταποδοτική παροχή βάσει του Κανονισμού 883 μπορεί να εξακολουθεί να θεωρείται κοινωνική βοήθεια κατά την έννοια της Οδηγίας 2004/38/EK. Η δυνατότητα αυτή βρίσκεται πράγματι στο επίκεντρο της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση *Brey*.

Ο Γενικός Εισαγγελέας *Wahl*, εξετάζοντας τους στόχους των δύο πράξεων (η πρώτη από τις οποίες αφορά ουσιαστικά την κοινωνική ασφάλιση και η δεύτερη την απαγόρευση των διακρίσεων, τις ελευθερίες κυκλοφορίας και την ιθαγένεια της ΕΕ), οδηγήθηκε στο πόρισμα ότι έννοια της «κοινωνικής βοήθειας» δεν είναι η ίδια στα δύο νομοθετικά κείμενα. Το ΔΕΕ ακολούθησε την προσέγγιση αυτή, κρίνοντας ότι «η έννοια του «συστήματος κοινωνικής αρωγής», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί [...] να περιοριστεί στις παροχές κοινωνικής αρωγής που, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 5, στοιχείο α', του Κανονισμού 883/2004, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω Κανονισμού».

---

<sup>113</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-140/12, *Brey*, EU:C:2013:565, και ΔΕΕ, υπόθεση-333/13, *Dano*, EU:C:2014:2358.

Αντιθέτως, κατά την άποψή του, η έννοια των «συστημάτων κοινωνικής αρωγής» κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38/EK πρέπει να ορίζεται σύμφωνα με τον σκοπό της διατάξεως αυτής και όχι βάσει τυπικών κριτηρίων. Κατά συνέπεια, πρέπει να ερμηνευθεί «ως καλύπτουσα κάθε βοήθεια που εισάγεται από τις δημόσιες αρχές, είτε σε εθνικό, είτε σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, την οποία μπορεί να ζητήσει άτομο το οποίο δεν διαθέτει επαρκείς πόρους για να καλύψει τις βασικές του ανάγκες και τις ανάγκες της οικογένειάς του και το οποίο, λόγω του γεγονότος αυτού, μπορεί να επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της διαμονής του, γεγονός που μπορεί να έχει συνέπειες για το συνολικό επίπεδο της βοήθειας που μπορεί να χορηγηθεί από το κράτος αυτό». Για τους λόγους αυτούς, στην υπόθεση *Dano* το ΔΕΕ έκρινε ότι ένα πρόσωπο που δεν είναι οικονομικά ενεργό και διεκδικεί ειδική μη ανταποδοτική παροχή σε χρήμα έτσι όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 70 του Κανονισμού 883 μπορεί να υπαχθεί στην απαίτηση ότι πληροί τις προϋποθέσεις για την απόκτηση δικαιώματος διαμονής δυνάμει του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38/EK. Κατά συνέπεια, όπως επισημάνθηκε στην απόφαση *Dano*, το άρθρο 24, παράγραφος 1, της Οδηγίας 2004/38/EK, συνδυαζόμενο με την ρύθμιση του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της ίδιας οδηγίας, δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, κατά το μέτρο που αποκλείει τους υπηκόους άλλων κρατών μελών που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής δυνάμει της οδηγίας 2004/38/EK στο κράτος μέλος υποδοχής από το δικαίωμα να λάβουν ορισμένες «ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές σε χρήμα» που προβλέπονται σχετικώς στο άρθρο 70, παράγραφος 2, του Κανονισμού 883.

Στο ίδιο συμπέρασμα πρέπει να καταλήξουμε, σύμφωνα με το ΔΕΕ, αναφορικά και με την προσέγγιση στα θέματα διάκρισης λόγω ιθαγένειας, δηλαδή στην ερμηνεία του άρθρου 4 του Κανονισμού 883. Οι επίμαχες στην κύρια δίκη παροχές, οι οποίες αποτελούν «ειδικές μη ανταποδοτικές παροχές σε χρήμα» που προβλέπονται στο άρθρο 70, παράγραφος 2, του Κανονισμού 883, πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 70, παράγραφος 4, να παρέχονται αποκλειστικά στο κράτος μέλος στο οποίο διαμένουν οι ενδιαφερόμενοι, σύμφωνα με τη νομοθεσία του. Κατά συνέπεια, τίποτα δεν εμποδίζει τη χορήγηση τέτοιων παροχών σε μη οικονομικά ενεργούς πολίτες της ΕΕ να εξαρτάται από την απαίτηση ότι οι εν λόγω πολίτες πληρούν τις προϋποθέσεις για την απόκτηση δικαιώματος διαμονής βάσει της οδηγίας 2004/38/EK στο κράτος μέλος υποδοχής.

Παρόμοια προσέγγιση ακολουθήθηκε στην υπόθεση της *N. Alimanovic*<sup>114</sup>, σουηδικής ιθαγένειας, η οποία αναζητούσε εργασία και αφού εργάστηκε για 11 μήνες στη Γερμανία και ήταν άνεργη για ένα έτος, διέκοψε τις κοινωνικές παροχές.

---

<sup>114</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-67/14, *Alimanovic*, EU:C:2015:597.



Στην υπόθεση αυτή, το ΔΕΕ ανέφερε ότι, μολονότι η κ. Alimanovic μπορεί να χαρακτηριστεί ως «αναζητούσα εργασία» και να διατηρήσει το δικαίωμά της διαμονής εφόσον μπορεί να αποδείξει ότι συνεχίζει να αναζητά εργασία και ότι έχει πραγματική πιθανότητα να προσληφθεί, «πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να επικαλεστεί την παρέκκλιση του άρθρου 24 παράγραφος 2 της εν λόγω οδηγίας [οδηγία 2004/38/EK] προκειμένου να μην χορηγήσει στον εν λόγω πολίτη την αιτούμενη κοινωνική βοήθεια» (παράγραφοι 56-57).

Κατά συνέπεια, η δυνατότητα πρόσβασης των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ που δεν εργάζονται σε κοινωνικές παροχές μπορεί να περιορίζεται από τους κανόνες σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, οι οποίοι μεταφέρουν την οδηγία 2004/38/EK σε εθνικό επίπεδο.

Ενώ οι εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους δεν υφίστανται ιδιαίτερους περιορισμούς, η οδηγία 2004/38/EK δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να αποκλείουν ορισμένες κατηγορίες πολιτών από την πρόσβαση στην κοινωνική βοήθεια. Οι πολίτες που έχουν χάσει την εργασία τους χωρίς να έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον ένα έτος απασχόλησης σε κράτος μέλος (όπως στην προκειμένη περίπτωση του *Alimanovic*), καθώς και τα ανενεργά μέλη της οικογένειας που διαμένουν στη χώρα για λιγότερο από πέντε έτη και χάνουν τη σχέση τους με τον εργαζόμενο, είναι εκείνοι που διατρέχουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο αποκλεισμού από την πρόσβαση σε «κοινωνική βοήθεια» στο κράτος μέλος όπου διαμένουν σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/EK, ενώ δεν δικαιούνται ανάλογες «κοινωνικές παροχές» στη χώρα προέλευσης, εφόσον δεν είναι «κάτοικοι» εκεί σύμφωνα με τον Κανονισμό 883.

Οι πολίτες που εργάζονται ή διαμένουν νόμιμα και συνεχώς σε μια χώρα για τουλάχιστον πέντε έτη δεν μπορούν, αντιθέτως, να στερηθούν την κοινωνική βοήθεια, δεδομένου ότι διαθέτουν το «δικαίωμα μόνιμης διαμονής» σύμφωνα με το άρθρο 16. Το καθεστώς αυτό χάνεται μόνο σε περίπτωση απουσίας για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο ετών από το κράτος μέλος υποδοχής<sup>115</sup>.

Μια ιδιότυπη κατάσταση είναι αυτή των «αναζητούντων εργασία». Σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 4, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να χορηγούν κοινωνική βοήθεια σε άτομα που εισέρχονται στη χώρα με σκοπό την εξεύρεση εργασίας. Ωστόσο, έχουν το δικαίωμα να διαμένουν σε μια χώρα υποδοχής για τουλάχιστον τρεις μήνες ή για μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα, εφόσον υπάρχουν αποδείξεις ότι αναζητούν εργασία και έχουν «πραγματική πιθανότητα να προσληφθούν», μια διάταξη της οποίας η ερμηνεία παραμένει σχετικά ανοικτή στις εθνικές διατάξεις και πρακτικές.

---

<sup>115</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF> - Οδηγία 2004/38/EK

Οι πολίτες της ΕΕ που δεν έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής μπορεί να αποθαρρυνθούν περαιτέρω από το να ζητήσουν επίδομα κοινωνικής αρωγής, δεδομένου ότι, πέραν της άρνησης χορήγησης του επιδόματος, μπορεί να κινδυνεύσουν να απελαθούν από τη χώρα. Σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 3 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ, η απέλαση δεν μπορεί να αποτελεί αυτόματη συνέπεια της προσφυγής σε κοινωνική βοήθεια, δεδομένου ότι για το σκοπό αυτό πρέπει να διενεργείται προσεκτική ατομική αξιολόγηση της προσωπικής κατάστασης του αιτούντος από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους. Αυτό που δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η κατάσταση των οικονομικά μη ενεργών πολιτών έχει αποδυναμωθεί σημαντικά σε σχέση με το αντικειμενικό συμφέρον των κρατών μελών να προστατεύσουν την οικονομική ακεραιότητα και σταθερότητα των συστημάτων κοινωνικής βοήθειας.<sup>116</sup> Επιπλέον, ένα κράτος μέλος νομιμοποιείται να μη χορηγήσει το δικαίωμα διαμονής κατόπιν αξιολόγησης των προσωπικών περιστάσεων, εάν ο αιτών αποδείξει έλλειψη αυτάρκειας (άρθρο 8, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ).

Η πιο αξιοσημείωτη περίπτωση σχετικά με την άρνηση χορήγησης κοινωνικής βοήθειας είναι αυτή της Γερμανίας. Οι πρόσφατες αλλαγές στη νομοθεσία φαίνεται να υπερβαίνουν τη νομολογία του ΔΕΕ, περιορίζοντας την πρόσβαση στην κοινωνική βοήθεια για όλους τους οικονομικά μη ενεργούς πολίτες που διαμένουν στη χώρα για λιγότερο από πέντε χρόνια. Τα παραπάνω συνδέονται και με ένα ακόμα ζήτημα που ανακύπτει και αφορά την κάλυψη της κοινωνικής ασφάλισης των οικονομικά μη ενεργών πολιτών της ΕΕ. Για παρόμοιους λόγους αρνητικής αλληλεπίδρασης μεταξύ της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ και του Κανονισμού 883, οι πολίτες που μετακινούνται σε μια χώρα με σύστημα υγειονομικής περίθαλψης βάσει του τόπου διαμονής είναι πιθανό στην πραγματικότητα να αντιμετωπίσουν το ανάλογο πρόβλημα της αποτροπής της ένταξης στο σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής, ενώ παράλληλα χάνουν την υγειονομική τους κάλυψη στη χώρα καταγωγής τους λόγω της αλλαγής του τόπου διαμονής τους.

Η αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 7 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ μπορεί να είναι πολύ προβληματική και να οδηγήσει ακόμη και σε παράδοξες καταστάσεις. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 3 στοιχείο γ) της Οδηγίας, ένας εργαζόμενος που έχει καταστεί άνεργος κατά τους πρώτους 12 μήνες απασχόλησης στο κράτος υποδοχής μπορεί να χάσει το καθεστώς του μετά από έξι μήνες ανεργίας. Ωστόσο, ένα τέτοιο άτομο μπορεί να συνεχίσει να δικαιούται επίδομα ανεργίας του κράτους υποδοχής (σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία σε συνδυασμό με το κεφάλαιο της ανεργίας του Κανονισμού 883). Σημειώνεται ωστόσο, όπως

---

<sup>116</sup> Verschueren, H. (2016), *Being Economically Active. How It Still Matters*, στο Verschueren, H. (επιμ.), *Residence, employment and social rights of mobile persons. On how EU law defines where they belong*, Cambridge, σ. 187, και Verschueren, H. (2009), *Special non-contributory Benefits in Regulation 1408/71, Regulation 883/2004 and the Case Law of the ECJ*, *European Journal of Social Security*, Vol. 11, Issues 1-2, σ. 217 κ.εξ.

προκύπτει από το παραπάνω πλαίσιο, ορισμένα κράτη μέλη, όπως το Βέλγιο, έχουν υιοθετήσει την πολιτική λήψης μέτρων απέλασης κατά αυτής της κατηγορίας προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα πρέπει να συνεχίσουν να απολαμβάνουν το δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, δεδομένου ότι διαθέτουν ικανούς πόρους έτσι ώστε τα μην επιβαρυνθεί το σύστημα κοινωνικής βοήθειας του κράτους υποδοχής. Τα επιδόματα ανεργίας δεν αποτελούν παροχές κοινωνικής αρωγής κατά την έννοια της Οδηγίας 2004/38/EK. Επιπλέον, οι αιτούντες εργασία δεν μπορούν να απελαθούν εφόσον αποδεικνύουν ότι συνεχίζουν να αναζητούν εργασία και ότι έχουν πραγματικές πιθανότητες να προσληφθούν (άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο β) της Οδηγίας 2004/38/EK). Επιπλέον, η απέλαση θα οδηγούσε επίσης στην απώλεια των παροχών ανεργίας, δεδομένου ότι ο Κανονισμός 883 εξαρτά τη διατήρηση μιας τέτοιας παροχής από τη διαμονή στο αρμόδιο κράτος μέλος (άρθρο 64). Συνεπώς, ένα μέτρο απέλασης θα είχε δυσανάλογες συνέπειες για τα εμπλεκόμενα πρόσωπα και θα υπονόμει επίσης το *effet utile* του Κανονισμού 883<sup>117</sup>.

Η έννοια της «κοινωνικής αρωγής», επίσης, δεν έχει αποσαφηνιστεί, και μάλιστα το προτεινόμενο κείμενο αναφέρεται σε «παροχές κοινωνικής ασφάλισης», μια έννοια που θα μπορούσε ακόμη και να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του αποκλεισμού, όπως ορίζεται σήμερα από το ΔΕΕ, γεγονός που δύσκολα εισάγει περισσότερη σαφήνεια ελλείψει περαιτέρω ορισμού ή καθοδήγησης.

Αυτοί οι περιορισμοί φαίνεται να αντισταθμίζονται εν μέρει από τις νέες αιτιολογικές σκέψεις που εισάγονται στο προοίμιο, οι οποίες κάνουν ρητή αναφορά στο ΚΠΑ και, ειδικότερα, στο δικαίωμα στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια (άρθρο 1), στο δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), στο δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 34) και στο δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη (άρθρο 35), καθώς και στην έκκληση προς τα κράτη μέλη να απλοποιήσουν τη δυνατότητα ασφάλισης υγείας στη χώρα.

Να επισημάνουμε επίσης ότι, λόγω του αυξανόμενου κατακερματισμού και της περιστασιακής μετατροπής των εργασιακών σχέσεων, η ευκρινής διάκριση μεταξύ της κατάστασης (και του καθεστώτος) του εργαζομένου (και του αιτούντος εργασία), που προστατεύεται ως τέτοια σε διαφορετικό βαθμό από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, και της κατάστασης της οικονομικής αδράνειας δεν είναι πολύ συχνά εύκολη. Επιπλέον, για τους σκοπούς της εφαρμογής του Κανονισμού 883 *ratione personae*, η έννοια της «δραστηριότητας» σε σχέση με έναν μισθωτό και, κατά συνέπεια, η ιδιότητα του εργαζομένου εξαρτώνται από τη

---

<sup>117</sup> Ο.π. Verschueren, H. (2016), *Being Economically Active. How It Still Matters*, στο Id. (επιμ.), *Residence, employment and social rights of mobile persons. On how EU law defines where they belong*, Cambridge, σ. 187 επ. και Verschueren, H. (2009), *Special non-contributory Benefits in Regulation 1408/71, Regulation 883/2004 and the Case Law of the ECJ*, *European Journal of Social Security*, Vol. 11, Issues 1-2, σ. 217 κ.εξ.

νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης του οικείου κράτους μέλους (άρθρο 1 στοιχείο α) του Κανονισμού). Αυτό αποτελεί δυνητικό εμπόδιο για τη συμπερίληψη των περιθωριακών εργαζομένων ως οικονομικά ενεργών μισθωτών στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού<sup>118</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

### 7. Συντονισμός στις παροχές ανεργίας στην Ε.Ε.

#### 7.1 Γενική πρόσβαση σε παροχές ανεργίας

Οι παροχές ανεργίας δεν ορίζονται από τον Κανονισμό 883, ούτε έχει συμφωνηθεί ορισμός από την Επιτροπή Διοίκησης. Κατά συνέπεια, μια προσωρινή περιγραφή μπορεί να προκύψει μόνο από τη νομολογία του ΔΕΕ.

Εν προκειμένω, μπορεί να αναφερθεί η υπόθεση *Acciardi*<sup>119</sup>, η οποία αφορά την πρόσβαση σε ένα ολλανδικό επίδομα, το οποίο τελικά χαρακτηρίστηκε από το ΔΕΕ ως επίδομα ανεργίας. Στην επιχειρηματολογία του, το ΔΕΕ ανέφερε τις ακόλουθες πτυχές ως σημαντικές για την απόφασή του:

(α) το δικαίωμα περιοριζόταν σε ανέργους, β) το δικαίωμα παύει μόλις συμπληρωθεί η ηλικία συνταξιοδότησης, γ) το δικαίωμα αρχίζει αμέσως μετά τη λήξη του επιδόματος ανεργίας βάσει της εθνικής νομοθεσίας και δ) ο νόμος επιβάλλει διάφορες προϋποθέσεις για να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα των δικαιούχων για εργασία.

Ωστόσο, τα κριτήρια αυτά δεν μπορούν να θεωρηθούν επαρκή ή αναγκαία στο σύνολό τους για τον προσδιορισμό της παροχής ανεργίας.

Πράγματι, στην υπόθεση *De Cuyper*<sup>120</sup>, το ΔΕΕ έκρινε ότι μια παροχή έπρεπε να θεωρηθεί ως επίδομα ανεργίας, εφόσον κάλυπτε τον κίνδυνο απώλειας εισοδήματος ενός ατόμου που ήταν ακόμη ικανό να εργαστεί και έχασε ακούσια την εργασία του, παρόλο που δεν υπόκειτο σε παρακολούθηση από τον αρμόδιο φορέα λόγω της μεγάλης ηλικίας του.

Το ΔΕΕ έκρινε επίσης ότι τα "μέτρα που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της ανεργίας" θα πρέπει να θεωρούνται ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883, συμπεριλαμβανομένων των παροχών σε χρήμα που προορίζονται για τη στήριξη της κατάρτισης σε περίπτωση επικείμενης ανεργίας.

Οι αβεβαιότητες αυτές συμβαδίζουν με την αυξανόμενη διαφοροποίηση των παροχών αυτών τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς την κάλυψή τους. Δεν είναι σαφές, για

---

<sup>118</sup> Βλέπε *Caldarini, C., Giubboni, S., McKay, S. (2014), The 'Place' of Atypical Work in the European Social Security Coordination: A Transnational Comparative Analysis*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", Συλλογικοί Τόμοι, 2/2014, ιδίως σ. 45 κ.εξ.

<sup>119</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-66/92, *Acciardi*, EU:C:1993:341.

<sup>120</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-406/04, *De Cuyper*, EU:C:2006:491.

παράδειγμα, αν τα αναδυόμενα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος που έχουν δηλωθεί από τα κράτη μέλη ως μη εμπίπτοντα στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού 883 θα περάσουν τον έλεγχο του ΔΕΕ ή θα εμπίπτουν στις παροχές ανεργίας λόγω των μέτρων που συνεπάγονται την ενεργό αναζήτηση εργασίας από τον δικαιούχο.

Προβλήματα μπορεί επίσης να προκύψουν από την εσφαλμένη ταξινόμηση των παροχών που καλύπτουν τους αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους, καθώς, λόγω της φύσης της αυτοαπασχόλησης, μπορεί να βασίζονται σε μια συνεχή απώλεια εισοδήματος και όχι σε μια επίσημη «κατάσταση ανεργίας». Ωστόσο, οι πραγματικοί «σκοποί και προϋποθέσεις» τους θα μπορούσαν κάλλιστα να θεωρηθούν ότι μοιάζουν με τις παροχές ανεργίας κατά την αξιολόγηση από το ΔΕΕ.

Για το συντονισμό των παροχών ανεργίας ισχύουν ειδικοί κανόνες. Ο άνεργος μπορεί να ζητήσει τον συνυπολογισμό των προηγούμενων περιόδων απασχόλησης που πραγματοποιήθηκαν στο εξωτερικό μόνο εφόσον έχει συμπληρώσει περίοδο απασχόλησης ή ασφάλισης σε κράτος μέλος («περίοδος αναμονής»). Οι προηγούμενες περίοδοι μπορούν να ζητηθούν για τους σκοπούς της απόκτησης, διατήρησης, ανάκτησης ή διάρκειας του δικαιώματος στις παροχές. Ο Κανονισμός 883 δεν καθορίζει ελάχιστη διάρκεια της περιόδου αναμονής, επιτρέποντας τη συνυπολογισμό μετά τη συμπλήρωση «είτε περιόδων ασφάλισης, είτε περιόδων απασχόλησης είτε περιόδων αυτοαπασχόλησης» (άρθρο 61). Διαβάζοντας τη διάταξη αυτή σύμφωνα με την αρχή του συνυπολογισμού που κατοχυρώνεται στο άρθρο 48 της ΣΛΕΕ (και, επομένως, ως μέσο ενίσχυσης της κινητικότητας των εργαζομένων), οποιαδήποτε περίοδος απασχόλησης θεωρείται επαρκής για την πρόσβαση σε παροχές ανεργίας στο κράτος στο οποίο συμπληρώθηκαν τελευταία οι περίοδοι ασφάλισης ή απασχόλησης<sup>121</sup>. Αυτό οδήγησε στην παραδοχή ότι ακόμη και μία ημέρα καταχωρισμένης απασχόλησης στη χώρα αρκεί για τη διεκδίκηση επιδόματος ανεργίας στο κράτος απασχόλησης, με την επίκληση του κανόνα συνυπολογισμού (ο λεγόμενος «κανόνας της μίας ημέρας»). Στο αρμόδιο κράτος δεν επιστρέφεται κανένα ποσό από το κράτος μέλος της προηγούμενης ασφάλισης για τις περιόδους που συμπληρώθηκαν εκεί.

Ο υπολογισμός των παροχών παραμένει, αντίθετα, στο μοναδικό εισόδημα που λαμβάνεται στο αρμόδιο κράτος μέλος (άρθρο 62), εφόσον η παροχή υπολογίζεται βάσει μισθού ή επαγγελματικού εισοδήματος.

Όσον αφορά την αρχή της συνάθροισης, ορισμένα κράτη μέλη ζήτησαν αυστηρότερους κανόνες. Θεώρησαν ότι οι ισχύουσες διατάξεις ενδέχεται να οδηγήσουν σε κατάχρηση του δικαιώματος, εφόσον οι εργαζόμενοι θα μπορούσαν να ζητήσουν παροχές ανεργίας σε ένα κράτος μέλος ακόμη και μετά την ολοκλήρωση μιας ημέρας εργασίας εκεί.

---

<sup>121</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-272/90, *Van Noorden*, EU:C:1991:219

Πράγματι, ο «κανόνας της μίας ημέρας» συχνά δεν τηρείται, καθώς ορισμένα κράτη μέλη υπολογίζουν τις περιόδους ασφάλισης σε «εβδομάδες» και, ως εκ τούτου, απαιτούν τη συμπλήρωση τουλάχιστον μίας εβδομάδας απασχόλησης πριν από την εφαρμογή της αρχής του συνυπολογισμού (κανόνας της μίας εβδομάδας) ή αντιμετωπίζουν τις περιπτώσεις αιτήσεων για πρόσβαση σε παροχές ανεργίας μετά από μία ημέρα εργασίας στη χώρα ως πιθανές απάτες.

Παρόλο που η απουσία αναγνωρισμένων περιόδων εργασίας μπορεί να θεωρηθεί ως πιθανή αιτία του «τουρισμού πρόνοιας», η θέση αυτή φαίνεται να παραβλέπει το ρόλο άλλων εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία, όπως η ανάγκη εύρεσης εργασίας και στέγασης στη χώρα υποδοχής<sup>121</sup>. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα επιδόματα ανεργίας συχνά συνδέονται με την προϋπόθεση ότι το άτομο εμφανίζεται στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης (ΔΥΑ) και ακολουθεί μια πορεία ενεργοποίησης της απασχόλησης, η απάτη μπορεί να περιοριστεί εάν εφαρμόζονται αποτελεσματικές πολιτικές ενεργοποίησης.

Με αυτόν τον τρόπο, οι λεγόμενες περιπτώσεις «τουρισμού πρόνοιας» που συνδέονται με τα επιδόματα ανεργίας θα μπορούσαν να αποθαρρυνθούν, διασφαλίζοντας την ορθή λειτουργία της «αρχής της συνάθροισης» ως εργαλείου.

## **7.2 Πρόσβαση σε παροχές ανεργίας για τους μεθοριακούς και άλλους διασυνοριακούς εργαζόμενους**

Η συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων διαμένει σε κράτος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εργάζεται. Για να χαρακτηριστεί ως τέτοιος, ο **μεθοριακός εργαζόμενος** πρέπει «να επιστρέφει κατά κανόνα τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα στη χώρα διαμονής του» (άρθρο 1 στοιχείο στ) του Κανονισμού 883).

Αν και οι περισσότεροι μεθοριακοί εργαζόμενοι εργάζονται σε γειτονική περιοχή<sup>122</sup>, το άρθρο 1 στοιχείο στ) είναι διατυπωμένο κατά τρόπο ώστε να μην αποκλείει τους εργαζόμενους που δραστηριοποιούνται σε χώρα μακριά από τον τόπο διαμονής τους.

---

<sup>122</sup> Το μέσο ποσοστό των ανέργων που ζητούν τη συγκέντρωση των περιόδων στο κράτος που καλύπτεται από τον Κανονισμό 883 είναι 0,1% (2013) και φτάνει τις υψηλότερες τιμές του στη Βουλγαρία (0,9%, 4.118), το Βέλγιο (0,5%, 2.196) και τη Νορβηγία (0,5%, 500). Οι συγκεντρώσεις σε περίπτωση τελευταίας περιόδου απασχόλησης μικρότερης των 30 ημερών αποτελούν το 11,7% του συνολικού αριθμού των συγκεντρώσεων. Δυστυχώς, λείπουν στοιχεία για ορισμένες μεγάλες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας. Βλέπε Pacolet, J., De Wispelaere, F. (2015), *Aggregation of periods or salaries for unemployment benefits, Report on U1 portable documents for migrant workers*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες.

Ωστόσο, τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για τους μεθοριακούς εργαζόμενους δεν είναι πρόσφατα. Βλ.: Nerb, G., Hitzelsberger, F., Woidich, A., Pommer, S., Hemmer, S., Heczko, P. (2009), *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*, MKW Wirtschaftsforschung GmbH and Empirica Kft, cited in: Jorens, Y., Minderhoud, P., De Coninck, J. (2015), *Συγκριτική έκθεση*: FreSsco, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο.

Η προσέγγιση αυτή αποτρέπει τη διαφοροποίηση μεταξύ εργαζομένων σε συγκρίσιμες καταστάσεις με βάση την «απόσταση» μεταξύ του τόπου διαμονής και του τόπου εργασίας.

Ταυτόχρονα, σύμφωνα με το άρθρο 65 παράγραφος 2 του Κανονισμού 883, και υπό το πρίσμα της ερμηνείας που παρέχει η απόφαση U2 της Διοικητικής Επιτροπής, οι εργαζόμενοι που διαμένουν σε ένα κράτος μέλος και εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος υπόκεινται επίσης σε *ad hoc* κανόνες όταν είναι άνεργοι. Αυτό μπορεί να ισχύει για τους εργαζομένους οι οποίοι, μολονότι δεν επιστρέφουν στο κράτος μέλος κατοικίας τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα, θεωρείται ότι διαμένουν σε αυτό, ακόμη και αν άσκησαν την τελευταία τους δραστηριότητα σε διαφορετικό κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των προσώπων που ασκούν συνήθως τη δραστηριότητά τους σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη (π.χ. εργαζόμενοι που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό σε εποχιακή βάση και ασκούν επίσης ουσιαστική δραστηριότητα στη χώρα κατοικίας), καθώς και οι εργαζόμενοι επί πλοίου.

Ο Κανονισμός 883 δεν ορίζει αυτή την ευρύτερη κατηγορία, η οποία συχνά αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως «διασυνοριακοί εργαζόμενοι». Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να προσδιορίσουν συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων που εμπίπτουν στο άρθρο 65 παράγραφος 2 μέσω κοινής συμφωνίας κατά το άρθρο 16 του Κανονισμού 883<sup>123</sup>. Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου ότι η κάλυψη ενός εργαζομένου από το άρθρο 65 παράγραφος 2 βασίζεται κυρίως σε πραγματικές παραμέτρους, όπως ο προσδιορισμός του «κράτους διαμονής», αυτό μπορεί να είναι δύσκολο να διαπιστωθεί κατά περίπτωση.

Οι μεθοριακοί εργαζόμενοι και οι λοιποί διασυνοριακοί εργαζόμενοι (εφεξής «διασυνοριακοί εργαζόμενοι») καλύπτονται από το κράτος ασφάλισης για όσο διάστημα απασχολούνται. Ωστόσο, τα περισσότερα προβλήματα προκύπτουν μόλις χάσουν την εργασία τους, καθώς ισχύουν ειδικοί κανόνες για τις παροχές ανεργίας (άρθρο 65).

Στην περίπτωση αυτή, ισχύουν οι ίδιοι κανόνες συνυπολογισμού που εξηγήθηκαν στο προηγούμενο τμήμα όσον αφορά την απόκτηση, τη διατήρηση, την ανάκτηση ή τη διάρκεια του δικαιώματος στις παροχές, ενώ τα γεγονότα που συνέβησαν στο κράτος προηγούμενης απασχόλησης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και κατά τον υπολογισμό του ποσού της παροχής, το οποίο βασίζεται αποκλειστικά στο μισθό που έλαβε στη χώρα αυτή (άρθρο 62 παράγραφος 3).

Οι κύριες διαφορές αφορούν τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους προσδιορίζεται η εφαρμοστέα νομοθεσία. Η αρχή του κράτους διαμονής εφαρμόζεται στους «πλήρως άνεργους διασυνοριακούς εργαζόμενους»<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Βλέπε επίσης ΔΕΕ, υπόθεση C-454/93, *Van Gestel*, EU:C:1955:205.

<sup>124</sup> Μια ρήτρα διασφάλισης για τους "πλήρως άνεργους αυτοαπασχολούμενους μεθοριακούς εργαζόμενους" ορίζει ότι μπορούν να έχουν πρόσβαση σε παροχές ανεργίας στο κράτος της τελευταίας απασχόλησης, εάν δεν υπάρχει παροχή ανεργίας για αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους στο κράτος κατοικίας (άρθρο 65α).

Προκειμένου να αναζητήσουν εργασία, πρέπει να επικοινωνήσουν με τις αρμόδιες αρχές του κράτους διαμονής τους. Οι «μερικώς άνεργοι διασυνοριακοί εργαζόμενοι» καλύπτονται, αντιθέτως, από το κράτος απασχόλησης.

Το σκεπτικό του κανόνα εξηγήθηκε από το ΔΕΕ ως εφαρμογή του στόχου της παροχής παροχών ανεργίας υπό τις πλέον ευνοϊκές συνθήκες για την αναζήτηση νέας εργασίας (αιτιολογική σκέψη 9 του Προοιμίου του Κανονισμού 883) (βλ. επίσης την υπόθεση *Mouthaan*)<sup>125</sup>. Ωστόσο, αυτό μπορεί να αποτελεί έμμεση διάκριση, εφόσον η υπόθεση ότι οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι είναι σε καλύτερη κατάσταση στο κράτος κατοικίας μπορεί να είναι μη ρεαλιστική, όταν, για παράδειγμα, τα επιδόματα ανεργίας είναι πιο γενναιόδωρα στο κράτος ασφάλισης ή όταν το άτομο προτίθεται να συνεχίσει να εργάζεται στο πιο πρόσφατο κράτος απασχόλησης.

Σύμφωνα με τις αλλαγές που εισήχθησαν με τον Κανονισμό 883 το 2004, το κράτος κατοικίας επιστρέφει εν μέρει το κόστος των παροχών ανεργίας από το κράτος της τελευταίας απασχόλησης, ενώ οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι, πέραν του ότι πρέπει να είναι διαθέσιμοι στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης του κράτους κατοικίας, απέκτησαν το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες απασχόλησης και στο κράτος απασχόλησης. Ωστόσο, άλλες διατάξεις παραμένουν ανέγγιχτες, και οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι ενδέχεται να εξακολουθούν να λαμβάνουν χαμηλότερες παροχές από εκείνες που καταβάλλονται στους άνεργους του κράτους στο οποίο έχουν ασφαλιστεί.

Ο ορισμός των «μερικώς άνεργων διασυνοριακών εργαζομένων» υπήρξε επίσης αμφιλεγόμενος, ιδίως όταν πρόκειται για τους μεθοριακούς εργαζόμενους που διατηρούν οριακές ή μερικής απασχόλησης θέσεις εργασίας στη χώρα όπου είχαν κανονική σχέση εργασίας.

Ωστόσο, το ζήτημα αυτό αντιμετωπίστηκε διεξοδικά με την απόφαση U3 της Διοικητικής Επιτροπής, η οποία επέλεξε μια εκτεταμένη ερμηνεία. Η απόφαση καθόρισε ότι ένας διασυνοριακός εργαζόμενος πρέπει να θεωρείται μερικώς άνεργος εάν «υπάρχει ή διατηρείται οποιαδήποτε συμβατική ή εργασιακή σχέση μεταξύ των μερών».

### **7.3 Παροχές μακροχρόνιας φροντίδας και Ευρωπαϊκή Ένωση**

Οι παροχές μακροχρόνιας περίθαλψης δεν ορίζονται επί του παρόντος από τον Κανονισμό 883 ή από τη Διοικητική Επιτροπή. Ωστόσο, μία μάλλον αναλυτική περιγραφή μπορεί να προκύψει από την τεράστια νομολογία του ΔΕΕ επί του θέματος.

---

<sup>125</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-39/76, *Mouthaan*, EU:C:1976:181



Όπως αναφέρεται στην υπόθεση *Molenaar* (παράγραφοι 22-24) και επαναλαμβάνεται στις επόμενες αποφάσεις, οι παροχές μακροχρόνιας περίθαλψης μπορούν να περιλαμβάνουν παροχές που συνεπάγονται την κάλυψη των δαπανών που συνεπάγεται η εξάρτηση του ασφαλισμένου από τη φροντίδα, και προορίζονται ουσιαστικά να συμπληρώνουν τις παροχές ασφάλισης ασθένειας, με στόχο τη βελτίωση της κατάστασης της υγείας και της ποιότητας ζωής των ατόμων που εξαρτώνται από τη φροντίδα<sup>126</sup>. Στην υπόθεση *Molenaar*, το ΔΕΕ παρέθεσε επίσης έναν κατάλογο των παροχών που θα μπορούσαν να εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία, όπως «η φροντίδα που παρέχεται κατ' οίκον, σε εξειδικευμένα κέντρα ή νοσοκομεία, η αγορά εξοπλισμού που χρειάζονται οι ασφαλισμένοι, η εκτέλεση εργασιών στο σπίτι και η καταβολή μηνιαίας οικονομικής ενίσχυσης που επιτρέπει στον ασφαλισμένο να επιλέξει τον τρόπο βοήθειας που προτιμά και, για παράδειγμα, να αμείβει με τη μία ή την άλλη μορφή τον τρίτο που τον βοηθά [...], κάλυψη, επιπλέον, των κινδύνων ατυχήματος, γήρατος και αναπηρίας για ορισμένους από τους τρίτους αυτούς».

Το ΔΕΕ έκρινε επίσης ότι οι παροχές με αυτά τα χαρακτηριστικά συμπληρώνουν τις παροχές ασφάλισης ασθένειας και πρέπει να αντιμετωπίζονται ως τέτοιες.

Ωστόσο, η πραγματική ταξινόμηση που υιοθετούν τα κράτη μέλη μπορεί να είναι παραπλανητική, καθώς τα περισσότερα από αυτά δεν διαθέτουν ειδική κατηγορία για τις μακροχρόνιες παροχές στις εθνικές τους νομοθεσίες και ενδέχεται να χαρακτηρίζουν τις «παροχές μακροχρόνιας φροντίδας» κατά την έννοια του ΔΕΕ ως παροχές υγειονομικής περίθαλψης ή παροχές γήρατος.

Επί του παρόντος, το άρθρο 34 παράγραφος 1 του Κανονισμού 883 ορίζει ότι οι παροχές μακροχρόνιας φροντίδας πρέπει να θεωρούνται ως παροχές ασθένειας. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα άρθρα 21 και 29, οι παροχές σε χρήμα χορηγούνται από το κράτος στο οποίο είναι ασφαλισμένος ο ενδιαφερόμενος ή το οποίο είναι υπεύθυνο για τη σύνταξή του, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από διμερείς συμφωνίες.

Αντίθετα, οι παροχές σε είδος πρέπει να παρέχονται από το κράτος μέλος κατοικίας. Σε αντίθεση με τις παροχές ασθένειας σε χρήμα, οι παροχές σε είδος δεν είναι εξαγωγίμες. Εάν ένα πρόσωπο είναι ασφαλισμένο σε άλλο κράτος, το κράτος κατοικίας δικαιούται επιστροφή από το κράτος μέλος όπου το πρόσωπο είναι ασφαλισμένο (άρθρα 17 και 35).

Το προς επιστροφή ποσό καθορίζεται σύμφωνα με το εθνικό μέσο μηνιαίο κόστος που διαφοροποιείται ανάλογα με τις ηλικιακές ομάδες, ήτοι: «κάτω των 20 ετών», «20-64 ετών» και «65 ετών και άνω» (άρθρο 64 του Εκτελεστικού Κανονισμού).

---

<sup>126</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-160/96, *Molenaar*, EU:C:1998:84

Για να αποφευχθεί η επικάλυψη, στην περίπτωση αυτή το κράτος- μέλος ασφάλισης μειώνει επίσης το ποσό της παροχής σε χρήμα που μπορεί να χορηγήσει στον ασφαλισμένο.

Για τον καθορισμό της νομοθεσίας που εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας του ασφαλισμένου ισχύουν περαιτέρω κανόνες κατά της επικάλυψης (άρθρα 18, 26, 28 παράγραφος 3, 29 παράγραφος 2).

Ωστόσο, εκτός από τον κίνδυνο μη κάλυψης του δικαιούχου, οι διαφορές στα συστήματα περιλαμβάνουν δυσκολίες στον υπολογισμό των ποσών επιστροφής, καθώς αυτά εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την πραγματική συμπεριφορά και το βαθμό συνεργασίας των εμπλεκόμενων αρχών. Ενώ ένας δίκαιος όρος θα συνεπαγόταν δικαίωμα λήψης μακροχρόνιας περίθαλψης σε ένα μόνο κράτος μέλος, ενδεχομένως με επιστροφή χρημάτων από το κράτος μέλος ασφάλισης, η πραγματικότητα μπορεί να συνεπάγεται μία από τις ακόλουθες επιλογές: (α) διπλή φορολόγηση της παροχής, η οποία παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, (β) αδυναμία πρόσβασης στην παροχή στην περίπτωση που το κράτος ασφάλισης παρέχει μόνο παροχές σε είδος και το κράτος κατοικίας παρέχει μόνο παροχές σε χρήμα, ή (γ) κατάχρηση δικαιώματος, όπου ένα πρόσωπο λαμβάνει παροχή σε χρήμα από το αρμόδιο κράτος και παροχή σε είδος στο κράτος όπου μετακινήθηκε.

#### **7.4 Συντονισμός των Οικογενειακών Παροχών σε επίπεδο Ε.Ε.**

Το άρθρο 1 στοιχείο ζ) του Κανονισμού 883 δίνει έναν ορισμό για τις οικογενειακές παροχές σύμφωνα με τον οποίο ως τέτοιες νοούνται *«όλες τις παροχές σε είδος ή σε χρήμα που προορίζονται για την κάλυψη οικογενειακών δαπανών, εξαιρουμένων των προκαταβολών διατροφής και των ειδικών επιδομάτων τοκετού και υιοθεσίας»*.

Υπό το πρίσμα της ερμηνείας του ΔΕΕ, οι «οικογενειακές παροχές» μπορούν να περιλαμβάνουν ποικίλα καθεστώτα που στοχεύουν στις οικογενειακές δαπάνες, ξεκινώντας από τα οικογενειακά επιδόματα, δηλαδή τις περιοδικές μεταβιβάσεις μετρητών που χορηγούνται αποκλειστικά με βάση τον αριθμό και, κατά περίπτωση, την ηλικία των μελών της οικογένειας<sup>127</sup>, και συμπεριλαμβανομένων των παροχών ανατροφής τέκνου, οι οποίες είναι παροχές που αποσκοπούν στην υποκατάσταση του εισοδήματος κατά τη διάρκεια των περιόδων ανατροφής τέκνου, τα φορολογικά επιδόματα ή τις ενισχύσεις για τη φροντίδα των παιδιών στο σπίτι, εάν δεν χρησιμοποιούνται οι δημόσιοι παιδικοί σταθμοί.

Εκτός από τον επιλεκτικό αποκλεισμό ορισμένων παροχών, οι πρόσφατες αντιπαραθέσεις

---

<sup>127</sup> Η κατηγορία αυτή διακρίθηκε από τις οικογενειακές παροχές στον Κανονισμό (ΕΟΚ) 1408/71.

που προκύπτουν από τον ορισμό αφορούν την προσάρτηση του ορισμού των μελών της οικογένειας στη νομοθεσία βάσει της οποίας παρέχονται οι παροχές.

Αυτό σημαίνει ότι, για παράδειγμα, νομικά αναγνωρισμένα ζευγάρια του ίδιου φύλου σύμφωνα με μια νομοθεσία μπορεί να μην πληρούν τις προϋποθέσεις για μια παροχή σύμφωνα με τους κανόνες του κράτους όπου απαιτείται η παροχή.

Οι γενικοί κανόνες που αφορούν τον συντονισμό εφαρμόζονται και στις οικογενειακές παροχές. Όσον αφορά τις κύριες κατηγορίες, αυτό σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι καλύπτονται από το κράτος απασχόλησης. Οι συνταξιούχοι καλύπτονται από ειδικό κανόνα, καθώς υπάγονται στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την καταβολή της σύνταξης.

Ωστόσο, δεδομένου ότι και οι δύο γονείς μπορεί να δικαιούνται τέτοιες παροχές, το άρθρο 68 του Κανονισμού 883 και τα άρθρα 58-61 του εκτελεστικού Κανονισμού 987 θεσπίζουν επίσης ειδικούς κανόνες κατά της επικάλυψης, τους λεγόμενους «**κανόνες προτεραιότητας**», οι οποίοι προσδιορίζουν ένα «πρωτεύον» κράτος- μέλος, το οποίο είναι υπεύθυνο για την καταβολή τους, και ένα «δευτερεύον» κράτος- μέλος, το οποίο συμπληρώνει την πληρωμή μέχρι το ποσό της παροχής που θα καταβαλλόταν σύμφωνα με τη νομοθεσία του, εάν αυτό συνεπάγεται υψηλότερο ποσό από αυτό που προβλέπεται στο κράτος προτεραιότητας.

Όποτε τα συστήματα οικογενειακών παροχών έχουν κριτήρια επιλεξιμότητας που βασίζονται σε διαφορετικούς λόγους, ανάλογα με τη χώρα, εκείνα που χορηγούνται με βάση την απασχόληση υπερισχύουν εκείνων που καταβάλλονται με βάση τις συντάξεις, και τα τελευταία υπερισχύουν των παροχών που καταβάλλονται λόγω κατοικίας.

Περαιτέρω διατάξεις καθορίζουν το αρμόδιο κράτος μέλος στην περίπτωση που τα συστήματα είναι προσβάσιμα για τον ίδιο λόγο, για παράδειγμα, όταν στις εμπλεκόμενες χώρες οι παροχές μπορούν να ζητηθούν από μισθωτούς. Στην περίπτωση αυτή, οι κανόνες προτεραιότητας αφορούν τις συνθήκες της οικογένειας. Όταν οι παροχές καταβάλλονται σε μισθωτούς, οι παροχές καταβάλλονται από το κράτος στο οποίο ζουν τα παιδιά. Ωστόσο, εάν κανένας από τους δύο γονείς δεν εργάζεται εκεί, υπερισχύει το κράτος με την πιο γενναία παροχή. Εάν η παροχή καταβάλλεται βάσει συντάξεων, οι παροχές καταβάλλονται επίσης από το κράτος στο οποίο ζουν τα παιδιά. Εάν δεν καταβάλλεται σύνταξη βάσει της εν λόγω νομοθεσίας, το κύριο κράτος είναι εκείνο με τη μεγαλύτερη περίοδο συνταξιοδοτικής ασφάλισης. Τέλος, στην περίπτωση παροχών που καταβάλλονται βάσει κατοικίας, το κριτήριο διάκρισης είναι η χώρα κατοικίας των παιδιών.

Η ορθή λειτουργία των κανόνων αυτών απαιτεί τη συνεργασία των κρατών μελών μεταξύ τους. Πράγματι, το άρθρο 68 παράγραφος 3 του Κανονισμού 883 και τα άρθρα 58-61 του Εκτελεστικού Κανονισμού 987 συνεπάγονται ότι το κράτος μέλος στο οποίο ζητείται η

οικογενειακή παροχή ενημερώνει τον αρμόδιο φορέα του άλλου κράτους μέλους για το αν ο τελευταίος έχει προτεραιότητα. Ωστόσο, η συνεργασία μπορεί να μην είναι πάντα γρήγορη ή αποτελεσματική, οδηγώντας σε άδικα αποτελέσματα, όπως διπλές πληρωμές ή άρνηση πρόσβασης. Έτσι παρατηρήθηκε ότι, από τη μία πλευρά, υπάρχει μια στάση «αποκομιδής» των παροχών, με τα άτομα να έχουν πρόσβαση στην ίδια παροχή τόσο στη χώρα όσο και στο εξωτερικό- από την άλλη πλευρά, υπάρχει πρόβλημα αδύναμης πρόσβασης στην πληροφόρηση, με τους εργαζόμενους να μην γνωρίζουν τα δικαιώματά τους όταν βρίσκονται στο εξωτερικό και, άρα, να μην έχουν πρόσβαση στην πρόνοια.

Κατά την άποψη των ειδικών, η ψηφιοποίηση της ανταλλαγής δεδομένων θα μπορούσε να εξομαλύνει τη διαδικασία ανταλλαγής πληροφοριών και να διευκολύνει την καταπολέμηση της απάτης. Ωστόσο, κάθε μεμονωμένη κατάσταση μπορεί να έχει τις ιδιαιτερότητές της και η αξιολόγηση της κανονικότητας μιας μεμονωμένης θέσης σε σχέση με τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης δύο ή περισσότερων χωρών παραμένει δύσκολο έργο.

Πράγματι, πολλά κράτη- μέλη πρότειναν την αναθεώρηση των υφιστάμενων κανόνων, ώστε να αποφεύγεται η καταβολή οικογενειακών επιδομάτων στους γονείς σύμφωνα με το βιοτικό επίπεδο της χώρας που είναι υπεύθυνη για το επίδομα, παρόλο που τα παιδιά μπορεί να ζουν σε χώρα με χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο ή οικογενειακά επιδόματα. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, οι οικογενειακές παροχές πρέπει να προσαρμόζονται ώστε να καλύπτουν τις αναμενόμενες οικογενειακές δαπάνες και όχι την απώλεια εισοδήματος για το χρόνο που δαπανάται για την ανατροφή του παιδιού.

Μια πρόσφατη έκθεση του δικτύου FreSscο διερεύνησε επίσης τη σημασία του θέματος στην εθνική συζήτηση σε ολόκληρη την ΕΕ, τονίζοντας ότι η συζήτηση έφτασε στο ευρύ κοινό μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία. Είχε προηγηθεί δήλωση του (τότε) πρωθυπουργού του Ηνωμένου Βασιλείου Ντέιβιντ Κάμερον, σχετικά με την πρόθεσή του να διαπραγματευτεί με την ΕΕ τη δυνατότητα άρνησης χορήγησης επιδομάτων τέκνων σε παιδιά που ζουν εκτός Ηνωμένου Βασιλείου<sup>128</sup>.

Η κύρια επιλογή που προτείνεται εν προκειμένω είναι η λεγόμενη «αναπροσαρμογή των επιδομάτων τέκνων», σύμφωνα με την οποία το αρμόδιο κράτος- μέλος θα μπορεί να μειώνει το ποσό των επιδομάτων τέκνων με βάση τον πραγματικό αριθμό των εξαρτώμενων μελών της οικογένειας και το σχετικό κόστος διαβίωσης.

---

<sup>128</sup> Βλέπε: SWD(2016) 461 final, σ. 2, FGB (2015), *Task 3: Secondary effects following a change of regulations on the exportation of family benefits*, European Commission, Luxembourg, και HIVA (2015), *Export of family benefits*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες.

## 7.5 Κοινωνική Ασφάλιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τους αποσπασμένους εργαζόμενους

Για τους σκοπούς του Κανονισμού 883 (άρθρο 12 παράγραφος 1), αποσπασμένοι εργαζόμενοι είναι το πρόσωπο που απασχολείται ως μισθωτός σε ένα κράτος μέλος (κράτος μέλος αποστολής) για λογαριασμό εργοδότη που ασκεί κανονικά τις δραστηριότητές του εκεί και το οποίο αποσπάται από τον εν λόγω εργοδότη σε άλλο κράτος μέλος (κράτος μέλος υποδοχής) για να εκτελέσει εργασία για λογαριασμό του εν λόγω εργοδότη<sup>129</sup>.

Ενώ κανονικά, ο μετακινούμενος εργαζόμενος υπάγεται στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης του κράτους απασχόλησης (άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο α), προβλέπονται εξαιρέσεις στην περίπτωση απόσπασης, αλλά μόνο υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

(α) η αναμενόμενη διάρκεια εργασίας στο κράτος μέλος υποδοχής δεν ξεπερνάει τους 24 μήνες και

β) το πρόσωπο δεν αποστέλλεται για να αντικαταστήσει άλλο.

Αυτές οι δύο προϋποθέσεις αποσκοπούν στο να αποτρέψουν την απόσπαση από το να επηρεάσει αρνητικά την αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής και να βλάψει την κοινωνική ασφάλιση των ίδιων των αποσπασμένων εργαζομένων. Στην πραγματικότητα, οι διαφορές στα ποσοστά των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης σε όλη την Ευρώπη, καθώς και στα επίπεδα των μισθών και στους φορολογικούς κανόνες, καθιστούν δυνατή, μέσω της απόσπασης, την ύπαρξη διαφορετικού κόστους εργασίας λόγω της νομοθεσίας του κράτους από το οποίο αποσπάται ο εργαζόμενος.

---

<sup>129</sup> Πρόκειται για έναν πιο αυστηρό ορισμό από εκείνον που υιοθετήθηκε για τους σκοπούς του εργατικού δικαίου από την οδηγία 96/71/EK, η οποία ορίζει τον «αποσπασμένο εργαζόμενο» ως εργαζόμενο ο οποίος, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από το κράτος στο οποίο εργάζεται κανονικά. Ειδικότερα, οι ακόλουθες προϋποθέσεις δεν περιλαμβάνονται επί του παρόντος στην οδηγία, καθιστώντας έτσι αυστηρότερη την έννοια του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης για την απόσπαση εργαζομένων: α) αμέσως (τουλάχιστον ένα μήνα) πριν από την έναρξη της σχέσης εργασίας, ο εργαζόμενος πρέπει να έχει ήδη υπαχθεί στη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους αποστολής (άρθρο 14 παράγραφος 2 του Εκτελεστικού Κανονισμού 987 και σημείο 1, παράγραφος 1). 4 της απόφασης Α2 της Διοικητικής Επιτροπής)- β) η επιχείρηση απόσπασης πρέπει να ασκεί κανονικά τις δραστηριότητές της στο κράτος μέλος αποστολής (δηλαδή ο εργοδότης πρέπει να είναι πραγματικά εγκατεστημένος εκεί και να ασκεί συνήθως ουσιαστικές δραστηριότητες εκεί, εκτός από καθαρά εσωτερικά καθήκοντα διαχείρισης)- γ) η απόσπαση πρέπει να περιορίζεται χρονικά από την αρχή σε μέγιστη περίοδο 24 μηνών- και δ) ο αποσπασμένος εργαζόμενος δεν πρέπει να αποστέλλεται για να αντικαταστήσει άλλον αποσπασμένο εργαζόμενο. Ο κανονισμός 883 διαφέρει σημαντικά από τον ορισμό της απόσπασης στο εργατικό δίκαιο της οδηγίας και σε μια άλλη σημαντική πτυχή: εφαρμόζεται σε αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους, ενώ η οδηγία 96/71/EK αναφέρεται αποκλειστικά σε μισθωτούς, όπως ορίζονται από τις εθνικές νομοθεσίες. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 2 του Κανονισμού 883, ένα πρόσωπο που ασκεί κανονικά μια δραστηριότητα ως αυτοαπασχολούμενος εργαζόμενος σε ένα κράτος μέλος και το οποίο μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος για να ασκήσει εκεί παρόμοια δραστηριότητα εξακολουθεί να υπόκειται στη νομοθεσία του πρώτου κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της δραστηριότητας αυτής δεν υπερβαίνει τους 24 μήνες.

Όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, οι κανόνες αποσκοπούν στην εξεύρεση ισορροπίας μεταξύ του στόχου της αποφυγής του άσκοπου κατακερματισμού των αρχείων κοινωνικής ασφάλισης και της διασφάλισης δίκαιης μεταχείρισης σε περίπτωση μακροχρόνιων περιόδων απασχόλησης «στο εξωτερικό».

Όχι μόνο οι εργαζόμενοι, αλλά και οι αυτοαπασχολούμενοι μπορούν να θεωρηθούν αποσπασμένοι σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 2 του Κανονισμού 883, όταν ασκούν κανονικά τη δραστηριότητά τους σε μία χώρα μέλος και μεταβαίνουν για να ασκήσουν παρεμφερή δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, υπό την προϋπόθεση ότι η προβλεπόμενη διάρκεια της δραστηριότητας αυτής δεν ξεπερνά τους 24 μήνες.

Η Επιτροπή Διοίκησης παρείχε επίσης διευκρινίσεις σχετικά με την ορθή ερμηνεία του ορισμού της απόσπασης (Απόφαση Α2), προσδιορίζοντας μια σειρά κριτηρίων για να προσδιοριστεί αν ένας εργοδότης ασκεί κανονικά δραστηριότητα σε ένα κράτος μέλος και αν ένας εργαζόμενος ασκεί δραστηριότητα στο κράτος μέλος αποστολής. Ωστόσο, τα κριτήρια αυτά δεν έθιγαν την διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών να καθορίζουν, κατά περίπτωση, τις περιπτώσεις όπου ο εργοδότης ή ο εργαζόμενος έχει αρχίσει τη δραστηριότητα λίγο πριν από την έναρξη της περιόδου απόσπασης.

Αυτό μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στον καθορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας, αφήνοντας περιθώρια για απάτη κατά παράβαση του άρθρου 12 ή, από την άλλη πλευρά, οδηγώντας σε αδικαιολόγητους περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας, οι οποίοι μπορεί να συγκρουστούν με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

Παρόμοια ζητήματα ανακύπτουν όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ της απόσπασης και των «προσώπων που ασκούν κανονικά δραστηριότητα σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη» (άρθρο 13). Ελλείπει προδιαγραφών στο άρθρο 13 του Κανονισμού 883, το ΔΕΕ έκρινε ότι, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις απόσπασης, ένα πρόσωπο θεωρείται αποσπασμένος εργαζόμενος<sup>130</sup>. Ωστόσο, το κατά πόσον ένα κράτος μέλος θεωρείται ως ένα από εκείνα στα οποία το πρόσωπο εργάζεται «κανονικά» ή στα οποία ο ενδιαφερόμενος μεταβαίνει για να ασκήσει μια δραστηριότητα για περιορισμένο χρονικό διάστημα μπορεί να μην είναι εύκολο να εξακριβωθεί.

Κατ' εξαίρεση από τον κανόνα της κάλυψης κοινωνικής ασφάλισης στο κράτος μέλος (αυτο)απασχόλησης (άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο α), οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι παραμένουν ασφαλισμένοι στο κράτος αποστολής έως και 24 μήνες (άρθρο 12).

---

<sup>130</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-390/98, *Banks*, EU:C:2001:456.

Όπως ορίζεται στην Απόφαση Α2 της Διοικητικής Επιτροπής (άρθρο 3), μετά τη λήξη της περιόδου απόσπασης, ο εργαζόμενος μπορεί να σταλεί σε άλλο κράτος μέλος για νέα περίοδο απόσπασης. Ωστόσο, μια νέα περίοδος απόσπασης που αφορά τον ίδιο εργαζόμενο, τις ίδιες επιχειρήσεις και το ίδιο κράτος μέλος δεν επιτρέπεται αν δεν έχει παρέλθει χρονικό διάστημα τουλάχιστον δύο μηνών από την ολοκλήρωση της προηγούμενης απόσπασης.

Προβλήματα στον καθορισμό της εφαρμοστέας νομοθεσίας μπορεί επίσης να προκύψουν όταν ένας εργαζόμενος αποστέλλεται από έναν εργοδότη σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 24 μήνες σε καθένα από τα εμπλεκόμενα κράτη.

Η κατάσταση αυτή μπορεί στην πραγματικότητα να εμπίπτει στους κανόνες που καλύπτουν τα «πρόσωπα που ασκούν δραστηριότητα σε δύο ή περισσότερα κράτη- μέλη» και όχι στην απόσπαση. Η νομοθεσία του κράτους κατοικίας είναι τότε εφαρμοστέα εάν ο εργαζόμενος ασκεί ουσιαστικές δραστηριότητες εκεί. Εάν δεν συμβαίνει αυτό, το πρόσωπο καλύπτεται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται το γραφείο ή η έδρα της επιχείρησης ή του εργοδότη (άρθρο 13 του Κανονισμού 883), δηλαδή ο τόπος όπου ασκούνται οι λειτουργίες των κεντρικών διοικήσεων του (άρθρο 14 παράγραφος 5 στοιχείο α) του εκτελεστικού Κανονισμού)<sup>131</sup>.

Αυτό σημαίνει ότι, υπό τις εν λόγω προϋποθέσεις, εάν οι εργαζόμενοι αποστέλλονται από μια χώρα για να ασκήσουν δραστηριότητες σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη, μπορούν να παραμείνουν ατελείωτα συνδεδεμένοι με το καθεστώς εισφορών κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους του εργοδότη.

Παρεκκλίσεις από τους κανόνες για την απόσπαση, για παράδειγμα, για να επιτραπεί η απόσπαση και αν ο εργαζόμενος δεν έχει ασφαλιστεί στο κράτος αποστολής για τουλάχιστον ένα μήνα ή για να παραταθεί η περίοδος απόσπασης πέραν των 24 μηνών, μπορούν να συμφωνηθούν από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης των εμπλεκόμενων χωρών βάσει του άρθρου 16 του Κανονισμού 883. Οι όροι εφαρμογής της διάταξης αυτής, καθώς και οι ελάχιστες περίοδοι ασφάλισης σε μια χώρα αποστολής μεταξύ δύο διαδοχικών περιόδων απόσπασης, επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

---

<sup>131</sup> Εξαιρέση από τον κανόνα αυτό αποτελεί η περίπτωση που το πρόσωπο που δεν ασκεί ουσιαστικές δραστηριότητες στο κράτος μέλος κατοικίας απασχολείται από δύο ή περισσότερους εργοδότες, εκ των οποίων τουλάχιστον δύο έχουν την καταστατική τους έδρα ή τον τόπο των δραστηριοτήτων τους σε διαφορετικά κράτη μέλη εκτός του κράτους μέλους κατοικίας. Υπό αυτή την προϋπόθεση, και πάλι, αρμόδιο είναι το κράτος διαμονής του εργαζομένου

Το άρθρο 16 δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνο να λαμβάνουν αποφάσεις «προς το συμφέρον ορισμένων προσώπων ή κατηγοριών προσώπων». Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι ή οι εργοδότες τους θα πρέπει επίσης να ενημερώνουν "όποτε είναι δυνατόν εκ των προτέρων" τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας αποστολής όταν ασκούν δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος (άρθρο 15 του Εκτελεστικού Κανονισμού 987).

Για το σκοπό αυτό, το έντυπο A1/φορητό έγγραφο σχεδιάστηκε ως ενιαίο έγγραφο που πιστοποιεί την ισχύουσα νομοθεσία και αντικαθιστά το προηγούμενο έντυπο E101. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι ή οι εργοδότες τους δύνανται να ζητήσουν από την αρμόδια εθνική αρχή της χώρας διαμονής του εργαζομένου να τους χορηγήσει το έντυπο.

Η αρχή ελέγχει ότι πληρούνται οι όροι που αναφέρονται στο άρθρο 12 του Κανονισμού 883 και εκδίδει το έντυπο A1 «κατά προτίμηση εκ των προτέρων» για να επιβεβαιώσει ότι η νομοθεσία της χώρας της παραμένει εφαρμοστέα για τους σκοπούς της κοινωνικής ασφάλισης. Θέτει επίσης το έντυπο στη διάθεση των αρμόδιων αρχών του κράτους μέλους υποδοχής. Η διατύπωση που υιοθετήθηκε σε επίπεδο ΕΕ (συγκεκριμένα στην απόφαση 181 της Διοικητικής Επιτροπής) αφήνει ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη στιγμή που πρέπει να εκδοθεί το έντυπο A1.

Πράγματι, με βάση τη νομολογία του ΔΕΕ, και συγκεκριμένα την υπόθεση Banks (παράγραφοι 49-57), η απόφαση 181 διευκρίνισε ότι το έντυπο A1 εκδίδεται ακόμη και μετά τη λήξη της περιόδου απόσπασης και ότι έχει αναδρομική ισχύ.

Ωστόσο, αυτή η ευελιξία μπορεί επίσης να δημιουργήσει προβλήματα. Οι εθνικές αρχές ενδέχεται να παράσχουν το έγγραφο με κάποια καθυστέρηση, λαμβάνοντας επίσης υπόψη την ανάγκη ελέγχου των πληροφοριών με τα τοπικά υποκαταστήματα ή τις τοπικές αρχές. Ταυτόχρονα, η εταιρεία μπορεί να χρειαστεί να στείλει εγκαίρως τον εργαζόμενο στο εξωτερικό κατόπιν επείγοντος αιτήματος, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί δυσμενής κατάσταση.

Εάν για παράδειγμα, το έντυπο A1 τελικά απορριφθεί, αλλά η περίοδος απόσπασης έχει ήδη αρχίσει, η αποστέλλουσα εταιρεία πρέπει να εγγράψει τον αποσπασμένο εργαζόμενο στη χώρα υποδοχής από την αρχή της περιόδου απόσπασης, προκαλώντας έτσι απρόβλεπτες δαπάνες. Από την άλλη πλευρά, ακόμη και όταν το έντυπο A1 εγκρίνεται αλλά καθυστερεί, η προσωρινή έλλειψη του εντύπου αφήνει τις εταιρείες σε μια γκρίζα ζώνη. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να επιλέξουν αν θα αναβάλουν την έναρξη της υπηρεσίας στο εξωτερικό ή αν θα στείλουν τον εργαζόμενο και θα διακινδυνεύσουν απαιτήσεις από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας υποδοχής. Η τελευταία επιλογή φαίνεται να είναι στις περισσότερες περιπτώσεις η προτιμώμενη λύση.



Οι συνθήκες αυτές είναι ιδιαίτερα προβληματικές όταν οι εταιρείες ζητούν την άδεια απόσπασης ενός εργαζομένου στο εξωτερικό για διάστημα μεγαλύτερο των 24 μηνών ή την παράταση της περιόδου απόσπασης πέραν της προθεσμίας αυτής, σύμφωνα με το άρθρο 16. Η διαδικασία αυτή ενδέχεται να διαρκέσει έως και έξι μήνες, κατά τη διάρκεια των οποίων ο εργαζόμενος μπορεί να παραμείνει στη χώρα υποδοχής χωρίς το έντυπο Α1. Οι διαδικασίες δεν ακολουθούν τυποποιημένη πορεία, αλλά συνεπάγονται αξιολόγηση κατά περίπτωση από τις εμπλεκόμενες αρχές, ορισμένες από τις οποίες υιοθετούν περιοριστική προσέγγιση.

Η κατάσταση αυτή δημιουργεί αβεβαιότητα και για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας υποδοχής, οι οποίοι γνωρίζουν ότι οι αποφάσεις τους σχετικά με περιπτώσεις υποψίας απάτης ενδέχεται να ανατραπούν εάν τελικά εκδοθεί έντυπο Α1 από τις αρμόδιες αρχές της χώρας αποστολής.

Στο πλαίσιο των παρεχόμενων πληροφοριών, το έντυπο Α1 περιλαμβάνει επίσης λεπτομέρειες σχετικά με το καθεστώς απασχόλησης, δηλαδή μισθωτός ή αυτοαπασχολούμενος, το οποίο είναι βασικό για τον πυρήνα των εργασιακών δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων. Πράγματι, οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι υπόκεινται, για σκοπούς εργατικού δικαίου, σε ένα βασικό σύνολο εργασιακών δικαιωμάτων που ορίζονται στο άρθρο 3 της οδηγίας 96/71/ΕΚ85 σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους υποδοχής.

Μολονότι η έκδοση του εντύπου Α1 δεν συνεπάγεται ενδελεχή έλεγχο του κατά πόσον η φύση της σχέσης εργασίας είναι σύμφωνη με εκείνη που έχει δηλωθεί για διοικητικούς σκοπούς, όλες οι πληροφορίες που περιέχει, συμπεριλαμβανομένης της κατάστασης απασχόλησης, είναι δεσμευτικές για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας υποδοχής, όταν υπάρχει ισχυρισμός για δόλια συμπεριφορά. Στην περίπτωση αυτή, οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους υποδοχής δεν μπορούν να αποσύρουν το έντυπο Α1, δηλώνοντας, για παράδειγμα, τους εν λόγω αποσπασμένους εργαζόμενους ως «ψευδοαυτοαπασχολούμενους».

Αντίθετα, η απόφαση αυτή πρέπει να λαμβάνεται κατόπιν αιτήματος προς τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας αποστολής, καθώς αυτοί είναι που δικαιούνται να ανακαλέσουν το έντυπο Α1.

Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Εκτελεστικού Κανονισμού 987 και την απόφαση Α1 της Διοικητικής Επιτροπής, σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν καταλήξουν σε συμφωνία σχετικά με την εγκυρότητα ενός εγγράφου, συμπεριλαμβανομένου του εντύπου Α1, το θέμα μπορεί να παραπεμφθεί στη Διοικητική Επιτροπή, η οποία πρέπει να συμβιβάσει τις απόψεις.

Το αναπόφευκτο αυτής της διαδικασίας επισημάνθηκε πρόσφατα από το ΔΕΕ στην υπόθεση *A-Rosa Flussschiff GmbH*<sup>132</sup>. Ειδικότερα, το ΔΕΕ αποφάνθηκε: «η βεβαίωση E 101 που εκδίδεται από τον φορέα που έχει ορίσει η αρμόδια αρχή κράτους μέλους [...] είναι δεσμευτική τόσο για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης του κράτους μέλους στο οποίο εκτελείται η εργασία όσο και για τα δικαστήρια του εν λόγω κράτους μέλους, ακόμη και όταν διαπιστώνεται από τα δικαστήρια αυτά ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες ο ενδιαφερόμενος εργαζόμενος ασκεί τις δραστηριότητές του σαφώς δεν εμπίπτουν στο ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης του Κανονισμού αριθ. 1408/71». Ωστόσο, το σημερινό χαμηλό επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών φαίνεται να παρεμποδίζει τη διαδικασία αυτή, καθιστώντας δυνατή την απόσπαση εργαζομένων ως αυτοαπασχολούμενων με μοναδικό σκοπό να επωφεληθούν από χαμηλότερα ποσοστά εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και να αποφύγουν τους όρους και τις προϋποθέσεις του κράτους υποδοχής που ισχύουν για τους εργαζόμενους. Η έρευνα έχει επίσης επισημάνει την έκδοση ανακριβών ή ελλιπών εντύπων A1<sup>133</sup>.

Παρόλο που η εγκυρότητα του εντύπου αφορά πτυχές της κοινωνικής ασφάλισης, οι επιθεωρητές εργασίας και τα δικαστήρια ενδέχεται να δυσκολευτούν να κατατάξουν έναν εικονικό αυτοαπασχολούμενο ως μισθωτό για τους σκοπούς της εργατικής νομοθεσίας, εάν το έντυπο A1 αναφέρει ότι είναι αυτοαπασχολούμενος. Όπως εξηγείται σε μελέτη του Πανεπιστημίου του Amsterdam<sup>134</sup>, το έντυπο A1 μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης ή ο

---

<sup>132</sup> ΔΕΕ, υπόθεση C-620/15, *A-Rosa Flussschiff GmbH*, EU:C:2017:309.

<sup>133</sup> Για το ζήτημα της απάτης σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων και τα συναφή προβλήματα διοικητικής συνεργασίας, βλ. μεταξύ άλλων: Eurofound (2016), *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, Λουξεμβούργο- van Hoek, A., Houwerzijl, M. (2011), *Complementary study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, University of Amsterdam, Amsterdam- και FGB, COWI (2016), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο.

<sup>134</sup> Van Hoek, A., Houwerzijl, M. (2011), *Complementary study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, University of Amsterdam, Amsterdam; see also van Hoek, A., Houwerzijl, M. (2011), *Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, University of Amsterdam, Amsterdam. Θα ήταν χρήσιμο να υπενθυμίσουμε ότι το άρθρο 2 παράγραφος 2 της οδηγίας 96/71/EK ορίζει ότι ο ορισμός του εργαζομένου είναι αυτός που ισχύει στη νομοθεσία του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου αποσπάται ο εργαζόμενος. Ως εκ τούτου, η φύση της εν λόγω εργασίας θα πρέπει να καθορίζεται σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους υποδοχής. Για τους σκοπούς του εργατικού δικαίου, είναι απαραίτητη μια συνολική κρίση σε ατομική βάση σε κάθε χώρα. Στην προηγούμενη έκθεση, παρατηρήθηκε ότι το βάρος της απόδειξης είναι μερικές φορές πολύ βαρύ. Ως εκ τούτου, για τους σκοπούς του εργατικού δικαίου, το ολλανδικό δίκαιο προβλέπει ένα μαχητό νομικό τεκμήριο της σχέσης εργασίας. Εκτιμήθηκε ότι αυτή η ορθή πρακτική μπορεί να εμπνεύσει άλλα κράτη μέλη να εφαρμόσουν παρόμοιες διατάξεις, ωστόσο με την επιφύλαξη ότι ένα παρόμοιο (αν και αυστηρότερο) νομικό τεκμήριο στο γαλλικό δίκαιο θεωρήθηκε ότι συνιστά δυσανάλογο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να καθίσταται ασυμβίβαστο με το δίκαιο της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, συνήχθη το συμπέρασμα ότι, μολοντί η απόφαση αυτή έκανε τα κράτη μέλη να διστάζουν να υιοθετήσουν νομικό τεκμήριο εργασιακής σχέσης σε ορισμένες περιπτώσεις απόσπασης, ο νομοθέτης της ΕΕ θα μπορούσε ακόμη να εξετάσει αυτή την επιλογή. Αυτό αναδεικνύει και πάλι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη στην αποτελεσματική παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής της οδηγίας χωρίς να παραβιάζεται το δίκαιο της ΕΕ.

κύριος δείκτης της φύσης της σχέσης εργασίας σε περίπτωση που προκύψει διαφορά, όπως φαίνεται να συμβαίνει ιδίως στη Σλοβενία και την Ιρλανδία. Επιπλέον, εθνικές διατάξεις και πρακτικές που αποσκοπούν στην εξασφάλιση ισχυρότερης προστασίας των εργαζομένων από εκείνη που απορρέει από την Οδηγία 96/71/EK έχουν προσβληθεί επιτυχώς ενώπιον του ΔΕΕ ως ικανές να εισάγουν αδικαιολόγητους περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Αυτό φαίνεται να αποθαρρύνει την επιβολή των εργασιακών δικαιωμάτων ελλείψει αποδείξεων ότι η απόσπαση δεν είναι γνήσια σύμφωνα με τις αρχές που εκδίδουν το έντυπο A1. Συνεπώς, τα προβλήματα συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να προστεθούν ή ακόμη και να προκαλέσουν εκείνα που αφορούν τον πραγματικό μισθό και τις συνθήκες εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων<sup>135</sup>.

## 7.6 Διοικητική Συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την καταπολέμηση της απάτης

Μολονότι οι εθνικές αρχές δεσμεύονται για αμοιβαία νομική ή διοικητική συνδρομή (άρθρο 76 παράγραφος 4 του Κανονισμού 883), η οποία συνεπάγεται άμεση επικοινωνία μεταξύ των αρμόδιων φορέων κοινωνικής ασφάλισης και συγκεκριμένες διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται όποτε προκύπτει ανάγκη συνεργασίας (για παράδειγμα, όσον αφορά τους κανόνες επιστροφής), η συνεργασία αυτή μπορεί να είναι κατά καιρούς αναποτελεσματική ή αργή<sup>136</sup>. Συνεπώς, ακόμη και όταν οι κανόνες είναι σαφείς, η συμπεριφορά των διοικήσεων μπορεί να οδηγήσει σε: (α) τα άτομα να χάνουν την ευκαιρία να έχουν πρόσβαση στα δικαιώματά τους- ή (β) τα άτομα να ενεργούν ως «λαθρεπιβάτες», έχοντας πρόσβαση στο ίδιο επίδομα δύο φορές, τόσο στη χώρα διαμονής τους όσο και στη χώρα υποδοχής. Σφάλματα και προβλήματα μπορεί να προκύψουν επίσης από την εθνική ερμηνεία των εννοιών που παρέχουν στους εργαζομένους το δικαίωμα πρόσβασης σε μια παροχή, όπως στην περίπτωση της έννοιας της κατοικίας- πτυχές που συχνά αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση κατόπιν παραπομπής στο ΔΕΕ<sup>137</sup>.

Προς το παρόν, ο Κανονισμός 883 και ο Εκτελεστικός Κανονισμός 987 δεν προσφέρουν σοβαρά ένδικα μέσα σε περίπτωση που οι υποχρεώσεις ανταλλαγής πληροφοριών δεν τηρούνται δεόντως.

---

<sup>135</sup> Voss, E. (επιμ.) (2016), *Posting of Workers Directive - Current Situation and Challenges*, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Λουξεμβούργο.

<sup>136</sup> Jorens, Y., Lhernould, J.-P. (2014), *Procedures related to the granting of Portable Document A1: An overview of country practices*, FreSsco, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο, ιδίως σ. 22-42,

<sup>137</sup> Βλέπε επίσης Spiegel, B. (επιμ.) (2015), *Analytical Report 2014 - The relationship between social security coordination and taxation law*, FreSsco, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο

Το άρθρο 71 του Κανονισμού 883 ορίζει επίσης ότι μια «Διοικητική Επιτροπή», στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα κράτη-μέλη, είναι υπεύθυνη να ανταποκρίνεται σε ζητήματα διερμηνείας και για την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Μπορεί επίσης να ζητήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την επικαιροποίηση των παραρτημάτων μέσω κανονισμών και υποστηρίζεται εν προκειμένω από την υποχρέωση των κρατών μελών να κοινοποιούν, σε ετήσια βάση, τις αλλαγές που αφορούν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης τους και τις παροχές που καλύπτονται από τον Κανονισμό 883. Παρ' όλα αυτά, δεν είναι ασυνήθιστο να αμφισβητείται επιτυχώς η επίσημη ταξινόμηση των παροχών ενώπιον του ΔΕΕ.

## Αντί επιλόγου: προτάσεις και βελτιώσεις

Για να αντιμετωπιστούν τα κακώς κείμενα που αναδείχθηκαν στην ανά χείρας εργασία σχετικά με την παροχή κοινωνικής ασφάλισης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε επίπεδο συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων είναι σκόπιμο να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα. Και αυτό γιατί η διαχείριση του θέματος από πλευράς των ενδιαφερομένων οδηγεί σε μία επαχθή διαδικασία, η οποία μπορεί να αποθαρρύνει τους δυνητικούς αιτούντες, οι οποίοι μπορεί να είναι σοβαρά άρρωστοι ή να χρειάζονται επείγοντως χρήματα. Λόγω του χρονοβόρου της διαδικασίας είναι πιθανό να προτιμήσουν να παραιτηθούν από τη διεκδίκηση των κοινωνικών τους δικαιωμάτων και να αναζητήσουν, αντ' αυτού, μια νέα θέση εργασίας το συντομότερο δυνατόν.

Για τον σκοπό αυτό, θα ήταν σκόπιμο θεσπιστούν προθεσμίες για τους αρμόδιους φορείς όσον αφορά την επανεξέταση των εγγράφων που πιστοποιούν την εφαρμοστέα νομοθεσία κατόπιν αιτήματος φορέων άλλων κρατών μελών. Μια εκτελεστική πράξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία θα συνταχθεί με την υποστήριξη της Διοικητικής Επιτροπής, θα πρέπει να καθορίζει κανόνες σχετικά με την ανάκληση του εγγράφων όταν η εγκυρότητά του αμφισβητείται από τα ενδιαφερόμενα όργανα.

Είναι σκόπιμο επίσης να προβλεφθούν τυποποιημένες διαδικασίες για την επιβολή της ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων παροχών κοινωνικής ασφάλισης, οι οποίες θα περιλαμβάνουν τυποποιημένα έντυπα, προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να υποβληθούν αιτήσεις, καθώς και υποχρεώσεις επικοινωνίας για τα εμπλεκόμενα μέρη.

Αν και μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες ανησυχίες σχετικά με την πιθανή υπερβολική ακαμψία νέων διαδικασιών, η δημιουργία ενός καλύτερου πλαισίου συνεργασίας είναι εφικτό να ενισχύσει σημαντικά τη διοικητική συνεργασία και τη χρηστή διακυβέρνηση του πολύπλοκου συστήματος που αποσκοπεί στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Συνιστάται συνεπώς η υιοθέτησή τους, προφανώς με την επίγνωση ότι κανένα ρυθμιστικό ή τεχνικό μέτρο, έστω και προσεκτικά σχεδιασμένο στα χαρτιά, δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει από μόνο του αποτελεσματικά αποτελέσματα στην πράξη.

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αργαλιάς, Π. (2010), *Θεσμικές Αλλαγές σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*
- Αργυρός Γ. (2015), «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Εσωτερικής Αγοράς: Οι Θεμελιώδεις Οικονομικές Ελευθερίες», *Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα*, [www.Kallipos.gr](http://www.Kallipos.gr).
- Θεοδωρόπουλος, Σ. (2006), *Εξελίξεις και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης*. Αθήνα, Εκδόσεις Σταμούλη
- Ιγγλεζάκης, Ι. *Κοινοτικό Κράτος Δικαίου, Υπό το πρίσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 (άρθρο 25§1Σ) & του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
- Καρύδης., Γ. (2012), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Συναλλαγών*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Καρύδης, Γ. (2020), *Ενωσιακό Δίκαιο Ανταγωνισμού και Εσωτερικής Αγοράς*, Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Παπαγιάννης Δ. (2007), *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 3<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σκουρής, Β. (2003) *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
- Σαχπεκίδου, Ε. (2021), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 3<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Σαχπεκίδου, Ε. (2011, )«*Ευρωπαϊκό Δίκαιο*», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Ταγαράς Χ. (2002), *Η Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ταγαράς Χ. – Μενγκ-Παπαντώνη Μ. (2021), *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά – Ελεύθερη κυκλοφορία, εμπορευμάτων-προσώπων-υπηρεσιών-κεφαλαίων και πληρωμών*, 2<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χατζόπουλος, Β. ( 2000), *Τέσσερις Στοιχειώδεις Ελευθερίες, Μία Ενιαία Ρύθμιση: Η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τις Οικονομικές και*

## ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Dougan, M. (2006), "The Constitutional Dimension to the Case law on Union Citizenship", *European Law Review*, τόμος 31, τεύχος 5, σ. 613 επ.
- ΕΟΚΕ (2017), Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ: Συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, SOC/557-EEESC-2017- 01461-00-00-ac-tra
- Fuchs, M. (2015), Άρθρο 61, στο Fuchs, M., Cornelissen, R. (επιμ.), *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, Baden Baden/Oxford, σ. 374 επ.
- Fuchs, M. (2015), Άρθρο 65, στο Fuchs, M., Cornelissen, R. (επιμ.) (2015), *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, Baden Baden/Oxford.
- Fuchs, M., Cornelissen, R. (2015), Introduction, στο ιδ. (επιμ.), *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, Baden Baden/Oxford.
- Giannini, G. (ed.) (2015), *Il distacco transnazionale di lavoratori nell'Unione Europea: pratiche e riflessioni sul dialogo sociale e la cooperazione amministrativa*, ENFOSTER Brief No. 1.
- Giubboni, S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa*, Μπολόνια.
- Verschueren (επιμ.), *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons. On How EU Law Defines Where They Belong*, Cambridge/Antwerp/Portland.
- Jorens, Y., Lhernould, J.-P. (2014), *Procedures related to the granting of Portable Document A1: An overview of country practices*, FreSsco, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο.
- Juncker, J.-C. (2017), *State of the Union Address 2017*, ομιλία που εκφωνήθηκε στις Βρυξέλλες την 1η Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση: [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-173165 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-173165_en.htm).
- Schiek, D. (2017), *Perspectives on Social Citizenship in the EU: From Status Positivus to Status Socialis Activus via Two Forms of Transnational Solidarity*, στο D. Kochenov (επιμ.), *European Citizenship and Federalism. The Role or Rights*, Cambridge.
- Spiegel, B. (επιμ.) (2015) FreSsco, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Λουξεμβούργο.
- UK Office for National Statistics (2017), *What information is there is there on British migrants living in Europe*
- Van Hoek, A., Houwerzijl, M. (2011), *Complementary study on the legal*

*aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union, University of Amsterdam, Amsterdam.*

- *Verschueren, H. (2009), Special non-contributory Benefits in Regulation 1408/71, Regulation 883/2004 and the Case Law of the ECJ, European Journal of Social Security*
- *Voss, E. (επιμ.) (2016), Posting of Workers Directive - Current Situation and Challenges, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Λουξεμβούργο.*

### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:el:PDF>
- <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langld=el&catld=457>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/η-εσωτερικη-αγορα-γενικες-αρχες>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/147/free-movement-of-persons>
- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/146/η-προστασία-των-άξιόν-του-άρθρου-2-σεε-στην-εε>
- [http://www.akeuropa.eu/includes/mods/akeu/docs/main\\_report\\_en\\_452.pdf](http://www.akeuropa.eu/includes/mods/akeu/docs/main_report_en_452.pdf)
- [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/table-citizens\\_rights.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/table-citizens_rights.pdf)
- <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/coordination-social-security-systems>.
- <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/data/sets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality>