

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
της 11ης Δεκεμβρίου 2003¹

1. Η εκκρεμούσα ενώπιον του Arbeits- und Sozialgericht Wien (πρωτοβάθμιο δικαστήριο αρμόδιο επί ασφαλιστικών ζητημάτων) (Αυστρία) διαφορά έχει σχέση με μια ένσταση η οποία, παρά τον κατ' εξαίρεση χαρακτήρα της, θα μπορούσε να προκαλέσει πρόδηλη αδικία, στο μέτρο που προβάλλεται άρνηση χορηγήσεως παροχών, βάσει της εσωτερικής νομοθεσίας, υπέρ των αυστριακών πρώην αιχμαλώτων πολέμου σε πρόσωπα που έχουν εν τω μεταξύ αποκτήσει διαφορετική ιθαγένεια.

Ισχύον δίκαιο

2. Μεταξύ των εθνικών νομοθετικών διατάξεων, αρκεί να υπομνησθεί, σχετικά με το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, το άρθρο 1 του Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz² (νόμου για την αποζημίωση των αιχμαλώτων πολέμου, στο εξής: ομοσπονδιακός νόμος), το οποίο ορίζει:

«Ο Αυστριακός πολίτης ο οποίος:

- 1) κατά τη διάρκεια του Πρώτου ή του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου υπήρξε αιχμάλωτος πολέμου, ή
- 2) κατά τη διάρκεια του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου ή κατά τη διάρκεια της κατοχής της Αυστρίας από τις Συμμα-

Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εάν η προϋπόθεση αυτή συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Εξάλλου, τίθεται το ζήτημα εάν ένα τέτοιας φύσεως μέτρο είναι συμβατό με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, όπως ορίζεται στο άρθρο 12 ΕΚ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich I, 2000/142, όπως έχει δημοσιευθεί στο BGBl. I, 2002/40.

χικές Δυνάμεις συνελήφθη ή κρατήθηκε από αλλοδαπή δύναμη για πολιτικούς ή στρατιωτικούς λόγους, ή

Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης

- 3) βρισκόταν εκτός της αυστριακής επικράτειας λόγω πολιτικής διώξεως ή απειλούμενος με πολιτική δίωξη κατά την έννοια του νόμου για την ενίσχυση των θυμάτων (Opferfürsorgegesetz BGBl. I, 1947/183), και συνελήφθη από αλλοδαπή δύναμη για τους λόγους που μνημονεύονται στο σημείο 2 και κρατήθηκε μετά την έναρξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, δικαιούται παροχής σύμφωνα με τα κριτήρια του παρόντος ομοσπονδιακού νόμου.»

3. Προκειμένου περί των κοινοτικών κανόνων, πρέπει να μνημονευθεί, εκτός από το άρθρο 39 ΕΚ, που καθιερώνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, το άρθρο 12 ΕΚ, το οποίο, στο πρώτο εδάφίό του, ορίζει:

«Εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας Συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.»

4. Όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τη διάταξη περί παραπομπής, ο ενάγων της κύριας δίκης Josef Baldinger, γεννήθηκε στις 19 Απριλίου 1927 με αυστριακή ιθαγένεια. Από τον Ιανουάριο μέχρι τον Μάιο 1945, ο Josef Baldinger έλαβε μέρος στον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο ως στρατιώτης των γερμανικών ενόπλων δυνάμεων. Από τις 8 Μαΐου 1945 μέχρι τις 27 Δεκεμβρίου 1947 υπήρξε αιχμάλωτος πολέμου στο ρωσικό έδαφος.

5. Στη συνέχεια, εργάστηκε στην Αυστρία μέχρι το 1954, ημερομηνία κατά την οποία μετέβη, προς ανεύρεση εργασίας, στη Σουηδία, χώρα στην οποία άσκησε επαγγελματική δραστηριότητα μέχρι το 1964. Κατόπιν, εργάστηκε εκ νέου στην πατρίδα του επί ένα έτος και, τον Απρίλιο του 1965, μετανάστευσε για μόνιμη εγκατάσταση στη Σουηδία, όπου άσκησε επαγγελματική δραστηριότητα. Το 1967 έλαβε τη σουηδική ιθαγένεια, χάνοντας, όπως ήταν επόμενο, την ιθαγένεια της χώρας καταγωγής του.

Από την 1η Μαΐου 1986, ο ενάγων λαμβάνει από το Αυστριακό Δημόσιο σύνταξη αναπηρίας και γήρατος.

6. Όταν με τον ομοσπονδιακό νόμο καθιερώθηκε, το 2000, η παροχή υπέρ των πρώην αιχμαλώτων πολέμου, ο Baldinger ζήτησε να

του παρασχεθεί αυτή, πλην όμως το σχετικό του αίτημα απορρίφθηκε με απόφαση της 1ης Μαΐου 2002, εκδοθείσα από το Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, οργανισμού επιφορτισμένου με τη χορήγηση των παροχών.

7. Η απόφαση αυτή προσβλήθηκε από τον Baldinger ενώπιον του αυστριακού δικαστηρίου.

Το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα

8. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, το Arbeits- und Sozialgericht Wien αποφάσισε την αναστολή της ενώπιόν του διαδικασίας και την υποβολή στο Δικαστήριο του ακόλουθου προδικαστικού ερωτήματος:

«Πρέπει το άρθρο 48, παράγραφος 2, [της Συνθήκης] ΕΚ [νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 39, παράγραφος 2, ΕΚ] σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας το δικαίωμα για χρηματική αποζημίωση που χορηγήθηκε με νόμο, για πρώτη φορά το 2000, υπέρ προσώπων τα οποία:

1) κατά τη διάρκεια του Πρώτου ή του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου υπήρξαν αιχμάλωτοι πολέμου, ή

2) κατά τη διάρκεια του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου ή κατά τη διάρκεια της κατοχής της Αυστρίας από τις Συμμαχικές Δυνάμεις συνελήφθησαν και κρατήθηκαν από αλλοδαπή δύναμη για πολιτικούς ή στρατιωτικούς λόγους, ή

3) βρίσκονταν εκτός της αυστριακής επικράτειας λόγω πολιτικής διώξεως ή απειλούμενοι με πολιτική δίωξη και συνελήφθησαν από αλλοδαπή δύναμη για στρατιωτικούς ή πολιτικούς λόγους και κρατήθηκαν μετά την έναρξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου,

συνδέεται με το γεγονός ότι ο αιτών πρέπει να διαθέτει την αυστριακή ιθαγένεια κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεώς του;»

Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

9. Η διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 28 Οκτωβρίου 2002.

10. Υπέβαλαν παρατηρήσεις, τόσο γραπτές όσο και προφορικές, η αυστριακή κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η επ' ακροατηρίου συζήτηση διεξήχθη στις 13 Νοεμβρίου 2003.

Ανάλυση του προδικαστικού ερωτήματος

11. Το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι η επίμαχη όσον αφορά την κύρια δίκη οικονομική παροχή δεν συνδέεται με την άσκηση μιας οποιασδήποτε αμειβόμενης δραστηριότητας.

12. Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας³, δεν τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση του ενάγοντος της κύριας δίκης, στο μέτρο που αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, τα συστήματα παροχών υπέρ των θυμάτων πολέμου ή των συνεπειών του.

Πράγματι, στην περίπτωση αυτών των συστημάτων, η ευθύνη του χορηγούντος παροχής κράτους απορρέει από καταστάσεις μη προκύπτουσες από την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας· αντιθέτως, η παροχή αυτή καταβάλλεται προς αποζημίωση του θύματος ανάλογα με τα ειδικότερα συμφέροντα του κράτους που την χορηγεί.

Ο ουσιώδης σκοπός της εν λόγω παροχής είναι να δοθεί στους πρώην αιχμαλώτους

πολέμου, που δικαιολογούν παρατεταμένη αιχμαλωσία, απόδειξη της εθνικής αναγνωρίσεως για τις δοκιμασίες που υπέστησαν καθώς και η χορήγηση μιας οικονομικής αντικαταβολής για τις παρασχεθείσες στο κράτος υπηρεσίες⁴.

13. Ούτε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας⁵, εφαρμόζεται πλέον, και τούτο για τον λόγο ότι το Δικαστήριο, με την απόφασή του της 31ης Μαΐου 1979, Even και ONPTS⁶, έκρινε ότι από το σύνολο των διατάξεων του καθώς και από τον επιδιωκόμενο στόχο προκύπτει ότι τα ασφαλιστικά και φορολογικά πλεονεκτήματα περί των οποίων πρόκειται είναι αυτά που αναγνωρίζονται γενικώς στους ημεδαπούς εργαζομένους, λόγω της εξ αντικειμένου ιδιότητάς τους ως εργαζομένων ή του απλού γεγονότος ότι διαμένουν στο εθνικό έδαφος. Αντιθέτως, μια παροχή που βασίζεται σε ένα σύστημα εθνικής αναγνωρίσεως για δοκιμασίες που οι δικαιούχοι υπέστησαν κατά τη διάρκεια ένοπλης συγκρούσεως, όπως αυτές των αιχμαλώτων πολέμου, δεν πληροί τα ουσιώδη χαρακτηριστικά των πλεονεκτημάτων που περιγράφονται στο άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68, οπότε η εν λόγω παροχή δεν εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κειμένου αυτού.

14. Για παρόμοιους λόγους, ούτε είναι ευχερές να συνδεθεί η επίδικη παροχή με έναν από τους τρεις παράγοντες που μνη-

4 — Απόφαση της 6ης Ιουλίου 1978, 9/78, Gillard (Συλλογή τόμος 1978, σ. 541, σκέψη 13).

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001 σ. 33).

6 — Υπόθεση 207/78 (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 19).

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001 σ. 73.

μονεύονται στο άρθρο 39, παράγραφος 2, ΕΚ, δηλαδή την απασχόληση, την αμοιβή και τους όρους εργασίας. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν προστατεύει από δυσμενείς συγκυρίες οφειλόμενες σε διαφορετικές αιτίες.

15. Επομένως, σύμφωνα με μία κατά γράμμα ερμηνεία, θα έπρεπε να δοθεί στο υποβληθέν ερώτημα η απάντηση ότι δεν αντίκειται προς το άρθρο 39 ΕΚ το να εξαρτά μια εθνική ρύθμιση τη χορήγηση παροχής υπέρ των πρώην αιχμαλώτων πολέμου από το γεγονός ότι ο αιτών διαθέτει, κατά την υποβολή της αιτήσεως, την ιθαγένεια του χορηγούντος την παροχή κράτους μέλους.

16. Παρ' όλα αυτά, δύσκολα μπορώ να αρκεσθώ σε μια τόσο τυπική ερμηνεία, η οποία θα μπορούσε να επικυρώσει μία πρόδηλη αδικία.

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η αυστριακή κυβέρνηση δεν προέβαλε κανέναν λόγο δυνάμενο να δικαιολογήσει αυτή τη διαφορετική μεταχείριση. Μολονότι έκανε υπαινιγμό σχετικά με το θεμιτό συμφέρον όπως αυτός ο τύπος παροχής επιφυλάσσεται μόνο στα άτομα που έχουν διατηρήσει δεσμούς με τη Δημοκρατία της Αυστρίας, αναγνώρισε, γενικώς, ότι αυτή η ανωμαλία οφείλεται προφανώς σε παράλειψη του νομοθέτη.

17. Φαίνεται ότι η αποτελούσα την αιτία της παρούσας διαδικασίας δυσμενής διάκριση θα μπορούσε να αποφευχθεί με μια τελεολογική ερμηνεία του κειμένου του ομοσπονδιακού νόμου. Χωρίς να επιθυμώ να σφετεριστώ την αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου όσον αφορά την ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, είναι αναντίρρητο ότι το γράμμα της διατάξεως δεν φαίνεται να αποκλείει ότι, μεταξύ των τυχόν επωφελομένων της παροχής, περιλαμβάνονται και τα πρόσωπα που είχαν την αυστριακή ιθαγένεια κατά τον ασκούντα επιρροή χρόνο, δηλαδή αυτόν της αιχμαλωσίας.

Αντιθέτως, η στενή ερμηνεία του κανόνα της οποίας υπεραμύνεται το αιτούν δικαστήριο θα οδηγούσε στο να αποζημιώνει η Δημοκρατία της Αυστρίας όλους τους πολίτες που υπήρξαν αιχμάλωτοι πολέμου κατά τον Πρώτο ή τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ανεξαρτήτως ιθαγενείας, υπό τη μόνη προϋπόθεση ότι είναι αυστριακοί υπήκοοι κατά το χρόνο της υποβολής της αιτήσεώς τους.

18. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Αυστριακής Κυβερνήσεως ισχυρίστηκε ότι σκοπός του ομοσπονδιακού νόμου ήταν η αποζημίωση των αιχμαλώτων πολέμου για τα βάσανα που υπέστησαν κατά την αιχμαλωσία τους. Προς επιβεβαίωση του βασίμιου της στενής ερμηνείας της διατάξεως, η εν λόγω κυβέρνηση προσέθεσε ότι αυτή η ερμηνεία επιβάλλεται και λόγω του γεγονότος ότι, κατά τον λαμβανόμενο υπόψη χρόνο —δηλαδή κατά την προσάρτηση από τη Γερμανία—, δεν υφίστατο αυστριακή ιθαγένεια αυτή καθεαυτή, οπότε στις σχετικές ρυθμιστικές διατάξεις χρησιμοποιείται συνήθως μια περιφραση όσον αφορά τον προσδιορισμό των αυστριακών πολιτών κατά την περίοδο αυτή, διατύ-

πωση που δεν απαντάται στον ομοσπονδιακό νόμο.

19. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται να τεθεί το ερώτημα εάν η υλική αδικία που θα απέρρεε από το σύνολο των περιστάσεων αυτών επιτρέπει στο Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που προτείνει το αιτούν δικαστήριο. Θα άξιζε εν προκειμένω να σταθεί κανείς στο ρητό του Ισπανού συγγραφέα του 18ου αιώνα Baltasar Gracián, ο οποίος έκανε έκκληση εν προκειμένω στο «κουράγιο απέναντι στην ασταθή τύχη, στη συνείδηση ενάντια στις αντιξοότητες του νόμου, στην ευγένεια απέναντι στην ατέλεια και στην κοινή λογική όσον αφορά κάθε πράγμα»⁷.

20. Όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, το άρθρο 12 ΕΚ θα μπορούσε να φανεί χρήσιμο για την αντιμετώπιση αυτού του τύπου δυσμενών διακρίσεων.

Εντούτοις, η διάταξη αυτή απαγορεύει οποιαδήποτε διάκριση λόγω ιθαγενείας, και τούτο υπό την επιφύλαξη των ειδικότερων ειδικών διατάξεων, *εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης*.

21. Η Επιτροπή επικαλείται μία σειρά αποφάσεων σχετικά με το ασύμβατο με το κοινοτικό δίκαιο της *cautio judicatum solvi* (υποχρέωση παροχής ασφαλείας για τη διασφάλιση της καταβολής τυχόν διαδικαστικών εξόδων)⁸, όπου το Δικαστήριο ερμήνευσε κατά τρόπο ευρύ το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, προκειμένου να συμπεριληφθεί σε αυτό κάθε πτυχή της διαφοράς της κύριας δίκης συναφής με την άσκηση των διασφαλιζομένων από το κοινοτικό δίκαιο θεμελιωδών ελευθεριών.

22. Λυπούμαι, αλλά δεν μπορώ να συμμεριστώ πλήρως τη βολονταριστική γνώμη της Επιτροπής. Οι υποθέσεις *Data Delecta* και *Forsberg* καθώς και *Hayes* είχαν ως αντικείμενο αγωγές περί καταβολής όσον αφορά εμπορεύματα παραδοθέντα στο πλαίσιο τυπικής διασυννοριακής συναλλαγής, οπότε δεν έθετε προβλήματα το να θεωρηθεί ότι η συζήτηση επί της φύσεως του διαδικαστικού μέτρου αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος της νομικής πτυχής της ασκήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Στην υπόθεση *Saldanha* και *MTS*, οι ενάγοντες της κυρίας δίκης ζητούσαν από το εθνικό δικαστήριο την έκδοση διαταγής για την αποφυγή κάποιας αναδιαρθρώσεως του κεφαλαίου της εναγομένης εταιρίας της οποίας ήσαν μέτοχοι. Ήρκησε στο Δικαστήριο να υπενθυμίσει ότι, μεταξύ των μέτρων που προορίζονται για την εφαρμογή της ελευθερίας της εγκαταστάσεως, το άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο β' της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 44, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', ΕΚ) παρέχει

8 — Αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-43/95, *Data Delecta* και *Forsberg* (Συλλογή 1996, σ. I-4661), της 20ής Μαρτίου 1997, C-323/95, *Hayes* (Συλλογή 1997, σ. I-1711), και της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-122/96, *Saldanha* και *MTS* (Συλλογή 1997, σ. I-5325).

7 — Gracián, B., *El Criticón*, πρώτο μέρος, κεφάλαιο VIII, εκδ. Turner, Biblioteca Castro, Μαδρίτη 1993, σ. 106.

στο Συμβούλιο και την Επιτροπή αρμοδιότητα για τον συντονισμό των διασφαλίσεων που απαιτούνται, εντός των κρατών μελών, από τις εταιρίες για την προστασία των συμφερόντων τόσο των ετέρων όσο και των τρίτων. Έτσι, η επίμαχη διαδικαστική επιταγή ενέπιπτε σε ένα από τους τομείς εφαρμογής της Συνθήκης και, επομένως, υπέκειτο στην απαγόρευση οποιασδήποτε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας.

23. Η νομολογία αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί εν προκειμένω επειδή η παροχή υπέρ των πρώην αιχμαλώτων πολέμου δεν αποτελεί μέρος των πλεονεκτημάτων των οποίων η χορήγηση υπάγεται στον τεχνικό ορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως έχει ανωτέρω καταδειχθεί. Επιπλέον, η έννοια αυτή παρουσιάζει περιεχόμενο περισσότερο περιορισμένο από ό,τι η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, οπότε δεν μπορεί να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι αντίκειται προς αυτήν κάθε μέτρο δυνάμενο να βλάψει, δυνητικώς ή πραγματικώς, τις διακοινοτικές μεταναστευτικές ροές.

24. Επομένως, προκύπτει ότι είναι ανάγκη να εξετασθεί το ζήτημα εάν ο Baldinger μπορεί να αντλήσει από την ιδιότητά του ως πολίτη της Ενώσεως αυτοτελές δικαίωμα από πλευράς των άρθρων 17 ΕΚ και 18 ΕΚ.

Η τελευταία αυτή διάταξη αναγνωρίζει, στην παράγραφο της 1, σε κάθε πολίτη της

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

Όταν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσπίστηκε η ιδιότητα του Ευρωπαίου πολίτη, πρωτοβουλία που χαρακτηρίστηκε ως άκρως συμβολική⁹, φάνηκε καθαρά ότι πρόθεση των συντακτών της ήταν να παράσχουν στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση μια πραγματική πολιτική φιλοδοξία υπερτονίζοντας το αίσθημα του να ανήκει κανείς σε μια κοινότητα κοινών αξιών και ιδεωδών. Ο Robert Kovar υπέμνησε ότι ο Jean Monnet, κατά το λυκαυγές της ενοποίησης της ηπείρου, εξομολογείτο ότι δεν επρόκειτο για συνασπισμό κρατών αλλά για ένωση ανθρώπων¹⁰.

25. Είχα την ευκαιρία να υπογραμμίσω ότι η δημιουργία του Ευρωπαίου πολίτη της Ένωσης, που συνοδεύεται από το δικαίωμα που έχουν όσοι τη διαθέτουν να κυκλοφορούν ελεύθερα στην επικράτεια όλων των κρατών μελών, αντιπροσωπεύει σημαντική ποιοτική πρόοδο στο μέτρο που αποσυνδέει αυτή την ελευθερία κυκλοφορίας από τα λειτουργικά ή οργανικά της στοιχεία (εφό-

9 — Kovar, R., και Simon D., «La citoyenneté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1993, σ. 290.

10 — Kovar, R., «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», στην *La citoyenneté européenne*, υπό τη διεύθυνση του Philip, C., και Soldatos, P., εκδ. Chaire Jean Monnet του Πανεπιστημίου του Μόντρεαλ, Μόντρεαλ, 2000, σ. 81.

σον δεν συνδέεται με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας ή τη διάθεση στην εσωτερική αγορά) και στο μέτρο επίσης που ανυψώνει το δικαίωμα αυτό στην τάξη ιδίου και ανεξαρτήτου δικαιώματος, συμφυούς στη νομική κατάσταση των πολιτών της Ενώσεως¹¹. Αυτή η ποιοτική τροποποίηση υπογραμμίζεται από το γεγονός ότι η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής, νοούμενη ως αυτόνομη έννοια, έχει συμπεριληφθεί στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

26. Η νομολογία όσον αφορά ένα θέμα που προορίζεται να καταστεί το θεμελιώδες καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών δεν είναι ακόμη πλούσια¹².

Παρ' όλα αυτά, με τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, D'Hoop¹³, και της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Baumbast και R¹⁴, επιβεβαιώνεται ότι οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις περί των οποίων γίνεται μνεία στο άρθρο 18 ΕΚ διαπνέονται από την ιδέα ότι η άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ενώσεως μπορεί να εξαρτάται από τα θεμιτά συμφέροντα των κρατών μελών, ενώ εξυπακούεται ότι η εφαρμογή αυτών των περιορισμών και προϋποθέσεων πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο της τηρήσεως των επιβαλλομένων από το κοινοτικό δίκαιο ορίων και σύμφωνα με τις γενικές αρχές αυτής της εννόμου τάξεως, μεταξύ των οποίων και η αρχή της αναλογικότητας. Έτσι, τα λαμβανόμενα εν προκειμένω εθνικά μέτρα πρέπει να είναι τα ενδεδειγμένα και τα

αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹⁵.

27. Η απόφαση D'Hoop είχε ως αντικείμενο τα επιδόματα «αναμονής» που καταβάλλονται στο Βέλγιο στους νέους που έχουν μόλις αποπερατώσει τις σπουδές τους και βρίσκονται σε αναζήτηση της πρώτης τους εργασίας. Προβλήθηκε άρνηση χορηγήσεως τέτοιου δικαιώματος σε μια Βελγίδα υπήκοο για τον λόγο ότι είχε πραγματοποιήσει τις δευτεροβάθμιες σπουδές της σε άλλο κράτος μέλος.

Για το Δικαστήριο, αυτή η δυσμενής διάκριση, που δεν αφορούσε ούτε την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 39 ΕΚ, ούτε κάποιον από τους παραδοσιακούς τομείς της, ήταν, παρ' όλα αυτά, αντίθετη προς τις αρχές που υπόκεινται της καταστάσεως του πολίτη της Ενώσεως, συγκεκριμένα της διασφαλίσεως της ίδιας νομικής μεταχειρίσεως κατά την άσκηση του δικαιώματός του διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών¹⁶.

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης εκτιμήσεώς του όσον αφορά την αναλογικότητα του εν λόγω μέτρου, το Δικαστήριο άρχισε ανα-

11 — Προτάσεις στην υπόθεση Shingara και Radiom (απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, C-65/95 και C-111/95, Συλλογή 1997, σ. I-3343), σημείο 34.

12 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31).

13 — Υπόθεση C-224/98 (Συλλογή 2002, σ. I-6191).

14 — Υπόθεση C-413/99 (Συλλογή 2002, σ. I-7091).

15 — Απόφαση Baumbast και R, σκέψεις 90 και 91.

16 — Απόφαση D'Hoop, σκέψη 35.

γνωρίζοντας ότι ήταν μεν θεμιτό για τον εθνικό νομοθέτη να θέλει να βεβαιωθεί για την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του αιτούντος και της γεωγραφικής αγοράς της οικείας εργασίας, πλην όμως έκρινε ότι μια και μόνη προϋπόθεση σχετικά με τον τόπο αποκτήσεως του διπλώματος περατώσεως δευτεροβαθμίων σπουδών παρουσίαζε λίαν γενικό και αποκλειστικό χαρακτήρα και, έτσι, υπερέβαινε τα όρια αυτού που ήταν αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹⁷.

28. Στην απόφαση του Baumbast και R, το Δικαστήριο επρόκειτο να αποφανθεί σχετικά με το δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο ενός Γερμανού υπηκόου ο οποίος δεν μπορούσε πλέον να επικαλείται τις διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η άρνηση παραμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής ενός κοινοτικού υπηκόου ο οποίος δικαιολογούσε επαρκείς πόρους, ο οποίος είχε νομίμως εργασθεί και διαμείνει στην επικράτεια αυτού του κράτους μέλους, μαζί με την οικογένειά του, επί αρκετά έτη, ο οποίος ουδέποτε επιβάρυνε τα δημόσια οικονομικά και ο οποίος είχε συνάψει για τον εαυτό του και την οικογένειά του πλήρη ασφάλεια υγείας εντός άλλου κράτους μέλους της Ενώσεως, συνιστούσε δυσανάλογη επέμβαση στην άσκηση του παρεχομένου από το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ, δικαιώματος διαμονής¹⁸.

29. Από τις ανωτέρω δύο περιπτώσεις απορρέει ότι το Δικαστήριο τείνει στο να αναγνωρίζει στους Ευρωπαίους υπηκόους αυτόνομο δικαίωμα διαμονής και ότι εξετάζει, σε κάθε περίπτωση, εάν ο περιορισμός τέτοιου δικαιώματος είναι δικαιολογημένος.

30. Πλέον πρόσφατα, με την απόφασή του της 2ας Οκτωβρίου 2003, Garcia Avella¹⁹, το Δικαστήριο χρησιμοποίησε παρόμοιο κριτήριο όσον αφορά κανόνα του βελγικού Αστικού Δικαίου με τον οποίο εμποδίζονταν τα τέκνα –που είχαν και βελγική και ισπανική ιθαγένεια– ενός Ισπανού υπηκόου να εγγραφούν στα μητρώα του οικείου Δήμου σύμφωνα με την ισπανική συνήθεια, δηλαδή με τον συνδυασμό των επιθέτων του πατέρα και της μητέρας.

Νομίζω ότι η μέθοδος που ακολούθησε το Δικαστήριο στην υπόθεση εκείνη πρέπει να χρησιμεύσει ως οδηγός και στην υπό κρίση υπόθεση.

31. Όπως προκύπτει, είναι προφανές ότι τα συστήματα κατά τα οποία τα τέκνα λαμβάνουν το επίθετο του πατρός δεν εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο αλλά ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις των Συνθηκών και, ειδικότερα, τις σχετικές με την ελευθερία κάθε πολίτη της

17 — Αυτόθι, σκέψεις 38 και 39.

18 — Απόφαση Baumbast και R, σκέψεις 92 και 93.

19 — C-148/02 (Συλλογή 2003, σ. I-11613).

Ενώσεως να διαμένει στην επικράτεια οποιουδήποτε κράτους μέλους²⁰.

32. Στην υπόθεση *Garcia Avello*, ο σύνδεσμος με το κοινοτικό δίκαιο υφίστατο όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης, εφόσον τα τέκνα του προσφεύγοντος ήσαν υπήκοοι κράτους μέλους και διέμεναν νομίμως στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, τα εν λόγω τέκνα μπορούσαν εγκύρως να επικαλεστούν το άρθρο 12 ΕΚ, το οποίο απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας²¹.

33. Πέραν αυτών, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στον παραδοσιακό ορισμό της εννοίας της άνησης μεταχειρίσεως προκειμένου να εκτιμηθεί το ζήτημα εάν, όσον αφορά την υποβληθείσα στην κρίση του υπόθεση, αυτή η ανισότητα στηριζόταν σε θεωρήσεις αντικειμενικές και ανάλογες προς τον θεμιτώς επιδιωκόμενο στόχο²².

34. Επομένως, φρονώ ότι η νομολογία αυτή πρέπει να τύχει εφαρμογής, *mutatis mutandis*, και στην υπό κρίση διαφορά.

35. Όπως ακριβώς συνέβαινε και με το σύστημα αποκτήσεως των πατρωνυμίων στην υπόθεση *Garcia Avello*, η χορήγηση της θεσπισθείσας με τον ομοσπονδιακό νόμο παροχής, έστω και αν αυτή είναι άγνωστη στο κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να γίνεται τηρουμένων των θεμελιωδών αρχών.

36. Ο *Baldinger* είναι Σουηδός υπήκοος, οπότε απολαύει αναμφισβητήτως του καθεστώτος του πολίτη της Ενώσεως. Παρ' όλα αυτά, το καθεστώς αυτό δεν εκτείνεται και στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης επί εσωτερικών καταστάσεων ουδεμίας *exousών* σχέση με το κοινοτικό δίκαιο²³.

37. Είναι αληθές ότι ο ενάγων της κύριας δίκης έκανε χρήση της ευχέρειας που του παρέχεται να εγκατασταθεί σε ξένη χώρα ήδη πριν από την προσχώρηση στις Κοινότητες της Δημοκρατίας της Αυστρίας ή του Βασιλείου της Σουηδίας. Επιπλέον, κατά την ημερομηνία εκείνη, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1995, ο *Baldinger* δεν μπορούσε πλέον να θεωρείται ως, κυρίως ειπείν, μετανάστης, στο μέτρο όπου είχε αποκτήσει την ιθαγένεια του κράτους υποδοχής.

38. Όμως, το γεγονός αυτό δεν είναι καθοριστικό όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση,

20 — Αυτόθι, σκέψη 25.

21 — Αυτόθι, σκέψεις 27 και 29.

22 — Αυτόθι, σκέψη 31.

23 — Απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-64/96 και C-65/96, *Uecker και Jacquet* (Συλλογή 1997, σ. I-3171, σκέψη 23).

όπου το διασυνοριακό στοιχείο συνίσταται στη διαμονή εντός κράτους μέλους ενός πολίτη ο οποίος, κατά το παρελθόν, είχε την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους. Επομένως, η κατάσταση του εν λόγω πολίτη δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς αυτήν των υπηκόων της χώρας υποδοχής οι οποίοι είχαν πάντοτε διατηρήσει την ίδια ιθαγένεια. Πράγματι, όπως καταδεικνύεται από την υπό κρίση διαφορά, ο παλιός του δεσμός ως πολίτη θα χρησίμευε, επί αρκετά έτη, στο να λειτουργεί ως προϋπόθεση για την απολαβή ορισμένων δικαιωμάτων. Εξυπακούεται ότι δεν πρόκειται εδώ για μια καθαρώς εσωτερική κατάσταση.

39. Η αξίωση του Baldinger αξίζει της ενδεδειγμένης προστασίας. Το κοινοτικό δίκαιο, ως όργανο ενός σχεδίου ενσωμάτωσης, δεν μπορεί να του επιφυλάσσει μια λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση για τον λόγο απλώς και μόνο ότι επέλεξε την ιθαγένεια της χώρας στην οποία είχε αποφασίσει να διαμείνει μονίμως. Ο προβλεπόμενος από τη Συνθήκη περιορισμένος και υπό προϋποθέσεις χαρακτήρας εξομοίωσης μεταξύ ημεδαπού και κοινοτικού διακινούμενου εργαζομένου²⁴ δικαιολογεί την επιλογή της αποκλίσεως της ιθαγένειας του κράτους υποδοχής σε περίπτωση παρατεταμένης διαμονής.

Στο μέτρο που η νομική του κατάσταση δεν είναι απολύτως αντίστοιχη προς αυτήν των υπηκόων του κράτους υποδοχής, ο ενάγων βρίσκεται —από υλική άποψη— σε κατά-

σταση παρόμοια προς αυτήν οποιουδήποτε πολίτη που ασκεί το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας και, επομένως, είναι άξιος προστασίας.

40. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι μια κατάσταση όπως αυτή του ενάγοντος της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Έτσι, ο Baldinger έχει το δικαίωμα —δυνάμει του άρθρου 18 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 12 ΕΚ— να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών χωρίς τον φόβο να καταστεί θύμα αδικαιολόγητης δυσμενούς διακρίσεως λόγω της ιθαγενείας του.

41. Εξάλλου, η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων επιβάλλει παρόμοιες καταστάσεις να αντιμετωπίζονται κατά τρόπο όμοιο και διαφορετικές καταστάσεις να τυγχάνουν χωριστής αντιμετώπισης. Η άνιση μεταχείριση θα μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνο εάν στηριζόταν σε αντικειμενικές θεωρήσεις άσχετες με την ιθαγένεια των οικείων προσώπων και ανάλογες προς τον θεμιτώς επιδιωκόμενο στόχο²⁵.

24 — Βλ., π.χ., το γράμμα και το περιεχόμενο του άρθρου 39, παράγραφος 3, ΕΚ ή του άρθρου 55 ΕΚ.

25 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-224/98, D'Hoop (Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 36).

42. Ο Baldinger, όπως το αιτούν δικαστήριο αναγνωρίζει στην διάταξή του, πληροί όλες τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για τη χορήγηση της επίμαχης παροχής, *με εξαίρεση το γεγονός ότι δεν είχε την αυστριακή ιθαγένεια κατά τον χρόνο υποβολής της σχετικής αιτήσεως*. Οι ασκούμενες επιρροή καταστάσεις για την εκτίμηση τυχόν άνισης μεταχειρίσεως είναι αυτές δύο πληρούντων τις εν λόγω προϋποθέσεις προσώπων, εκ των οποίων το ένα έχει την αυστριακή ιθαγένεια ενώ το άλλο δεν την διαθέτει πλέον, δεδομένου ότι την απώλεσε αποκτώντας έναν νέο σύνδεσμο ως πολίτης. Η παρεχόμενη στον πρώτο παροχή δεν χορηγείται στον δεύτερο.

43. Στη διάταξη περί παραπομπής δεν περιλαμβάνεται κανένα στοιχείο σχετικά με τη δικαιολόγηση αυτής της άνισης μεταχειρίσεως και ουδόλως διαφωτίζεται ο επιδιωκόμενος με τη χορήγηση της επίμαχης παροχής στόχος.

44. Όπως έχω ανωτέρω υπογραμμίσει, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Αυστριακής Κυβερνήσεως αναφέρθηκε στο γεγονός ότι ήταν θεμιτό αυτές οι παροχές να επιφυλάσσονται στα πρόσωπα που έχουν διατηρήσει τον σύνδεσμό τους με τη χώρα καταγωγής, και τούτο μολονότι αναγνώρισε ότι η άνιση μεταχείριση οφειλόταν προφανώς σε αμέλεια του νομοθέτη.

45. Πρέπει να θεωρηθεί ότι η χορήγηση οικονομικής παροχής στους αιχμαλώτους πολέμου σκοπεύει στην απότιση φόρου τιμής για τις ταλαιπωρίες που τα εν λόγω πρόσωπα υπέστησαν. Αυτό ακριβώς πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να συμβαίνει, οπότε, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου²⁶, αυτή η κατηγορία πλεονεκτημάτων εξαιρείται από την εφαρμογή των αρχών που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Υπό το φως ακριβώς του συγκεκριμένου αυτού στόχου πρέπει να εκτιμηθεί το κατά πόσον είναι κατάλληλος και αναλογικός ο χαρακτήρας του επίμαχου περιορισμού. Πάντως, ουδεμία υφίσταται αμφιβολία ότι το να υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά τη χορήγηση μιας παροχής, με την οποία υποτίθεται ότι αποτίεται φόρος τιμής από το έθνος στους πρώην αιχμαλώτους πολέμου που διατήρησαν την αυστριακή ιθαγένεια, δεν αποτελεί μια αντικειμενική θεώρηση *χωριστή από το κριτήριο της ιθαγένειας*, όπως επιβάλλει το άρθρο 12 ΕΚ. Η περιοριστική διάταξη του ομοσπονδιακού νόμου παράγει το ίδιο αποτέλεσμα με αυτό του οποίου την αποφυγή επιδιώκει η απαγόρευση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας.

Από την άποψη της αναγνώρισεως που αξίζουν, ουδεμία υφίσταται μεταξύ των αιχμαλώτων πολέμου διαφορά λόγω του γεγονότος ότι ορισμένοι εξ αυτών έχουν διατηρήσει την ιθαγένειά τους ενώ άλλοι όπως ο ενάγων της κύριας δίκης, έχουν

26 — Βλ. ανωτέρω σημεία 12 και 13.

επιλέξει να κατοικήσουν σε άλλη χώρα και να αποκτήσουν νέα ιθαγένεια. Αντιθέτως, ο χωρίς εύλογη δικαιολόγηση αποκλεισμός των προσώπων που δεν διαθέτουν πλέον την αυστριακή ιθαγένεια μπορεί να ερμηνευθεί ως προσβολή της αξιοπρέπειας των ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση όμοια προς αυτήν του Baldinger.

46. Εν όψει της ανυπαρξίας κατάλληλης εξηγήσεως όσον αφορά την ανισότητα

μεταχειρίσεως, δεν χρειάζεται να εκτιμηθεί ο αναλογικός χαρακτήρας της.

47. Η ιδιότητα ενός ατόμου ως Ευρωπαίου πολίτη, μολονότι δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να του παράσχει την ολότητα των δικαιωμάτων που παραδοσιακώς εξαρτώνται από το γεγονός ότι κάποιος ανήκει σε μια πολιτική κοινότητα, πρέπει τουλάχιστον να διασφαλίζει ότι είναι δυνατή η αλλαγή ιθαγενείας στο πλαίσιο της Ενώσεως χωρίς τούτο να συνεπάγεται οποιαδήποτε νομικής φύσεως επίπτωση.

Πρόταση

48. Εν όψει όλων των ανωτέρω θεωρήσεων, προτείνω να δοθεί στο Arbeits- und Sozialgericht Wien η απάντηση ότι αντίκειται προς τα άρθρα 12 και 17 ΕΚ το να εξαρτά μια διάταξη κράτους μέλους, δυνάμει της οποίας χορηγείται παροχή στους πρώην αιχμαλώτους πολέμου ως ένδειξη αναγνωρίσεως για τις δοκιμασίες που αυτοί υπέστησαν, την απολαβή ενός τέτοιου πλεονεκτήματος από το γεγονός ότι τα εν λόγω πρόσωπα διέθεταν την ιθαγένεια του οικείου κράτους κατά τον χρόνο υποβολής της σχετικής αιτήσεως.