Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
JEAN RICHARD DE LA TOUR
της 24ης Ιουνίου 2021 [1]

Υπόθεση C-709/20

CG
κατά
The Department for Communities in Northern Ireland

[αίτηση του Appeal Tribunal for Northern Ireland
(πρωτοβάθμιου δικαστηρίου κοινωνικών και φορολογικών υποθέσεων
για τη Βόρεια Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – Ιθαγένεια της Ένωσης – Συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου – Μεταβατική περίοδος – Άρθρο 18 ΣΛΕΕ – Απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Άρθρο 24 – Δικαίωμα διαμονής βάσει του εθνικού δικαίου – Κοινωνικές παροχές – Εθνική διάταξη η οποία εξαιρεί από το ευεργέτημα παροχής στοιχειώδους διαβίωσης οικονομικώς ανενεργούς πολίτες της Ένωσης που διαθέτουν δικαίωμα διαμονής βάσει του εθνικού δικαίου – Ίση μεταχείριση»

I. Εισαγωγή

1. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

2. Η αίτηση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο διαφοράς η οποία ανέκυψε μεταξύ της CG, ολλανδικής και κροατικής ιθαγένειας, διαμένουσας στη Βόρεια Ιρλανδία (Ηνωμένο Βασίλειο) από το 2018, και του Department for Communities in Northern Ireland (Υπουργείου Κοινοτήτων Βόρειας Ιρλανδίας, Ηνωμένο Βασίλειο), λόγω της άρνησης του δευτέρου να της χορηγήσει επίδομα στοιχειώδους διαβίωσης αποκαλούμενο «Universal Credit».

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο αφορά, κατ' ουσίαν, την προστασία που πρέπει να παρέχεται σε πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές, δυνάμει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, όταν το κράτος μέλος υποδοχής έχει παράσχει σε αυτόν δικαίωμα διαμονής, βάσει του εθνικού δικαίου, υπό όρους ευνοϊκότερους από τους προβλεπόμενους στην οδηγία 2004/38/ΕΚ[2].

4. Επομένως, η υπόθεση αυτή παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διευκρινίσει τον τρόπο με το οποίο συνδέονται το άρθρο 18 ΣΛΕΕ και το άρθρο 24 της οδηγίας αυτής και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης όταν εθνική ρύθμιση εξαιρεί από την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές, σκοπός των οποίων είναι να διασφαλίζουν στους δικαιούχους τους ελάχιστους πόρους διαβίωσης, ορισμένους πολίτες της Ένωσης, λόγω της φύσης του δικαιώματος διαμονής τους, μολονότι οι παροχές αυτές χορηγούνται στους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής οι οποίοι τελούν στην ίδια κατάσταση ένδειας.

5. Με τις παρούσες προτάσεις, θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η άρνηση κράτους μέλους να χορηγήσει κοινωνικές παροχές σε οικονομικώς ανενεργό υπήκοο άλλου κράτους μέλους αποκλειστικά και μόνο λόγω της φύσης του δικαιώματος διαμονής του, το οποίο, κατ' εφαρμογήν εθνικής διάταξης, παρασχέθηκε χωρίς να απαιτείται η τήρηση προϋποθέσεων σχετικών με τους πόρους, μπορεί να συνιστά έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, κάτι που απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διακριβώσει, και ότι, στην περίπτωση αυτή, η ρύθμιση βαίνει πέραν του αναγκαίου για τη διατήρηση της ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου

6. Το έκτο και το όγδοο εδάφιο του προοιμίου της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας[3], η οποία εγκρίθηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2020/135[4], έχουν ως εξής:

«Αναγνωρίζοντας ότι είναι αναγκαίο να παρέχεται αμοιβαία προστασία για τους πολίτες της Ένωσης και για τους υπηκόους του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και για τα μέλη των οικογενειών τους αντιστοίχως, σε περίπτωση που έχουν ασκήσει δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας πριν από την ημερομηνία που καθορίζεται στην παρούσα συμφωνία, καθώς και να διασφαλίζεται η

[2] Οδηγία 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 (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 229, σ. 35).

[3] ΕΕ 2020, L 29, σ. 7 (στο εξής: συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου).

[4] Απόφαση του Συμβουλίου, της 30ής Ιανουαρίου 2020, σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΕ 2020, L 29, σ. 1).

δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων τους δυνάμει της παρούσας συμφωνίας και με βάση την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων· αναγνωρίζοντας επίσης ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από περιόδους κοινωνικής ασφάλισης θα πρέπει να προστατεύονται,

[…]

Εκτιμώντας ότι είναι προς το συμφέρον τόσο της Ένωσης όσο και του Ηνωμένου Βασιλείου να καθοριστεί μια μεταβατική περίοδος ή περίοδος εφαρμογής κατά τη διάρκεια της οποίας […] το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των διεθνών συμφωνιών, θα πρέπει να ισχύει για το Ηνωμένο Βασίλειο και εντός αυτού και, κατά γενικό κανόνα, με τα ίδια αποτελέσματα για τα κράτη μέλη, προκειμένου να αποφευχθούν διαταράξεις κατά την περίοδο στη διάρκεια της οποίας θα διεξαχθούν οι διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία ή τις συμφωνίες σχετικά με τη μελλοντική σχέση».

7. Το άρθρο 2, στοιχεία α′ και γ′, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου ορίζει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς της παρούσας συμφωνίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

α) “δίκαιο της Ένωσης”:

i) η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (“ΣΕΕ”), η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (“ΣΛΕΕ”) και η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας […], όπως έχουν τροποποιηθεί ή συμπληρωθεί, καθώς και οι Συνθήκες Προσχώρησης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [στο εξής: Χάρτης], που θα καλούνται από κοινού “οι Συνθήκες”·

ii) οι γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης·

iii) οι πράξεις που εκδίδονται από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης·

[…]

γ) “πολίτης της Ένωσης”: κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους».

8. Το δεύτερο μέρος της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο επιγράφεται «*Δικαιώματα των πολιτών*» [5], περιλαμβάνει τα άρθρα 9 έως 39.

9. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της συμφωνίας αυτής διευκρινίζει τα εξής:

«Οι πολίτες της Ένωσης και οι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν δικαίωμα διαμονής στο κράτος υποδοχής υπό τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στα άρθρα 21, 45 ή 49 της ΣΛΕΕ και στο άρθρο 6, παράγραφος 1, στο άρθρο 7, παράγραφος 1 στοιχείο α), β) ή γ), στο άρθρο 7, παράγραφος 3, στο άρθρο 14, στο άρθρο 16, παράγραφος 1 ή στο άρθρο 17, παράγραφος 1 της οδηγίας [2004/38].»

[5] Η υπογράμμιση δική μου.

10. Το άρθρο 86, παράγραφοι 2 και 3, της εν λόγω συμφωνίας ορίζει τα ακόλουθα:

«2. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξακολουθεί να έχει δικαιοδοσία να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις κατόπιν αιτήσεων που υποβάλλονται από δικαστήρια του Ηνωμένου Βασιλείου πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

3. Για τους σκοπούς του παρόντος κεφαλαίου, οι διαδικασίες θεωρείται ότι ασκούνται ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και οι αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής απόφασης θεωρείται ότι υποβάλλονται, τη στιγμή κατά την οποία το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο καταχωρίζεται από τη Γραμματεία του Δικαστηρίου ή του Γενικού Δικαστηρίου, κατά περίπτωση.»

11. Το άρθρο 89, παράγραφος 1, της ίδιας συμφωνίας ορίζει τα εξής:

«Αποφάσεις και διατάξεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εκδίδονται πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, καθώς και αποφάσεις και διατάξεις του Δικαστηρίου που εκδίδονται μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου σε διαδικασίες που αναφέρονται στα άρθρα 86 και 87, έχουν δεσμευτική ισχύ στο σύνολό τους ως προς το Ηνωμένο Βασίλειο και εντός αυτού.»

12. Το άρθρο 126 της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεταβατική περίοδος», έχει ως ακολούθως:

«Προβλέπεται μεταβατική περίοδος ή περίοδος υλοποίησης, η ημερομηνία έναρξης της οποίας είναι η ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας συμφωνίας και η ημερομηνία λήξης της η 31η Δεκεμβρίου 2020.»

13. Το άρθρο 127 της συμφωνίας αυτής ορίζει στις παραγράφους 1 και 3 τα εξής:

«1. Εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά στην παρούσα συμφωνία, το δίκαιο της Ένωσης εφαρμόζεται για το Ηνωμένο Βασίλειο και εντός αυτού κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου.

[…]

3. Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, το εφαρμοστέο δυνάμει της παραγράφου 1 δίκαιο της Ένωσης παράγει σε σχέση με το Ηνωμένο Βασίλειο και εντός του Ηνωμένου Βασιλείου τα ίδια έννομα αποτελέσματα με εκείνα τα οποία παράγει εντός της Ένωσης και των κρατών μελών της, και ερμηνεύεται και εφαρμόζεται σύμφωνα με τις ίδιες μεθόδους και αρχές με εκείνες που εφαρμόζονται εντός της Ένωσης.»

14. Η συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου τέθηκε σε ισχύ τα μεσάνυχτα της 31ης Ιανουαρίου 2020[6].

[6] Βλ., όσον αφορά τα στάδια της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, ανακεφαλαίωση στη διαδικτυακή διεύθυνση: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=el.

2. Η οδηγία 2004/38

15. Οι αιτιολογικές σκέψεις 10, 20 και 21 της οδηγίας 2004/38 έχουν ως ακολούθως:

«(10) Οι απολαύοντες του δικαιώματος διαμονής δεν θα πρέπει […] να καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά την αρχική περίοδο διαμονής τους. Για τον σκοπό αυτό, το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, για χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα των τριών μηνών, θα πρέπει να υπόκειται σε όρους.

[…]

(20) Σύμφωνα με την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, όλοι οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν σε κράτος μέλος βάσει της παρούσας οδηγίας θα πρέπει να τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης, στο εν λόγω κράτος μέλος, σε σύγκριση με τους ημεδαπούς στους τομείς που καλύπτονται από τη συνθήκη, με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητά στη συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο.

(21) Πάντως, θα πρέπει να εναπόκειται στο κράτος μέλος υποδοχής να αποφασίζει εάν θα παρέχει σε πρόσωπα που δεν ασκούν μισθωτή δραστηριότητα ή ελεύθερο επάγγελμα ή διατηρούν την ιδιότητα αυτή και στα μέλη της οικογένειάς τους κοινωνική παροχή κατά τους πρώτους τρεις μήνες διαμονής, ή για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στις περιπτώσεις των προσώπων που αναζητούν εργασία, ή σπουδαστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής.»

16. Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία καθορίζει:

α) τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους·

β) το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους·

γ) τους περιορισμούς των δικαιωμάτων που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β), για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.»

17. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 σημείο 2 που τους συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τους συναντήσουν.»

18. Το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38, που φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών», ορίζει στην παράγραφό του 1, στοιχεία β′ και δ′, τα ακόλουθα:

«Όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον:

[…]

β) διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής, ή

[…]

δ) είναι μέλη της οικογένειας [κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2] τα οποία συνοδεύουν ή πηγαίνουν να συναντήσουν πολίτη της Ένωσης που πληροί τους όρους που αναφέρονται στα στοιχεία α), β) ή γ).»

19. Το άρθρο 24 της οδηγίας αυτής, που φέρει τον τίτλο «Ίση μεταχείριση», προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς στη συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο, όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της παρούσας οδηγίας, απολαύουν ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της συνθήκης. Το ευεργέτημα του δικαιώματος αυτού εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον έχουν δικαίωμα διαμονής ή μόνιμης διαμονής.

2. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο να χορηγεί δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής, ή, κατά περίπτωση, κατά το μακρότερο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο β), ούτε να δίνει, πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, σπουδαστική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης, αποτελούμενη από σπουδαστικές υποτροφίες ή σπουδαστικά δάνεια σε άλλα πρόσωπα εκτός από μισθωτούς, μη μισθωτούς, σε πρόσωπα που διατηρούν αυτή την ιδιότητα και στα μέλη των οικογενειών τους.»

20. Το άρθρο 37 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν επηρεάζουν τις καθοριζόμενες από τα κράτη μέλη νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, οι οποίες είναι, ενδεχομένως, ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στην παρούσα οδηγία.»

Β. Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

1. Το EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. Το EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU [προσάρτημα στη μεταναστευτική νομοθεσία περί εγκαταστάσεως των πολιτών της Ένωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο (στο εξής: προσάρτημα για τους πολίτες της Ένωσης)] [7] καθιερώνει, κατά τις εξηγήσεις της Κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, ένα νέο σύστημα το οποίο σχεδιάστηκε εν όψει και λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση. Παρέχει σε όλους τους πολίτες της Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) και της Ελβετίας, οι οποίοι διέμεναν στο Ηνωμένο Βασίλειο πριν από την 31η Δεκεμβρίου 2020, και στα μέλη της οικογένειάς τους, το δικαίωμα να ζητήσουν άδεια παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το εν λόγω προσάρτημα για τους πολίτες της Ένωσης άρχισε να ισχύει στις 30 Μαρτίου 2019. Προβλέπει ότι οι αιτήσεις παροχής δικαιώματος διαμονής πρέπει να υποβληθούν το αργότερο έως την 30ή Ιουνίου 2021 [8].

22. Το προσάρτημα για τους πολίτες της ΕΕ προβλέπει τη χορήγηση:

– του καθεστώτος μονίμως εγκατεστημένου προσώπου, το οποίο παρέχει το δικαίωμα παραμονής αόριστης διάρκειας στο Ηνωμένο Βασίλειο στους αιτούντες που διέμειναν αδιαλείπτως στο Ηνωμένο Βασίλειο επί πέντε έτη, δυνάμει των άρθρων 2, 2Α και 11 έως 13, και

– του καθεστώτος προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου, το οποίο επιτρέπει στους αιτούντες να παραμείνουν στο Ηνωμένο Βασίλειο επί πέντε έτη και να συμπληρώσουν κατ' αυτόν τον τρόπο την απαιτούμενη διάρκεια διαμονής ώστε να μπορούν να ζητήσουν την υπαγωγή στο καθεστώς μονίμως εγκατεστημένου προσώπου, δυνάμει των άρθρων 3, 3Α και 14.

23. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εν αντιθέσει προς το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 [9], το προσάρτημα για τους πολίτες της ΕΕ παρέχει στους οικονομικώς ανενεργούς πολίτες, οι οποίοι δεν διαθέτουν επί του παρόντος δικαίωμα διαμονής δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, τη δυνατότητα να συνεχίσουν να διαμένουν στην εθνική επικράτεια έως την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση. Τα πρόσωπα αυτά μπορούν επίσης να υπαχθούν στο καθεστώς μονίμως εγκατεστημένου προσώπου ύστερα από πέντε έτη απλής διαμονής. Από τη στιγμή που υπάγονται στο καθεστώς αυτό, έχουν άνευ όρων πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του Ηνωμένου Βασιλείου.

2. Κανονιστική πράξη του 2016 για το επίδομα Universal Credit

24. Η Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [κανονιστική πράξη του 2016 για το επίδομα Universal Credit (Βόρεια Ιρλανδία)], όπως τροποποιήθηκε με τη Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [κανονιστική πράξη του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης (παροχές συναρτώμενες

[7] https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

[8] Πρόκειται για την ίδια προθεσμία με εκείνη που τάσσεται για τις αιτήσεις οι οποίες υποβάλλονται δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο β', της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, από την 1η Ιανουαρίου 2021. Βλ., επίσης, υποσημείωση 29 των παρουσών προτάσεων.

[9] Το Ηνωμένο Βασίλειο παραπέμπει στην απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Ziolkowski και Szeja (C-424/10 και C-425/10, στο εξής: απόφαση Ziolkowski και Szeja, EU:C:2011:866).

προς το εισόδημα) (επικαιροποίηση και τροποποίηση) (αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση) (Βόρεια Ιρλανδία) [10]] [11], περιέχει τις διατάξεις σχετικά με τον προσδιορισμό των δικαιούχων του επιδόματος Universal Credit και τον τρόπο υπολογισμού του.

25. Το επίδομα Universal Credit είναι καθεστώς κοινωνικής προστασίας το οποίο χρηματοδοτείται από τους φόρους, υπόκειται σε προϋποθέσεις εισοδήματος και σκοπεί να αντικαταστήσει πλείονες άλλες κοινωνικές παροχές οι οποίες καταργήθηκαν (ή ισχύουν ακόμη), όπως το επίδομα προσώπου που αναζητεί εργασία και το επίδομα απασχόλησης και υποστήριξης που βασίζονται στο εισόδημα, την ενίσχυση του εισοδήματος, την πίστωση φόρου για τα οικονομικώς ενεργά πρόσωπα, την πίστωση φόρου λόγω τέκνου και το επίδομα στέγασης [12].

26. Η φυσική παρουσία του αιτούντος στη Βόρεια Ιρλανδία είναι προϋπόθεση από την οποία εξαρτάται το δικαίωμα στο επίδομα Universal Credit, βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο c, του Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [διατάγματος του 2015 περί μεταρρυθμίσεως του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (Βόρεια Ιρλανδία)] [13].

27. Το άρθρο 9 της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit προβλέπει τα ακόλουθα:

«1) Προκειμένου να καθοριστεί αν ένα πρόσωπο πληροί τη βασική προϋπόθεση να βρίσκεται στη Βόρεια Ιρλανδία, εκτός εάν το πρόσωπο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 4, πρέπει να θεωρείται ότι το πρόσωπο δεν βρίσκεται στη Βόρεια Ιρλανδία εάν δεν έχει τη συνήθη διαμονή του στο Ηνωμένο Βασίλειο, στις Νήσους της Μάγχης, στη Νήσο του Μαν ή στη Δημοκρατία της Ιρλανδίας.

2) Το πρόσωπο θεωρείται ότι έχει τη συνήθη διαμονή του στο Ηνωμένο Βασίλειο, στις Νήσους της Μάγχης, στη Νήσο του Μαν ή στη Δημοκρατία της Ιρλανδίας μόνον εάν διαθέτει δικαίωμα διαμονής σε έναν από τους τόπους αυτούς.

3) Για τους σκοπούς της παραγράφου 2, το δικαίωμα διαμονής δεν περιλαμβάνει δικαίωμα το οποίο υφίσταται βάσει των ακόλουθων διατάξεων ή σύμφωνα με τις ακόλουθες διατάξεις:

a) άρθρο 13 της Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [κανονιστικής πράξης του 2016 περί μετανάστευσης (ΕΟΧ) [14]] ή άρθρο 6 της οδηγίας [2004/38],

b) άρθρο 14 της [κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ] [15], πλην όμως μόνον στις περιπτώσεις στις οποίες το δικαίωμα αυτό υφίσταται βάσει της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ καθότι το πρόσωπο είναι:

   i) επιλέξιμο κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της παρούσας κανονιστικής πράξης ως πρόσωπο που αναζητεί εργασία ή

[10] Στο εξής: κανονιστική πράξη του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης.

[11] Στο εξής, από κοινού: κανονιστική πράξη του 2016 για το επίδομα Universal Credit.

[12] Βλ. αιτιολογική έκθεση της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit στη διεύθυνση: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Πανομοιότυπες κατ' ουσίαν διατάξεις εφαρμόζονται στο υπόλοιπο Ηνωμένο Βασίλειο, με έδαφος αναφοράς τη Μεγάλη Βρετανία, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο c, του Welfare Reform Act 2012 (νόμου του 2012 περί κοινωνικής ασφάλισης) και της κανονιστικής πράξης του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης.

[14] Στο εξής: κανονιστική πράξη περί μετανάστευσης ΕΟΧ. Το άρθρο αυτό αφορά το δικαίωμα αρχικής διαμονής και τη διαμονή χρονικής διάρκειας μικρότερης των τριών μηνών.

[15] Το άρθρο αυτό αφορά το δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών και αντιστοιχεί σε εκείνο του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38.

ii) μέλος της οικογένειας (κατά την έννοια του άρθρου 7 της εν λόγω κανονιστικής πράξης) του προσώπου που αναζητεί εργασία,

c) άρθρο 16 της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ, πλην όμως μόνον στις περιπτώσεις που υφίσταται δικαίωμα βάσει της εν λόγω κανονιστικής πράξης διότι το πρόσωπο πληροί τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 16, παράγραφος 5, της εν λόγω κανονιστικής πράξης [16], ή στο άρθρο 20 [ΣΛΕΕ] (στις περιπτώσεις που το δικαίωμα διαμονής γεννάται από το γεγονός ότι, άλλως, Βρετανός πολίτης θα στερούνταν την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων του ως πολίτη της Ένωσης), ή

d) πρόσωπο στο οποίο έχει χορηγηθεί περιορισμένη άδεια εισόδου ή διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του Immigration Act 1971 [(νόμου του 1971 περί μετανάστευσης)] δυνάμει:

i) [*του προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ*[17]], ή

ii) της κατάστασής του ως προσώπου το οποίο έχει δικαίωμα διαμονής όπως αυτό αναγνωρίστηκε δυνάμει της νομολογίας Zambrano [απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] και ορίζεται στο παράρτημα 1 του [προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ] που εγκρίθηκαν δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του νόμου του 1971 περί μετανάστευσης.

4) Ένα πρόσωπο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας παραγράφου εάν είναι:

a) επιλέξιμο για τους σκοπούς του άρθρου 6 της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ ως μισθωτός ή ελεύθερος επαγγελματίας,

b) μέλος της οικογένειας προσώπου που μνημονεύεται στο στοιχείο a κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχεία a, b ή c, της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ[18],

c) πρόσωπο που έχει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 1, στοιχεία c, d ή e, της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ,

d) πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης περί του καθεστώτος των προσφύγων που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου εν σχέσει προς τη νομική κατάσταση των προσφύγων που υπεγράφη στη Νέα Υόρκη την 31η Ιανουαρίου 1967,

16 Ήτοι πρόσωπο το οποίο έχει πρωτίστως τη φροντίδα υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου.

17 Η υπογράμμιση δική μου. Πρόκειται για την τροποποίηση που επέφερε η κανονιστική πράξη του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης στην οποία βασίζεται η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Με τις γραπτές παρατηρήσεις του, το Υπουργείο Κοινοτήτων Βόρειας Ιρλανδίας διευκρινίζει ότι η παραπομπή, στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, στο άρθρο 9, παράγραφος 3, στοιχείο c, σημείο i, αφορά τη διάταξη που εφαρμόζεται στη Μεγάλη Βρετανία. Ως εκ τούτου, για τους σκοπούς της υπό κρίση προδικαστικής παραπομπής, η οποία προέρχεται από τη Βόρεια Ιρλανδία, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν το άρθρο 9, παράγραφος 3, στοιχείο d, σημείο i, της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit, η οποία αποτελεί την αντίστοιχη διάταξη για τη Βόρεια Ιρλανδία.

18 Στην απόφαση περί παραπομπής διευκρινίζεται ότι, κατά την υπηρεσία χορήγησης του επιδόματος Universal Credit, ο ορισμός του μέλους της οικογένειας που διατήρησε το δικαίωμα διαμονής είναι ταυτόσημος με εκείνον του άρθρου 10 της κανονιστικής πράξης περί μετανάστευσης ΕΟΧ και ότι η CG δεν μπορεί να υπαχθεί σε αυτόν, καθόσον δεν αποδεικνύεται ότι ήταν σύζυγος πολίτη της Ένωσης ή ότι διατηρούσε ακόμη σταθερή σχέση με τον σύντροφό της, πολίτη της Ένωσης.

e) πρόσωπο στο οποίο χορηγήθηκε ή θεωρείται ότι χορηγήθηκε άδεια εκτός των κανόνων που θεσπίστηκαν δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του νόμου του 1971 περί μετανάστευσης, σε περίπτωση κατά την οποία η άδεια αυτή είναι:

   i) άδεια εισόδου ή παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο χορηγηθείσα κατά διακριτική ευχέρεια,

   ii) άδεια παραμονής δυνάμει εξαίρεσης για λόγους ενδοοικογενειακής βίας, ή

   iii) άδεια η οποία θεωρείται ότι χορηγήθηκε δυνάμει του άρθρου 3 της Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [κανονιστικής πράξης του 2005 περί εκτοπισθέντων (προσωρινή προστασία)],

f) πρόσωπο το οποίο τυγχάνει προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους παρασχεθείσας δυνάμει των κανόνων αυτών ή

g) πρόσωπο το οποίο δεν υπόκειται στον έλεγχο της μετανάστευσης κατά την έννοια του άρθρου 115, παράγραφος 9, του Immigration and Asylum Act 1999 [νόμου του 1999 περί μετανάστευσης και ασύλου] και βρίσκεται στο Ηνωμένο Βασίλειο λόγω της απομάκρυνσης, της απέλασης ή άλλης νόμιμης επαναπροώθησης από το έδαφος άλλης χώρας προς το Ηνωμένο Βασίλειο.»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

28. Η CG, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, ολλανδικής και κροατικής ιθαγένειας, είναι άγαμη μητέρα δύο τέκνων μικρής ηλικίας[19], η οποία δήλωσε ότι αφίχθη στη Βόρεια Ιρλανδία το 2018[20]. Δεν άσκησε ποτέ οικονομική δραστηριότητα στο Ηνωμένο Βασίλειο και ζούσε με τον σύντροφό της, πολίτη της Ένωσης, ολλανδικής ιθαγένειας και πατέρα των τέκνων της, μέχρι την εγκατάστασή της σε κέντρο υποδοχής κακοποιημένων γυναικών κατόπιν ισχυρισμών περί ενδοοικογενειακής βίας[21]. Η CG δεν διαθέτει πόρους και δεν έχει πρόσβαση σε καμία κοινωνική παροχή για την κάλυψη των αναγκών της και των αναγκών των τέκνων της.

29. Στις 4 Ιουνίου 2020, η CG υπήχθη στο καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου στο Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ. Το καθεστώς αυτό παρέχεται από το Home Office (Υπουργείο Εσωτερικών, Ηνωμένο Βασίλειο) στους πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στο Ηνωμένο Βασίλειο για διάστημα κάτω των πέντε ετών, χωρίς να υπόκεινται σε προϋπόθεση επάρκειας πόρων. Το καθεστώς αυτό παρέχει τη δυνατότητα

[19] Κατά τα στοιχεία της δικογραφίας, τα δύο τέκνα γεννήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο την 1η Μαρτίου 2019 και κατά το έτος 2020, αντιστοίχως. Το μεγαλύτερο εξ αυτών δεν φοιτά στο σχολείο. Το Appeal Tribunal for Northern Ireland (πρωτοβάθμιο δικαστήριο κοινωνικών και φορολογικών υποθέσεων για τη Βόρεια Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο), αιτούν δικαστήριο, διευκρίνισε, απαντώντας στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο σχετικά με την αίτηση εκδίκασης της υπόθεσης με την ταχεία διαδικασία, ότι, κατά την CG, τα δύο παιδιά τελούν υπό την επιτήρηση των Social Services (κοινωνικών υπηρεσιών, Ηνωμένο Βασίλειο).

[20] Η CG υποστηρίζει ότι αφίχθη στο Ηνωμένο Βασίλειο «[σ]τα τέλη του 2018 ή στις αρχές του 2019», προκειμένου ο σύντροφός της να μπορέσει να αποδεχθεί προσφορά εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει υπόψη ως ημερομηνία άφιξης την 21 Ιανουαρίου 2019.

[21] Κατά τις παρατηρήσεις της CG, ύστερα από πλείονες μετακινήσεις μεταξύ της κατοικίας στην οποία διέμενε με τον βίαιο σύντροφό της και του εν λόγω κέντρου υποδοχής, εγκαταστάθηκε οριστικώς σε αυτό από την αρχή του 2020. Απαντώντας στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο σχετικά με την αίτηση εκδίκασης της υπόθεσης με την ταχεία διαδικασία, το αιτούν δικαστήριο διευκρίνισε ότι η διαμονή της CG σε κέντρο υποδοχής δεν μπορεί να θεωρηθεί σταθερό κατάλυμα. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η CG διευκρίνισε ότι εγκαταστάθηκε σε ανεξάρτητο κατάλυμα, το οποίο της παρείχαν οι κοινωνικές υπηρεσίες, τον Ιανουάριο του 2021.

παραμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο για ορισμένο χρονικό διάστημα πέντε ετών μετά το πέρας της μεταβατικής περιόδου [22] που προβλέπεται στη συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

30. Όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής της CG [23], το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι:

– η CG δεν μπορεί να επικαλεσθεί την ιδιότητα του «μέλους της οικογένειας», δεδομένου ότι δεν απέδειξε ότι είναι σύζυγος πολίτη της Ένωσης ή ότι διατηρεί ακόμη σταθερή σχέση με πολίτη της Ένωσης, και

– η CG απέκτησε άδεια προσωρινής διαμονής (καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου), η οποία πρέπει να διακρίνεται από τη «residence permit» (άδεια διαμονής).

31. Στις 8 Ιουνίου 2020, η CG υπέβαλε αίτηση χορήγησης κοινωνικής παροχής (επίδομα Universal Credit) στο Υπουργείο Κοινοτήτων Βόρειας Ιρλανδίας. Αυτό απέρριψε την αίτησή της, με απόφαση της 17ης Ιουνίου 2020, βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 3, στοιχείο d, σημείο i, της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit, διάταξη η οποία προστέθηκε με την κανονιστική πράξη του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης, για τον λόγο ότι, βάσει της τροποποίησης αυτής, οι πολίτες της Ένωσης δικαιούχοι δικαιώματος διαμονής ορισμένης διάρκειας στο Ηνωμένο Βασίλειο, βάσει του προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ, δεν πληρούν την προϋπόθεση της διαμονής στη Βόρεια Ιρλανδία που καθορίζεται στο άρθρο αυτό για τη χορήγηση κοινωνικών παροχών. Η ενδικοφανής προσφυγή που άσκησε η CG απορρίφθηκε στις 30 Ιουνίου 2020.

32. Το αιτούν δικαστήριο επιλήφθηκε της προσφυγής που άσκησε η CG κατά της ανωτέρω απόφασης. Η CG αμφισβητεί τη νομιμότητα του άρθρου 9, παράγραφος 3, στοιχείο d, σημείο i, της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit. Υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή, η οποία εξαιρεί, κατ' αυτήν, από το ευεργέτημα κοινωνικής παροχής τους πολίτες της Ένωσης ως προς τους οποίους το Ηνωμένο Βασίλειο αναγνώρισε ότι διαμένουν νομίμως στο έδαφός του, δεν είναι συμβατή με τις υποχρεώσεις του Ηνωμένου Βασιλείου βάσει του European Communities Act 1972 (νόμου του 1972 περί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) [24] και συνιστά παράβαση του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

33. Συναφώς, η CG υποστηρίζει ότι η άρνηση χορήγησης σε αυτήν κοινωνικής παροχής, μολονότι της χορηγήθηκε δικαίωμα διαμονής ορισμένης διάρκειας δυνάμει του εθνικού δικαίου, ακόμη και αν δεν έχει δικαίωμα διαμονής βάσει του δικαίου της Ένωσης, συνιστά διαφορετική μεταχείριση σε σχέση με τους Βρετανούς πολίτες και, ως εκ τούτου δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας.

[22] Βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων.

[23] Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η CG διευκρίνισε αφενός ότι κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής της στο Ηνωμένο Βασίλειο είχε δικαίωμα διαμονής στη χώρα χωρίς όρους και διατυπώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38. Όταν παρήλθε αυτό το διάστημα των τριών μηνών, οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου δεν ζήτησαν από την CG να αποδείξει δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Δεν της ζήτησαν ούτε τη διέταξαν να αναχωρήσει από το Ηνωμένο Βασίλειο. Η CG και το μεγαλύτερο τέκνο της αναχώρησαν προσωρινά από το Ηνωμένο Βασίλειο για τις Κάτω Χώρες, μεταξύ Οκτωβρίου του 2019 και Ιανουαρίου του 2020, για να διαμείνουν με τους γονείς της, και εν συνεχεία επανήλθαν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Υπογραμμίζει ότι πέρασε το μεγαλύτερο μέρος της διαμονής της στη Βόρεια Ιρλανδία. Αφετέρου, η CG διευκρινίζει ότι δεν μπορεί να ζητήσει άδεια διαμονής αορίστου διάρκειας ως θύμα ενδοοικογενειακής βίας. Η σχετική αίτησή της, την οποία υπέβαλε στις 11 Νοεμβρίου 2020, απορρίφθηκε στις 3 Μαρτίου 2021. Βλ., σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας αυτής, υποσημείωση 18 των παρουσών προτάσεων.

[24] Ο νόμος του 1972 περί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι ο νόμος σχετικά με την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ένωση.

34. Αντιθέτως, το Υπουργείο Κοινοτήτων της Βόρειας Ιρλανδίας υποστηρίζει ότι, δυνάμει της νομοθεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου, το καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου δεν παρέχει αυτό καθεαυτό δικαίωμα στις κοινωνικές παροχές, οι οποίες εξακολουθούν να υπόκεινται στις δικές τους προϋποθέσεις επιλεξιμότητας.

35. Επισημαίνει ότι οι περιστάσεις στην υπό κρίση υπόθεση διαφέρουν από εκείνες της υπόθεσης επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Trojani[25], και ότι τα εθνικά δικαστήρια εφαρμόζουν παγίως την απόφαση Patmalniece, της 16ης Μαρτίου 2011, του Supreme Court (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ηνωμένο Βασίλειο), με την οποία διαπιστώθηκε ότι, παρότι εισάγει έμμεση δυσμενή διάκριση, η εφαρμογή του κριτηρίου συνήθους διαμονής είναι δικαιολογημένη.

36. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Appeal Tribunal for Northern Ireland (πρωτοβάθμιο δικαστήριο κοινωνικών και φορολογικών υποθέσεων για τη Βόρεια Ιρλανδία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Εισάγει το άρθρο 9, παράγραφος 3, στοιχείο c, σημείο i, της Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit (Βόρεια Ιρλανδία)], όπως προστέθηκε με τη Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [κανονιστική πράξη του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης (παροχές συναρτώμενες προς το εισόδημα) (επικαιροποίηση και τροποποίηση) (αποχώρηση από την Ένωση) (Βόρεια Ιρλανδία)], παράνομη (άμεση ή έμμεση) διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 18 [ΣΛΕΕ] και είναι μη συμβατό προς τις υποχρεώσεις του Ηνωμένου Βασιλείου βάσει του [νόμου του 1972 για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες], εφόσον αποκλείει από τη χορήγηση κοινωνικών παροχών πολίτες της Ένωσης που έχουν αποκτήσει δικαίωμα διαμονής βάσει του εθνικού δικαίου (περιορισμένη άδεια διαμονής) [εν προκειμένω "καθεστώς προσωρινής εγκατάστασης" δυνάμει του Immigration Rules Appendix EU (προσαρτήματος στη μεταναστευτική νομοθεσία περί εγκατάστασης των πολιτών της Ένωσης στο Ηνωμένο Βασίλειο)];

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα και εάν θεωρηθεί ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, στοιχείο c, σημείο i, της Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit (Βόρεια Ιρλανδία)] εισάγει έμμεση διάκριση, δικαιολογείται η εν λόγω ρύθμιση βάσει του άρθρου 18 [ΣΛΕΕ] και είναι μη συμβατή προς τις υποχρεώσεις του Ηνωμένου Βασιλείου βάσει του [νόμου του 1972 για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες];»

37. Στις 11 Φεβρουαρίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου δέχθηκε την αίτηση εκδίκασης της υπόθεσης με την ταχεία διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 105 του Κανονισμού Διαδικασίας.

[25] C-456/02, EU:C:2004:488, στο εξής: απόφαση Trojani.

38. Η CG [26], το Υπουργείο Κοινοτήτων της Βόρειας Ιρλανδίας, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις και ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 4 Μαΐου 2021.

IV. Ανάλυση

39. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν υφίσταται άμεση ή έμμεση δυσμενής διάκριση, κατά την έννοια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, λόγω της εξαίρεσης ορισμένων πολιτών της Ένωσης που διαμένουν στο Ηνωμένο Βασίλειο από το ευεργέτημα κοινωνικών παροχών λόγω της φύσης του δικαιώματος διαμονής που τους παρασχέθηκε βάσει του εθνικού δικαίου.

40. Λαμβάνοντας υπόψη τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης, καθώς και την πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα της ίσης μεταχείρισης όσον αφορά το δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές τις οποίες μπορούν να ζητήσουν οι πολίτες της Ένωσης που άσκησαν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, εκτιμώ ότι πρέπει να διευκρινιστεί το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

A. Επί του πλαισίου της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως και της αναδιατύπωσής της

41. Πρώτον, φρονώ ότι πρέπει να διευκρινιστεί η βάση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, καθότι αντικείμενο της διαφοράς είναι αίτηση χορήγησης κοινωνικής παροχής, υποβληθείσα στις 8 Ιουνίου 2020 από πολίτη της Ένωσης διαμένοντα στο Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία απορρίφθηκε στις 30 Ιουνίου 2020, ήτοι κατά τη μεταβατική περίοδο που καθορίστηκε στη συμφωνία για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου [27]. Συναφώς, υπογραμμίζεται ότι η διαφορά δεν αφορά το δικαίωμα διαμονής, με την ονομασία «καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου», το οποίο παρασχέθηκε στην CG στις 4 Ιουνίου 2020 κατ' εφαρμογήν του προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ [28], αλλά την απόρριψη της αιτήσεως χορήγησης του επιδόματος Universal Credit λόγω της φύσης του εν λόγω δικαιώματος διαμονής. Δεδομένου ότι το σύνολο των πραγματικών περιστατικών και των εφαρμοστέων εθνικών διατάξεων τοποθετούνται χρονικά είτε πριν από τη μεταβατική περίοδο είτε κατά τη διάρκειά της και δεδομένου ότι η αίτηση του αιτούντος

[26] Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η CG επισήμανε ότι, στην υπόθεση Fratila κατά Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741, διατάξεις ανάλογες με τις επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση, εφαρμοστέες στη Μεγάλη Βρετανία, κρίθηκαν παράνομες, ως εισάγουσες δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας αντιβαίνουσα στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, με απόφαση του Court of Appeal (εφετείου, Ηνωμένο Βασίλειο) της 18ης Δεκεμβρίου 2020. Κατά της απόφασης αυτής, ο Secretary of State for Work and Pensions (Υπουργός Εργασίας και Συντάξεων, Ηνωμένο Βασίλειο) άσκησε αναίρεση ενώπιον του Supreme Court (Ανωτάτου Δικαστηρίου), της οποίας η εκδίκαση ορίστηκε για τις 18 και 19 Μαΐου 2021. Η CG επισημαίνει ότι η διαδικασία αυτή αφορά δύο Ρουμάνους υπηκόους, περιλαμβανομένης της G. Fratila, η οποία αφίχθη στο Ηνωμένο Βασίλειο και εργάστηκε για διάστημα λίγο μικρότερο του έτους, προτού της αφαιρεθεί το καθεστώς εργαζομένου. Η G. Fratila υπέβαλε αίτηση χορήγησης του επιδόματος Universal Credit, η οποία απορρίφθηκε. Λίγο νωρίτερα, της είχε χορηγηθεί το καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου. Κατά τον χρόνο αυτό, βρισκόταν στο Ηνωμένο Βασίλειο επί σχεδόν πέντε έτη. Εν συνεχεία, της αναγνωρίσθηκε η ιδιότητα μονίμως εγκατεστημένου προσώπου και της χορηγήθηκε το επίδομα Universal Credit. Το έτερο πρόσωπο το οποίο αφορά η διαδικασία, ο R. Tanase, πάσχει από μόνιμη αναπηρία και χρησιμοποιεί αναπηρικό αμαξίδιο για τις μετακινήσεις του. Μετέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο για να τύχει της φροντίδας της G. Fratila. Στη Ρουμανία λαμβάνει πλείονες παροχές, περιλαμβανομένων σύνταξης αναπηρίας, βασικής σύνταξης και επιδόματος για έξοδα φροντίδας. Η αίτησή του για τη χορήγηση του επιδόματος Universal Credit απορρίφθηκε επίσης, λίγο καιρό μετά την υπαγωγή του στο καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου. Διέμενε στο Ηνωμένο Βασίλειο από πενταμήνου. Βλ. σκέψεις 13 και 14 της απόφασης, στη διαδικτυακή διεύθυνση:
https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

[27] Βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων.

[28] Κατά την ημερομηνία αυτή, δεν ήταν δυνατή η υπαγωγή στο νέο καθεστώς διαμονής, το οποίο θεσπίστηκε με το άρθρο 18 της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Καίτοι, δυνάμει του άρθρου 19 της συμφωνίας αυτής, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, οι αιτήσεις για τη χορήγηση του καθεστώτος αυτού μπορούσαν να υποβληθούν εκ των προτέρων, οι αποφάσεις αποδοχής ή απόρριψής τους άρχισαν να ισχύουν μόνον από την 1η Ιανουαρίου 2021. Επιπλέον, οι αιτούντες πρέπει να πληρούν προϋποθέσεις αντίστοιχες εκείνων που προβλέπονται στην οδηγία 2004/38.

δικαστηρίου πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 30 Δεκεμβρίου 2020, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως βάσει του άρθρου 86, παράγραφοι 2 και 3, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου [29].

42. Δεύτερον, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των παροχών που ζητεί η CG βάσει του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, από τον οποίο εξαρτάται ο προσδιορισμός του κανόνα του δικαίου της Ένωσης βάσει του οποίου πρέπει να εξεταστεί το συμβατό των εθνικών διατάξεων όσον αφορά την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης [30], επισημαίνεται ότι δεν αμφισβητείται ότι η αίτηση της CG για τη χορήγηση του επιδόματος Universal Credit για την ίδια και τα τέκνα της βασίζεται στην έλλειψη πόρων [31] και ότι η παροχή αυτή χαρακτηρίζεται «κοινωνική παροχή», κατά την έννοια της οδηγίας 2004/38. Η διευκρίνιση που παρασχέθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η παροχή που ζήτησε η CG επρόκειτο να καλύψει τις δαπάνες υγείας της δεν είναι ικανή να μεταβάλει τον χαρακτηρισμό αυτό.

43. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αυτή η έννοια της «κοινωνικής παροχής» καλύπτει κάθε μη ανταποδοτικού τύπου παροχή σε χρήμα η οποία συνιστά έκφραση της εθνικής αλληλεγγύης και χρηματοδοτείται ως τέτοια [32]. Δεδομένου ότι προορίζεται να διασφαλίσει τη στοιχειώδη διαβίωση του αποδέκτη της, η χορήγησή της δεν τελεί υπό όρους. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ότι οι παροχές στοιχειώδους διαβίωσης, σκοπός των οποίων είναι να διασφαλίζουν στους δικαιούχους τους ελάχιστους αναγκαίους πόρους ώστε να ζουν αξιοπρεπώς, πρέπει να θεωρούνται «κοινωνικές παροχές» κατά την έννοια του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 [33].

44. Τρίτον, οι όροι διαμονής της CG διαφέρουν από τους προβλεπόμενους στην οδηγία 2004/38. Συγκεκριμένα, δεν αμφισβητείται ότι η CG απέκτησε, στις 4 Ιουνίου 2020, κατ' εφαρμογήν του προσαρτήματος για τους πολίτες της ΕΕ, *δικαίωμα διαμονής* με την ονομασία «καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου», το οποίο παρέχεται χωρίς να απαιτείται καμία προϋπόθεση πόρων ή εγγραφής στο καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης, ακόμη και αν το πρόσωπο δεν ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα. Βάσει του καθεστώτος αυτού, η CG δικαιούται να διαμείνει νομίμως στο Ηνωμένο Βασίλειο επί πέντε έτη και μπορεί να ζητήσει, κατά το πέρας του χρονικού αυτού διαστήματος, την υπαγωγή στο καθεστώς μονίμως εγκατεστημένου προσώπου, το οποίο θα της παράσχει τη δυνατότητα να λαμβάνει κοινωνικές παροχές.

[29] Η κατάσταση θα ήταν διαφορετική, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 158, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, μόνον εάν η διαδικασία, η οποία κινήθηκε μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020, ήτοι κατά τη μεταβατική περίοδο, είχε ως αντικείμενο απόφαση επί αιτήσεως υποβληθείσας δυνάμει του άρθρου 19 της συμφωνίας αυτής που προβλέπει τη δυνατότητα εκ των προτέρων αίτησης χορήγησης νέου καθεστώτος διαμονής ή τίτλου διαμονής, όπως προβλέπεται στο άρθρο 18 της εν λόγω συμφωνίας (παράγραφοι 1 και 4).

[30] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2015, Alimanovic (C-67/14, στο εξής: απόφαση Alimanovic, EU:C:2015:597, σκέψεις 42 έως 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[31] Όσον αφορά το περιεχόμενο της έννοιας «Universal Credit», βλ. σημείο 25 των παρουσών προτάσεων. Καλύπτει πλείονα επιδόματα, ορισμένα εκ των οποίων μπορεί να διέπονται από ειδικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης. Βλ., ενδεικτικά, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-308/14, στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου EU:C:2016:436, σκέψεις 27 και 55).

[32] Σχετικά με την έννοια του «συστήματος κοινωνικής πρόνοιας» του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 και την ερμηνεία της, κατά την οποία παραπέμπει στο σύνολο των συστημάτων αρωγής τα οποία καθιερώνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, και τα οποία χρησιμοποιούνται από άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να αντιμετωπίσουν τις στοιχειώδεις ανάγκες τους, καθώς και εκείνες της οικογένειάς τους, βλ. απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, στο εξής: απόφαση Brey, EU:C:2013:565, σκέψεις 60 και 61).

[33] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, στο εξής: απόφαση Jobcenter Krefeld, EU:C:2020:794, σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

45. Δεδομένου ότι η CG, πολίτης της Ένωσης, άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμένει, υπό την ιδιότητα αυτή, στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, η περίπτωσή της εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης [34], ακόμη και σε περίπτωση κατά την οποία της παρασχέθηκε δικαίωμα διαμονής δυνάμει του εθνικού δικαίου υπό όρους ευνοϊκότερους από τους προβλεπόμενους στην οδηγία 2004/38 κανόνες. Διευκρινίζεται επ' αυτού ότι, δεδομένου ότι η CG απέκτησε το δικαίωμα διαμονής και ζήτησε τη χορήγηση κοινωνικών παροχών κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης διασφαλίζεται από το άρθρο 127 της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

46. Ως εκ τούτου, τέταρτον, όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 18, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η διάταξη αυτή μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς μόνο σε καταστάσεις διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης για τις οποίες η Συνθήκη ΛΕΕ δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες απαγόρευσης των διακρίσεων [35]. Στον τομέα, όμως, του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων εξειδικεύεται με το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 [36].

47. Επομένως, εκτιμώ ότι, για τον λόγο και μόνον ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κατάσταση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38, δεν συντρέχει λόγος εκτίμησης της κατάστασης υπό το πρίσμα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, όπως ζητεί το αιτούν δικαστήριο.

48. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να αντληθεί επιχείρημα από την αναλογία μεταξύ των πραγματικών περιστάσεων της υπόθεσης της κύριας δίκης και εκείνων των υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις του Δικαστηρίου περί ερμηνείας των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ που είναι αντίστοιχες εκείνων του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, σε περιπτώσεις χορήγησης δικαιώματος διαμονής βάσει του εθνικού δικαίου, πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2004/38 [37], παρότι η νομολογία αυτή παραμένει λυσιτελής από ορισμένες απόψεις καθόσον το Δικαστήριο εφάρμοσε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία εξειδικεύτηκε μεταγενέστερα στο άρθρο 24 της οδηγίας αυτής [38].

49. Με άλλα λόγια, καθόσον η οδηγία 2004/38 και, ειδικότερα, το άρθρο 24 τυγχάνουν κατ' αρχήν εφαρμογής, η δε επίμαχη περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, το ζήτημα των δικαιωμάτων σε κοινωνικές παροχές δεν πρέπει να εξετάζεται πλέον υπό το πρίσμα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, άλλως η συλλογιστική θα ενείχε αντιφάσεις [39].

[34] Βλ. απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2014, Dano (C-333/13, στο εξής: απόφαση Dano, EU:C:2014:2358, σκέψη 59).

[35] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[36] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Dano (σκέψεις 59 έως 61). Παρατηρώ ότι, στο δεύτερο μέρος της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου (βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων), παρατίθενται, στο άρθρο της 12, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ και, στο άρθρο της 23, η εξειδίκευση αυτού, ήτοι το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38. Σχετικά με την προγενέστερη της έναρξης ισχύος της οδηγίας αυτής νομολογία, βλ. σημείο 54 των παρουσών προτάσεων. Βλ., επίσης, ανάλυση της Robin-Olivier, S., «Les droits sociaux des "étrangers communautaires"», σε Julia Iliopoulos-Strangas (επιμ.), *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, σ. 217 έως 246, ιδίως σ. 221 και 228. Πρβλ., Rondu, J., «Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration», σε Rondu, J., L'individu, sujet du droit de l'Union européenne, Bruylant, Βρυξέλλες, 2020, σ. 683 έως 756, ιδίως σ. 711, σημείο 898. Κατά τη συγγραφέα αυτή, το άρθρο 18 ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται πλέον, καθότι η lex specialis του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 υποκαθιστά τη lex generalis της αρχής της ίσης μεταχείρισης στις Συνθήκες.

[37] Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η CG υπενθυμίζει ότι επικαλέστηκε, προς στήριξη της αίτησής της, την απόφαση Trojani για να ζητήσει την εφαρμογή του άρθρου 18 ΣΛΕΕ.

[38] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Brey (σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[39] Συναφώς, επισημαίνεται ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ακολούθησε αρχικώς τη συλλογιστική αυτή, την οποία είχε εκθέσει στις γραπτές παρατηρήσεις της, χωρίς εντούτοις να βασιστεί στις αποφάσεις που μνημονεύονταν σε αυτές, και, εν συνεχεία, την αναδιατύπωσε απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη. Συναφώς, βλ. σημείο 81 των παρουσών προτάσεων.

50. Πρέπει να υπομνησθεί ότι, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, στο τελευταίο απόκειται να δώσει στο εθνικό δικαστήριο χρήσιμη απάντηση η οποία θα του παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί [40].

51. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αναδιατυπώσει τα δύο ερωτήματα τα οποία υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, και τα οποία πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εξεταστούν από κοινού, και να θεωρήσει ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό ρύθμιση κράτους μέλους που αποκλείει από το ευεργέτημα κοινωνικής παροχής πολίτες της Ένωσης στους οποίους το εν λόγω κράτος μέλος χορήγησε δικαίωμα νόμιμης διαμονής χωρίς προϋποθέσεις πόρων, μολονότι οι παροχές αυτές χορηγούνται στους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους οι οποίοι τελούν στην ίδια κατάσταση ένδειας, και αν, ενδεχομένως, η δυσμενής αυτή διάκριση μπορεί να είναι δικαιολογημένη.

52. Στο παρόν στάδιο της ανάλυσης, πρέπει να εξεταστεί η μέχρι τούδε νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38, εν συνεχεία δε να εκτιμηθεί η δυνατότητα εξέλιξής της σε περίπτωση χορήγησης δικαιώματος νόμιμης διαμονής βάσει εθνικής νομοθεσίας ευνοϊκότερης από τους κανόνες της οδηγίας αυτής.

Β. Επί του κριτηρίου της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 που αντλείται από το δικαίωμα διαμονής «βάσει της οδηγίας» στον τομέα του δικαιώματος στις κοινωνικές παροχές

53. Παρατηρώ ότι, από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2004/38, το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί επί των συνεπειών, στον τομέα των κοινωνικών παροχών, *δικαιώματος νόμιμης διαμονής* χορηγηθέντος υπό όρους διαφορετικούς από τους προβλεπόμενους από το δίκαιο της Ένωσης που διέπει την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών που άσκησαν την ελευθερία κυκλοφορίας.

54. Αντιθέτως, πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2004/38, το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι οι *πολίτες της Ένωσης που διαμένουν νομίμως* στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μπορούν να επικαλούνται την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία κατοχυρώνεται πλέον στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, προκειμένου να λάβουν κοινωνικές παροχές [41].

55. Από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2004/38, το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει το άρθρο 24 της οδηγίας αυτής βάσει καταστάσεων στις οποίες τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις χορήγησης δικαιώματος διαμονής που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία και διέθεταν μόνον πιστοποιητικό διαμονής απεριόριστης διάρκειας, το οποίο έχει μόνον αναγνωριστική αξία [42]. Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της

[40] Βλ. απόφαση Brey (σκέψη 31).

[41] Βλ. αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Grzelczyk (C-184/99, στο εξής: απόφαση Grzelczyk, EU:C:2001:458, σκέψεις 32, 33 και 35), και Trojani (σκέψεις 37 και 40).

[42] Βλ. αποφάσεις Brey (σκέψη 18), Dano (σκέψη 36) και Alimanovic (σκέψη 27). Κατά πάγια νομολογία, η χορήγηση τίτλου διαμονής δεν είναι πράξη διαπλαστική δικαιωμάτων, αλλά έχει μόνον αναγνωριστικό χαρακτήρα. Δεν παρέχει δικαίωμα διαμονής (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, σκέψεις 32 και 33). Αντιθέτως, ο χαρακτηρισμός αυτός δεν εξαιρεί τον πολίτη της Ένωσης που διέμενε στο κράτος μέλος υποδοχής *πριν* από την έναρξη ισχύος της οδηγίας, νομίμως μεν πλην όμως βάσει άλλης πράξης του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι όλοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στο έδαφος άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον διαθέτουν επαρκείς πόρους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, και ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας. Εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, άρνηση χορήγησης δικαιώματος διαμονής δεν επιτρέπεται. Εξ αντιδιαστολής, τούτο σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να παρέχουν δικαίωμα διαμονής στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους.

56. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι δεν αντιβαίνει στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 ρύθμιση κράτους μέλους η οποία εξαιρεί από το ευεργέτημα ορισμένων «κοινωνικών παροχών μη ανταποδοτικού τύπου σε χρήμα» που συνιστούν επίσης «κοινωνικές παροχές», κατά την έννοια της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού, τους υπηκόους άλλων κρατών μελών που δεν πληρούν τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας αυτής προϋποθέσεις και, επομένως, δεν μπορούν να ζητήσουν δικαίωμα διαμονής κατ' εφαρμογήν της διάταξης αυτής [43]. Στην απόφαση Brey, το Δικαστήριο καθόρισε μια προϋπόθεση, ήτοι να μην εφαρμόζεται η εξαίρεση αυτή αυτοδικαίως σε κάθε περίπτωση [44].

57. Φρονώ ότι πρέπει να επισημανθεί μια σημαντική συνέπεια της εκ μέρους του Δικαστηρίου ερμηνείας της αρχής της ίσης μεταχείρισης που προβλέπεται στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38.

58. Στην απόφαση Dano, αφού επισήμανε ότι η επίμαχη κατάσταση δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 [45] και ότι η διάταξη αυτή συνιστά παρέκκλιση από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που προβλέπεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ [46], το Δικαστήριο διερεύνησε, πάντως, βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή η *άρνηση* χορήγησης κοινωνικών παροχών σε πολίτη που διαθέτει πιστοποιητικό διαμονής, παρότι οι μόνες εξαιρέσεις από την αρχή της ίσης μεταχείρισης απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού.

59. Από την αιτιολογία αυτή όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 [47], το Δικαστήριο συνήγαγε ότι εθνική ρύθμιση η οποία περιορίζει την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές αποκλειστικά και μόνο στους πολίτες της Ένωσης των οποίων η διαμονή στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής είναι σύμφωνη με τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 προϋποθέσεις δεν συνιστά άνιση μεταχείριση [48].

[43] Βλ. απόφαση Dano (σκέψεις 65 και 66).

[44] Βλ. σκέψη 80 της απόφασης Brey.

[45] Βλ. απόφαση Dano (σκέψη 66).

[46] Βλ. απόφαση Dano (σκέψεις 61 και 64).

[47] Συναφώς, βλ. Martin, D., «Article 24 – Égalité de traitement», σε *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2020, σ. 373 έως 396, ιδίως σ. 380, σημείο 16, κατά τον οποίο, «[σ]το μέτρο που, στο άρθρο 24 της οδηγίας, ο Ευρωπαίος νομοθέτης δεν θέλησε να συναρτήσει το δικαίωμα απαγόρευσης των διακρίσεων, που καθιερώνεται στην παράγραφο 1, από άλλες διαφοροποιήσεις πέραν εκείνων που προβλέπονται στην παράγραφο 2, είχε το Δικαστήριο το δικαίωμα να θεωρήσει ότι η πρώτη παράγραφος περιέχει, εμμέσως, προϋπόθεση περί ενσωμάτωσης;»

[48] Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την έννοια της νομολογίας του (σκέψεις 66 έως 69). Βλ., επίσης, σημείο 77 των παρουσών προτάσεων, όσον αφορά την απόφαση Alimanovic και την απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2016, García-Nieto κ.λπ. (C-299/14, στο εξής: απόφαση García-Nieto κ.λπ., EU:C:2016:114), οι οποίες εκδόθηκαν προγενέστερα, σχετικά με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, και στο άρθρο 6, παράγραφος 1, αντιστοίχως, της οδηγίας αυτής. Εξάλλου, όσον αφορά τη σημασία των αποφάσεων αυτών στο πλαίσιο της υπόθεσης της κύριας δίκης, επισημαίνω την παρατήρηση της Iliopoulou-Penot, A., «Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil», σε Clément-Wilz, L. (επιμ.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2018, σ. 315 έως 334, ιδίως σ. 318, κατά την οποία «η πολιτική συμφωνία στην οποία κατέληξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 19 Φεβρουαρίου 2016, στο πλαίσιο μάταιης προσπάθειας αποφυγής της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου, επαναλαμβάνει κατά λέξη τις λύσεις που διατυπώθηκαν στις αποφάσεις Dano και Alimanovic, υπογραμμίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη σημασία τους στη συζήτηση σχετικά με τη "νέα θέση" του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ένωση». Βλ., επίσης, σχετικά με τις θέσεις που διατύπωσε αυτό το κράτος μέλος το 2017, υποσημείωση 55 των παρουσών προτάσεων.

60. Για να καταλήξει στην κρίση αυτή, το Δικαστήριο βασίστηκε στη φράση «που διαμένουν […] βάσει της […] οδηγίας» στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38. Από τη διατύπωση αυτή συνήγαγε ότι την αρχή της ίσης μεταχείρισης μπορούν να επικαλεστούν μόνον οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν αυτοδικαίως στο έδαφος άλλου κράτους μέλους καθότι πληρούν τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7 της οδηγίας αυτής προϋποθέσεις. Τοιουτοτρόπως, το Δικαστήριο εξαιρεί από την προστασία που παρέχεται βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας τους πολίτες της Ένωσης στους οποίους χορηγήθηκε, όπως στην CG, δικαίωμα διαμονής πενταετούς διάρκειας σε κράτος μέλος χωρίς καμία προϋπόθεση πόρων και οι οποίοι δεν αποδεικνύουν ότι διαθέτουν πόρους, κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της ίδιας οδηγίας. Τα πρόσωπα αυτά δεν μπορούν επίσης να επικαλεστούν την προστασία του άρθρου 18 ΣΛΕΕ για τους λόγους που εκτέθηκαν στο σημείο 47 των παρουσών προτάσεων.

61. Ως εκ τούτου, πολίτης της Ένωσης ο οποίος διαμένει νομοτύπως και νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους μπορεί να υπόκειται σε διαφορετική μεταχείριση από τους υπηκόους του κράτους αυτού, παρότι δεν διαθέτει μέσα διαβίωσης, απλώς και μόνον επειδή το κράτος υποδοχής του παρέσχε δικαίωμα διαμονής χωρίς προϋποθέσεις πόρων.

62. Επομένως, φρονώ ότι το κριτήριο αυτό, το οποίο αντλείται από το ευεργέτημα του δικαιώματος διαμονής «βάσει της […] οδηγίας», κατά το γράμμα του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, συνιστά τη βάση του καινοφανούς ερωτήματος που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, υπό την έννοια ότι δεν αφορά άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης από την οποία θα μπορούσε να απορρέει το δικαίωμα διαμονής[49].

63. Η δικαιολόγηση του κριτηρίου αυτού, σκοπός του οποίου συνίσταται στον περιορισμό της χορήγησης παροχών για τη διαφύλαξη της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών την οποία θα μπορούσε να κλονίσει υπέρμετρη επιβάρυνση[50], συνδέεται με το ιστορικό θέσπισης της οδηγίας 2004/38, που υπομνήσθηκε στην απόφαση Ziolkowski και Szeja[51], στο οποίο παρέπεμψε το Δικαστήριο στις σκέψεις 70 έως 72 της απόφασης Dano, καθώς και στη σκέψη 63 της απόφασης Jobcenter Krefeld, που εξέδωσε στις 6 Οκτωβρίου 2020.

64. Εντούτοις, στην τελευταία αυτή απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω παρέκκλιση δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί εις βάρος των προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38, περιλαμβανομένης της προβλεπόμενης στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού παρέκκλισης, λόγω του ότι απολαύουν δικαιώματος διαμονής το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της οδηγίας αυτής, αλλά μπορούν επίσης να επικαλεσθούν συγχρόνως αυτοτελές δικαίωμα διαμονής το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΕ) 492/2011[52][53].

[49] Βλ., συναφώς, απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 62).

[50] Βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 66).

[51] Βλ. σκέψεις 36 και 37 της απόφασης Ziolkowski και Szeja.

[52] Σχετικά με την αυτοτελή εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης (ΕΕ 2011, L 141, σ. 1), σε σχέση με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, όπως αυτές της οδηγίας 2004/38, κατά το οποίο τα τέκνα υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος εργάζεται ή εργάστηκε στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς ο γονέας που ασκεί πράγματι την επιμέλεια των τέκνων, μπορούν να το επικαλεσθούν χωρίς να υποχρεούνται να πληρούν τις προϋποθέσεις περί επαρκών πόρων και πλήρους ασφάλισης υγείας, βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψεις 38 και 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[53] Βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 69).

65. Ως εκ τούτου, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου που διατυπώθηκε με την απόφαση Jobcenter Krefeld, το ευεργέτημα της ίσης μεταχείρισης στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38 δεν περιορίζεται στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία, αλλά έχει επίσης εφαρμογή σε εκείνες στις οποίες το δικαίωμα διαμονής βασίζεται σε άλλη διάταξη παράγωγου δικαίου [54].

66. Επομένως, όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Jobcenter Krefeld, πρέπει να καθοριστούν οι συνέπειες που πρέπει να συναχθούν για την ερμηνεία του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 από την εκ μέρους κράτους μέλους παροχή δικαιώματος νόμιμης διαμονής σε πολίτες της Ένωσης υπό όρους ευνοϊκότερους από εκείνους που καθορίζονται στην οδηγία αυτή όσον αφορά την απόφαση περί αποκλεισμού των πολιτών αυτών από τις κοινωνικές παροχές αποκλειστικά και μόνο λόγω του καθεστώτος τους ως προσωρινώς εγκατεστημένων προσώπων [55].

Γ. Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 σε περίπτωση παροχής δικαιώματος «εθνικής νόμιμης» διαμονής

67. Από τις απαντήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι, θεσπίζοντας, με το προσάρτημα για τους πολίτες της ΕΕ, δικαίωμα διαμονής χωρίς ειδικές απαιτήσεις, ιδίως όσον αφορά τους πόρους πολίτη της Ένωσης, το Ηνωμένο Βασίλειο έλαβε ένα ευνοϊκότερο μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 37 της οδηγίας 2004/38 [56].

68. Δεν είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο θα αποφανθεί επί των αποτελεσμάτων της διάταξης αυτής που περιλήφθηκε στην οδηγία 2004/38.

69. Στην απόφαση Ziolkowski και Szeja, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το γεγονός ότι δεν επηρεάζονται οι εθνικές διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες από αυτές της οδηγίας 2004/38 ουδόλως συνεπάγεται ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ενσωματωθούν στο σύστημα που θέτει σε εφαρμογή η εν λόγω οδηγία [57]. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι σε κάθε κράτος μέλος απόκειται να αποφασίζει όχι μόνον αν θα θεσπίσει ένα τέτοιο καθεστώς, αλλά επίσης ποιες είναι οι προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα αυτού, ιδίως όσον αφορά τις έννομες συνέπειες δικαιώματος διαμονής που παρασχέθηκε αποκλειστικώς βάσει του εθνικού δικαίου [58]. Τι ισχύει, επομένως, για τις κοινωνικές παροχές;

[54] Βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 87).

[55] Βλ., συναφώς, απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 62). Όσον αφορά την απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου να μη δημιουργήσει νέα δικαιώματα παροχών για όσους υπάγονται στο καθεστώς προσωρινώς εγκατεστημένων προσώπων, το κράτος αυτό εξέθεσε, στις γραπτές παρατηρήσεις του, ότι η συγκεκριμένη απόφαση συνάδει προς τις πάγιες θέσεις τις οποίες έχει διατυπώσει δημοσίως και οι οποίες δημοσιεύθηκαν, τον Ιούνιο του 2017, υπό τον τίτλο «Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU» (Διασφάλιση του καθεστώτος των πολιτών της Ένωσης που ζουν στο Ηνωμένο Βασίλειο και των υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου που ζουν στην Ένωση, βλ. ειδικότερα σημείο 41).

[56] Βλ. O'Brien, C., «Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit», σε *Common Market Law Review*, τόμ. 58, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2021, σ. 431 έως 470, ιδίως σ. 456 και 457. Η επιλογή του Ηνωμένου Βασιλείου να θεσπίσει ένα άνευ όρων δικαίωμα διαμονής για τους πολίτες της Ένωσης στο πλαίσιο της αποχώρησής του από την Ένωση, ήτοι του καθεστώτος προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου, αντί να εξαρτήσει απλώς το δικαίωμα διαμονής από τις προϋποθέσεις της οδηγίας 2004/38, ή να δημιουργήσει απλώς ένα αναγνωριστικό (και όχι διαπλαστικό) καθεστώς, συνδυάστηκε το 2019 με ρητή εξαίρεση από το ιδιαίτερο αυτό δικαίωμα διαμονής του ευεργετήματος των κοινωνικών παροχών, εκτός εάν οι πολίτες αποδεικνύουν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας 2004/38, δυνάμει της κανονιστικής πράξης του 2016 για το επίδομα Universal Credit. Κατά την ίδια συγγραφέα, η επιλογή αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου οφειλόταν στον υπερβολικό διοικητικό φόρτο που θα συνεπαγόταν για τις αρχές η εξάρτηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης, μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, από τα κριτήρια του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38.

[57] Απόφαση Ziolkowski και Szeja (σκέψη 49).

[58] Απόφαση Ziolkowski και Szeja (σκέψη 50).

1. Η εμβέλεια της απόφασης Ziolkowski και Szeja

70. Παρατηρώ αφενός ότι στην απόφαση Ziolkowski και Szeja το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί ζητήματος που αφορούσε την απόκτηση τίτλου μόνιμης διαμονής λόγω νέας διάταξης η οποία προστέθηκε στο άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38 [59]. Επομένως, η απόφαση αυτή δεν αφορούσε τη χορήγηση κοινωνικών παροχών σε πολίτη της Ένωσης που διέμενε σε κράτος μέλος και δεν χρειάστηκε να λάβει υπόψη την ανάγκη προστασίας των ενδιαφερομένων ή κινδύνους σχετιζόμενους με την υπέρμετρη επιβάρυνση που θα μπορούσε να συνεπάγεται για τα οικονομικά του κράτους αυτού η χορήγηση των εν λόγω παροχών σε πρόσωπα που διέθεταν άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, όπως οι χορηγηθείσες στην υπόθεση αυτή [60]. Αφετέρου, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να ερμηνεύσει το άρθρο 24 της απόφασης 2004/38 ούτε να εκτιμήσει ενδεχόμενη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ του πολίτη της Ένωσης που διαμένει στο έδαφος κράτους μέλους και των υπηκόων του κράτους αυτού.

71. Επομένως, τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το Δικαστήριο στην απόφαση Ziolkowski και Szeja ερμηνεύοντας το άρθρο 37 της οδηγίας 2004/38 υπό το πρίσμα του δικαιώματος μόνιμης διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας αυτής δεν μπορούν να τύχουν λυσιτελούς εφαρμογής όσον αφορά την ίση μεταχείριση πολιτών της Ένωσης ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησης των κοινωνικών παροχών.

72. Συναφώς, πρέπει κατά τη γνώμη μου να επισημανθεί, πρώτον, ότι, εν αντιθέσει προς το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38 που δημιούργησε δικαίωμα μόνιμης διαμονής, το άρθρο 24 της οδηγίας αυτής αποτελεί απλώς και μόνον εξειδίκευση, στον τομέα του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της Ένωσης, της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ πολιτών της Ένωσης, η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Επομένως, δεν είναι δυνατόν να υπάρχουν καταστάσεις στις οποίες πολίτης της Ένωσης μπορεί να διαμένει νομίμως και νομοτύπως στο έδαφος άλλου κράτους μέλους χωρίς να απολαύει του δικαιώματος απαγόρευσης των διακρίσεων που συνδέεται με το καθεστώς του υπό τις προβλεπόμενες στο εν λόγω άρθρο 24 προϋποθέσεις.

73. Δεύτερον, φρονώ ότι η λύση αυτή συνάδει με τον σκοπό που επιδιώκεται με το άρθρο 37 της οδηγίας 2004/38. Η δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν διατάξεις ευνοϊκότερες από τις προβλεπόμενες στην οδηγία αυτή όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής έχει νόημα μόνον εάν υλοποιείται με σκοπό την προσαρμογή σε ιδιαίτερες περιστάσεις.

74. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι η ερμηνεία της έννοιας της «νόμιμης διαμονής» από το Δικαστήριο θα πρέπει να προσαρμόζεται σε περίπτωση κατά την οποία πρέπει να διασφαλιστεί ο σεβασμός της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ πολιτών της Ένωσης στον τομέα των κοινωνικών παροχών στο πλαίσιο που καθορίζεται αυστηρά στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38.

[59] Βλ. σκέψη 51 της απόφασης Ziolkowski και Szeja. Επομένως, το Δικαστήριο έκρινε ότι διαμονή, δυνάμει δικαιώματος σύμφωνου προς το δίκαιο κράτους μέλους, η οποία δεν πληροί εντούτοις τις προβλεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης προϋποθέσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί νόμιμη διαμονή, κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, για τη θεμελίωση δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Βλ., επίσης, απόφαση της 2ας Μαΐου 2018, K. και H. F. (Δικαίωμα διαμονής και ισχυρισμοί περί εγκλημάτων πολέμου) (C-331/16 και C-366/16, EU:C:2018:296, σκέψη 74).

[60] Απόφαση Ziolkowski και Szeja (σκέψεις 18 και 19).

2. Η ερμηνεία της έννοιας της «νόμιμης διαμονής»

75. Πρώτον, κατά τη γνώμη μου, η διαπίστωση και μόνον ότι το πρόσωπο που διαμένει νομίμως σε άλλο κράτος μέλος έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης [61] θα πρέπει να οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η έννοια της «νόμιμης διαμονής» καλύπτει εκείνη του «δικαιώματος νόμιμης διαμονής» [62], κατά μείζονα λόγο όταν το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους αυτού ευνοεί, λόγω της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, την παραμονή στο έδαφός του οικονομικώς ανενεργών πολιτών, χωρίς να απαιτούνται προϋποθέσεις σχετικές με πόρους ή κοινωνική ασφάλιση.

76. Δεύτερον, η ερμηνεία αυτή, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μη επέκταση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, πληροί την απαίτηση να ερμηνεύεται η διάταξη αυτή στενά και σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, περιλαμβανομένων εκείνων που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως υπενθυμίζεται στην απόφαση Jobcenter Krefeld [63].

77. Συναφώς, η ερμηνεία αυτή βασίζεται στην αναγκαιότητα, η οποία διαπιστώθηκε στην απόφαση Jobcenter Krefeld [64], διάκρισης ορισμένων καταστάσεων από εκείνες των προηγούμενων υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Alimanovic και García-Nieto κ.λπ., που αφορούσαν εξαιρέσεις ρητώς προβλεπόμενες στο εν λόγω άρθρο 24, παράγραφος 2 [65], καθώς και η απόφαση Dano [66].

78. Τρίτον, η ως άνω ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 που εγγυάται ότι «όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της [εν λόγω] οδηγίας» απολαύουν ίσης μεταχείρισης συνάδει επίσης με τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία αυτή. Καίτοι πρέπει, βεβαίως, να αποδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην ελευθερία των κρατών μελών να εφαρμόζουν ευνοϊκότερες διατάξεις υπέρ των πολιτών της Ένωσης που άσκησαν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής άνω των τριών μηνών σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, εντούτοις οι διατάξεις αυτές δεν πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της προστασίας την οποία εγγυάται το άρθρο 18 ΣΛΕΕ και την οποία το άρθρο 24, παράγραφος 1, απλώς και μόνον εξειδικεύει.

[61] Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, στη σκέψη 31 της απόφασης Grzelczyk, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων». Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Baumbast και R (C-413/99, EU:C:2002:493, σκέψη 83).

[62] Διευκρινίζεται ότι η φράση «δικαίωμα νόμιμης διαμονής» («droit au séjour régulier») αντλείται από την απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου και χρησιμοποιείται ενίοτε βάσει διατάξεων μεταφοράς του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/38 στην εθνική έννομη τάξη, καθώς και ως γενικότερη έκφραση του νόμιμου χαρακτήρα της διαμονής (βλ. σκέψεις 72, 80 και 81). Ο Verschueren, H., «The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?», σε Damay, L. κ.ά. (επιμ.), *La libre circulation sous pression; Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2018, σ. 33 έως 51, ιδίως σ. 45, αντλεί από τη διαπίστωση της χρήσης της φράσης «séjour régulier», χωρίς να παραπέμπει πάντοτε στην οδηγία 2004/38, το επιχείρημα ότι η διαμονή αυτή μπορεί να βασίζεται σε άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης, κάτι το οποίο επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Jobcenter Krefeld, καθώς και σε ευνοϊκότερη διάταξη του εθνικού δικαίου, όπως συνέβη, μεταξύ άλλων, στην απόφαση Trojani.

[63] Βλ. σκέψη 60 της απόφασης Jobcenter Krefeld.

[64] Βλ. σκέψεις 67, 68 και 87 της απόφασης Jobcenter Krefeld.

[65] Στις σκέψεις 67 και 87 της συγκεκριμένης απόφασης υπενθυμίζεται ότι οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν πολίτες που διέθεταν δικαίωμα διαμονής θεμελιωμένο αποκλειστικά και μόνο στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38, συνδεόμενο με την αναζήτηση εργασίας ή δικαίωμα διαμονής για περιορισμένο διάστημα διάρκειας τριών μηνών δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, αντιστοίχως.

[66] Στη σκέψη 68 της εν λόγω απόφασης διευκρινίζεται ότι η υπόθεση εκείνη αφορούσε οικονομικά ανενεργούς υπηκόους κράτους μέλους οι οποίοι άσκησαν την ελευθερία κυκλοφορίας με αποκλειστικό σκοπό να λάβουν τις κοινωνικές παροχές άλλου κράτους μέλους και οι οποίοι δεν θεμελίωναν στο κράτος μέλος υποδοχής κανένα δικαίωμα διαμονής βάσει της οδηγίας 2004/38 ή βάσει άλλης διάταξης του δικαίου της Ένωσης.

79. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένως ότι η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται από τα κράτη αυτά κατά τρόπο που θα έθιγε τον σκοπό της οδηγίας 2004/38, ο οποίος συνίσταται, ιδίως, στη διευκόλυνση και την ενθάρρυνση της άσκησης του θεμελιώδους δικαιώματος των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, και την πρακτική αποτελεσματικότητα της ως άνω οδηγίας [67].

80. Τέταρτον, η ερμηνεία αυτή δεν αντιβαίνει στον σκοπό τον οποίο επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 και ο οποίος προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας αυτής. Εν προκειμένω, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι ο κίνδυνος για την οικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του Ηνωμένου Βασιλείου που θα συνεπάγονταν τα οικονομικώς ανενεργά άτομα των οποίων οι ανάγκες διαβίωσης θα έπρεπε να διασφαλιστούν αξιολογήθηκε από αυτό το κράτος μέλος πριν από τη δημιουργία δικαιώματος διαμονής διάρκειας πέντε ετών χωρίς προϋποθέσεις πόρων και ότι ο προσωρινός χαρακτήρας αυτού του δικαιώματος διαμονής λήφθηκε κατ' ανάγκην υπόψη.

81. Πέμπτον, την ερμηνεία αυτή επιρρωννύει η διαπίστωση ότι, παρέχοντας δικαίωμα διαμονής σε πολίτη της Ένωσης υπό προϋποθέσεις ευνοϊκότερες από τις προβλεπόμενες στην οδηγία 2004/38, το κράτος μέλος εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Συναφώς, κατά τη γνώμη μου, η εμβέλεια της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση Dano σχετικά με τη δυνατότητα επίκλησης των άρθρων 1 και 20 του Χάρτη είναι περιορισμένη, δεδομένου ότι αφορά τις προϋποθέσεις χορήγησης ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών σε χρήμα στο πλαίσιο περιπτώσεων προσώπων που δεν διαθέτουν δικαίωμα νόμιμης διαμονής [68].

82. Το σύνολο των επιχειρημάτων αυτών με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πολίτης της Ένωσης μπορεί να απολαύει, όσον αφορά την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές, ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, όπως αυτή εξειδικεύεται στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38, όταν το δικαίωμα διαμονής του στο έδαφος αυτού του κράτους μέλους απορρέει από μέτρο που το συγκεκριμένο κράτος έλαβε υπό τις προβλεπόμενες στο άρθρο 37 της οδηγίας αυτής προϋποθέσεις.

83. Εν συνεχεία, πρέπει να εξεταστούν οι προϋποθέσεις διασφάλισης του σεβασμού της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

3. Η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης που εξειδικεύεται στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38

84. Κατά τη γνώμη μου, η αρχή της ίσης μεταχείρισης, όπως εξειδικεύεται στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 με τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα, σε συνέχεια της νομολογίας του

[67] Βλ. απόφαση Brey (σκέψη 71 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, όσον αφορά τις συνέπειες στον τομέα της προστασίας κατά της απομάκρυνσης που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, αποφάσεις Grzelczyk (σκέψη 43) και Trojani (σκέψη 45), καθώς και ανάλυση της Rondu, J., όπ.π., ιδίως σ. 714, σημείο 902, με παραπομπή στην απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, σκέψη 42). Βλ., ιδίως σ. 717, σημείο 907, υποσημειώσεις 157 και 158.

[68] Βλ. απόφαση Dano (σκέψεις 87, 90 και 91). Το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο μέτρο που οι προϋποθέσεις χορήγησης των ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών σε χρήμα δεν προκύπτουν ούτε από τον κανονισμό (ΕΚ) 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ 2004, L 166, σ. 1), ούτε από την οδηγία 2004/38 ή άλλες πράξεις του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να καθορίζουν τις προϋποθέσεις και την έκταση της χορήγησής τους, και ότι, ως εκ τούτου, δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη και ότι ο Χάρτης δεν έχει εφαρμογή.

Δικαστηρίου που διαμορφώθηκε με την απόφαση Jobcenter Krefeld [69], να ερμηνεύεται το εν λόγω άρθρο 24 υπό την έννοια ότι αντιβαίνει, κατ' αρχήν, σε αυτό ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών που διαμένουν στο έδαφος του εξαιρούνται από το ευεργέτημα των κοινωνικών παροχών των οποίων απολαύουν οι υπήκοοι του κράτους υποδοχής, στο μέτρο που διαθέτουν δικαίωμα διαμονής το οποίο τους χορηγήθηκε από το συγκεκριμένο κράτος, στο πλαίσιο της παρεχόμενης στο άρθρο 37 της οδηγίας αυτής δυνατότητας.

85. Συγκεκριμένα, όπως επιβεβαιώθηκε με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το ευεργέτημα του δικαιώματος αυτού έχει ως αποτέλεσμα να χορηγείται, χωρίς περιορισμούς, πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές που λαμβάνουν οι υπήκοοι του κράτους υποδοχής, όπως ισχύει για κάθε πολίτη της Ένωσης ο οποίος αντλεί το δικαίωμα διαμονής του, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 [70].

86. Εντούτοις, εκτιμώ ότι η αναγνώριση αυτοδίκαιου χαρακτήρα στο αποτέλεσμα αυτό βαίνει πέραν της ισορροπίας την οποία επιδίωξε ο νομοθέτης της Ένωσης στην οδηγία 2004/38 και η οποία αποτυπώνεται σαφώς στο άρθρο 24, παράγραφος 2, αυτής, ιδίως όταν, όπως εν προκειμένω, το δικαίωμα διαμονής παρασχέθηκε στον πολίτη της Ένωσης χωρίς προϋπόθεση εισοδήματος ή κοινωνικής ασφάλισης. Με άλλα λόγια, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή με τις προφορικές παρατηρήσεις της, η έλλειψη προϋποθέσεων για τη χορήγηση δικαιώματος διαμονής δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα να επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μην διενεργούν κανέναν έλεγχο όσον αφορά το δικαίωμα στις κοινωνικές παροχές.

87. Παρατηρώ, εξάλλου, ότι, όταν το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί του συμβατού με το δίκαιο της Ένωσης χαρακτήρα εθνικών ρυθμίσεων που αποκλείουν τη χορήγηση κοινωνικών παροχών σε οικονομικώς ανενεργούς πολίτες, έκρινε ότι το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό η εξαίρεσή τους *υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις και αυτομάτως* [71].

88. Ως εκ τούτου, εκτιμώ ότι, όσον αφορά τους πολίτες της Ένωσης που διαθέτουν δικαίωμα διαμονής παρασχεθέν χωρίς προϋποθέσεις πόρων, μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ εκείνων που είναι οικονομικώς ανενεργοί και των λοιπών. Επιπλέον, εν προκειμένω, οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν στο Δικαστήριο σχετικά με την ποικιλομορφία των ατομικών περιπτώσεων στο πλαίσιο των οποίων μπορούν να υποβάλλονται αιτήσεις χορήγησης του επιδόματος Universal Credit υποστηρίζουν την αναγκαιότητα απόρριψης κάθε μηχανισμού συστηματικής άρνησης χορήγησης των κοινωνικών παροχών [72].

89. Για τον λόγο αυτό εκτιμώ ότι, σε περίπτωση δικαιώματος διαμονής το οποίο παρασχέθηκε υπό όρους ευνοϊκότερους από τους προβλεπόμενους στην οδηγία 2004/38, αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιτρέπει στο κράτος μέλος υποδοχής να επιβάλλει θεμιτούς περιορισμούς στη χορήγηση των κοινωνικών παροχών [73], προκειμένου «[ο]ι απολαύοντες του δικαιώματος διαμονής [να μην] καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής», κατά την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας αυτής.

69 Βλ. σκέψη 65 της απόφασης Jobcenter Krefeld.

70 Βλ. απόφαση Dano (σκέψη 69).

71 Βλ. αποφάσεις Brey (σκέψεις 77 και 80) και Jobcenter Krefeld (σκέψη 79).

72 Βλ., συναφώς, τα πραγματικά περιστατικά στην εκκρεμή στο Ηνωμένο Βασίλειο υπόθεση που επισήμανε η CG, τα οποία περιγράφονται στην υποσημείωση 26 των παρουσών προτάσεων.

73 Βλ. απόφαση Brey (σκέψεις 72 και 77).

90. Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι δεν αντιβαίνει στην αρχή της ίσης μεταχείρισης που προβλέπεται στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 το ενδεχόμενο πρόβλεψης διαφορετικής μεταχείρισης για τους πολίτες της Ένωσης που διαμένουν δυνάμει δικαιώματος διαμονής παρασχεθέντος βάσει του εθνικού δικαίου αναλόγως του αν είναι οικονομικώς ανενεργοί ή μη, εφόσον η διαφορετική αυτή μεταχείριση δεν βασίζεται στην ιθαγένεια. Συγκεκριμένα, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ, η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η οποία υπενθυμίζεται στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38, έχει την έννοια ότι η διαφορετική μεταχείριση δεν πρέπει να βασίζεται στην ιθαγένεια και μόνον, πλην όμως δεν έχει ως σκοπό να απαγορεύσει τη θεμελίωσή της σε αντικειμενικά κριτήρια όπως, εν προκειμένω, η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από τον πολίτη της Ένωσης.

91. Εντούτοις, πρέπει να διακριβώνεται αν αυτή η διαφορετική μεταχείριση, καθόσον βασίζεται αποκλειστικώς στην οικονομική δραστηριότητα του πολίτη, θίγει, τελικώς, σε σύγκριση με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής, μόνον ή ως επί το πλείστον τους πολίτες της Ένωσης που διαμένουν νομίμως χωρίς προϋποθέσεις πόρων στο έδαφος του. Στην περίπτωση αυτή, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση θα χαρακτηρίζεται ως έμμεση δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγένειας[74].

92. Εν προκειμένω, όσον αφορά τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 9 της κανονιστικής πράξης του 2019 περί κοινωνικής ασφάλισης για τη χορήγηση του επιδόματος Universal Credit[75], διαπιστώνεται ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, δεν είναι δυνατόν να αντιταχθεί στους πολίτες της Ένωσης που είναι οικονομικώς ενεργοί το καθεστώς τους ως προσωρινώς εγκατεστημένων προσώπων για τη χορήγηση του επιδόματος Universal Credit και ότι ορισμένοι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου οφείλουν να αποδείξουν τη διαμονή τους κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 9 προκειμένου να τους χορηγηθεί η παροχή αυτή[76]. Φρονώ, επομένως, ότι μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο διαφορετικής μεταχείρισης θεμελιωμένης άμεσα στην ιθαγένεια. Εντούτοις, λόγω της ίδιας της φύσης του επιλεγέντος κριτηρίου, φρονώ ότι η ρύθμιση θίγει περισσότερο τους υπηκόους άλλων κρατών μελών από ό,τι τους ημεδαπούς και, ενέχει, συνεπώς, τον κίνδυνο να θέσει σε δυσμενέστερη μοίρα ειδικότερα τους πρώτους. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, η ρύθμιση αυτή εισάγει έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας[77]. Εντούτοις, το συμπέρασμα αυτό μπορεί να γίνει δεκτό μόνον κατόπιν διεξοδικής εξέτασης της εθνικής ρύθμισης, στην οποία είναι σε θέση να προβεί μόνον το εθνικό δικαστήριο.

93. Εάν διαπιστωθεί η ύπαρξη έμμεσης δυσμενούς διάκρισης, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για να είναι δικαιολογημένη, η διάκριση αυτή πρέπει να είναι πρόσφορη για την επίτευξη θεμιτού σκοπού και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο[78].

74 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Απριλίου 2010, Bressol κ.λπ. (C-73/08, EU:C:2010:181, σκέψη 41).

75 Βλ. σημείο 27 των παρουσών προτάσεων.

76 Την προϋπόθεση αυτή δεν μπορούν να πληρούν, για παράδειγμα, ορισμένοι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου που διέμειναν στην αλλοδαπή. Βλ., όσον αφορά εθνική ρύθμιση που δεν προβλέπει τέτοια επιφύλαξη, απόφαση της 4ης Μαΐου 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, σκέψεις 102 και 104).

77 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

78 Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σκέψη 79 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

94. Όσον αφορά ενδεχόμενη δικαιολόγηση βάσει του σκοπού της προστασίας των δημόσιων οικονομικών από τον κίνδυνο υπέρμετρου βάρους, το οποίο θα κληθούν να φέρουν τα κράτη, επισημαίνω απλώς ότι, ως έχει επί του παρόντος η νομολογία, καίτοι οι δικαιολογητικοί αυτοί λόγοι γίνονται κατ' αρχήν δεκτοί[79], τα κράτη μέλη δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωση τεκμηρίωσης των ισχυρισμών τους[80].

95. Εν προκειμένω, το Ηνωμένο Βασίλειο επέλεξε να εξαιρέσει από την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές ορισμένους πολίτες της Ένωσης αποκλειστικά και μόνον λόγω της φύσης του δικαιώματος διαμονής που τους παρέσχε το εν λόγω κράτος μέλος, ήτοι του καθεστώτος προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου.

96. Βεβαίως, χωρεί επίκληση της ελευθερίας των κρατών μελών να καθορίζουν τις προϋποθέσεις χορήγησης των κοινωνικών παροχών και τους λεπτομερείς όρους αυτής, η οποία προβλέπεται για τις κοινωνικές παροχές μη ανταποδοτικού τύπου, ελλείψει εναρμόνισης[81].

97. Εντούτοις, φρονώ ότι ο συστηματικός χαρακτήρας της άρνησης πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ατομική κατάσταση των αιτούντων[82], η οποία δεν εξετάστηκε άλλωστε κατά τη χορήγηση του καθεστώτος προσωρινώς εγκατεστημένου προσώπου, ελλείψει απαίτησης σχετικής με την οικονομική αυτονομία τους, δεν τελεί σε αναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

98. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι η απάντηση του Δικαστηρίου σχετικά με την εξέταση των συνεπειών της νομιμότητας της διαμονής υπό το πρίσμα του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38 θα πρέπει να περιλαμβάνει ενδείξεις σχετικά με τα διάφορα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να πληρούται η απαίτηση περί αναλογικότητας, όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση Brey[83].

4. Η εξατομίκευση των αποφάσεων στον τομέα των κοινωνικών παροχών

99. Όπως και η CG, εκτιμώ ότι η κατάστασή της καταδεικνύει τους περιορισμούς της έλλειψης ατομικής εξέτασης πριν από την απόφαση περί αποκλεισμού πολίτη της Ένωσης από το ευεργέτημα κοινωνικών παροχών. Μολονότι θα μπορούσαν να επισημανθούν πλείονα κοινά σημεία με τα πραγματικά περιστατικά που υπομνήσθηκαν στην απόφαση Dano, τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης εμφανίζουν χαρακτηριστικά, τα οποία αναδείχθηκαν ειδικότερα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα οποία δικαιολογούν την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου, ανεξαρτήτως, άλλωστε, της λύσης που θα προκριθεί όσον αφορά την έννοια της «νόμιμης διαμονής»[84]. Συγκεκριμένα, οι πραγματικές αυτές περιστάσεις αφορούν και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, στα οποία θα επανέλθω αναλυτικότερα κατωτέρω.

100. Κατά τη γνώμη μου, είναι σημαντικό οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής, οσάκις εξετάζουν αίτηση οικονομικώς ανενεργού πολίτη της Ένωσης, να μπορούν να λαμβάνουν υπόψη, πέραν του γεγονότος ότι οι εν λόγω αρχές παρέσχαν στον αιτούντα δικαίωμα διαμονής

79 Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σκέψη 80).

80 Βλ. απόφαση Brey (σκέψη 78).

81 Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σκέψη 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

82 Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (σκέψη 81). Βλ., επίσης, απόφαση Brey (σκέψη 77).

83 Βλ. σκέψη 78 της απόφασης αυτής. Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Baumbast και R (C-413/99, EU:C:2002:493, σκέψεις 91 και 92).

84 Υπενθυμίζεται ότι από την απόφαση Dano (σκέψη 81) προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν έκρινε αναγκαίο να διατυπώσει επιφύλαξη για τις καταστάσεις στις οποίες επιβάλλεται η διενέργεια ατομικής εξέτασης.

χωρίς έλεγχο της οικονομικής αυτονομίας του, την οικογενειακή κατάστασή του η οποία συνδέεται με τη μετακίνησή του και τη διάρκεια της διαμονής του στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού καθόσον καταδεικνύει αναμφίβολα έναν βαθμό ενσωμάτωσης [85] καθώς και το χρονικό διάστημα για το οποίο ενδέχεται να του καταβληθεί η ζητηθείσα παροχή, ιδίως εάν οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει ο δικαιούχος του δικαιώματος διαμονής είναι προσωρινές [86].

101. Εν προκειμένω, στο αιτούν δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά, απόκειται να κρίνει, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τα ως άνω στοιχεία, αν η χορήγηση παροχής όπως αυτή της στοιχειώδους διαβίωσης σε πρόσωπο ευρισκόμενο στην κατάσταση της CG μπορεί να αποτελέσει υπέρμετρη επιβάρυνση για το εθνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Επ' αυτού, διευκρινίζεται ότι, κατά την CG, η ατομική κατάσταση εξετάζεται στο πλαίσιο προσφυγών που ασκούν υπήκοοι τρίτων χωρών προκειμένου να τους χορηγηθεί, υπό ορισμένες περιστάσεις, το ευεργέτημα δημόσιων πόρων [87].

102. Ο ανωτέρω έλεγχος των πραγματικών περιστατικών θα πρέπει κατ' ανάγκην να διενεργηθεί υπό το πρίσμα άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία τυγχάνουν εφαρμογής στην επίμαχη ατομική κατάσταση, εφόσον αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 [88].

5. Η αιτιολόγηση, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της υποχρέωσης πρόβλεψης εξέτασης της ατομικής κατάστασης

103. Κατά τη γνώμη μου, η κατάσταση της CG συνεπάγεται ανάλυση του ζητήματος του περιορισμού της πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές υπό το πρίσμα των αποφάσεων του Δικαστηρίου που αφορούν άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, πλην αυτού της ίσης μεταχείρισης, βαίνουσα πέραν της γενικής υπόμνησης ότι σκοπός των κοινωνικών παροχών είναι να διασφαλίζουν στους δικαιούχους τους ελάχιστους αναγκαίους πόρους ώστε να ζουν αξιοπρεπώς [89].

104. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η CG μετέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο προκειμένου να ακολουθήσει τον σύντροφό της, Ολλανδό υπήκοο, ενώ ήταν έγκυος στο πρώτο τέκνο τους και τελούσε σε σχέση οικονομικής εξάρτησης από αυτόν. Απέκτησε, στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεύτερο τέκνο, του οποίου τη μέριμνα έχει επί του παρόντος [90]. Από την κατάσταση της CG συνάγεται ότι ο πατέρας δεν συνεισφέρει στη συντήρηση των τέκνων.

[85] Συναφώς, συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής ότι ο αυτόματος αποκλεισμός από το ευεργέτημα των κοινωνικών παροχών είναι ιδιαιτέρως απρόσφορος σε περίπτωση διαμονής σχετικά μεγάλης διάρκειας. Βλ., ενδεικτικώς, περίπτωση της G. Fratila η οποία υπομνήσθηκε στην υποσημείωση 26 των παρουσών προτάσεων.

[86] Βλ. απόφαση Brey (σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[87] Κατά τον εκπρόσωπο της CG, πρόκειται για υπηκόους τρίτης χώρας των οποίων το δικαίωμα διαμονής τελούσε υπό την προϋπόθεση του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο c, σημείο ii, του νόμου του 1971 περί μετανάστευσης να μη ζητηθούν παροχές εκ δημοσίων πόρων, και οι οποίοι ζητούν εντούτοις να απαλλαγούν από την υποχρέωση αυτή όταν θεωρούν ότι, ελλείψει δημόσιων πόρων, διατρέχουν άμεσο κίνδυνο έσχατης ένδειας. Στις γραπτές παρατηρήσεις της CG περιέχονται οι δύο ακόλουθες παραπομπές: «Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances», του Υπουργείου Εσωτερικών (έκδοση 13.0, 1 Φεβρουαρίου 2021), σ. 88, και «Immigration rules, Appendix FM: family members», GEN.1.11A. όσον αφορά τη ρύθμιση στον τομέα της μετανάστευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο.

[88] Βλ. σημείο 81 των παρουσών προτάσεων.

[89] Βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 57). Συναφώς, επιπλέον του άρθρου 1 του Χάρτη, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να αποδοθεί στο άρθρο 34, παράγραφος 2, αυτού, δεδομένου ότι συνδέει μεταξύ τους τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και βασίζεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 13 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, που υπεγράφη στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, τον οποίο έχει αποδεχθεί το Ηνωμένο Βασίλειο. Επομένως, δεν αποκλείεται η διάταξη αυτή να έχει πρακτική αποτελεσματικότητα ως στοιχείο ελέγχου της νομιμότητας των εθνικών μέτρων εφαρμογής της ή, τουλάχιστον, για τη στήριξη του περιθωρίου εκτίμησης της ίσης μεταχείρισης από το εθνικό δικαστήριο. Πρβλ. απόφαση της 24ης Απριλίου 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, σκέψεις 80 και 92).

[90] Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η CG διευκρίνισε ότι τα τέκνα έχουν την ολλανδική ιθαγένεια. Η οικογενειακή κατάσταση της CG είναι παρεμφερής, ιδίως, εκείνης της H. C. Chavez-Vilchez, η οποία εκτίθεται στην απόφαση της 10ης Μαΐου 2017, Chavez-Vilchez κ.λπ. (C-133/15, στο εξής: απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ., EU:C:2017:354, σκέψεις 21 και 22).

105. Φρονώ ότι οι διαπιστώσεις αυτές καθιστούν δυνατή τη σύγκριση με την κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ., μολονότι αντικείμενο της απόφασης εκείνης ήταν το δικαίωμα διαμονής υπηκόων τρίτης χώρας στο κράτος μέλος του οποίου την ιθαγένεια είχαν τα τέκνα τους, τούτο δε για τρεις λόγους.

106. Κατ' αρχάς, οι καταστάσεις αυτές διέπονται από ρυθμίσεις που εμπίπτουν εκ προοιμίου στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Εν συνεχεία, οι καταστάσεις αυτές έχουν, εντούτοις, εγγενή σχέση με την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής πολίτη της Ένωσης [91].

107. Τέλος, η αίτηση ερμηνείας του άρθρου 20 ΣΛΕΕ που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δικαιολογήθηκε από το γεγονότος ότι δεν αποκλειόταν το ενδεχόμενο ο γονέας, επίσης υπήκοος του ίδιου κράτους μέλους υποδοχής, να είναι σε θέση να αναλάβει πράγματι την καθημερινή φροντίδα του τέκνου του [92].

108. Με την ευκαιρία αυτή, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η σχέση εξάρτησης μεταξύ του ανήλικου πολίτη της Ένωσης και του υπηκόου τρίτης χώρας στον οποίο δεν χορηγήθηκε άδεια διαμονής δύναται να διακυβεύσει την πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης εφόσον η εξάρτηση αυτή έχει ως αποτέλεσμα ο πολίτης της Ένωσης να υποχρεωθεί, στην πράξη, να εγκαταλείψει όχι μόνον το έδαφος του κράτους μέλους του οποίου είναι υπήκοος, αλλά και το έδαφος της Ένωσης στο σύνολό του, ως συνέπεια της απορριπτικής αυτής απόφασης [93]. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, για να εκτιμηθεί ο κίνδυνος που διατρέχει κάθε τέκνο πολίτης της Ένωσης να στερηθεί τη δυνατότητα πραγματικής απόλαυσης, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που του παρέχονται βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ στην περίπτωση που δεν χορηγηθεί στον γονέα του, υπήκοο τρίτης χώρας, άδεια διαμονής στο οικείο κράτος μέλος, παρότι έχει αναλάβει την πραγματική επιμέλεια του τέκνου, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη, το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με την υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη το υπέρτερο συμφέρον του τέκνου, το οποίο αναγνωρίζεται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, του εν λόγω Χάρτη [94]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η σχέση εξάρτησης που υφίσταται μεταξύ του γονέα υπηκόου τρίτης χώρας και του τέκνου πρέπει να αξιολογείται βάσει της συνεκτίμησης, προς το υπέρτερο συμφέρον του τέκνου, του συνόλου των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης, ιδίως δε της ηλικίας του τέκνου, της σωματικής και συναισθηματικής του ανάπτυξης, της έντασης του συναισθηματικού του δεσμού με τον γονέα που είναι πολίτης της Ένωσης και με τον γονέα υπήκοο τρίτης χώρας, καθώς και του κινδύνου που θα συνεπαγόταν για την ισορροπία του τέκνου ο αποχωρισμός του από τον γονέα υπήκοο τρίτης χώρας [95].

109. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι οι αρχές αυτές μπορούν να τύχουν κατά μείζονα λόγο εφαρμογής στον τομέα των κοινωνικών παροχών, ιδίως όταν σκοπός τους είναι να διασφαλίσουν κανονική οικογενειακή ζωή σε πολίτες της Ένωσης. Σκοπός είναι να παρασχεθεί στον απομονωμένο και ενδεή γονέα η δυνατότητα να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του έναντι των μικρής ηλικίας τέκνων του, τόσο για τη διασφάλιση της υγείας και της ασφάλειάς τους όσον και στο πλαίσιο της σχέσης τους με τον έτερο γονέα τους, πολίτη της Ένωσης. Κατά τη γνώμη μου, οι αρχές αυτές δικαιολογούν απολύτως την εξέταση της ατομικής κατάστασης του πολίτη της Ένωσης ο οποίος ζητεί τις κοινωνικές παροχές και ο οποίος διαμένει νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής.

91 Βλ. απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ. (σκέψη 64).

92 Βλ. απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ. (σκέψη 59).

93 Βλ. απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ. (σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

94 Βλ. απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ. (σκέψη 70).

95 Βλ. απόφαση Chavez-Vilchez κ.λπ. (σκέψη 71).

110. Για το σύνολο των λόγων αυτών, εκτιμώ ότι, παραλείποντας να προβλέψουν ότι οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να εκτιμούν το σύνολο των ατομικών περιστάσεων που χαρακτηρίζουν την κατάσταση ένδειας του ενδιαφερομένου και τις συνέπειες απόρριψης της αίτησής του λαμβάνοντας υπόψη, ανάλογα με την κατάστασή του, το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και το υπέρτερο συμφέρον του τέκνου, η εθνική ρύθμιση βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για τη διατήρηση της ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

V. Πρόταση

111. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Appeal Tribunal for Northern Ireland (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου κοινωνικών και φορολογικών υποθέσεων για τη Βόρεια Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο) ως εξής:

Το άρθρο 24 της οδηγίας 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, έχει την έννοια ότι συνιστά έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας, η οποία βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για τη διατήρηση της ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, η ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας οικονομικώς ανενεργός υπήκοος άλλου κράτους μέλους ο οποίος διαθέτει δικαίωμα διαμονής παρασχεθέν χωρίς προϋποθέσεις πόρων κατ' εφαρμογήν εθνικής διάταξης δεν μπορεί να τύχει κοινωνικών παροχών αποκλειστικώς και μόνον λόγω της φύσης του δικαιώματος διαμονής του, εφόσον η άρνηση χορήγησης των παροχών αυτών θίγει περισσότερο ή ως επί το πλείστον τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών σε σχέση εκείνους του κράτους υποδοχής –στοιχείο του οποίου η διακρίβωση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο–, καθόσον η επίμαχη ρύθμιση δεν προβλέπει ότι πρέπει να εξετάζονται οι ατομικές περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την κατάσταση του ενδιαφερομένου και να λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, η κατάσταση ένδειάς του, το δικαίωμά του στον σεβασμό της οικογενειακής ζωής του και το υπέρτερο συμφέρον του τέκνου του.