

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΩΣ
PIETER VERLOREN VAN THEMMAAT
ΠΟΥ ΑΝΕΠΤΥΧΘΗΣΑΝ ΣΤΙΣ 28 ΑΠΡΙΛΙΟΥ 1982¹

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Εισαγωγή

Η Έπιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν έτηρησε υποχρέωση την οποία υπέχει εκ της συνθήκης, διότι δεν έλαβε έμπροθέσμως τά αναγκαία μέτρα γιά την εφαρμογή της οδηγίας 75/129 του Συμβουλίου «περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των Κρατών μελών πού άφορουν τίς ομαδικές άπολύσεις».

2. Έξέλιξη καί άντικείμενο τής διαδικασίας

Κατά την παρούσα διαδικασία, ή ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ιδίως, πρós υπέρσπισή της, ότι δέν ήταν αναγκαίο νά λάβει όποιοδήποτε έκτελεστικό κανονιστικό μέτρο, δεδομένου ότι επί του θέματος οί στόχοι τής οδηγίας έκτός όρισμένων έλαχίστων κενών, είχαν ήδη έπιτευχθεί χάρις σέ ένα σύνολο τριών νόμων καί ένα όρισμένο άριθμό συλλογικών συμβάσεων. Τό γεγονός πάντως ότι ή ιταλική κυβέρνηση υπέβαλε στό Κοινοβούλιο ένα νομοσχέδιο γιά την έκτέλεση τής οδηγίας δέν σημαίνει, κατά την άποψη της, ότι χωρίς τό νομοσχέδιο αυτό ή οδηγία θά παρέμενε άνεφάρμοστη. Τό νομοσχέδιο, πράγματι, άποβλέπει άπλως στην συστηματική ρύθμιση του θέματος. Η ιταλική κυβέρνηση προ-

σάπτει στην Έπιτροπή ότι καταλήγει στό έσφαλμένο συμπέρασμα ότι ή Ιταλία, έφ' όσον τό νομοσχέδιο δέν έψηφίσθη άκόμη, δέν έξεπλήρωσε τίς υποχρεώσεις, τίς όποιες υπέχει εκ τής συνθήκης. Κατά την άποψη της, ή Έπιτροπή έκκινεί από μία τυπολατρική άντίληψη, κατά την όποία μία οδηγία δύνανται νά εφαρμοσθαι μόνον διά τής λήψεως έκτελεστικών μέτρων, άνεξαρτήτως του ζητήματος εάν οί νομικοί κανόνες ενός Κράτους μέλους είναι ήδη σύμφωνοι πρós την οδηγία. Προσάπτει στην Έπιτροπή ότι συνήγαγε άπλως από την καθυστέρηση κατά την λήψη των μέτρων εφαρμογής ότι ή Ιταλική Δημοκρατία δέν είχε εκπληρώσει τίς υποχρεώσεις, τίς όποιες τής επέβαλε ή οδηγία, χωρίς νά εξέτάσει εάν οί έπιδιωκόμενοι από την οδηγία στόχοι είχαν ήδη έπιτευχθεί στην ιταλική έννομη τάξη. Έφ' όσον ύφίσταται αυτή ή άντιδικία, θεωρώ ότι είναι όρθό νά εξετασθούν κατ' άρχάς ή εξέλιξη τής διαδικασίας καί τό άντικείμενο τής προσφυγής. Ός πρós την εξέλιξη τής διαδικασίας δάναμαι νά παραπέμψω στην έκθεση γιά την έπ' άκροατηρίου συζήτηση.

Άπό την αίτιολογημένη γνώμη πού ή Έπιτροπή άπηύθυνε την 23η Όκτωβρίου 1979 πρós την ιταλική κυβέρνηση συνάγεται κατ' άρχάς, από τό σημείο III, ότι εκ του γεγονότος ότι ή ιταλική κυβέρνηση μέχρι τής ήμερομηνίας εκείνης δέν τής είχε κοινοποιήσει ποιά μέτρα είχαν ληφθεί, ή Έπιτροπή συνεπέρανε ότι δέν είχε ληφθεί κανένα μέτρο. Έτσι, ή Έπιτροπή αναφέρει στό σημείο IV, ότι, στην ένεστώτα κατάσταση, έλλείπει στην ιταλική έννομη τάξη μία ειδική κανονιστική ρύθμιση επί των ομαδικών άπολύσεων. Επί πλέον παρατηρεί ότι, όσον άφορά τόν διοργανικό τομέα, ύφίσταται μία συλλογική σύμβαση τής 5ης Μαΐου 1965 πού προβλέπει μία δια-

¹ — Μετάφραση από τά όλλανδικά.

δικασία διαβουλεύσεων με τους εκπροσώπους των εργαζομένων, και ότι μία παρόμοια συμφωνία ισχύει επίσης για τον τομέα των μεταφορών. Δεν υφίσταται πάντως γενική υποχρέωση ενημερώσεως των δημοσίων αρχών, ισχύουσα και για άλλους τομείς εκτός της διομηχανίας και των μεταφορών. Σχετικώς, η Επιτροπή αναφέρεται στον νόμο 675 του 1977, και ειδικότερα στο άρθρο 25, που αν και προβλέπει την υποχρέωση ενημερώσεως των δημοσίων αρχών, δεν ανταποκρίνεται εν τούτοις στις απαιτήσεις της οδηγίας, καθ' όσον οι ανωτέρω αρχές δεν υποχρεούνται να παρέμβουν ως μεσολαβητές προς αναζήτηση δυνατών λύσεων, αλλά δύνανται να τό πράξουν μόνον κατόπιν αιτήσεως των μερών. Βάσει των διαπιστώσεων αυτών, καταλήγει τέλος στο συμπέρασμα ότι η ιταλική κανονιστική ρύθμιση δεν είναι σύμφωνη προς την οδηγία και ως τούτου η Ιταλική Δημοκρατία δεν εξεπλήρωσε τις υποχρεώσεις της.

Αλλά ούτε από τα ακόλουθα υποβληθέντα στο Δικαστήριο υπομνήματα συνάγεται ότι η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό κατά διαφορετικό τρόπο. Αναφέρομαι ειδικότερα στην απάντηση της Επιτροπής στο συμπληρωματικό ερώτημα που έθεσε το Δικαστήριο, στην οποία, παραθέτοντας ορισμένες περαιτέρω λεπτομέρειες, επιβεβαιώνει το συμπέρασμά της. Κατά την συνεδρίαση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής εδήλωσε επί πλέον, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, ότι η Επιτροπή αντιπαρέβαλε αρκετά επιτυχώς τους ισχύοντες στην Ιταλία κανόνες προς τις υποχρεώσεις εκ της οδηγίας. "Αν είχε θεωρήσει ότι οι κανόνες αυτοί ήταν σύμφωνοι προς τις υποχρεώσεις δεν θά είχε προσφύγει στο Δικαστήριο. Κατά τον τρόπο αυτό η Επιτροπή έδεχθη ότι δεν είναι άφ' εαυτών αναγκαία μέτρα εκτελέσεως για την συμμόρφωση προς μία οδηγία. Σε γενικές γραμμές συμφωνώ προς αυτή την άποψη. Τό τελικό άρθρο των οδηγιών ορίζει κατά κανόνα ότι τα Κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν εντός ορισμένης προθεσμίας τα νομοθετικά και διοικητικά

μέτρα που συνεπάγεται η εφαρμογή των οδηγιών. Σε περίπτωση που η εθνική νομοθεσία είναι ήδη σύμφωνη προς την οδηγία, δεν δύνανται πλέον να θεωρηθούν αναγκαία, επίσης κατά την άποψή μου, περαιτέρω μέτρα. Έπ' αυτού του παρατηρώ πάντως ότι οι απαιτήσεις της οδηγίας πρέπει να τηρούνται κατά τρόπο μη επιτρέποντα αμφιβολίες δεδομένου ότι άλλως δεν θά επιτυγχάνετο στίς διαφορετικές έννομες τάξεις τό ομοιόμορφο αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία· τα Κράτη μέλη δύνανται να καθορίσουν σχετικώς μόνον τον τύπο και τά μέσα εφαρμογής.

Έν πάση περιπτώσει, εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η Επιτροπή προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου επειδή κατά την άποψή της η Ιταλική Δημοκρατία δεν έλαβε εγκαίρως τά αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας, έφ' όσον ο ιταλικός νόμος δεν ανταπεκρίνετο προς τά οριζόμενα από την οδηγία.

3. Τό περιεχόμενο της οδηγίας

Για να δυνθούμε να κρίνουμε με μεγαλύτερη γνώση των πραγμάτων την προσφυγή της Επιτροπής, πρέπει να εξετάσουμε τό περιεχόμενο της εν λόγω οδηγίας και τις υποχρεώσεις που περιέχει. Πρέπει κατά πρώτο να τονισθεί ότι η οδηγία έξεδόθη την 17η Φεβρουαρίου 1975 και ότι η προθεσμία για την εφαρμογή της, κατά τό άρθρο 6 παράγραφος 1, έξέπνευσε εν τω μεταξύ την 19η Φεβρουαρίου 1977, ήτοι πρό πέντε ετών.

Η οδηγία βασίζεται ιδίως στο άρθρο 100 της συνθήκης ΕΟΚ. Στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της ορίζεται ότι «επιβάλλεται η ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων σε περίπτωση ομαδικών απολύσεων». Στίς επόμενες αιτιολογικές σκέψεις αναφέρεται

μεταξύ άλλων ότι οι διαφορές μεταξύ των ισχυόντων στα Κράτη μέλη κανόνων «δύνανται να έχουν άμεση επίπτωση στην λειτουργία της κοινής αγοράς».

Η οδηγία αποτελείται από τέσσερα μέρη, ήτοι:

- τμήμα I: όρισμοί και πεδίο εφαρμογής (άρθρο 1)·
- τμήμα II: διαδικασία διαβουλεύσεων (άρθρο 2)·
- τμήμα III: διαδικασία της ομαδικής απόλυσης (άρθρα 3 και 4)·
- τμήμα IV: τελικές διατάξεις.

Στό άρθρο 1 δίδεται ακριβής όρισμός της έννοιας της ομαδικής απόλυσης, ήτοι της απόλυσης που πραγματοποιείται από τον εργοδότη για ένα ή περισσότερους λόγους που δεν έχουν σχέση με το πρόσωπο των εργαζομένων, εφ' όσον πρόκειται για ένα όρισμένο αριθμό εργαζομένων εντός ορισμένης περιόδου. Το άρθρο αναφέρει σχετικώς δύο δυνατότητες επιλογής των Κρατών μελών όσον αφορά τον αριθμό των απόλυσεων. Έν συνεχεία, προβλέπει στην παράγραφο 2 τέσσερις περιπτώσεις στις οποίες η οδηγία δεν εφαρμόζεται. Το άρθρο 2 όρίζει ότι ο εργοδότης υποχρεούται να προβεί σε διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων προκειμένου να καταλήξουν σε συμφωνία όταν προτίθεται να προβεί σε ομαδικές απόλυσεις. Θέτει συνεπώς το ελάχιστο των απαιτήσεων ως προς τις διαβουλεύσεις αυτές. Τα άρθρα 3 και 4 όρίζουν μεταξύ άλλων ότι ο εργοδότης υποχρεούται να κοινοποιεί εγγράφως στην αρμοδία δημοσία αρχή κάθε σχεδιαζόμενη ομαδική απόλυση. Η απόλυση δύναται να ισχύει μόνον μετά την παρέλευση ορισμένης περιόδου από της κοινοποίησής. Κατά την διάρκεια της περιόδου αυτής η δημοσία αρχή οφείλει να αναζητήσει λύση.

Τέλος, τά τελικά άρθρα (άρθρα 5 έως και 8), εκτός από τις διαδικαστικές υποχρεώσεις, όπως της ενημέρωσης που επιβάλλεται στην προκειμένη περίπτωση, και εκτός του συνυφιστάμενου καθορισμού της προθεσμίας για την εφαρμογή της οδηγίας, περιλαμβάνουν μία διάταξη στο άρθρο 5 που παρέχει στα Κράτη μέλη την ευχέρεια να θεσπίζουν διατάξεις περισσότερο ευνοϊκές για τους εργαζομένους.

Τέλος, το περιεχόμενο της οδηγίας δύναται να συνοψισθεί ως εξής:

- κατ' αρχάς, όρίζεται λεπτομερώς η έννοια της ομαδικής απόλυσης και καθορίζεται αρνητικώς το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας με την αναφορά των τεσσάρων περιπτώσεων, στις οποίες η οδηγία δεν εύρίσκει εφαρμογή·
- έν συνεχεία, προβλέπεται η διπλή υποχρέωση του εργοδότη, όταν προτίθεται να προβεί σε ομαδική απόλυση, να έρχεται σε διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους των εργαζομένων και να ενημερώνει τις δημόσιες αρχές.

4. Η άμυνα της ιταλικής κυβερνήσεως

Όσον αφορά την άμυνα της ιταλικής κυβερνήσεως, παραπέμπω κυρίως στις γραπτές παρατηρήσεις της επί της αιτιολογημένης γνώμης. Κατά την προφορική διαδικασία, η ιταλική κυβέρνηση ανέφερε ιδίως στους εκεί εκτιθεμένους ισχυρισμούς.

Θεωρώ αποφασιστικό στην παρούσα διαδικασία να καθορισθεί έν πρώτοις κατά ποίο μέτρο υφίσταται στην ιταλική έννομη τάξη ή έννοια της ομαδικής απόλυσης, συμπεριλαμβανομένου και του πεδίου εφαρμογής της, υπό την έννοια της οδηγίας.

Στην άμυνά της, η ιταλική κυβέρνηση αναφέρεται στον νόμο 604 της 15ης Ιουλίου 1966, επιγραφόμενο «Norme sui licenzia-

menti individuali» («κανόνες επί των ατομικών απολύσεων»). Σχετικώς αναφέρει ότι το Corte di Cassazione (Ακυρωτικό) έδωσε μία έρμηνεία της έννοιας της ομαδικής απόλυσης, καθ' όσον το άρθρο 11 αποκλείει ρητώς την ομαδική απόλυση από το πεδίο εφαρμογής του νόμου. Τό Ακυρωτικό έδωσε εν προκειμένω μία έρμηνεία της έννοιας αυτής που είναι σύμφωνη προς εκείνη που γίνεται δεκτή επί του θέματος στις συλλογικές συμβάσεις. Κατά συνέπεια, όρισμένες μορφές ομαδικής απόλυσης που δύνανται να υπαχθούν στο άρθρο 3 του νόμου, δεν αποκλείονται της εφαρμογής του νόμου. Επί πλέον, ή προστασία των εργαζομένων είναι αποτελεσματικότερη από την προβλεπόμενη στην οδηγία, καθ' όσον αυτή ή κατηγορία απολύσεων αντιμετωπίζεται όπως οι ατομικές απολύσεις. Κατά τά λοιπά, ή ίδια ή Ιταλική κυβέρνηση όμυλει περί «une catégorie déterminée de licenciements...» («μιάς όρισμένης κατηγορίας απολύσεων...»), στην σελίδα 4, δεύτερη παράγραφο των γραπτών παρατηρήσεων της επί της αιτιολογημένης γνώμης.

Από τά άνωτέρω συνάγεται, κατά την άποψη μου, αναμφιδόλως ότι ή Ιταλική έννομη τάξη δεν γνωρίζει την έννοια της ομαδικής απόλυσης, όπως όρίζεται στην οδηγία. Στην καλλίτερη των περιπτώσεων δύναται, κατά την γνώμη μου, να λεχθεί ότι γνωρίζει αυτή την έννοια μόνον υπό άρνητική μορφή, έφ' όσον τό Ακυρωτικό την όρίζει προφανώς κατά τρόπο ώστε να την αποκλείσει από τό πεδίο εφαρμογής του νόμου.

Η Ιταλική κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα άλλο μέσο για να πείσει τό Δικαστήριο ότι ή έννοια της ομαδικής απόλυσης υφίσταται πράγματι στην Ιταλική έννομη τάξη.

Η άξίωσημείωτη σπουδαιότης της είσοδής στην έννομη τάξη του όρου «ομαδική από-

λυση», όπως αυτός έννοείται στην οδηγία, άπορρέει από τό γεγονός ότι άμφότερες οι υποχρεώσεις που ή οδηγία επιβάλλει, ήτοι ή διαδικασία διαβουλεύσεων μέ τούς εκπροσώπους των εργαζομένων και ή διαδικασία ενημερώσεως των δημοσίων άρχων, αναφαίνονται μόνον όταν πρόκειται για ομαδική απόλυση. Προσθέτω επί πλέον, ότι οι συλλογικές συμβάσεις στις όποιες αναφέρεται ή Ιταλία, δεν ισχύουν καθ' αρχάς για όλους τούς εργοδότες τούς όποιους άφορά ή οδηγία, ούτε περιλαμβάνουν όλες τίς υποχρεώσεις που επιβάλλει. άφ' έτέρου, λαμβανομένου υπ' όψη του άρθρου 100 της συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 6 της οδηγίας, οι ως άνω συμβάσεις δεν θά ήδύναντο έπίσης να θεωρηθούν ως «μέσα» υπό την έννοια του άρθρου 189 της συνθήκης, ούτε ως «νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις» υπό την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας.

Κατά την άποψη μου, για τούς άνωτέρω λόγους θά έπρεπε ήδη να περιττεύει κάθε περαιτέρω εξέταση των δύο άλλων νόμων που άνέφερε ή Ιταλική κυβέρνηση για να τονίσει ότι στην πραγματικότητα οι εκπρόσωποι των εργαζομένων και οι δημόσιες άρχές ενημερώνονται καταλλήλως από τούς εργοδότες περί των σχεδιαζομένων απολύσεων. Η κυβέρνηση αναφέρει σχετικώς τον νόμο 164 της 20ής Μαΐου 1974 (provvedimenti per la garanzia del salario — μέτρα περί της έγγυθσεως των μισθών), ό όποιος σέ όρισμένες περιπτώσεις επιβάλλει συμπλήρωση του μισθοϋ, και τον νόμο 675 της 12ης Αύγουστου 1977, ό όποιος περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, μέτρα περί του συντονισμού της διομηχανικής πολιτικής και της αναδιαρθρώσεως. Πάντως, ή Ιταλική κυβέρνηση δεικνύει ήδη όρισμένους δισταγμούς όσον άφορά την δεσμευτική φύση των διαδικασιών αυτών, έφ' όσον γράφει ότι ή ύπουργική μεσολάβηση έχει τόσο υποχρεωτικό όσο και προαιρετικό χαρακτήρα. Επί πλέον, υφίσταται και ένας άλλος λόγος που οδηγεί στην διαπίστωση ότι ή οδηγία δεν έφηρμόσθη. Η Ιταλική κυβέρνηση υπογραμμίζει πράγματι, ότι σέ

μή διομηχανικούς τομείς, μεταξύ άλλων, στην γεωργία και στο εμπόριο, υφίστανται εν μέρει κενά εν σχέσει προς το σύστημα πού θεσπίζει η οδηγία. Αυτό έρχεται σε αντίθεση προς τις σαφείς διατάξεις της οδηγίας όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της, έφ' όσον οι ως άνω τομείς δέν περιλαμβάνονται στις εξαιρέσεις πού αναφέρονται στο άρθρο 1.

5. Συμπέρασμα

Άπό όσα εξέτέθησαν ανωτέρω συνάγεται, κατά την άποψη μου, τό ακόλουθο συμπέρασμα: στην Ιταλική έννομη τάξη δέν υφίσταται η έννοια της ομαδικής απολύσεως όπως ορίζεται στην οδηγία· επί πλέον, οι νόμοι, οι όποιοι επιβάλλουν μία όρισμένη υποχρέωση ενημερώσεως και διαβουλευσεως, δέν εφαρμόζονται πλήρως σε όλους τούς οικονομικούς τομείς, όπως ορίζεται από την οδηγία· τέλος, η ύπουργική μεσολάβηση δέν παρουσιάζει αποκλειστικός υποχρεωτικό χαρακτήρα.

Άπό την παγία νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι οι υποχρεώσεις πού επιβάλλονται από τις οδηγίες πρέπει να εκπληρώνονται έπακριώς. Η ίδια η εν λόγω οδηγία αναφέρει ότι οι διαφορές μεταξύ των διατάξεων πού ισχύουν στα Κράτη μέλη δύνανται να έχουν άμεση επίπτωση στην λειτουργία της κοινής αγοράς.

Κατά τό άρθρο 189 της συνθήκης ΕΟΚ, τά επιδιωκόμενα αποτελέσματα είναι δεσμευτικά για τά Κράτη μέλη. Έξαρτάται από τό περιεχόμενο της οδηγίας ποιά αποτελέσματα πρέπει να επιτευχθούν.

Η εν λόγω οδηγία άποσκοπει εν πάση περιπτώσει στην εφαρμογή, εντός της έννόμου τάξεως των Κρατών μελών, μιας ακριβούς έννοιας της ομαδικής απολύσεως, προς την όποια συνδέονται οι περαιτέρω υποχρεώσεις διαβουλευσεως και ενημερώσεως.

Άπό όσα έλέχθησαν προηγουμένως άποδεικνύεται, κατά την άποψη μου, η μη τήρηση εκ μέρους της Ιταλικής Δημοκρατίας των υποχρεώσεων αυτών πού επιβάλλονται από την οδηγία.

Δέν είναι συνεπώς αναγκαίο, κατά την παρούσα διαδικασία, να εξετασθεί τό ζήτημα εάν η Έπιτροπή, δάσει του άρθρου 5 της συνθήκης ΕΟΚ και των υποχρεώσεων ενημερώσεως πού αναφέρονται στα άρθρα 6 παράγραφος 2 και 7 της οδηγίας, κακώς θεωρεί ότι όταν ένα Κράτος μέλος διατείνεται ότι τό ισχύον δίκαιό του είναι σύμφωνο προς μία οδηγία έναρμονίσεως, πρέπει να τό άποδείξει εξ ιδίας του πρωτοβουλίας εντός των τασσομένων από την οδηγία προθεσμιών, με λεπτομερή άνάλυση του ισχύοντος αυτού δικαίου.

Συμπεραίνω, κατά συνέπεια, ότι, δάσει των όσων έλέχθησαν προηγουμένως, διεπιστώθη άρκούντως ότι η σημερινή Ιταλική έννομη τάξη δέν άνταποκρίνεται στις άπαιτήσεις της οδηγίας περί ομαδικών απολύσεως και ότι κατά συνέπεια η προσφυγή της Έπιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή. Επί πλέον, η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.