

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
SIR GORDON SLYNN  
της 28ης Ιουνίου 1988 \*

*Κύριε πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

Αφού άκουσε τις προτάσεις που διατύπωσα εν προκειμένω, το Δικαστήριο διέταξε, βάσει του άρθρου 61 του κανονισμού διαδικασίας, επανάληψη της προφορικής διαδικασίας, προκειμένου να ακούσει και τις απόψεις των δίδικων της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου δίκης, ήτοι: των κρατών μελών, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σχετικά με το αν το άρθρο 77 του κανονισμού 1408/71 ( εφεξής: ο « κανονισμός » ) είναι άκυρο ως αντιτιθέμενο ιδίως στο άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΟΚ, εφόσον, κατ' ορθή ερμηνεία, έχει την έννοια ότι μπορούν να μεταφερθούν στο εξωτερικό μόνον τα οικογενειακά επιδόματα, κατά την έννοια του άρθρου 1, περίπτωση κα ), υπό ii ), του κανονισμού, αλλ' όχι και οι οικογενειακές παροχές, κατά την έννοια του άρθρου 1, περίπτωση κα ), υπό i ).

Με τις αρχικές μου προτάσεις διατύπωσα την άποψη ότι το άρθρο 77 είχε πράγματι την έννοια αυτή και ότι, συνακόλουθα, ήταν άκυρο για τους λόγους που παρατίθενται στο δεύτερο μέρος της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση 41/84, Pinna κατά Caisse d'allocations familiales de la Savoie ( Συλλογή 1986, σ. 1, σκέψεις 23 και 24 ). Το σύστημα που εισήγαγε το άρθρο 77 ισχύει κατ' ουσίαν για τους διακινουμένους εργαζομένους που επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μετά τη συνταξιοδότησή τους και σπανιότερα για πρόσωπα όπως ο Lenoir. Το εν λόγω σύστημα δεν είναι « ικανό να διασφα-

λίσει την ίση μεταχείριση που καθιέρωσε το άρθρο 48 της Συνθήκης » και, κατά συνέπεια, δεν συνιστά θεμιτό μηχανισμό για το συντονισμό των κατά το άρθρο 51 εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως.

Την άποψη αυτή υποστήριξε η ιταλική κυβέρνηση, ενώ αντιτάχθηκαν σ' αυτήν με τις παρατηρήσεις τους κατά την πρώτη φάση της έγγραφης διαδικασίας η γαλλική κυβέρνηση και η Επιτροπή, οι παρατηρήσεις των οποίων σε απάντηση νέας ερωτήσεως του Δικαστηρίου έχουν κατ' ουσίαν την ίδια έννοια. Ο Lenoir δεν κατέθεσε συμπληρωματικές παρατηρήσεις ούτε και το Συμβούλιο, το οποίο προτίμησε να αφήσει το ζήτημα στην απόλυτη κρίση του Δικαστηρίου. Μόνον η γερμανική κυβέρνηση κατέθεσε κατά την επανάληψη της δίκης παρατηρήσεις, σύμφωνα με τις οποίες, το άρθρο 77 παραμένει έγκυρο, έστω και αν ερμηνευτεί με βάση την ερώτηση του Δικαστηρίου.

Δεν προτίθεται να επανέλθω στο θέμα της ερμηνείας του άρθρου 77 με δεδομένα τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η ερώτηση του Δικαστηρίου. Με τις αρχικές μου προτάσεις τάχθηκα κατά της διευρύνσεως της εννοίας των οικογενειακών επιδομάτων που αντικείται στον όρο « αποκλειστικά » του άρθρου 1, περίπτωση κα ), υπό ii ). Κατόπιν αυτού, προτίθεται να εξετάσω μόνο το ζήτημα του κύρους.

Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η κατάσταση στην οποία οδηγεί το άρθρο 77 είναι

\* Μετάφραση από τα αγγλικά.

χειρότερη από εκείνη του άρθρου 73, παράγραφος 2, του οποίου την ακυρότητα αναγνώρισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Pίppa. Σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, ο διακινούμενος εργαζόμενος που κατοικεί στη Γαλλία, τα δε μέλη της οικογενείας του κατοικούσαν σε άλλο κράτος μέλος, δικαιούται μόνο τα οικογενειακά επιδόματα που ισχύουν στο τελευταίο και όχι τις γαλλικές οικογενειακές παροχές. Βάσει του άρθρου 77, ο δικαιούχος συντάξεως δικαιούται μόνο τα οικογενειακά επιδόματα του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για τη χορήγηση της συντάξεως. Πάντως, νομίζω ότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις ο διακινούμενος εργαζόμενος δεν δικαιούται πλέον τις οικογενειακές παροχές που καταβάλλει το κράτος στο οποίο εργάζεται ή στο οποίο εργάστηκε. Μολονότι δεν συμφωνώ ότι το άρθρο 77 παράγει δυσμενέστερα αποτελέσματα από εκείνα του άρθρου 73, παράγραφος 2, (όπως ισχυρίζεται η Ιταλία), νομίζω ότι η ιταλική κυβέρνηση δικαιολογημένα υποστηρίζει ότι τα αποτελέσματα που παράγει εισάγουν επίσης δυσμενή διάκριση.

Η γαλλική κυβέρνηση τονίζει το γεγονός ότι, όπως έκρινε επανειλημμένα το Δικαστήριο και ιδίως στην υπόθεση Pίppa, ο κανονισμός αποσκοπεί στον συντονισμό και όχι στην εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως. Ισχυρίζεται επομένως ότι οι κοινοτικές αρχές έχουν την ευχέρεια να προβλέψουν ότι μόνο τα οικογενειακά επιδόματα μπορούν να μεταφερθούν στο εξωτερικό και όχι οι ενδεχόμενες οικογενειακές παροχές που προβλέπονται τα εθνικά συστήματα κοινωνικών ασφαλίσεων. Πάντως, η επιχειρηματολογία αυτή δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη την αρχή που διατυπώνεται με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Pίppa, κατά την οποία οι μηχανισμοί συντονισμού που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα πρέπει να μη θίγουν την υποχρέωση απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ διακινούμενων και εθνικών εργαζομένων.

Η γαλλική κυβέρνηση και η Επιτροπή επικαλούνται την απόφαση στην υπόθεση 19/76, Triches κατά Caisse de compensation pour

allocations familiales de la région liégeoise (ECR 1976, σ. 1243), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος κηρύξεως ακύρου ανάλογης προς το άρθρο 77 διάταξης του κανονισμού που προηγήθηκε του ισχύοντος.

Πάντως, η υπόθεση εκείνη αφορούσε διάφορον ισχυρισμό και συγκεκριμένα ότι η εν λόγω διάταξη συνεπαγόταν δυσμενή διάκριση για τους διακινούμενους εργαζόμενους που είχαν εργαστεί σε ένα μόνο κράτος μέλος έναντι εκείνων που είχαν εργαστεί σε περισσότερα από ένα. Με μια αποφασιστικής σημασίας σκέψη (σκέψη 18, σ. 1252), το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι, λαμβάνοντας μέτρα βάσει του άρθρου 51, το Συμβούλιο είναι ελεύθερο « να επιλέξει προς το σκοπό αυτό τα μέσα που δικαιολογούνται αντικειμενικά, έστω και αν οι θεσπισθείσες διατάξεις δεν οδηγούν στην κατάργηση όλων των κινδύνων ανισότητας μεταξύ εργαζομένων, απώρροιας των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών εθνικών συστημάτων ». Νομίζω ότι μέτρα αντίθετα προς την εξαγγελθείσα με την υπόθεση « Pίppa » αρχή δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι « δικαιολογούνται αντικειμενικά ».

Περαιτέρω, ούτε η παρούσα υπόθεση αλλ' ούτε και η υπόθεση Pίppa ανάγονται σε διαφορές ως προς τη φύση ή το επίπεδο των αναγνωριζόμενων σε κάθε κράτος μέλος παροχών. Κατά συνέπεια, το δεύτερο μέρος της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Triches είναι αλυσιτελές εν προκειμένω, υπό την έννοια ότι οι διατάξεις που θέσπισε το Συμβούλιο δεν πρέπει κατ' ανάγκη να καταργούν όλες τις ενδεχόμενες ανισότητες που οφείλονται στις αποκλίσεις των εθνικών συστημάτων.

Για τον ίδιο λόγο, νομίζω ότι η Γαλλία δεν νομιμοποιείται να επικαλείται, όπως το πράττει με τις συμπληρωματικές παρατηρήσεις της, την υπόθεση Kenny, όπως και η Επιτροπή δεν μπορούσε, αλλά το έπραξε με τις αρχικές της παρατηρήσεις, όπως ανέφερα στις αρχικές

μου προτάσεις. Γεγονός είναι ότι η αρχή περί απαγορεύσεως των διακρίσεων που καθιερώνει η Συνθήκη αφορά περιπτώσεις διακρίσεων που θεμελιώνονται στη νομοθεσία ή πρακτική ενός κράτους και όχι μεταξύ κρατών μελών, πλην όμως η υπόθεση Ρίππα αφορά άλλο ζήτημα και συγκεκριμένα την υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων να μη θεσπίζουν κανόνες που φέρονται ως στηριζόμενοι στο άρθρο 51, αλλά που στην πραγματικότητα, παρόλον ότι η εφαρμογή τους εκ πρώτης όψεως δεν φαίνεται να εισάγει διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, εφαρμόζονται εις βάρος των διακινουμένων εργαζομένων.

Αντίθετα προς τις παρατηρήσεις που υπέβαλε αρχικά, στο στάδιο της επαναλήψεως της προφορικής διαδικασίας, αν αντελήφθη ορθά, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι πρόσωπα όπως ο Lenoir που δεν μετακινήθηκαν ως εργαζόμενοι αλλά μετακινούνται σε άλλο κράτος μετά τη συνταξιοδότησή τους, δεν μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και, συνακόλουθα, δεν μπορούν να επικαλούνται το άρθρο 51. Διαφωνώ με το επιχείρημα αυτό. Όπως αναφέρθηκε ήδη, νομίζω ότι δυνάμει του άρθρου 2 του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε, ο Lenoir είναι « πρόσωπο διεπόμενο » από τον κανονισμό, το δε συνταξιοδοτικό του δικαίωμα προστατεύεται δυνάμει του άρθρου 10 του κανονισμού, εφόσον κατοικεί σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο βρίσκεται ο αρμόδιος για την καταβολή της συντάξεως φορέας.

Πάντως, η Επιτροπή δέχεται ότι το άρθρο 77, όπως είναι διατυπωμένο, μπορεί να έχει ανα σχετικό αποτέλεσμα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, υπό την έννοια ότι ο εργαζόμενος, ο οποίος γνωρίζει ότι, αν μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος για να εργαστεί εκεί και στη συνέχεια επιδιώξει την επιστροφή του στο κράτος μέλος καταγωγής του, δεν θα λάβει τα οικογενειακά επιδόματα που είναι συνάρτηση

της απασχόλησής και όχι της κατοικίας στο κράτος μέλος καταγωγής του, μπορεί να αποτραπεί να μεταβεί στο πρώτο. Διαζευκτικά, το ποσό των εν λόγω οικογενειακών επιδομάτων μπορεί να μειωθεί σημαντικά αν ο εργαζόμενος μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος ύστερα από απασχόληση στο κράτος μέλος καταγωγής του και μετά τη συνταξιοδότησή του επιστρέψει στην πατρίδα του. Και αυτός επίσης μπορεί να μην αποτολμήσει τη μετακίνησή του. Είναι περαιτέρω πιθανό συνταξιούχος που μετακινήθηκε ως διακινούμενος εργαζόμενος και που κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο που είναι αρμόδιο για την καταβολή της συντάξεώς του να βρεθεί σε χειρότερη κατάσταση από εκείνη του εργαζομένου ο οποίος παραμένει στο αρμόδιο για την καταβολή των οικογενειακών παροχών κράτος.

Πιθανολογείται ότι ο κανονισμός συντάχθηκε κατά τρόπο ώστε να αποκλείει ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων ή ορισμένες παροχές από την αρχή της « δυνατότητας μεταφοράς στο εξωτερικό ». Πάντως, το ενώπιον του Δικαστηρίου ζήτημα είναι αν το άρθρο 77, όπως είναι διατυπωμένο, είναι έγκυρο. Νομίζω ότι είναι αδύνατο να δοθεί διαφορετική ερμηνεία στον κανονισμό σύμφωνα με την άποψη του ενδιαφερομένου εργαζομένου, αλλ' ούτε εναπόκειται στο Δικαστήριο να αναδιατυπώσει στην πραγματικότητα το άρθρο 77, αποφαίνόμενο ότι το άρθρο αυτό είναι έγκυρο για ορισμένους εργαζομένους ή για ορισμένες παροχές και άκυρο για άλλες και ότι, συνακόλουθα, παρόλον ότι υπό ορισμένη έποψη το άρθρο αντίκειται προς το άρθρο 51, δεν συμβαίνει αυτό όσον αφορά τον Lenoir με αποτέλεσμα να μη γίνονται δεκτοί οι ισχυρισμοί του. Αν, όπως πιστεύω, ο Lenoir επιπίπτει στις διατάξεις του κανονισμού, έχει το locus standi να αμφισβητήσει το κύρος του επικληθέντος άρθρου. Αν, όπως επίσης πιστεύω, το άρθρο 77 είναι ασυμβίβαστο, όσον αφορά τους διακινούμενους εργαζομένους, προς το άρθρο 51 για τους προεκτεθέντες καθώς και για τους λόγους που ανέπτυξε η ιταλική κυβέρνηση, τότε νομίζω ότι ο Lenoir δικαιούται να ζητήσει να αναγνωριστεί η ακυρότητα του άρθρου.

Η Επιτροπή καθώς και η γερμανική και η γαλλική κυβέρνηση τονίζουν το γεγονός ότι πολλές οικογενειακές παροχές, σε αντίθεση με τα οικογενειακά επιδόματα, χορηγούνται ανάλογα με τις ισχύουσες συνθήκες στο κράτος μέλος που τα καταβάλλει και ενδέχεται να εξαρτώνται από πραγματικές καταστάσεις που εξακριβώνονται δυσχερώς όταν ο ενδεχόμενος δικαιούχος κατοικεί αλλού. Μπορούν να αποδεικνύονται εντελώς ακατάλληλες, υπερβολικές ή άσχετες προς τις τοπικές συνθήκες σε περίπτωση που χορηγούνται σε δικαιούχο κατοικούντα σε άλλο κράτος μέλος. Η γερμανική κυβέρνηση αναφέρει ως παράδειγμα ότι επίδομα, του οποίου ο σκοπός συνίσταται στην αντιστάθμιση των εξόδων αγοράς σχολικών βιβλίων, θα μπορούσε να είναι άνοητο, αν ο δικαιούχος κατοικούσε σε χώρα στην οποία τα σχολικά βιβλία διανέμονται δωρεάν.

Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρημα για την αναδιατύπωση του άρθρου 77, παρόλο που πρέπει να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 73, το οποίο ρυθμίζει τις οικογενειακές παροχές για τους μισθωτούς, παρέχει το δικαίωμα σε μισθωτό, τα τέκνα του οποίου κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο στη νομοθεσία του οποίου υπάγεται, να λάβει τις προβλεπόμενες από το εν λόγω κράτος οικογενειακές παροχές. Το επίδομα σχολικών βιβλίων πρέπει να καταβάλλεται εκεί όπου υφίσταται, έστω και αν τα βιβλία διανέμονται δωρεάν στο κράτος στο οποίο κατοικούν τα τέκνα. Δεν είμαι πεπεισμένος ότι υπό την έννοια αυτή δικαιολογείται η διάκριση μεταξύ εργαζομένου και συνταξιούχου.

Πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι, όταν θεσπίστηκε ο κανονισμός, είχε γίνει δεκτό ότι οι λύσεις που εξευρέθησαν για το πρόβλημα μπορούσαν να επανεξεταστούν. Το άρθρο 99 προβλέπει τα ακόλουθα:

« Προ της 1ης Ιανουαρίου 1973, το Συμβούλιο επανεξετάζει, προτάσει της Επιτροπής, το σύνολο του προβλήματος της πληρωμής των

οικογενειακών παροχών στα μέλη της οικογένειας που δεν κατοικούν στο έδαφος του αρμόδιου κράτους, για να επιτύχει ενιαία λύση για όλα τα κράτη μέλη. »

Μέχρι σήμερα η λύση αυτή δεν έχει επιτευχθεί. Στο μεσοδιάστημα, το Δικαστήριο αναγνώρισε, στο πλαίσιο της υποθέσεως Pippa, ότι το άρθρο 73, παράγραφος 2, είναι άκυρο για τους λόγους που, κατά την άποψή μου, ισχύουν επίσης στην περίπτωση του άρθρου 77.

Κατ' εμέ, το Δικαστήριο ακολούθησε την ίδια συλλογιστική με την απόφαση της 7ης Ιουνίου 1988 στην υπόθεση 20/85, Roviello κατά Landesversicherungsanstalt Schwaben, (Συλλογή 1988, σ. 2805), με την οποία έκρινε άκυρη την παράγραφο 15 του τμήματος Γ (Γερμανία) του παραρτήματος VI του κανονισμού. Η γερμανική νομοθεσία εξήρτησε το δικαίωμα λήψεως ορισμένων συντάξεων αναπηρίας, μεταξύ άλλων, και από την προϋπόθεση ο αιτών να έχει συμπληρώσει συγκεκριμένες περιόδους υποχρεωτικής ασφαλίσεως ενόσω ασκούσε επαγγελματική δραστηριότητα αντίστοιχη με τα επίπεδα ικανότητας και ευθύνης, όπως καθορίζονται στους κανόνες που αναπτύχθηκαν από τα γερμανικά δικαστήρια (εξαιρετικά εξειδικευμένος, εξειδικευμένος, εκπαιδευμένος και ανειδίκευτος).

Εκτός των προσόντων του αιτούντος, ελαμβάνετο υπόψη η επαγγελματική του πείρα για τον καθορισμό της κατηγορίας στην οποία έπρεπε να υπαχθεί. Η παράγραφος 15, όπως την ερμήνευσε το Δικαστήριο, προέβλεπε στην πραγματικότητα ότι μόνο η κτηθείσα στη Γερμανία επαγγελματική πείρα ελαμβάνετο υπόψη. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι τύποις ισχύει τόσο για τους εθνικούς όσο και τους διακινουμένους εργαζομένους, η διάταξη ίσχυε κατ' ουσίαν για τους διακινουμένους εργαζομένους που είχαν εργαστεί σε άλλο κράτος μέλος. Η διάταξη αποδεικνύεται ιδιαίτερα δυσμενής για τους διακινουμένους εργα-

ζομένους που δεν ήταν σε θέση να εξεύρουν στη Γερμανία εργασία αντίστοιχη με τα πρόσόντα τους. Η παράγραφος 15 δεν ήταν ικανή να διασφαλίσει την κατά το άρθρο 48 της Συνθήκης ίση μεταχείριση και, συνακόλουθα, δεν είχε θέση στον προβλεπόμενο με το άρθρο 51 συντονισμό των εθνικών συστημάτων.

Το νομολογιακό προηγούμενο στην υπόθεση Roviello επιβεβαιώνει ό,τι έγινε δεκτό στην υπόθεση Pippa. Είναι ασυμβίβαστες με το άρθρο 51 της Συνθήκης οι διατάξεις που στην πραγματικότητα αφορούν τους διακινουμένους εργαζομένους και τους θέτουν σε δυσμενέστερη θέση σε σύγκριση με τους ημεδαπούς.

Παρόλον ότι το ζήτημα είναι δυσχερές, εμμένω στην άποψη ότι το άρθρο 77 πρέπει να κηρυχθεί άκυρο για τους λόγους που εξέθεσα τόσο με τις αρχικές όσο και με τις παρούσες προτάσεις μου.

Οι διάδικοι της κύριας δίκης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου δεν κατέθεσαν παρατηρήσεις για να απαντήσουν στην ερώτηση του Δικαστηρίου, αλλά στο εθνικό δικαστήριο αναπόκειται να αποφανθεί συναφώς αν το προδικαστικό αυτό ερώτημα συνεπήχθη γι' αυτούς δικαστικά έξοδα. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ιταλική, γαλλική και γερμανική κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή δεν αποδίδονται.