ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 15 ΜΑΡΤΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Ο Brusse είναι ολλανδός υπήκοος. Μέχρι το 1964, όπως φαίνεται, εργάστηκε ως δημοσιογράφος στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών και ήταν ασφαλισμένος κατά το εθνικό σύστημα ασφαλίσεως που ισχύει στο κράτος αυτό. Το έτος εκείνο πήγε στην Αγγλία ως ξένος ανταποκριτής της εφημερίδας που εκδίδει ο εργοδότης του, De Volkskrant BV, η έδρα του οποίου είναι το Άμστερνταμ. Εξακολούθησε να εργάζεται και να διαμένει με την οικογένειά του στην Αγγλία, εν πάση περιπτώσει, μέχρι το 1983. Δεν κατέβαλλε, όπως θα έπρεπε να είχε κάνει, εισφορές κοινωνικής ασφάλισης κατά το ισχύον σύστημα στο Ηνωμένο Βασίλειο, προφανώς διότι πίστευε ειλικρινά ότι δεν όφειλε να το κάνει. Αντίθετα κατέβαλλε εκουσίως εισφορές, αρχικά κατά το ολλανδικό σύστημα συντάξεως γήρατος, και ακολούθως σύμφωνα με τα εθνικά συστήματα ασφαλίσεως, τα οποία καλύπτουν την ανικανότητα προς εργασία και προβλέπουν συντάξεις χήρας και ορφανών.

Το 1977 οι βρετανικές αρχές αντιλήφθηκαν ότι δεν είχε καταβάλει εισφορές στο βρετανικό σύστημα. Με εξαιρετική σύνεση, όπως φαίνεται εκ πρώτης όψεως, οι ολλανδικές και οι βρετανικές αρχές προσπάθησαν να τακτοποιήσουν μεταξύ τους την κατάστασή του από απόψεως εθνικής ασφαλίσεως. Συμφώνησαν ότι ο Brusse έπρεπε να θεωρηθεί ως υπαγόμενος στο ολλανδικό σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως από 1ης Σεπτεμβρίου 1964 έως 31 Δεκεμβρίου 1977, μετά δε την ημερομηνία αυτή ως υπαγόμενος στο βρετανικό σύστημα.

Ο εργοδότης του τότε ζήτησε από το Raad van Arbeid του Άμστερνταμ, αρμόδια ολλανδική αρχή, να καταβάλει στον Brusse οικογενειακά επιδόματα, κατά το ολλανδικό σύστημα για το μέχρι το τέλος του 1977 διάστημα. Όταν η αρχή αυτή απέρριψε το αίτημά του, ισχυριζόμενη ότι δεν ήταν κάτοικος Κάτω Χωρών, ο Brusse άσκησε προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου, του Raad van Beroep, το οποίο έκανε δεκτό το αίτημά του. Το Raad van Arbeid άσκησε έφεση και το δευτεροβάθμιο δικαστήριο, Centrale Raad van Arbeid, υπέβαλε δύο ερωτήματα στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ.

Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν ως εξής. Η συμφωνία μεταξύ των δύο κυβερνήσεων συνήφθη ρητώς βάσει του άρθρου 10 της συμφωνίας κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως συνήφθη στις 11 Αυγούστου 1954 μεταξύ των δύο βασιλείων (όσον αφορά την περίοδο έως την 1η Απριλίου 1973), και του άρθρου 17 του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001), όσον αφορά την επόμενη περίοδο.

Τόσο η σύμβαση όσο και ο κανονισμός θεσπίζουν κανόνες, οι οποίοι έχουν εφαρμογή στην περίπτωση, κατά την οποία οι υπήκοοι οποιουδήποτε από τα δύο κράτη μέλη έχουν εργαστεί ή διαμείνει στο άλλο κράτος μέλος. Ειδικότερα, τα άρθρα 13 μέχρι 16 του κανονισμού καθορίζουν τη νομοθεσία κοινωνικής ασφάλισης που είναι εφαρμοστέα στους εργαζομένους που καλύπτονται από τον κανονισμό — όσον αφορά την προκειμένη περίπτωση, αυτούς που υπάγονται στη νομοθεσία ενός ή περισσότερων κρατών μελών και είναι υπή-

1 — Μετάφραση από τα αγγλικά.

κοοι ενός από τα κράτη μέλη. Ο βασικός κανόνας είναι ότι ο εργαζόμενος αυτός «υπόκειται στη νομοθεσία ενός μόνον κράτους μέλους» και ότι, υπό τον όρο ειδικώς καθοριζόμενων εξαιρέσεων και κανόνων, «ο εργαζόμενος που απασχολείται στο έδαφος κράτους μέλους υπόκειται στη νομοθεσία του κράτους αυτού, ακόμη και αν κατοικεί στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή αν η επιχείρηση ή ο εργοδότης που τον απασχολεί έχει την έδρα της ή την κατοικία του στο έδαφος άλλου κράτους μέλους».

Τα άρθρα 10 της σύμβασης και 17 του κανονισμού προβλέπουν αντίστοιχα ότι τα δύο κράτη είναι δυνατό να συμφωνήσουν ότι ορισμένοι από τους κανόνες αυτούς δεν εφαρμόζονται. Κατά το άρθρο 17, οι αρμόδιες αρχές δύο κρατών μελών μπορούν «να θεσπίσουν με κοινή συμφωνία, προς το συμφέρον ορισμένων εργαζομένων ή ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων, εξαιρέσεις από τις διατάξεις των άρθρων 13 μέχρι 16».

Το Raad van Arbeid υποστήριξε την άποψη ότι η συναφθείσα συμφωνία δεν μπορεί να υπαχθεί στο άρθρο 17. Το άρθρο αυτό εξουσιοδότησε τα κράτη μέλη να θεσπίσουν εξαιρέσεις με συμφωνίες, μόνον όπου η εφαρμογή των προηγούμενων διατάξεων «θα συνεπήγετο ανεπιθύμητες ή μη ηθελημένες συνέπειες». Ο Brusse δεν αποτελούσε τέτοια εξαιρετική περίπτωση, αφού η δική του παράλειψη ήταν εκείνη, η οποία είχε προκαλέσει τις δυσκολίες που αντιμετώπιζε.

Αν και το Δικαστήριο δεν μπορεί αυτό το ίδιο να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο ή συμφωνίες, όπως η συναφθείσα, ή να αποφανθεί επί της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε εθνικό επίπεδο, εντούτοις σαφώς μπορεί να αποφανθεί ως προς την έκταση εφαρμογής του άρθρου 17 ώστε να κατευθύνει τα εθνικά δικαστήρια. Τα δύο υποβληθέντα ερωτήματα μπορούν, και πρέπει κατά την άποψή μου, να θεωρηθούν ότι αφορούν δύο ζητήματα, στα οποία το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να απαντήσει:

α) Κατά πόσο το άρθρο 17 επιτρέπει σε δύο κράτη μέλη να συμφωνήσουν ότι το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως κράτους μέλους, στο οποίο ο εργαζόμενος κατοικούσε αρχικά, θα έχει εφαρμογή στον εργαζόμενο αυτόν ως προς ορισμένο αριθμό ετών, κατά τα οποία εργάστηκε σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να υπαχθεί στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως που έχει εφαρμογή σ' αυτόν σύμφωνα με τα άρθρα 13 μέχρι 16 του κανοισμού;

β) Κατά πόσο, όταν το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως κράτους μέλους, το οποίο έχει συμφωνηθεί ότι έχει εφαρμογή στον εργαζόμενο ως προς τα εν λόγω έτη, περιέχει τον αποφασιστικό όρο της κατοικίας σε αυτό το κράτος μέλος, παρόμοιος αποφασιστικός όρος μπορεί, όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, να εξακολουθήσει να ισχύει για τον εργαζόμενο;

Όπως το Δικαστήριο έχει ήδη διευκρινίσει, ο σκοπός του κανονισμού αυτού είναι να εξασφαλίσει ότι κατά κανόνα μόνο ένα σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως θα εφαρμόζεται (υπόθεση 276/81, *Sociale Verzekeringsbank* κατά *Kuijpers*, Συλλογή 1982, σ. 3027). Περίπλοκες σωρεύσεις και καταμερισμοί εισφορών και παροχών πρέπει να αποφεύγονται, χάριν ενός απλού πρακτικού συστήματος. Εξάλλου, τα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 51 της συνθήκης ΕΟΚ, να είναι αναγκαία «για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων . . .».

Η εξουσία θεσπίσεως εξαιρέσεων από τους ισχύοντες κανόνες ανήκει στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να ασκήσουν την εξουσία αυτή μόνο αν

καταλήξουν σε κοινή συμφωνία περί του αν και πώς θα θεσπιστούν εξαιρέσεις. Επιπλέον, μπορούν να το κάνουν, μόνον αν η θέσπιση εξαιρέσεως από τους κανόνες, οι οποίοι έχουν αλλιώς εφαρμογή, είναι «προς το συμφέρον ορισμένων εργαζομένων ή ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων». Δεν μπορούν να το κάνουν, απλώς επειδή εξυπηρετεί τους διευθύνοντες το σύστημα ή απλώς επειδή είναι προς το συμφέρον των εργοδοτών. Υπό τον ουσιώδη όρο της διαφυλάξεως των συμφερόντων των εργαζομένων τα κράτη έχουν διακριτική εξουσία, έστω και αν αυτή πρέπει να ασκείται υπό το φως των βασικών αντικειμενικών σκοπών του κανονισμού και του άρθρου 51 της συνθήκης.

Αν και το άρθρο αναφέρεται σε εργαζομένους και κατηγορίες εργαζομένων στον πληθυντικό, πρέπει να του αποδοθεί η έννοια ότι περιλαμβάνει «έναν εργαζόμενο» και «μία κατηγορία εργαζομένων». Δεν είναι δυνατόν να εννοεί ότι εξαίρεση μπορεί να θεσπιστεί, μόνο αν υπήρχαν δύο ή περισσότερες κατηγορίες εργαζομένων. Ούτε, κατά την άποψή μου, έχει την έννοια ότι δεν θα μπορούσε να θεσπιστεί εξαίρεση παρά μόνο αν επρόκειτο για δύο τουλάχιστον εργαζομένους.

Αντίθετα από το Raad van Arbeid, δεν αντιλαμβάνομαι την εξουσία που έχει δοθεί στα κράτη μέλη με τον περιορισμό ότι μπορεί να ασκείται μόνο για το μέλλον. Βεβαίως η εξουσία είναι δυνατό να ασκείται για το μέλλον, αλλά ο προβαλλόμενος περιορισμός ούτε διατυπώνεται ρητά ούτε πρέπει, κατά την άποψή μου, να συναχθεί, χάριν της ασφαλείας του δικαίου. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να αποφασίσουν ότι είναι προς το συμφέρον του εργαζομένου η αναδρομική θέσπιση εξαιρέσεως, όταν, σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, έχει πράγματι συμβεί λάθος και όταν, από την άποψη του εργαζομένου, η θέσπιση εξαιρέσεως είναι απολύτως χρήσιμη για την απλή και καθαρή τακτοποίηση της καταστάσεως.

Αποκρούω επίσης τον ισχυρισμό ότι πρέπει να τεθεί το ζήτημα περί του κατά πόσο η εφαρμογή των άρθρων 13 μέχρι 16 θα είχε ως συνέπεια «ανεπιθύμητες ή μη ηθελημένες συνέπειες». Το ζήτημα είναι κατά πόσο η θέσπιση εξαιρέσεως είναι προς το συμφέρον του εργαζομένου. Τα κράτη μέλη δεν εμποδίζονται να συνάπτουν συμφωνία, αν ό,τι έχει συμβεί οφείλεται σε πράξη ή παράλειψη του εργαζομένου, του εργοδότη του ή των ίδιων των αρχών, εφόσον η λύση είναι προς το συμφέρον του εργαζομένου.

Η κύρια σκέψη είναι επομένως ότι ο εργαζόμενος πρέπει να ανήκει σε ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το οποίο θα πρέπει βασικά να είναι, σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, το σύστημα του κράτους μέλους όπου εργάζεται. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εξασφαλίσουν ότι δεν παρέχονται αδικαιολόγητες εξαιρέσεις και να αποκλείσουν την «άγρα» του ευνοϊκότερου συστήματος. Για κάθε περίπτωση πρέπει να λαμβάνεται απόφαση σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά της και τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις εξατομικευμένες καταστάσεις και περιστάσεις. Αν αμφισβητείται το κύρος συμφωνίας, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί.

Όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 17, κατά την άποψή μου το κράτος μέλος είναι ελεύθερο να λάβει υπόψη του τέτοιους παράγοντες, όπως αυτοί που αναφέρονται εδώ, ότι δηλαδή ο εργαζόμενος έχει επί πολλά έτη καταβάλει εκούσιες εισφορές, οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ως έγκυρες πληρωμές κατά το σύστημα κοινωνικής

ασφάλισης κράτους μέλους και οι οποίες του αποφέρουν ικανοποιητικά οφέλη, ενώ δεν έχει καταβάλει τίποτε κατά το σύστημα, στο οποίο όφειλε να έχει καταβάλει εισφορές, και έτσι δεν δικαιούται τίποτε, εκτός αν προβεί σε ουσιαστικά αναδρομικές καταβολές. Στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει ο πρόσθετος παράγοντας ότι αν είχε ενεργήσει έτσι, όπως φαίνεται από τις παρατηρήσεις της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, πάλι δεν θα είχε πλήρη οφέλη, δεδομένου ότι καθυστερημένες καταβολές δεν παρέχουν πλήρες δικαίωμα. Επιπλέον, δεν αποδεικνύεται ότι θα ήταν δυνατό να του επιστραφούν οι εισφορές που είχε καταβάλει στο ολλανδικό σύστημα.

Επομένως αποδέχομαι τα συμπεράσματα που συνάγει ο Brusse και υποστηρίζουν, παρόλο που τους αποδίδουν διαφορετικό βάρος, οι Κάτω Χώρες, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή.

Όλοι οι διάδικοι είναι σύμφωνοι ότι αν θεσπιστεί εξαίρεση, τα αποτελέσματά της δεν μπορούν να ματαιωθούν βάσει του αποφασιστικού όρου της κατοικίας που περιέχει το επιλεγέν σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως. Αυτό μου φαίνεται απολύτως σωστό. Μολονότι έχει επιλεγεί ένα συγκεκριμένο σύστημα και πρέπει να εφαρμοστεί, ο όρος της κατοικίας που περιέχεται στο σύστημα αυτό, και ο οποίος στερεί πλήρως τον εργαζόμενο από τα απορρέοντα από τη συμφωνία δικαιώματά του, πρέπει είτε να θεωρηθεί ότι πληρούται είτε να αποκλειστεί. Αλλιώς ο σκοπός της θεσπίσεως της εξαιρέσεως θα ματαιωνόταν τελείως. Το συμπέρασμα αυτό μου φαίνεται, επιπροσθέτως, σύμφωνο με τις διατάξεις του άρθρου 73 του κανονισμού. Ο εργαζόμενος υπήχθη με συμφωνία στη νομοθεσία κράτους μέλους. Δικαιούται επομένως τα οικογενειακά επιδόματα που προβλέπει η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους για τα μέλη της οικογένειάς του που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, όπως αν κατοικούσαν στο έδαφος του κράτους μέλους, η νομοθεσία του οποίου έχει με συμφωνία επιλεγεί ως εφαρμοστέα.

Απαντώ συνεπώς στα υποβληθέντα ερωτήματα ως εξής:

α) Το άρθρο 17 του κανονισμού 1408/71 παρέχει τη δυνατότητα σε δύο κράτη μέλη να συμφωνήσουν ότι το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως που εφαρμόζεται σε ένα από αυτά τα κράτη μέλη, στο οποίο ο εργαζόμενος αρχικά κατοικούσε, έχει εφαρμογή σ' αυτόν τον εργαζόμενο ως προς έναν αριθμό ετών, κατά τα οποία εργάστηκε στο άλλο κράτος μέλος χωρίς να υπαχθεί στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως που είχε εφαρμογή σ' αυτόν σύμφωνα με τα άρθρα 13 μέχρι 16 του κανονισμού, εφόσον η συμφωνία των δύο κρατών μελών είναι προς το συμφέρον του εργαζομένου.

β) Όταν το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως ενός κράτους μέλους, το οποίο εφαρμόζεται κατόπιν συμφωνίας μεταξύ του κράτους αυτού και άλλου κράτους μέλους σε εργαζόμενο, περιέχει τον αποφασιστικό όρο της κατοικίας στο πρώτο κράτος μέλος, δεν είναι απαραίτητο ο εργαζόμενος να πληροί τον όρο αυτό για να δικαιούται παροχές.