3. Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων — Εργαζόμενοι — Κοινοτική κανονιστική ρύθμιση — Καταστάσεις χωρίς συνδετικό στοιχείο με το κοινοτικό δίκαιο — Δεν εφαρμόζεται — Εργαζόμενος που δεν έχει ποτέ ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας — Δεν χορηγούνται σε μέλος της οικογένειάς του κοινωνικά πλεονεκτήματα που χορηγούνται στους ημεδαπούς εργαζομένους — Επιτρέπεται

(Κανονισμός του Συμβουλίου 1612/68)

1. Ο κανονισμός 1408/71 δεν αποκλείει από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του το συμπληρωματικό επίδομα που καταβάλλεται από ένα φορέα όπως το Fonds national de solidarité και χορηγείται σε δικαιούχους συντάξεως γήρατος, επιζώντος συζύγου ή αναπηρίας για να τους εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο όριο μέσων διαβιώσεως, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι έχουν έννομη αξίωση για τη χορήγηση τέτοιου επιδόματος.

2. Τα μέλη της οικογένειας εργαζομένου δεν μπορούν να προβάλουν αξίωση, σύμφωνα με τον κανονισμό 1408/71, παρά μόνον όσον αφορά τα παράγωγα δικαιώματα, δηλαδή τα δικαιώματα που αποκτώνται λόγω της ιδιότητας ως μέλους της οικογένειας εργαζομένου. Από αυτό προκύπτει ότι ένα μέλος της οικογένειας εργαζομένου υπηκόου κράτους μέλους δεν μπορεί να επικαλείται τον κανονισμό 1408/71 για να αξιώσει συμπληρωματικό επίδομα συναρτώμενο με σύνταξη που το εν λόγω πρόσωπο λαμβάνει, σ' αυτό το κράτος μέλος, υπό άλλη ιδιότητα εκτός της ιδιότητας του μέλους της οικογενείας εργαζομένου.

3. Οι σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων κοινοτικές ρυθμίσεις δεν εφαρμόζονται σε καταστάσεις που δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με οιαδήποτε από τις καταστάσεις που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο. Τέτοια είναι η περίπτωση των εργαζομένων οι οποίοι ουδέποτε άσκησαν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, ένα μέλος οικογενείας εργαζομένου υπηκόου κράτους μέλους δεν μπορεί να επικαλείται τον κανονισμό 1612/68 για να αξιώνει τα ίδια κοινωνικά πλεονεκτήματα που παρέχονται στους εργαζομένους που έχουν την ιθαγένεια του οικείου κράτους μέλους, όταν ο εργαζόμενος στην οικογένεια του οποίου ανήκει ο ενδιαφερόμενος ουδέποτε άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 147/87 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

Το 1956, ιδρύθηκε στη Γαλλία ένας φορέας, το Fonds national de solidarité, για την προώθηση μιας γενικής πολιτικής όσον αφορά την προστασία των ηλικιωμένων ή ανάπηρων προσώπων, ιδίως μέσω της βελτιώσεως των συντάξεων, των παροχών και των επιδομάτων γήρατος ή αναπηρίας. Από το Fonds αυτό χορηγείται στους δικαιούχους ορισμένων πλε-

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ονεκτημάτων λόγω γήρατος ή αναπηρίας, εφόσον στερούνται επαρκών πόρων, ένα επίδομα, το λεγόμενο « συμπληρωματικό επίδομα ». Κατά το χρόνο της γενέσεως της διαφοράς της κύριας δίκης οι προϋποθέσεις χορηγήσεως του επιδόματος αυτού είχαν καθοριστεί, ιδίως, με τα άρθρα L 685 και L 707 του Code de la sécurité sociale [κώδικας κοινωνικής ασφαλίσεως]. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, δικαιούνται του συμπληρωματικού επιδόματος μόνο οι έχοντες τη γαλλική ιθαγένεια ή οι αλλοδαποί, υπό την επιφύλαξη της υπογραφής διεθνών συμβάσεων περί αμοιβαιότητας. Με υπουργική εγκύκλιο της 23ης Ιανουαρίου 1980, οι απάτριδες εξομοιώθηκαν, όσον αφορά τη χορήγηση του επιδόματος αυτού, προς τους πρόσφυγες· στους τελευταίους μπορεί να χορηγηθεί η παροχή αυτή, εφόσον συγκεντρώνουν τις σχετικές με την έλλειψη επαρκών πόρων προϋποθέσεις κατά το άρθρο L 685 και επόμενα.

2. *Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης*

Ο Saada Zaoui, ο οποίος γεννήθηκε στις 24 Ιουλίου 1953 στην Αλγερία, είναι παντρεμένος με γαλλίδα υπήκοο και κατοικεί στη Γαλλία. Ο Zaoui δεν διαθέτει ούτε τη γαλλική ιθαγένεια ούτε την ιδιότητα του απάτριδος, την οποία το Office français de protection de réfugiés et apatrides [γαλλική υπηρεσία προστασίας προσφύγων και απάτριδων] δεν του αναγνώρισε, με απόφασή του, ούτε την ιδιότητα του πρόσφυγα, κατά την έννοια της Συμβάσεως της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων. Ο Zaoui είναι δικαιούχος συντάξεως αναπηρίας, καθώς επίσης και του επιδόματος για μειονεκτούντες ενηλίκους· το επίδομα αυτό του χορηγήθηκε υπό την ιδιότητά του ως συζύγου γάλλου υπηκόου.

Το Νοέμβριο του 1980, ο Zaoui ζήτησε να του χορηγηθεί το συμπληρωματικό επίδομα του Fonds national de solidarité. Το CRAMIF αρνήθηκε να του χορηγήσει αυτό το επίδομα για το λόγο ότι δεν ήταν ούτε γάλλος υπήκοος ούτε υπήκοος κράτους με το οποίο έχει συναφθεί διεθνής σύμβαση περί αμοιβαιότητας, ούτε άπατρις. Κατά την προσφυγή του ενώπιον του Tribunal des affaires de sécurité sociale της Nanterre, ο Zaoui ισχυρίστηκε ότι το συμπληρωματικό επίδομα του Fonds national de solidarité αποτελεί παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου, και ειδικότερα του προαναφερθέντος κανονισμού 1408/71. Δεδομένου ότι ο Zaoui λαμβάνει το επίδομα για τους μειονεκτούντες ενηλίκους υπό την ιδιότητά του ως μέλους της οικογενείας κοινοτικού υπηκόου, πρέπει, κατ' αυτόν, να του χορηγηθεί, κατ' εξομοίωση προς αυτό, και το συμπληρωματικό επίδομα. Το CRAMIF υποστήριξε ότι το εν λόγω επίδομα δεν αποτελεί παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως, αλλά επίδομα κοινωνικής αρωγής το οποίο δεν εμπίπτει στην κοινοτική ρύθμιση. Εξάλλου, το επίδομα για μειονεκτούντα ενήλικο και το συμπληρωματικό επίδομα δεν μπορούν να εξομοιωθούν.

3. *Προδικαστικά ερωτήματα*

Κρίνοντας ότι η λύση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, το Tribunal des affaires de sécurité sociale της Nanterre αποφάσισε, με απόφασή του της 9ης Οκτωβρίου 1986, να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) Εμπίπτουν οι παροχές του Fonds national de solidarité, που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων L 685 (παλαιό) και L 707 (παλαιό) του κώδικα κοινωνικής ασφαλίσεως, στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 ή οποιουδήποτε άλλου κανονισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων;

2) Μπορεί ο Zaoui, που δεν έχει τη γαλλική ιθαγένεια (σημειώνεται ότι η ιδιότητα του απάτριδος δεν του έχει αναγνωριστεί

μέχρι σήμερα), η σύζυγος του οποίου, όμως, έχει τη γαλλική ιθαγένεια, να επικαλεστεί την κανονιστική ρύθμιση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων; »

4. *Διαδικασία*

Η απόφαση περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Μαΐου 1987.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις η κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από την E. Belliard και τον C. Chavance, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον J. Griesmar, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

Με απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, που ελήφθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού διαδικασίας, το Δικαστήριο ανέθεσε την υπόθεση στο τέταρτο τμήμα. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Περίληψη των γραπτών παρατηρήσεων που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

α) Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι δεν υφίσταται καμιά αμφιβολία ότι το εν λόγω επίδομα εμπίπτει στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71. Η Επιτροπή αναφέρεται στην απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Φεβρουαρίου 1987 που εκδόθηκε στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 379, 380, 381/85 και 93/86 (Giletti και λοιποί, Συλλογή 1987, σ. 955), σύμφωνα με την οποία το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 1408/71 πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν αποκλείεται από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού συμπληρωματικό επίδομα το οποίο καταβάλλεται από ένα φορέα όπως το Fonds national de solidarité. Όσον αφορά την έκφραση « οποιοσδήποτε άλλος κανονισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων », η Επιτροπή φρονεί ότι ο μόνος κανονισμός που μπορεί να έχει σχέση, εν προκειμένω, είναι ο κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33). Με το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού προβλέπεται ότι οι εργαζόμενοι υπήκοοι άλλων κρατών μελών δικαιούνται στο κράτος απασχολήσεως των ίδιων κοινωνικών πλεονεκτημάτων με αυτά που παρέχονται στους έχοντες την ιθαγένεια του οικείου κράτους μέλους εργαζομένους.

β) Εντούτοις, η *γαλλική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή*, στις απαντήσεις που προτείνουν να δοθούν, όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, συμφωνούν επί του ότι ο Zaoui δεν μπορεί να επικαλεστεί τις διατάξεις του κανονισμού 1408/71· πράγματι, ο Zaoui δεν εμπίπτει στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού είναι διατυπωμένο ως εξής: « Ο παρών κανονισμός ισχύει για εργαζόμενους που υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων από τα κράτη μέλη και είναι υπήκοοι ενός από τα κράτη μέλη ή απάτριδες ή πρόσφυγες που κατοικούν στο έδαφος ενός κράτους μέλους, καθώς και για τα μέλη της οικογενείας τους και για τους επιζώντες τους. » Με τη νομολογία του, παραδείγματος χάρη με την απόφασή του της 23ης Νοεμβρίου 1976 (Kermaschek, 40/76, Rec. 1976, σ. 1669), το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η διάταξη αυτή αφορά δύο σαφώς χωριστές κατηγορίες: τους εργαζόμενους, αφενός, και τα μέλη της οικογενείας τους και τους επιζώντες τους, αφετέρου· ενώ τα ανήκοντα στην πρώτη κατηγορία πρόσωπα μπορούν να διεκδικούν τα προβλεπόμενα με τον κανονισμό δικαιώματα επί των παροχών ως ίδια δικαιώματα, τα ανήκοντα στη δεύτερη κατηγορία πρόσωπα δεν μπορούν να αξιώνουν παρά μόνο τα παράγωγα δικαιώματα τα οποία έχουν αποκτήσει

ως μέλη της οικογένειας ή ως επιζώντες προσώπου που ανήκει στην πρώτη κατηγορία.

Στη συνέχεια, η *γαλλική κυβέρνηση* διερωτάται μήπως ο Zaoui μπορεί να επικαλεστεί παράγωγα δικαιώματα ως μέλος της οικογενείας κοινοτικού εργαζομένου. Εν προκειμένω, η εν λόγω κυβέρνηση αναφέρεται στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία ο εργαζόμενος υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος ουδέποτε άσκησε έμμισθη δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υπαγόμενος στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών. Όμως, ο Zaoui δεν μπορεί να προβάλει παράγωγα δικαιώματα, διότι η σύζυγός του ουδέποτε άσκησε επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος και, επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί αυτή ως διακινούμενος εργαζόμενος κατά την έννοια του κανονισμού 1408/71.

Εξάλλου, η *Επιτροπή* διατείνεται ότι το συμπληρωματικό επίδομα του Fonds national de solidarité παρέχεται στους δικαιούχους του ως ίδιο δικαίωμα και όχι ως παράγωγο δικαίωμα μέλους της οικογενείας εργαζομένου. Επομένως, ο Zaoui, ο οποίος δεν είναι διακινούμενος εργαζόμενος κράτους μέλους της Κοινότητας, δεν μπορεί να επικαλεστεί τον κανονισμό 1408/71 προς στήριξη της αξιώσεώς του για το συμπληρωματικό επίδομα.

Όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού 1612/68, η Επιτροπή παρατηρεί επιπλέον ότι ο Zaoui δεν είναι μέλος της οικογενείας « εργαζομένου υπηκόου κράτους μέλους, απασχολούμενου στο έδαφος άλλου κράτους μέλους » κατά την έννοια του κανονισμού αυτού. Η Επιτροπή παραπέμπει σχετικώς στην απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1982 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 35 και 36/82 (Morson και Jhanjan, Συλλογή 1982, σ. 3723).

γ) Η *γαλλική κυβέρνηση* προτείνει να δοθεί στα προδικαστικά ερωτήματα η εξής απάντηση:

« Το κοινοτικό δίκαιο σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται επί καθαρά εσωτερικής φύσεως καταστάσεων ενός κράτους μέλους, όπως είναι αυτή του μέλους της οικογενείας υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος ουδέποτε κατοίκησε ή εργάστηκε σε άλλο κράτος μέλος. »

Η *Επιτροπή* προτείνει να δοθεί η εξής απάντηση:

« 1) Το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί της εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού δεν αποκλείεται συμπληρωματικό επίδομα το οποίο καταβάλλεται από φορέα όπως το Fonds national de solidarité, χρηματοδοτείται με το προϊόν του φόρου και χορηγείται στους δικαιούχους συντάξεων γήρατος, επιζώντος συζύγου ή αναπηρίας προκειμένου να τους διασφαλίζεται ένα ελάχιστο όριο μέσων διαβιώσεως, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι έχουν έννομη αξίωση για τη χορήγηση τέτοιου επιδόματος.

2) Για την εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 2, του πιο πάνω κανονισμού, τα μέλη της οικογενείας εργαζομένου κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού μπορούν, εφόσον κατοικούν με τον εργαζόμενο στο έδαφος κράτους μέλους, να αξιώνουν από τον αρμόδιο φορέα του εν λόγω κράτους τη χορήγηση των παροχών οι οποίες αντιστοιχούν σε παράγωγα δικαιώματα που έχουν αποκτηθεί από αυτούς υπό την ιδιότητά τους ως μελών της οικογενείας ενός εργαζομένου, και όχι παροχές που αντιστοιχούν σε ίδιο δικαίωμα, όπως το

συμπληρωματικό επίδομα του Fonds national de solidarité που καταβάλλεται ως συμπλήρωμα των συντάξεων γήρατος ή αναπηρίας, και οι οποίες παρέχονται στους ενδιαφερόμενους επί ατομικής βάσεως, ανεξαρτήτως της ιδιότητάς τους ως μελών της οικογενείας εργαζομένου.

3) Ο κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας δεν εφαρμόζεται επί καταστάσεων που δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με οποιαδήποτε από τις καταστάσεις που αφορά το κοινοτικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο τα μέλη της οικογενείας εργαζομένου, υπηκόου κράτους μέλους και μη απασχολούμενου σε άλλο κράτος μέλος, τα οποία συγκατοικούν με τον εργαζόμενο αυτό στο κράτος μέλος του οποίου ο εν λόγω εργαζόμενος έχει την ιθαγένεια. »

T. Koopmans
εισηγητής δικαστής