ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 29ης Σεπτεμβρίου 1998 *

1. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως του Social Security Commissioner έχει ως αντικείμενο την ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚ και, συνεπώς, της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σε σχέση με μια εθνική νομοθεσία που εξαρτά το δικαίωμα στη χορήγηση ειδικής παροχής, της ενισχύσεως εισοδήματος, από την προϋπόθεση ότι το άτομο έχει συνήθη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο, την οποία αποκτά αφού αποδείξει ότι διέμεινε σ' αυτό το κράτος μέλος επί ορισμένη σημαντική περίοδο.

Καίτοι, όπως είναι διατυπωμένο το ερώτημα αναφέρεται αποκλειστικά στην ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης, νομίζω ότι δεν μπορούμε να μην ερμηνεύσουμε επίσης και το άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΚ καθώς και τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (στο εξής: κανονισμός 1408/71 ή κανονισμός), όπως τροποποιήθηκε και ενημερώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983 [1], όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1247/92 του Συμβουλίου, της 30ής Απριλίου 1992 [2].

Τα πραγματικά περιστατικά και το εθνικό νομικό πλαίσιο

2. Ο R. Swaddling, βρετανός υπήκοος εργάστηκε στην Ιταλία από το 1980 μέχρι το 1988 [3] κάνοντας χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνει η Συνθήκη, ενώ συνέχισε να καταβάλει εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως στον αρμόδιο φορέα του Ηνωμένου Βασιλείου. Συγκεκριμένα, εργάστηκε ως μισθωτός στον τομέα του τουρισμού στη Γαλλία, συνοδεύοντας εκεί τουρίστες, αρχικά καθημερινά και στη συνέχεια επί εβδομαδιαίας βάσεως. Κατά την τελευταία περίοδο είχε σταθερή κατοικία στη Γαλλία και επέστρεφε στο Ηνωμένο Βασίλειο μόνο αν το απαιτούσε η εργασία του.

Απολύθηκε το 1988 και επέστρεψε στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου εργάστηκε επί έξι μήνες σε κινηματογράφο. Στη συνέχεια, εργάστηκε και πάλι στη Γαλλία στον τομέα της πληροφόρησης, με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Για τις περισσότερες από τις θέσεις στις οποίες απασχολήθηκε είχαν δημοσιευθεί αγγελίες στον βρετανικό τύπο και οι συνεντεύξεις ενόψει προσλήψεως πραγματοποιήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Μία απ' αυτές τις θέσεις εργασίας περιελάμβανε περίοδο δοκιμασίας

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 230, σ. 6.

2 — ΕΕ L 136, σ. 1.

3 — Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι ο αιτών εργάστηκε στη Γαλλία από το 21ο μέχρι το 29ο έτος της ηλικίας, δηλαδή αφού έξησε επί μεγάλη περίοδο της ζωής του στο κράτος μέλος καταγωγής του.

σε δύο ραδιοφωνικούς σταθμούς στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Στο τέλος του 1994 ο R. Swaddling απολύθηκε και πάλι λόγω παύσεως των δραστηριοτήτων του εργοδότη του. Αφού προσπάθησε για λίγο να βρει άλλη εργασία στη Γαλλία, επέστρεψε στο Ηνωμένο Βασίλειο τον Ιανουάριο του 1995 και έμεινε στο σπίτι του αδελφού του. Στις 9 Ιανουαρίου 1995 υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση της ενισχύσεως εισοδήματος που προβλέπει το άρθρο 124 του Social Security Contributions and Benefits Act του 1992.

Η αγγλική νομοθεσία περί ενισχύσεως εισοδήματος

3. Ο Social Security Contributions and Benefits Act του 1992 παρέχει δικαίωμα για τη χορήγηση ενισχύσεως εισοδήματος σε κάθε άτομο ηλικίας τουλάχιστον 18 ετών που δεν έχει εισοδήματα ή που έχει εισοδήματα χαμηλότερα του προβλεπομένου ελαχίστου ορίου, δεν ασκεί αμειβομένη δραστηριότητα και, με την εξαίρεση ορισμένων ειδικών περιπτώσεων, είναι διαθέσιμο στην αγορά εργασίας την οποία και αναζητεί ενεργά. Η εκτελεστική του νόμου αυτού κανονιστική ρύθμιση, το Income Suppport (General) Regulations του 1987 προβλέπει στο άρθρο 21 ότι αν ο αιτών είναι άτομο από το εξωτερικό δεν έχει δικαίωμα στη χορήγηση ενισχύσεως εισοδήματος.

«Άτομο από το εξωτερικό» κατά την έννοια του κανονισμού είναι ο αιτών που δεν έχει συνήθη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Ιρλανδία, στις Αγγλονορμανδικές Νήσους ή στη Νήσο Man. Εν πάση περιπτώσει, προσθέτει ο κανονισμός, ουδείς αιτών θεωρείται ότι δεν έχει συνήθη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο αν είναι εργαζόμενος κατά την έννοια της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ή αν, εν πάση περιπτώσει, έχει δικαίωμα να διαμένει στο Ηνωμένο Βασίλειο κατ' εφαρμογή της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 43), ή της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144). Δεν μπορεί εξάλλου να θεωρηθεί ότι δεν έχει συνήθη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο το άτομο που έχει την ιδιότητα του πρόσφυγα κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων του διεθνούς δικαίου ή το πρόσωπο που έχει λάβει κατ' εξαίρεση άδεια διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο από τον Υφυπουργό.

4. Κατά το αγγλικό δίκαιο, η έννοια της «συνήθους κατοικίας», για την εφαρμογή του Social Security Contributions and Benefits Act, εξυπακούει την πλήρωση διττής προϋποθέσεως. Πρέπει, αφενός, ο αιτών να έχει τη σαφή πρόθεση να κατοικήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο και, αφετέρου, να έχει συμπληρώσει σημαντική περίοδο διαμονής στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου, την οποία, οι βρετανικές αρχές προσδιόρισαν εν προκειμένω, κατ' εκτίμηση του συνόλου των περιστάσεων,

σε οκτώ εβδομάδες. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι ο R. Swaddling θεωρήθηκε ότι έχει μόνιμη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο μόνο από 4 Μαρτίου 1995 ενώ για την περίοδο από 9 Ιανουαρίου μέχρι 3 Μαρτίου 1995, καίτοι απέδειξε την πρόθεσή του να κατοικήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είχε μόνιμη κατοικία στο κράτος αυτό ώστε να μπορεί να λάβει ενίσχυση εισοδήματος.

5. Στηριζόμενος στις προεκτεθείσες νομικές θεωρήσεις ο Adjudication Officer απέρριψε την αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως εισοδήματος του αιτούντος. Το Court of Appeal (England & Wales) δέχθηκε την προσφυγή που άσκησε ο R. Swaddling κατά της αποφάσεως αυτής και έκρινε, λαμβάνοντας αποκλειστικά υπόψη την πρόθεση του προσφεύγοντος, ότι αυτός είχε συνήθη κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο Adjudication Officer προσέβαλε την απόφαση του Court of Appeal ενώπιον του Social Security Commissioner. Ο τελευταίος, αφού θεώρησε αλυσιτελή τα στηριζόμενα στον κανονισμό 1408/71 επιχειρήματα εκτιμώντας ότι η ενίσχυση εισοδήματος δεν συνδέεται επαρκώς με ένα από τους κινδύνους του άρθρου 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Στην περίπτωση όπου ένα άτομο εργάστηκε και είχε συνήθη κατοικία σε κράτος μέλος, στη συνέχεια άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ως εργαζόμενος και μετέβη σε άλλο κράτος μέλος όπου εργάστηκε και απέκτησε συνήθη κατοικία, τέλος δε επέστρεψε στο πρώτο κράτος μέλος προκειμένου να αναζητήσει εργασία, αντιβαίνει προς το άρθρο 48 της Συνθήκης της Ρώμης η εκ μέρους του πρώτου κράτους μέλους επιβολή της προϋποθέσεως της συνήθους κατοικίας στο κράτος αυτό (που συνεπάγεται την εκεί διαμονή επί αρκετά μεγάλη περίοδο) ενόψει της αποκτήσεως δικαιώματος για τη χορήγηση μιας γενικού χαρακτήρα κρατικής παροχής, μη στηριζομένης σε εισφορές και εξαρτωμένης από τους οικονομικούς πόρους του ατόμου, η οποία εμφανίζει τα χαρακτηριστικά του βρετανικού επιδόματος "income support" (ενίσχυση εισοδήματος);»

Η εφαρμογή του κανονισμού 1408/71

6. Αντίθετα με την άποψη που διατυπώνει ο εθνικός δικαστής στη διάταξη περί παραπομπής, έχω τη γνώμη ότι η ενίσχυση εισοδήματος που προβλέπει η αγγλική νομοθεσία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71. Κατά συνέπεια, το συμβιβαστό της επίδικης εθνικής νομοθεσίας πρέπει να εκτιμηθεί σε σχέση με τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού.

7. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής ratione personae του κανονισμού όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 2. Πράγματι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, ο κανονισμός «(...) ισχύει για μισθωτούς ή μη μισθωτούς που υπάγονται ή υπήχθησαν στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων από τα κράτη μέλη και είναι υπήκοοι ενός από τα κράτη μέλη». Η έννοια του εργαζομένου ορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η πραγματική άσκηση δραστηριότητας, αλλά αποκλειστικά η υπαγωγή, παρούσα ή παρελθούσα, του ενδιαφερομένου σε σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών [4].

Ο R. Swaddling υπάγεται στο βρετανικό σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, στο οποίο κατέβαλε εισφορές στο παρελθόν. Σημειωτέον επίσης ότι, κατά τη διάρκεια της διαμονής του στη Γαλλία, υπήχθη στο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως της χώρας αυτής και κατά συνέπεια πληροί και κατά τούτο τις αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να εμπίπτει στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού.

8. Όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής, όπως προαναφέρθηκε, ο εθνικός δικαστής φρονεί ότι η ενίσχυση εισοδήματος που προβλέπει η βρετανική νομοθεσία δεν εμπίπτει σ' αυτό διότι αποτελεί γενική παροχή κοινωνικού χαρακτήρα που δεν εμφανίζει επαρκή σχέση με έναν από τους ειδικούς κινδύνους που απαριθμεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού [5].

9. Θα παρατηρήσω εξ αρχής ότι δεν συμφωνώ με την ερμηνεία αυτή, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 μετά την τροποποίησή του με τον κανονισμό 1247/92. Στο προϊσχύσαν κείμενο, το άρθρο 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού απαριθμούσε τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως που οριοθετούσαν το πεδίο εφαρμογής [6] του. Μόνο για τις παροχές που προέβλεπε ρητά το άρθρο αυτό, ίσχυε η αρχή της άρσης των ρητρών κατοικίας, δυνάμει της οποίας το άτομο δικαιούται τις εν λόγω παροχές ακόμη και αν κατοικεί σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου στο οποίο ευρίσκεται ο αρμόδιος φορέας.

Η νομολογία του Δικαστηρίου, συνέχιζε μεν να αποκλείει τις παροχές κοινωνικής και ιατρικής πρόνοιας του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού από το πεδίο εφαρμογής του, πλην όμως δέχθηκε ότι υπάρχουν σε διάφορα εθνικά νομοθετικά συστήματα

4 — Βλ., τη νομολογία που διαμόρφωσε το Δικαστήριο και πριν ακόμη από την έκδοση του κανονισμού 1408/71, σχετικά με την ερμηνεία του προϊσχύσαντος κανονισμού, του κανονισμού 3 του Συμβουλίου περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων (G. U. 1958, σ. 561), απόφαση της 19ης Μαρτίου 1964, 75/63, Unger (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1069). Λαμβανομένης υπόψη της σημασίας που απέκτησε η κανονιστική ρύθμιση σ' αυτόν τον τομέα, ο προσανατολισμός αυτός της νομολογίας επιβεβαιώθηκε πλήρως με τις αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ του κανονισμού: βλ. αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 39/76, Mouthaan (Συλλογή τόμος 1976, σ. 705), και της 31ης Μαΐου 1979, 182/78, Pierik (Συλλογή τόμος 1979/II σ. 3). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger, απόφαση της 4ης Νοεμβρίου 1997, στην υπόθεση C-20/96, Snares (Συλλογή 1997, σ. I-6057, και ιδίως τα σημεία 30 και 31).

5 — Βλ., ιδίως, παράγραφοι 28 της διατάξεως περί παραπομπής.

6 — Πρόκειται για τις παροχές ασθενείας και μητρότητας, τις παροχές αναπηρίας, γήρατος, επιζώντων, παροχές εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών, επιδόματα λόγω θανάτου, παροχές ανεργίας και οικογενειακές παροχές.

παροχές που μπορούν να υπαχθούν τόσο στην κατηγορία των παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως κατά κυριολεξία όσο και στην κατηγορία των παροχών κοινωνικής πρόνοιας [7]. Η τάση της διαμορφώσεως ενός νέου προτύπου κοινωνικής ασφαλίσεως που εκδηλώθηκε έδωσε τη δυνατότητα να περιληφθούν επίσης και παροχές πρόνοιας στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, υπό την επιφύλαξη βεβαίως ότι η συγκεκριμένη εθνική νομοθεσία σέβεται «μεταξύ άλλων, την προϋπόθεση της σχέσεως με έναν από τους κινδύνους που απαριθμεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού» [8].

10. Όπως προανέφερα, η τροποποίηση που επέφερε ο κανονισμός 1247/92 υπαγορεύθηκε από την ανάγκη να ληφθεί υπόψη η προαναφερθείσα νομολογία σχετικά με τις παροχές που εμφανίζουν συγχρόνως τον χαρακτήρα παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως και παροχών προνοίας, με τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού που δεν τις πρόβλεπε μέχρι τότε ρητά [9]. Το άρθρο 4, παράγραφος 2α, που εισήχθη με τον κανονισμό του 1992 ορίζει ότι: «Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στις ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά οι οποίες εμπίπτουν σε νομοθεσία ή καθεστώς εκτός αυτών που αναφέρονται στην παράγραφο 1 ή που εξαιρούνται δυνάμει της παραγράφου 4, όταν οι παροχές αυτές προορίζονται: α) είτε για να καλύψουν συμπληρωματικά, εναλλακτικά ή επικουρικά την επέλευση οποιουδήποτε κινδύνου που εμπίπτει στους κλάδους κοινωνικής ασφάλισης που αναφέρονται στα στοιχεία α' έως η' της παραγράφου 1· β) είτε μόνον για να εξασφαλίσουν την ειδική προστασία των μειονεκτούντων ατόμων.»

Το άρθρο 10α του εν λόγω κανονισμού που εισήχθη και αυτό με τον κανονισμό του 1992 προβλέπει στη συνέχεια ένα ειδικό καθεστώς για εκείνες από τις παροχές χωρίς συνεισφορά που προβλέπει γενικώς το άρθρο 4, παράγραφος 2α, οι οποίες περιλαμβάνονται ρητά στο παράρτημα ΙΙα του κανονισμού: οι δικαιούχοι λαμβάνουν τις παροχές αυτές «αποκλειστικά στο έδαφος και σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους όπου κατοικούν»· η χορήγηση των παροχών αυτών δηλαδή εξαρτάται από την προϋπόθεση της κατοικίας. Επομένως, για τις ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά του άρθρου 4, παράγραφος 2α, του κανονισμού που δεν μνημονεύονται στο παράρτημα, ισχύει η αρχή του άρθρου 10, παράγραφος 1, δηλαδή της άρσεως της ρήτρας κατοικίας.

11. Η ενίσχυση εισοδήματος προβλέπεται ρητά στο παράρτημα ΙΙα, στοιχείο ε', για το Ηνωμένο Βασίλειο [10]. Σχετικά με τη σημασία της μνείας αυτής συμμερίζομαι την άποψη που διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας Léger στην υπόθεση Snares, που παρατήρησε ότι «η μνεία μιας νομοθεσίας (...) στο παράρτημα ΙΙα ως αποτελούσας ειδική παροχή χωρίς συνεισφορά στην οποία εφαρμόζονται οι δια-

7 — Βλ., απόφαση της 20ής Ιουνίου 1991, C-356/89, Newton (Συλλογή 1991, σ. I-3017, ιδίως σκέψη 12). Για άλλες παραπομπές στη σχετική νομολογία βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger στην προαναφερθείσα υπόθεση Snares, σημείωση 4· στη θεωρία η εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου αναλύεται από τον Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Βρυξέλλες, 1991, σ. 258.

8 — Βλ. απόφαση της 27ης Μαρτίου 1985, 249/83, Hoeckx (Συλλογή 1985, σ. 973, σκέψη 12).

9 — Βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lèger στην προαναφερθείσα υπόθεση Snares, σημείωση 4, που παραπέμπει στην τρίτη και στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού του 1992· βλ., επίσης, την απόφαση Snares, σκέψη 33.

10 — *Income support.*

τάξεις του άρθρου 10α αρκεί (...) για την αναμφίβολη υπαγωγή της στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 2α» [11]. Νομίζω ότι μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα αυτό με αφετηρία την απλή διαπίστωση ότι το παράρτημα 2α έχει κανονιστική αξία λόγω του ότι μετέχει της δεσμευτικής ισχύος του άρθρου στο οποίο προσαρτάται και στο οποίο μνημονεύεται. Το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει τη κρίσιμη σημασία της μνείας μιας εθνικής ρύθμισης περί κοινωνικής ασφαλίσεως στο παράρτημα ΙΙα παρατηρώντας ότι «το γεγονός ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μνημονεύει μια ρύθμιση (...) στο παράρτημα ΙΙα του κανονισμού 1408/71 πρέπει να θεωρηθεί ως σημαίνον ότι οι παροχές που χορηγούνται βάσει της ρυθμίσεως αυτής συνιστούν ειδικές, μη στηριζόμενες στην καταβολή εισφορών παροχές, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 10α του εν λόγω κανονισμού» [12]. Κατά τα λοιπά, ο προσανατολισμός αυτός απλώς επιβεβαιώνει ανάλογη νομολογία που διαμόρφωσε ο κοινοτικός δικαστής σχετικά με τη μνεία στο παράρτημα ΙΙα των δηλώσεων των κρατών μελών που προβλέπει το άρθρο 5 του κανονισμού. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι «τα κράτη μέλη αναφέρουν στις δηλώσεις που κοινοποιούνται και δημοσιεύονται (...) τις νομοθεσίες και τα συστήματα που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, τις ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2α (...)». Κατά το Δικαστήριο «(...) το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος έχει αναφέρει ένα νόμο στη δήλωσή του αποδεικνύει ότι οι παροχές που χορηγούνται βάσει του νόμου αυτού αποτελούν παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως υπό την έννοια του κανονισμού 1408/71» [13].

Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η αγγλική παροχή κοινωνικής ασφαλίσεως της ενισχύσεως εισοδήματος πρέπει να θεωρηθεί ως ειδική παροχή χωρίς συνεισφορά κατά την έννοια του άρθρου 10α του κανονισμού.

12. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν δεν λάβουμε υπόψη αυτά τα ρητά στοιχεία, καίτοι είναι δεσμευτικά, το συμπέρασμα δεν θα είναι διαφορετικό. Πράγματι, η ενίσχυση εισοδήματος συνδέεται αναμφίβολα, ως συμπληρωματικό ή επικουρικό στοιχείο, με έναν από τους κινδύνους που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, τον κίνδυνο της ανεργίας. Υπενθυμίζω ότι μεταξύ των προϋποθέσεων από τις οποίες εξαρτάται η χορήγηση της ενισχύσεως εισοδήματος είναι και η προϋπόθεση ότι το άτομο δεν ασκεί αμειβομένη δραστηριότητα (ή αν το άτομο αποτελεί μέλος ζεύγους, ότι το άλλο μέλος δεν ασκεί τέτοια δραστηριότητα) και ότι είναι διαθέσιμο στην αγορά εργασίας την οποία και αναζητεί ενεργά.

13. Άπαξ αποδεικνύεται ότι η παροχή αυτή της ενισχύσεως εισοδήματος συγκαταλέγεται πράγματι στις ειδικές παροχές χωρίς συνεισφορά του άρθρου 10α του κανονισμού, πρέπει να εξεταστεί αν ο R. Swaddling πληροί όλες τις προϋποθέσεις που ορίζει η διάταξη αυτή, η οποία παραπέμπει στις προϋποθέσεις της νομοθεσίας του κράτους κατοικίας. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι ο προσφεύγων στην κύρια δίκη πληροί όλες τις προϋποθέσεις που προβλέπει η αγγλική νομοθεσία εκτός από την προϋπόθεση της «συνήθους κατοικίας», η οποία, όπως προανέφερα, απαιτεί, εκτός από τη σαφή πρόθεση της κατοικίας στο έδαφος του Ηνωμένου

11 — Προτάσεις προαναφερθείσες στη σημείωση 4, παράγραφος 56.

12 — Απόφαση Snares, προπαρατεθείσα στη σημείωση 4, σκέψη 30, που παραπέμπει σε παλαιότερη απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1964, 24/4, Dingemans (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1227).

13 — Βλ. την πρόσφατη απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1997, C-88/95, C-102/95 και C-103/95, Martínez Losada κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-869, σκέψη 21).

Βασιλείου και μια σημαντική περίοδο διαμονής, που εν προκειμένω καθορίστηκε σε οκτώ εβδομάδες.

14. Η προϋπόθεση της κατοικίας του δικαιούχου στο κράτος στο οποίο βρίσκεται ο αρμόδιος φορέας δεν προβλέπεται αποκλειστικά από την εθνική νομοθεσία αλλά προκύπτει ευθέως από τις εφαρμοστέες κοινωνικές διατάξεις που, στην περίπτωση των ειδικών παροχών χωρίς συνεισφορά του παραρτήματος ΙΙα, αποκλείουν τη δυνατότητα εξαγωγής τους, ορίζοντας ότι βαρύνουν αποκλειστικά το κράτος κατοικίας [14].

15. Σ' αυτό το πλαίσιο, η κατοικία του δικαιούχου της παροχής καθίσταται κεντρικό στοιχείο του συντονισμού μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών περί κοινωνικής ασφαλίσεως, συντονισμού ο οποίος αποτελεί τον κύριο στόχο του άρθρου 10α του κανονισμού 1408/71, καθόσον πρόκειται για μέσο που σκοπεί την προστασία των συμφερόντων των διακινουμένων εργαζομένων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 51 της Συνθήκης [15]. Πράγματι, αν ο όρος της κατοικίας είχε πολύ διαφορετικές έννοιες στα διάφορα εθνικά συστήματα θα υπήρχε κίνδυνος να στερηθεί ο διακινούμενος εργαζόμενος την ασφαλιστική κάλυψη δεδομένου ότι πρόκειται για παροχές μη εξαγώγιμες.

16. Ο κοινοτικός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση του προβλήματος που έθιξα, φρόντισε να δώσει με τον προαναφερθέντα κανονισμό τον ορισμό της κατοικίας. Συγκεκριμένα το άρθρο 1, στοιχείο η', ορίζει ότι «ως κατοικία νοείται η συνήθης διαμονή». Η αξία του ορισμού αυτού δεν έγκειται τόσο στη διευκρινιστική λειτουργία που τελικά είναι πολύ περιορισμένη και αναγκάζει τον ερμηνευτή να διερωτηθεί ως προς την έννοια του συνήθους, αλλά έγκειται στην ένδειξη ότι η έννοια της κατοικίας είναι κοινοτική έννοια, η οποία γι' αυτόν τον λόγο δεν μπορεί να αφεθεί στις μονομερείς και ασυντόνιστες επιλογές των διαφόρων εθνικών συστημάτων.

Η κατοικία αποτελεί επίσης καθοριστικό κριτήριο όσον αφορά τη δυνατότητα του εργαζομένου ο οποίος, κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς του κατοικούσε σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος μέλος, να λάβει επίδομα ανεργίας. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή και βάσει του άρθρου 71, παράγραφος 1, ii ο μη μεθοριακός εργαζόμενος λαμβάνει την παροχή αυτή αν τεθεί στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως στο έδαφος του κράτους μέλους όπου κατοικεί ή αν επιστρέψει στο έδαφος αυτό. Το καθοριστικό στοιχείο είναι κατά συνέπεια το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος κατοικεί σε κράτος μέλος διαφορετικό του κράτους, στη νομοθεσία του οποίου υπήχθη κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς του. Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ως προς την έννοια της κατοικίας, στο πλαίσιο του άρθρου 71 του κανονισμού.

Κατά το Δικαστήριο, για να προσδιοριστεί η κατοικία του εργαζομένου που διακινείται από ένα κράτος σε άλλο πρέπει να ληφθεί υπόψη η οικογενειακή του κατάσταση, οι

14 — Η προϋπόθεση της κατοικίας δικαιολογείται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της παροχής η οποία, συνδεόμενη στενά με το κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο διαμένει μονίμως ο δικαιούχος, μπορεί να ζητηθεί μόνο στη χώρα κατοικίας: βλ. απόφαση Snares προπαρατεθείσα στη σημείωση 4, σκέψη 42.

15 — Βλ. απόφαση Snares, προπαρατεθείσα στη σημείωση 4,, σκέψη 46.

λόγοι που τον ανάγκασαν να μετακινηθεί καθώς και η φύση της εργασίας του. Με άλλα λόγια, για την εφαρμογή του άρθρου 71, το Δικαστήριο θεώρησε ότι έπρεπε να λάβει υπόψη όχι μόνον αντικειμενικά στοιχεία, όπως η διάρκεια και η συνέχεια της κατοικίας κατά την περίοδο που προηγείται της μετακινήσεως ή η φύση της απασχολήσεως αλλά και υποκειμενικά στοιχεία, όπως η πρόθεση του ενδιαφερομένου όπως προκύπτει από το σύνολο των περιστάσεων της υποθέσεως [16]. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης σχετικά με το άρθρο 71 σε απόφαση του 1992 [17] ότι, για να προσδιοριστεί το κράτος της κατοικίας πρέπει να εντοπιστεί το κύριο κέντρο των συμφερόντων του εργαζομένου και να ληφθεί υπόψη όχι μόνον η οικογενειακή του κατάσταση αλλά και οι λόγοι που τον ώθησαν να μετακινηθεί και η φύση της εργασίας. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η ενδιαφερομένη εργάστηκε επί δύο ακαδημαϊκά έτη ως λέκτορας σε άλλο κράτος μέλος παρά το γεγονός ότι, αφού έχασε την απασχόλησή της, προσπάθησε να βρει άλλη απασχόληση σ' αυτό το κράτος, όπως ο R. Swaddling.

17. Ο κανόνας του κυρίου ή μονίμου κέντρου των συμφερόντων ως κριτήριο για τον προσδιορισμό της συνήθους κατοικίας του προσώπου αποτέλεσε το αντικείμενο νομολογίας και σε άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου. Ενδεικτικά αναφέρω, στον τομέα της κοινοτικής δημόσιας υπηρεσίας, τον θεσμό του επιδόματος αποδημίας που χορηγείται στον μισθωτό ο οποίος, λόγω της αναλήψεως καθηκόντων στις Κοινότητες, αναγκάζεται να μεταβεί από τη χώρα της κατοικίας του προς τον τόπο υπηρεσίας του. Αφού το επίδομα αποδημίας σκοπεί να αντισταθμίσει τα έξοδα και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο μισθωτός λόγω του ότι εντάσσεται σε ένα νέο κοινωνικό περιβάλλον, η (συνήθης) κατοικία του πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, δηλαδή ο τόπος όπου ο ενδιαφερόμενος έχει εγκαταστήσει το μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του, καθίσταται θεμελιώδες κριτήριο για την αναγνώριση του δικαιώματός του να λάβει το εν λόγω επίδομα [18]. Στον πολύ διαφορετικό τομέα των φορολογικών ατελειών, το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας την έννοια της συνήθους κατοικίας που, κατ' εφαρμογή της οδηγίας 83/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για τις φορολογικές ατέλειες που εφαρμόζονται στο εσωτερικό της Κοινότητας στις προσωρινές εισαγωγές ορισμένων μεταφορικών μέσων [19], μέσω της οποίας προσδιορίζεται αν υπάρχει προσωρινή εισαγωγή οχήματος, είπε σαφώς ότι πρόκειται για τον τόπο τον οποίο ο ενδιαφερόμενος έχει καταστήσει μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του και ο οποίος πρέπει να προσδιορίζεται βάσει όλων των κρισίμων πραγματικών περιστατικών. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος περνά τις νύχτες και τα σαββατοκύριακα για διάστημα μεγαλύτερο

16 — Βλ. απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1977, 76/76, Di Paolo (Συλλογή τόμος 1977, σ. 117). Στις προτάσεις του στην υπόθεση εκείνη ο γενικός εισαγγελέας Capotorti αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο υποκειμενικό στοιχείο βάσει συγκριτικής αναλύσεως των εθνικών νομοθεσιών, περιλαμβανομένου και του βρετανικού συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως. Το υποκειμενικό στοιχείο της προθέσεως και ο προσδιορισμός του κυρίου κέντρου των συμφερόντων του ενδιαφερομένου είναι τα κριτήρια που ώθησαν το Δικαστήριο, σε προηγουμένη υπόθεση να θεωρήσει ως κάτοικο Γαλλίας, στο πλαίσιο του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, ένα εμπορικό αντιπρόσωπο που διέμενε επί 9 μήνες τον χρόνο στη Γερμανία, όπου μετέβαινε με τροχόσπιτο προς αναζήτηση πελατών και όπου διέθετε ταχυδρομική θυρίδα και διεύθυνση: βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973, 13/73, Angenieux και Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 649). Στις προτάσεις του στην υπόθεση εκείνη ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi θεώρησε ότι το πρόβλημα «δεν μπορεί να επιλυθεί παρά δια της αρχής της του τρίτου αποκλείσεως: ο ενδιαφερόμενος έχει ή δεν έχει κατοικία; Διότι αν δεν την έχει στον τόπο όπου επιστρέφει, όπου έχει όλες τις εξωεπαγγελματικές σχέσεις του, όπου ψηφίζει, όπου πληρώνει τους φόρους του, όπου διαθέτει την κινητή του περιουσία (...), δεν την έχει σε κανένα άλλο τόπο ακόμη και αν τυχαίνει να διαμένει στο εξωτερικό μετακινούμενος συνεχώς περισσότερο χρόνο από τον χρόνο που περνά στον τόπο όπου βρίσκεται το κέντρο της ζωής του (...).»

17 — Βλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 1992, C-102/91, Knoch (Συλλογή 1992, σ. I-4341, σκέψεις 21 έως 29).

18 — Βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 1988, 284/87, Schäflein κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 4475)· της 15ης Σεπτεμβρίου 1994, C-452/93 P, Magdalena Fernández κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-4295). Όσον αφορά τη νομολογία του Πρωτοδικείου, βλ. αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1992, T-63/91, Benzler κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. II-2095, σκέψη 25), και της 28ης Σεπτεμβρίου 1993, T-90/92, Magdalena Fernández κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. II-971, σκέψη 27).

19 — ΕΕ L 105, σ. 59.

του έτους σε κράτος μέλος διαφορετικό του κράτους μέλους της κατοικίας του δεν αρκεί για να συναχθεί ότι έχει μεταφέρει το μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του στο κράτος αυτό, προσθέτοντας, πράγμα που είναι ενδεικτικό της σημασίας του υποκειμενικού κριτηρίου, ότι «η κατάσταση θα ήταν διαφορετική αν το πρόσωπο αυτό εγκαθίστατο στο κράτος μέλος Β εκδηλώνοντας την πρόθεσή του να συμβιώσει εκεί με τη φίλη του και να μην επιστρέψει στο κράτος μέλος Α» [20].

18. Καίτοι αφορούν διαφορετικούς τομείς του δικαίου, οι αναφορές των προαναφερθεισών διατάξεων κοινοτικού δικαίου στην κατοικία πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη διότι εν πάση περιπτώσει στηρίζονται στη σκέψη ότι η χώρα κατοικίας είναι αυτή με την οποία το υποκείμενο έχει ένα σταθερό «κοινωνικό δεσμό» στενότερο των δεσμών που έχει ενδεχομένως με άλλα κράτη μέλη. Αυτή ακριβώς η σύνδεση είναι που δικαιολογεί στην προκειμένη υπόθεση τη χορήγηση των ειδικών παροχών χωρίς συνεισφορά του άρθρου 10α του κανονισμού ή την αναγνώριση, οσάκις τηρούνται και άλλες προϋποθέσεις, του δικαιώματος και επιδόματα ανεργίας βάσει του άρθρου 71 όπως ακριβώς, σε έναν άλλο τομέα, ο δεσμός αυτός έχει ως συνέπεια ότι η ανάληψη καθηκόντων στις κοινότητες γεννά στο πρόσωπο του μισθωτού το δικαίωμα για επίδομα αποδημίας.

19. Στο κοινοτικό δίκαιο και ιδίως στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης ως κατοικία, δηλαδή συνήθης διαμονή, πρέπει κατά συνέπεια να θεωρηθεί ως ο τόπος όπου ο ενδιαφερόμενος έχει εγκαταστήσει το μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του. Ο σχετικός προσδιορισμός περιλαμβάνει εξέταση όλων των περιστάσεων που μπορούν να αποδείξουν την πρόθεση του ενδιαφερομένου να επιλέξει μια χώρα ως χώρα κατοικίας [21]. Από τη σκοπιά αυτή, η διάρκεια της παρουσίας του ενδιαφερομένου στο έδαφος ενός κράτους αποτελεί ενδοχομένως ένδειξη της προθέσεώς του να εγκαταστήσει στο κράτος αυτό το κύριο και μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του, πλην όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως στοιχείο συστατικό δηλαδή ως conditio sine qua non της κατοικίας.

Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι οι αρμόδιες αγγλικές αρχές διαπίστωσαν ότι ο R. Swaddling δεν έχει πλέον απασχόληση στη Γαλλία, δεν έχει εκεί κατοικία ούτε συγγενείς ούτε καν στενούς φιλικούς δεσμούς με πρόσωπα που κατοικούν εκεί. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει, αντιθέτως, ότι κατοικεί στο Ηνωμένο Βασίλειο με τον αδελφό του και δεν είχε μεν εργασία κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως πλην όμως αναζητεί απασχόληση που θα του έδινε τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει τις γλωσσικές γνώσεις του αλλά δεν θα τον ανάγκαζε να εγκαταλείψει το Ηνωμένο Βασίλειο παρά μόνο για περιστασιακές μετακινήσεις. Η ύπαρξη των στοιχείων αυτών, την οποία εν πάση περιπτώσει πρέπει να διερευνήσει ο εθνικός δικαστής, αρκεί κατά τη γνώμη μου για να θεμελιώσει το συμπέρασμα ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είναι το μόνιμο κέντρο των συμφερόντων του R. Swaddling και δη από το χρονικό σημείο της επιστροφής σ' αυτό το κράτος μέλος. Δεν πρέπει να λησμονείται εξάλλου ότι ο προσφεύγων είναι Βρετανός υπήκοος και ότι, ceteris paribus, το γεγονός ότι κατά κανόνα ο υπήκοος ενός κράτος μέλους που επιστρέφει στη χώρα καταγωγής

20 — Βλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-297/89, Ryborg (Συλλογή 1991, σ. I-1943, σκέψεις 24 και 25).

21 — Βλ. απόφαση Schäflein κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψη 10.

του, αφού έπαυσε οριστικά να εργάζεται σε άλλο κράτος στο οποίο και δεν διατηρεί ούτε κατοικία ούτε ιδιαίτερα στενές ανθρώπινες σχέσεις, προκειμένου να παραμείνει εκεί μονίμως δεν μπορεί να μην ασκεί επιρροή.

Το ζήτημα της εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης

20. Η ερμηνεία που προτείνω του άρθρου 10α του κανονισμού και δη της κατοικίας ως προϋποθέσεως για την απόκτηση του δικαιώματος των ειδικών παροχών χωρίς συνεισφορά του παραρτήματος ΙΙα είναι εξάλλου η μόνη που συμβιβάζεται με το άρθρο 48 της Συνθήκης και γενικότερα με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Η άποψη ότι οι διατάξεις του κανονισμού πρέπει να ερμηνεύονται «υπό το πρίσμα του στόχου τους, συνισταμένου στο να συμβάλουν ιδίως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως στην εγκαθίδρυση μιας όσο είναι δυνατό πληρέστερης εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των διακινουμένων εργαζομένων» [22], έχει παγιωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου.

21. Η εν προκειμένω επίδικη αγγλική νομοθεσία περί συνήθους κατοικίας που ορίζει ότι ο διακινούμενος εργαζόμενος ο οποίος επιστρέφει στο κράτος μέλος καταγωγής του πρέπει να συμπληρώσει μια σημαντική περίοδο διαμονής στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου για να του αναγνωρισθεί το δικαίωμα να λάβει τις παροχές του άρθρου 10α έχει ως συνέπεια ότι περιάγει σε δυσμενέστερη θέση αυτόν που άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας έναντι του κατοίκου του Ηνωμένου Βασιλείου ο οποίος ουδέποτε μετέβη σε άλλο κράτος μέλος για να εργαστεί. Με άλλα λόγια και σε τελική ανάλυση, η κοινοτική νομοθεσία διευκολύνει τον κοινοτικό εργαζόμενο, και στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, στην άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως σε άλλα κράτη μέλη αλλά όχι και στην άσκηση του δικαιώματος να επανεγκατασταθεί στην ίδια τη χώρα του. Είναι φανερό ότι ο υπήκοος ενός κράτους μέλους αποτρέπεται να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του για να ασκήσει μισθωτή δραστηριότητα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους αν δεν του αναγνωριστούν, όταν επιστρέφει στο κράτος μέλος της εθνικότητάς του, ισοδύναμες ευκολίες με αυτές που θα είχε στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή ακόμα και στο έδαφος του κράτους μέλους καταγωγής του αν δεν το είχε ποτέ εγκαταλείψει [23].

22. Υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου, η δυσμενής μεταχείριση που υφίσταται ο εργαζόμενος ο οποίος επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως άρνηση πλεονεκτήματος κοινωνικής ασφαλίσεως που προβλέπει μία διάταξη η οποία, όπως η επίδικη στην υπόθεση Masgio, «παρ' όλον ότι εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της ιθαγενείας των οικείων εργαζομένων, μπορεί να θέσει από πλευράς κοινωνικής ασφαλίσεως τους διακινουμένους εργαζομένους σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τους εργαζομένους που άσκησαν τη δραστηριότητά τους σε ένα μόνο κράτος μέλος» [24].

22 — Βλ. π.χ. αποφάσεις της 2ας Μαΐου 1990, C-293/99, Winter-Lutzins (Συλλογή 1990, σ. I-1623, σκέψη 13), και της 7ης Μαρτίου 1991, C-10/90, Masgio (Συλλογή 1991, σ. I-1119, σκέψη 16).

23 — Με την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-370/90, Singh (Συλλογή 1992, σ. I-4265, σκέψη 19), το Δικαστήριο καταδίκασε τις δεσμενείς διακρίσεις «εξόδου».

24 — Απόφαση Masgio, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 19. Η αρχή αυτή επιβεβαιώθηκε καίτοι σε σχέση με άλλη υπόθεση, με την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-165/91, Van Munster (Συλλογή 1994, σ. I-4661).

23. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η άποψη ότι ο διακινούμενος εργαζόμενος που επιστρέφει στη χώρα καταγωγής του βρίσκεται, από πλευράς κοινωνικής ασφαλίσεως, στην ίδια κατάσταση όπως και αν ουδέποτε είχε εγκαταλείψει τη χώρα αυτή αντικρούεται από ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου που δέχονται ότι το δικαίωμα παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως πρέπει να εξαρτάται από τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο κανονισμός χωρίς αυτό να θίγει τους στόχους των άρθρων 48 και 51 της Συνθήκης.

Θα παρατηρήσω εξαρχής ότι, καίτοι κατανοώ την περίσκεψη την οποία επιδεικνύουν κατά κανόνα τα κράτη μέλη στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως που είναι ένας ευαίσθητος τομέας, με στόχο συν τοις άλλοις την αποφυγή εξαπατήσεων, δεν μπορώ να συμφωνήσω με τις παρατηρήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου. Συγκεκριμένα, ναι μεν το άρθρο 51 της Συνθήκης δεν απαγορεύει στον κοινοτικό νομοθέτη να εξαρτά από προϋποθέσεις τις διευκολύνσεις που παρέχει για την κατοχύρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ούτε να θέτει τα όρια [25], πλην όμως τα όρια αυτά πρέπει να απορρέουν ευθέως από τους κοινοτικούς κανόνες και, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούν να θίξουν την πρακτική αποτελεσματικότητα της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Όσον αφορά τις παροχές ανεργίας, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε το κύρος του συστήματος που προβλέπουν τα άρθρα 67 και 69 του κανονισμού κατά το οποίο ο αρμόδιος φορέας για την χορήγηση της εν λόγω παροχής είναι αποκλειστικά ο φορέας του κράτους μέλους στο οποίο ο εργαζόμενος συμπλήρωσε τις τελευταίες περιόδους ασφαλίσεως ή απασχολήσεως, η δε εξαγωγή των παροχών δεν επιτρέπεται παρά μόνο για περίοδο τριών μηνών και, εν πάση περιπτώσει, υπό τον όρο ότι ο άνεργος έχει εγγραφεί στις υπηρεσίες απασχολήσεως της χώρας στην οποία είχε την τελευταία του απασχόληση [26]. Από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι, καίτοι είναι νόμιμο να εξαρτάται από προϋποθέσεις η δυνατότητα του διακινουμένου εργαζομένου να λάβει πλεονεκτήματα κοινωνικής ασφαλίσεως, οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν πάντως να καταλήξουν σε άρνηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ του διακινουμένου εργαζομένου και του εργαζομένου ο οποίος δεν άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Η ισότητα αυτή νοείται κατά την έννοια ότι, εκτός εξαιρέσεων που βασίζονται προδήλως στην ιθαγένεια και γι' αυτόν τον λόγο απαγορεύονται εν πάση περιπτώσει, συμβιβάζεται με διαφορετικές μεταχειρίσεις αν αυτές δικαιολογούνται από τις ανάγκες του συστήματος και εφόσον βεβαίως γίνεται σεβαστή η αρχή της αναλογικότητας. Στην περίπτωση των άρθρων 67 και 69 του κανονισμού, η αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους της τελευταίας απασχολήσεως ή ο όρος ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να είναι στη διάθεση των υπηρεσιών απασχολήσεως του εν λόγω κράτους μέλους συνιστούν όρια που δικαιολογούνται από το γεγονός ότι οι παροχές ανεργίας καταβάλλονται βάσει της κοινωνικής νομοθεσίας του εν λόγω κράτους, το οποίο πρέπει να τις επιστρέψει στον αρμόδιο φορέα του κράτους στο οποίο μετέβη ο άνεργος προς αναζήτηση εργασίας· ένας άλλος στόχος, «κοινωνικού» χαρακτήρα αυτή τη φορά, συμβάλλει στη δικαιολόγηση του περιοριστικού όρου: η ανάγκη διευκολύνσεως της αναζητήσεως νέας εργασίας στο έδαφος του κράτους της τελευταίας απασχολήσεως [27].

Η ειδική παροχή χωρίς συνεισφορά της ενισχύσεως εισοδήματος, που ρυθμίζεται από το

25 — Βλ. κατ' αυτή την έννοια την απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980, 41/79, 121/79 και 796/79, Testa κ.λπ. (Συλλογή 1980/2, σ. 319, σκέψη 14)· γενικότερα και όχι μόνο σε σχέση με εθνικούς κανόνες κοινωνικής ασφαλίσεως βλ. την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-292/89, Antonissen (Συλλογή 1991, σ. I-745, σκέψη 21).

26 — Βλ. απόφαση της 8ης Απριλίου 1992, C-62/91, Gray (Συλλογή 1992, σ. I-2737), την οποία πάντως προδιέγραψε η απόφαση της 16ης Μαΐου 1991, C-272/90, Van Noorden (Συλλογή 1991, σ. I-2543).

27 — Βλ. απόφαση Gray, προπαρατεθείσα στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 12.

άρθρο 10α του εν λόγω κανονισμού εξαρτάται από την προϋπόθεση της κατοικίας στο έδαφος του κράτους αυτού λόγω της σημαντικής σχέσεως που έχει η αναγνώριση και η έκταση του δικαιώματος αυτού με το κοινωνικό περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται ο αιτών, αυτό όμως δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να έχει ως συνέπεια να δικαιολογήσει δυσμενή μεταχείριση του διακινουμένου εργαζομένου, στην περίπτωση που αυτός έχει εγκατασταθεί μονίμως στο έδαφος του οικείου κράτους και έχει εκεί την κατοικία του, όπως επιβάλλει η προαναφερθείσα διάταξη. Η περίπτωση του R. Swaddling πρέπει να επιλυθεί με βάση αυτή την αρχή.

24. Ακόμη και το επιχείρημα που το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρεί ότι μπορεί να αντλήσει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία δεν δέχεται ότι οι υπήκοοι των κρατών μελών που μετακινούνται προς αναζήτηση εργασίας απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως στον τομέα των κοινωνικών και φορολογικών πλεονεκτημάτων που προβλέπει το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), δεν είναι λυσιτελές [28]. Το άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68 περιορίζει, πράγματι, την ίση μεταχείριση μόνο στον εργαζόμενο, που σημαίνει, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, το πρόσωπο που παρέχει, επί ορισμένο χρόνο, προς όφελος και υπό τη διεύθυνση τρίτου, παροχές για τις οποίες εισπράττει αμοιβή [29]. Όπως τόνισα ήδη, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 προσδιορίζεται βάσει ευρύτερου ορισμού του εργαζομένου ο οποίος συμπίπτει με τον τομέα εφαρμογής του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως ενός των κρατών μελών. Επισημαίνω εξάλλου ότι, λαμβανομένων υπόψη του διαφορετικού περιεχομένου των δύο αυτών κειμένων, κανένας βάσιμος λόγος, ούτε στο επίπεδο των κειμένων ούτε στο επίπεδο της λογικής υπαγορεύει να ερμηνεύεται το άρθρο 10α του τελευταίου κανονισμού κατά τον ίδιο τρόπο όπως και το άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68.

25. Γενικότερα, η έλλειψη εναρμονίσεως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως έχει ως συνέπεια ότι εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να προσδιορίσει τους όρους που περιβάλλουν το δικαίωμα ή την υποχρέωση υπαγωγής σε σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως εφόσον δεν γίνεται διάκριση λόγω ιθαγένειας [30]. Ωστόσο, η άσκηση μιας τέτοιας εθνικής αρμοδιότητας δεν μπορεί να επεκταθεί μέχρι σημείου να θίξει τον θεμελιώδη στόχο της Συνθήκης που είναι να μην υφίσταται ο διακινούμενος εργαζόμενος στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως απώλεια δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η νομοθεσία ενός κράτους μέλους, διότι έκανε χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Αυτό θα έθιγε την υλοποίηση του στόχου του άρθρου 48 της Συνθήκης δηλαδή μια θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου [31].

Κατά συνέπεια, όταν μία προϋπόθεση που διέπει τη χορήγηση του δικαιώματος παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως προβλέπεται από

28 — Βλ. απόφαση της 18ης Ιουνίου 1987, 316/85, Lebon (Συλλογή 1987, σ. 2811, σκέψεις 25 έως 27).

29 — Βλ. αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 1986, 66/85, Lawrie-Blum (Συλλογή 1986, σ. 2121)· της 31ης Μαΐου 1989, 344/87, Bettray (Συλλογή 1989, σ. 1621), και της 26ης Φεβρουαρίου 1992, C-3/90, Bernini (Συλλογή 1992, σ. I-1071).

30 — Η αρχή αυτή έχει επιβεβαιωθεί επανειλημμένα στη νομολογία: βλ. αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 1987, 43/86, De Rijke (Συλλογή 1987, σ. 3611, σκέψη 12), και της 18ης Μαΐου 1989, 368/87, Hartmann Troiani (Συλλογή 1989, σ. 1333, σκέψη 21).

31 — Βλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1986, 284/84, Spruyt (Συλλογή 1986, σ. 685, σκέψη 19).

διάταξη κανονισμού που χρησιμοποιεί κοινοτική έννοια, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται στις εθνικές έννομες τάξεις λαμβανομένων υπόψη των θεμελιωδών στόχων που προανέφερα, χωρίς να επηρεάζονται οι απαιτήσεις συντονισμού της εν λόγω διάταξης αρκιβώς μέσω της προαναφερθείσας έννοιας και κατά συνέπεια χωρίς να χάνει ο διακινούμενος εργαζόμενος ένα δικαίωμα που η εθνική νομοθεσία θα του αναγνώριζε αν δεν είχε κάνει χρήση του δκαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

26. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα του Social Security Commissioner:

«Το άρθρο 10α, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς, στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας, όπως έχει τροποποιηθεί, πρέπει να ερμηνεύεται λαμβανομένων υπόψη των άρθρων 48 και 51 της Συνθήκης ΕΚ υπό την έννοια ότι αντίκειται στην εθνική διάταξη η οποία, στην περίπτωση που ένα άτομο εργάστηκε και είχε συνήθη κατοικία σε ένα κράτος μέλος, στη συνέχεια άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας προκειμένου να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος όπου εργάστηκε και απέκτησε συνήθη κατοικία και τέλος επιστρέφει στο πρώτο κράτος μέλος προς αναζήτηση εργασίας, εξαρτά τη χορήγηση ειδικής παροχής χωρίς συνεισφορά, που εμφανίζει τα χαρακτηριστικά της ενισχύσεως εισοδήματος την οποία προβλέπει η βρετανική νομοθεσία, από την προϋπόθεση της συνήθους κατοικίας η οποία προϋποθέτει σημαντική περίοδο διαμονής σ' αυτό το κράτος μέλος.»