ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 16 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 1982 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα προδικαστική υπόθεση σας έχει ζητηθεί να ερμηνεύσετε δύο διατάξεις (τα άρθρα 73 και 76) του κανονισμού του Συμβουλίου 1408/71, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73). Σας έχει επίσης ζητηθεί να εξετάσετε το άρθρο 10 του κανονισμού 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του προηγούμενου κανονισμού (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138). Ειδικότερα για την τελευταία αυτή διάταξη έχει τεθεί ζήτημα κύρους, δεδομένου ότι αμφισβητείται το αν συμβιβάζεται με το άρθρο 51 της συνθήκης ΕΟΚ.

2. Όπως θα δούμε, το πρόβλημα από το οποίο ανέκυψαν τα ερωτήματα αυτά αφορά την καταβολή οικογενειακών επιδομάτων σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο, όταν τα επιδόματα χορηγούνται για τέκνα διαζευγμένων γονέων οι οποίοι κατοικούν σε διαφορετικά κράτη μέλη.

Τα πραγματικά περιστατικά μπορούν να συνοψισθούν ως εξής.

Η Stephanie Robards, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, είναι βρετανή υπήκοος και στις 7 Ιανουαρίου 1967 νυμφεύθηκε τον Hugh John Robards, επίσης βρετανό υπήκοο. Από το γάμο αυτό γεννήθηκαν τρία τέκνα, ο Tamzin, ο Jason και ο Robin, που και τα τρία έχουν σήμερα ηλικία μικρότερη των 16 ετών. Μέχρι το 1970 η οικογένεια Robards κατοικούσε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατόπιν μετακόμισε στην Ιρλανδία. Το 1978 οι σύζυγοι διέκοψαν τη συμβίωσή τους: η Robards επέστρεψε στο Ηνωμένο Βασίλειο με τα δύο νεώτερα τέκνα της, τον Jason και τον Robin, ενώ ο Robards παρέμεινε στην Ιρλανδία μαζί με το μεγαλύτερο τέκνο, τον Tamzin. Με διάταξη που εξέδωσε το αγγλικό High Court στις 4 Φεβρουαρίου 1980, η επιμέλεια των δύο νεώτερων τέκνων ανατέθηκε στη μητέρα, η δε επιμέλεια του πρωτότοκου στον πατέρα. Ο τελευταίος υποχρεώθηκε να καταβάλλει διατροφή εννέα λιρών στερλινών ανά εβδομάδα για καθένα από τα δύο άλλα τέκνα. Την ανάθεση της επιμέλειας των τέκνων ακολούθησε το διαζύγιο, το οποίο εκδόθηκε από το ίδιο δικαστήριο στις 3 Ιουνίου 1980. Από την επιστροφή της στο Ηνωμένο Βασίλειο μέχρι τις 5 Ιουλίου 1980 η Robards έλαβε, ως μισθωτή, τα οικογενειακά επιδόματα που προβλέπονταν από το αγγλικό δίκαιο για τα τέκνα που ζούσαν μαζί της. Της καταβλήθηκε εξάλλου και το επιπλέον ποσό που χορηγείται για τέκνα συντηρούμενα από το γονέα ο οποίος δεν κατοικεί μαζί με το σύζυγό του: η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται στα αγγλικά, στη γλώσσα του λαού, ως «one-parent family».

Μετά την έκδοση του διαζυγίου, ο Robards, ο οποίος εργαζόταν ως μισθωτός στην Ιρλανδία, ζήτησε από τον ιρλανδικό ασφαλιστικό φορέα να του χορηγηθούν τα οικογενειακά επιδόματα και για τα τρία τέκνα. Τα επιδόματα αυτά του χορηγήθηκαν από την 1η Ιουλίου 1980, βάσει της ιρλανδικής μεν νομοθεσίας για το γιο του οποίου είχε την επιμέλεια, και βάσει του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 για τα δύο τέκνα η επιμέλεια των οποίων είχε ανατεθεί στη μητέρα και τα οποία

1 — Μετάφραση από τα ιταλικά.

ζούσαν μαζί της στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το Δεκέμβριο του 1980 ο αγγλικός ασφαλιστικός φορέας (ο Insurance Officer) επανεξέτασε την κατάσταση της Robards από άποψη κοινωνικής πρόνοιας και αποφάσισε να σταματήσει από τις 5 Ιουλίου 1980 την καταβολή επιδομάτων για τα τέκνα των οποίων είχε την επιμέλεια· πράγματι, αφενός μεν — σύμφωνα με την αιτιολογία της αποφάσεώς του — καταβάλλονταν επιδόματα για τα ίδια τέκνα στην Ιρλανδία, αφετέρου δε η εξαίρεση που θεσπίζει το δεύτερο μέρος του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 574/72 δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση της Robards, δεδομένου ότι μετά την έκδοση του διαζυγίου δεν μπορούσε να θεωρείται ως σύζυγος του πρώην συζύγου της.

Κατά της αποφάσεως αυτής η ενδιαφερομένη προσέφυγε ενώπιον του Local Tribunal του Hastings, το οποίο επιβεβαίωσε την αρνητική απόφαση του Insurance Officer. Ωστόσο, το τελευταίο έκρινε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων (βλέπε ιδίως τις αποφάσεις της 19ης Φεβρουαρίου 1981 στην υπόθεση 104/80, Kurt Beeck κατά Bundesanstalt für Arbeit, Συλλογή 1981, σ. 503, και της 6ης Μαρτίου 1979 στην υπόθεση 100/78, Claudino Rossi κατά Caisse de compensation pour allocations familiales des régions de Charleroi et Namur, Raccolta 1979, σ. 831), η Robards δικαιούται να λαμβάνει τη διαφορά μεταξύ του μεγαλύτερου ποσού των παροχών του Ηνωμένου Βασιλείου και του ποσού των οικογενειακών επιδομάτων που λαμβάνει ο σύζυγός της στην Ιρλανδία. Η Robards άσκησε κατόπιν αυτού προσφυγή ενώπιον του Social Security Commissioner. Με διάταξη της 5ης Μαΐου 1982 το δικαιοδοτικό αυτό όργανο ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και ζήτησε από το Δικαστήριό μας να αποφανθεί επί ορισμένων προδικαστικών ερωτημάτων. Αντικείμενο των ερωτημάτων αυτών είναι η ερμηνεία του όρου «μέλος της οικογένειας» που περιέχεται στον κανονισμό 1408/71, όταν πρόκειται για τέκνα διαζευγμένων γονέων, και η εφαρμογή των κανόνων περί μη σωρεύσεως, δηλαδή των άρθρων 76 του ίδιου κανονισμού και 10 του κανονισμού 574/72. Σχετικά με την τελευταία αυτή διάταξη το παραπέμπον δικαστήριο επιθυμεί ιδίως να διευκρινιστεί αν επιτρέπεται να εξομοιωθεί ο διαζευγμένος γονέας με το σύζυγο και αν η διάταξη αυτή είναι έγκυρη υπό το φως του άρθρου 51 της συνθήκης ΕΟΚ.

3. Για να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, πρέπει κατ' αρχάς να προσδιοριστεί με σαφήνεια η ιδιότητα του δικαιούχου οικογενειακών επιδομάτων, έπειτα δε η επίπτωση που έχουν επί της ιδιότητας αυτής οι κοινοτικές διατάξεις που θεωρούνται ότι εφαρμόζονται στην προκειμένη περίπτωση (τέκνα διαζευγμένων γονέων), η οποία έχει υποβληθεί στην κρίση σας από το παραπέμπον δικαστήριο.

Ο γενικός κανόνας, που εφαρμόζουν πολλά κράτη μέλη, είναι ότι οι «εργαζόμενοι» λαμβάνουν τα οικογενειακά επιδόματα σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους στο οποίο εργάζονται. Η *ratio* του κανόνα αυτού είναι σαφής: το κράτος στο οποίο απασχολείται ο εργαζόμενος πρέπει να φέρει τις δαπάνες του ασφαλιστικού συστήματος που τον καλύπτει και είναι επομένως υποχρεωμένο, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις, να αναγνωρίσει σε οποιονδήποτε εργάζεται στο έδαφός του το δικαίωμα επί των επιδομάτων.

Στο σημείο αυτό και μόνο παρεμβαίνουν οι κοινοτικοί κανονισμοί και ιδίως ο κανονισμός 1408/71. Ο κανονισμός αυτός, ο οποίος θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 51 της συνθήκης ΕΟΚ, αποβλέπει στην πραγμάτωση συνθηκών ισότητας στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, προς το σκοπό δε αυτό εξομοιώνει τον εθνικό εργαζόμενο με το διακινούμενο εργαζόμενο. Αυτό επιφέρει ορισμένες διορθώσεις στον κανόνα για τον οποίο έκανα λόγο. Έτσι, ναι μεν το άρθρο 13,

παράγραφος 2, στοιχείο α, επικαλείται τον κανόνα αυτό, ορίζοντας ότι ο εργαζόμενος που απασχολείται στο έδαφος κράτους μέλους υπόκειται στη νομοθεσία αυτού του κράτους, το άρθρο όμως 73, παράγραφος 1, επιφέρει τροποποιήσεις, εξομοιώνοντας την κατοικία των μελών της οικογένειας σε ένα άλλο κράτος μέλος με την κατοικία στο έδαφος του κράτους όπου παρέχεται η εργασία. Διαμορφώνεται έτσι μια νέα αρχή, η οποία τροποποιεί τους εθνικούς κανόνες: η κατοικία δεν έχει πλέον σημασία.

Όπως θα δούμε καλύτερα πιο κάτω, για να αποφευχθούν περιπτώσεις αδικαιολόγητου πλουτισμού λόγω σωρεύσεως δικαιωμάτων επί παροχών, άλλες κοινοτικές διατάξεις (στην προκειμένη περίπτωση τα άρθρα 76 του κανονισμού 1408/71 και 10 του κανονισμού 574/72) απαγορεύουν τη σώρευση των επιδομάτων. Βάσει αυτού του συνόλου των κανόνων πρέπει να εκτιμηθούν τα πραγματικά περιστατικά που εξέθεσε ο εθνικός δικαστής.

4. Νομίζω ότι για να δοθεί στον εθνικό δικαστή η κατάλληλη απάντηση, χρειάζεται να ανατραπεί η σειρά των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν και να εξεταστεί κατ' αρχάς το ερώτημα 3 α). Ο Social Security Commissioner με το ερώτημα αυτό ζητεί να μάθει «αν πρέπει να θεωρηθεί (ως προς το άρθρο 10 του κανονισμού 574/72) ότι οι οικογενειακές παροχές που προβλέπονται από το δίκαιο ενός κράτους μέλους πράγματι οφείλονται, δυνάμει του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, για τα τέκνα που συνήθως διαμένουν εκτός του εδάφους ενός κράτους μέλους, αν κατά το δίκαιο του κράτους μέλους αυτού οι οικογενειακές αυτές παροχές καταβάλλονται μόνο για τα τέκνα που συνήθως διαμένουν με το δικαιούχο και εφόσον και ο ίδιος διαμένει συνήθως στο κράτος μέλος αυτό». Ο εθνικός δικαστής δηλαδή, που καλείται να εφαρμόσει τον κανόνα του άρθρου 10, επιθυμεί να γνωρίζει αν η προσφυγή στον κανόνα αυτό προϋποθέτει, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, την εκτίμηση των όρων από τους οποίους εξαρτάται η εφαρμογή του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71. Πράγματι, με το πρόβλημα αυτό συνδέεται τόσο η εξέταση των εθνικών νομοθεσιών (αγγλικής και ιρλανδικής) στον τομέα των οικογενειακών επιδομάτων, όσο και το ερώτημα που αναφέρεται στην ερμηνεία του όρου «μέλος της οικογένειας» που περιέχεται στον κανονισμό 1408/71.

Αλλά ας τα εξετάσουμε τα πράγματα με τη σειρά.

Ας αρχίσουμε από την εξέταση της πρώτης φράσως του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72. Στην «κωδικοποιημένη» διατύπωσή του ορίζει ότι «το δικαίωμα επί των οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων που οφείλονται μόνον κατά τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους, κατά την οποία η κτήση του δικαιώματος των παροχών ή επιδομάτων αυτών δεν εξαρτάται από προϋποθέσεις ασφαλίσεως ή απασχολήσεως, αναστέλλεται εφόσον κατά τη διάρκεια της ιδίας περιόδου και για το ίδιο μέλος της οικογενείας: α) οφείλονται παροχές κατ' εφαρμογή των άρθρων 73 ή 74 του κανονισμού (1408/71)» (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 232). Όπως ήδη ανέφερα, η διάταξη αποβλέπει στην αποφυγή των σωρεύσων. Η ισχύουσα διατύπωσή της είναι το αποτέλεσμα τροποποιήσεων που έγιναν στο αρχικό κείμενο της 25ης Μαρτίου 1973 με τον κανονισμό 878/73 του Συμβουλίου για να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως των νέων κρατών μελών.

Το πρόβλημα είναι να καθοριστούν επακριβώς οι σχέσεις μεταξύ του κανόνα αυτού και του άρθρου 73 του κανονισμού 1408/71, στο οποίο αναφέρεται. Πράγματι, η παράγραφος 1 του άρθρου 73 ορίζει ότι «ο εργαζόμενος που υπάγεται στη νομο-

θεσία κράτους μέλους εκτός της Γαλλίας, δικαιούται οικογενειακών παροχών για τα μέλη της οικογενείας του που κατοικούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους κατά τη νομοθεσία του πρώτου κράτους, σαν να κατοικούσαν τα μέλη αυτά στο έδαφός του».

Ο κανόνας αυτός παραπέμπει, λοιπόν, στην έννομη τάξη του κράτους όπου ο εργαζόμενος ασκεί τη δραστηριότητά του, σε ό,τι αφορά τόσο τη διαπίστωση του δικαιώματος επί των επιδομάτων, όσο και την έννοια του «μέλους της οικογένειας». Εξάλλου, το άρθρο 1, στοιχείο στ, του κανονισμού 1408/71 επεκτείνει την τελευταία αυτή έννοια, εξομοιώνοντας το συντηρούμενο πρόσωπο προς το πρόσωπο που ζει υπό την ίδια στέγη με τον εργαζόμενο, εφόσον σύμφωνα με τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας θεωρείται ως «μέλος της οικογένειας» μόνο το πρόσωπο που ζει υπό την ίδια στέγη με τον εργαζόμενο. Σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο στ, ως «μέλος της οικογενείας» νοείται κάθε πρόσωπο που ορίζεται ή αναγνωρίζεται ως μέλος της οικογενείας ή που ορίζεται ως μέλος του νοικοκυριού από τη νομοθεσία δυνάμει της οποίας καταβάλλονται οι παροχές ή, στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 22, παράγραφος 1, περίπτωση α, και το άρθρο 31, από τη νομοθεσία του κράτους μέλους, στο έδαφος του οποίου κατοικεί· πάντως — και να ο κανόνας περί επεκτάσεως που ανέφερα — αν οι νομοθεσίες αυτές θεωρούν ως μέλος της οικογενείας ή του νοικοκυριού μόνο το πρόσωπο που ζει υπό τη στέγη του εργαζομένου, ο όρος αυτός θεωρείται ότι εκπληρούται, όταν η συντήρηση του εν λόγω προσώπου βαρύνει κυρίως τον εργαζόμενο.

Από τα παραπάνω προκύπτει σαφώς ότι ο ιρλανδικός ασφαλιστικός φορέας, χορηγώντας στον Robards επιδόματα για τα δύο τέκνα που δεν ζουν μαζί του, έκρινε ότι πρέπει να εφαρμόσει στην περίπτωσή του την παράγραφο 1 του άρθρου 73· αποφάσισε, δηλαδή, να θεωρήσει τα τέκνα αυτά «σαν να» κατοικούσαν στο έδαφος της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας. Πράγματι, δυνάμει της ιρλανδικής νομοθεσίας ο Robards δεν θα είχε δικαίωμα να λαμβάνει τα επιδόματα αυτά. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Social Welfare (miscellaneous provisions) Act του 1963 — το οποίο, σε ό,τι αφορά την περίπτωσή μας, τροποποίησε τη ρύθμιση που είχε θεσπιστεί το 1944 με τον Children's Allowances Act — μόνο «το πρόσωπο με το οποίο συνήθως διαμένει το τέκνο δικαιούται το επίδομα τέκνου για το τέκνο αυτό». Η Ιρλανδία χρησιμοποιεί, δηλαδή, το κριτήριο της «συνήθους διαμονής» του τέκνου με τον εργαζόμενο.

Στο σημείο αυτό, όπως σιωπηρώς συνάγεται και από τα ερωτήματα του παραπέμποντος δικαστή, τίθεται το ερώτημα αν η εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72 κατά κάποιο τρόπο «εξαρτάται» από το άρθρο 73 του κανονισμού 1408/71· αν δηλαδή η εθνική διοικητική αρχή πρέπει να κρίνει αν οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων θεώρησε ότι εφαρμόζεται το άρθρο 73 συντρέχουν σε ένα άλλο κράτος μέλος. Είμαι πεπεισμένος ότι δεν υπάρχει τέτοιου είδους εξάρτηση· και τούτο διότι, όπως παρατήρησα, το άρθρο 73 παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο για να καθοριστούν οι δικαιούχοι των παροχών. Είναι, εξάλλου, προφανές ότι δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου μας να αποφαίνεται για τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές ενός κράτους μέλους εφαρμόζουν το δικό τους δίκαιο. Αρκεί λοιπόν να ληφθεί υπόψη η εφαρμογή της διατάξεως αυτής και να διαπιστωθεί κατόπιν αν η συγκεκριμένη περίπτωση εμπίπτει στις διατάξεις κάποιου κανόνα που απαγορεύει τη σώρευση.

5. Είδαμε, λοιπόν, ότι δυνάμει της πρώτης φράσεως της παραγράφου 1 του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72, στην περίπτωση που υφίσταται δικαίωμα επί επιδομάτων στη χώρα κατοικίας του τέκνου ανεξάρτητα από προϋποθέσεις ασφαλίσεως και

απασχολήσεως, ο δε σύζυγος του εργαζομένου δεν εργάζεται στη χώρα αυτή, το δικαίωμα αναστέλλεται. Υπερέχει, λοιπόν, ο «lex loci laboris», λόγω της αρχής που έχει ήδη αναφερθεί και σύμφωνα με την οποία το κόστος του συστήματος της κοινωνικής ασφαλίσεως βαρύνει το κράτος όπου ο εργαζόμενος ασκεί τη δραστηριότητά του και συνεισφέρει στο σύστημα αυτό.

Ας εξετάσουμε τώρα την εξαίρεση που περιέχεται στην παράγραφο 1, στοιχείο α, του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72. Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής: «Αλλά, αν ο σύζυγος του εργαζομένου ή του ανέργου που αναφέρεται στα άρθρα αυτά ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, το δικαίωμα επί των οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων που οφείλονται κατ' εφαρμογή των ανωτέρω άρθρων αναστέλλεται· καταβάλλονται μόνο οι οικογενειακές παροχές ή επιδόματα του κράτους μέλους, στο έδαφος του οποίου κατοικεί το μέλος της οικογενείας και εις βάρος του κράτους μέλους αυτού». Είναι προφανές ότι το δικαίωμα που αναστέλλεται σύμφωνα με τον κανόνα αυτό είναι το δικαίωμα που προβλέπει το άρθρο 73 του κανονισμού 1408/71, δηλαδή εκείνο που αποκτάται στη χώρα όπου ο διακινούμενος εργαζόμενος ασκεί τη δραστηριότητά του. Έτσι, σε περίπτωση συνυπάρξεως οικογενειακών παροχών του ίδιου τύπου, υπερέχουν πάντοτε τα δικαιώματα που υπάρχουν στο κράτος όπου κατοικεί το τέκνο, υπό την προϋπόθεση ότι ο σύζυγος που κατοικεί στο κράτος αυτό ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα. Έχουμε και πάλι μια περίπτωση εφαρμογής του «lex loci laboris», με υπεροχή, σε περίπτωση σωρεύσεως, του δικαίου που ισχύει στο κράτος όπου κατοικούν τα τέκνα.

Επομένως, όπως και το άρθρο 73, έτσι και οι διατάξεις περί μη σωρεύσεως παραπέμπουν στους κανόνες της εθνικής νομοθεσίας του κράτους όπου κατοικεί το μέλος της οικογένειας για τη διαπίστωση του δικαιώματος επί των επιδομάτων, δεν υπάρχει δε αμφιβολία ότι, σύμφωνα με τους νόμους του κράτους όπου ασκείται η δραστηριότητα (Ηνωμένο Βασίλειο), η Robards έχει το δικαίωμα αυτό για τα δύο τέκνα που ζουν μαζί της, δεδομένου ότι η επιμέλειά τους της έχει ανατεθεί με δικαστική απόφαση. Το αγγλικό δίκαιο (Child Benefit Act 1975) ορίζει πράγματι ότι η παροχή καταβάλλεται στο πρόσωπο που είναι «υπεύθυνο» για το τέκνο (άρθρο 1). Δυνάμει δε του άρθρου 3, παράγραφος 1 του Act, η «ευθύνη» αυτή υπάρχει, για μια ορισμένη εβδομάδα, α) αν το πρόσωπο αυτό έζησε μαζί με το τέκνο κατά τη διάρκεια της εβδομάδας αυτής ή β) αν έχει συνεισφέρει στα έξοδα συντηρήσεως του τέκνου με ένα εβδομαδιαίο ποσό όχι κατώτερο από το ποσό των οικογενειακών επιδομάτων που οφείλονται κατά την εν λόγω εβδομάδα. Μπορεί ακόμα να υποβληθεί το ερώτημα, πράγμα που έπραξε η προσφεύγουσα, αν το άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 της παρέχει επίσης το δικαίωμα αυτό, ως εργαζομένης, για το τέκνο που κατοικεί με τον πατέρα του σε άλλο κράτος μέλος. Πιστεύω, όμως, ότι η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι Robards είναι διαζευγμένοι. Πράγματι, το άρθρο 76 του ίδιου κανονισμού και το άρθρο 10 του κανονισμού 574/72 προβλέπουν — και θα το δούμε σαφέστερα πιο κάτω — την αναστολή του δικαιώματος που προβλέπει το άρθρο 73 στην περίπτωση που ένα από τα μέλη της οικογένειας εργάζεται στο κράτος όπου κατοικούν τα τέκνα· στην προκειμένη περίπτωση, ο Robards ζει στην Ιρλανδία, όπου ασκεί τη δραστηριότητά του και όπου, σύμφωνα με τη νομοθεσία αυτή, του έχει αναγνωριστεί το δικαίωμα για το τέκνο του οποίου του έχει ανατεθεί η επιμέλεια.

Σε ό,τι αφορά πάντοτε την αναγνώριση του δικαιώματος επί των επιδομάτων, υπενθυμίζω ότι ο εθνικός δικαστής σας ρώτησε αν το διαζύγιο έχει κάποια επίπτωση επί του χαρακτηρισμού των τέκνων ως «μελών της οικογένειας». Πιστεύω ότι στο σημείο αυτό δεν τίθεται πρόβλημα ή ότι κακώς έχει τεθεί: η λύση του δεσμού του γάμου που συνεπάγεται το διαζύγιο δεν νομίζω ότι επηρεάζει τη σχέση γονέων προς τέκνα.

Μετά τη λύση του γάμου, η ανάθεση της επιμέλειας των τέκνων στον ένα ή στον άλλο από τους γονείς δεν σημαίνει ότι τα τέκνα δεν παραμένουν μέλη της «οικογένειας» τόσο του ενός όσο και του άλλου. Από το γεγονός αυτό δημιουργείται ένα είδος ανταγωνισμού μεταξύ των δικαιωμάτων των γονέων να λαμβάνουν τα επιδόματα, που πρέπει να ρυθμιστεί σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες και τις διατάξεις των κοινοτικών κανονισμών περί μη σωρεύσεως.

6. Περισσότερο αμφίβολη φαίνεται η επίπτωση που ο Insurance Officer θεωρεί ότι έχει το διαζύγιο επί της καταβολής των επιδομάτων και των εννόμων καταστάσεων που διαμορφώνονται σχετικά, σε σχέση πάντοτε με την εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72.

Το βασικό πρόβλημα που σας υπέβαλε ο παραπέμπων δικαστής και το οποίο αναλύθηκε εκτενώς τόσο στα γραπτά υπομνήματα όσο και κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας, αφορά ακριβώς την ερμηνεία του όρου «σύζυγος» που αναφέρεται στο στοιχείο α του άρθρου αυτού. Πρέπει, πράγματι, να διαπιστωθεί αν περιλαμβάνει επίσης τις καταστάσεις εκείνες που χαρακτηρίζονται από τη λύση του δεσμού του γάμου.

Παρουσιάστηκαν διάφορες ερμηνείες της έννοιας «σύζυγος».

Κατά τον Insurance Officer, το ζήτημα πρέπει να επιλυθεί σύμφωνα με το νόμο που εφαρμόζει ο ασφαλιστικός φορέας ο οποίος επικαλείται το άρθρο 10. Όμως, το βρετανικό δίκαιο θεωρεί ως συζύγους μόνο τα πρόσωπα μεταξύ των οποίων υφίσταται δεσμός γάμου· ο διαζευγμένος είναι λοιπόν πρώην σύζυγος και όχι σύζυγος. Ένα άλλο επιχείρημα που προβάλλει ο Insurance Officer αναφέρεται στις συνέπειες ενός ενδεχόμενου νέου γάμου που μπορεί να συνάψει ένας από τους διαζευγμένους γονείς. Υποστηρίζει ότι σε μια τέτοια περίπτωση το συνολικό ποσό που θα έπρεπε να καταβληθεί θα μπορούσε να υπερβαίνει και το μεγαλύτερο ποσό των παροχών που χορηγούνται σε κάθε κράτος μέλος, δεδομένου ότι θα προσετίθεντο τα οικογενειακά επιδόματα που θα οφείλονταν σύμφωνα με τη νομοθεσία των κρατών μελών των δύο γονέων καθώς και του νέου συζύγου.

Αντίθετα προς την ερμηνεία αυτή του όρου «σύζυγος», που τη χαρακτηρίζω ως στενή η Επιτροπή και το Συμβούλιο σας ζητούν ρητώς να τον εκλάβετε υπό ευρεία έννοια. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι κατά την ερμηνεία της κοινοτικής ρυθμίσεως περί κοινωνικής ασφαλίσεως έμφαση πρέπει κυρίως να δοθεί στην επαγγελματική κατάσταση και όχι στο «status familiae» του εργαζομένου. Το Συμβούλιο τονίζει με τη σειρά του ότι υπάρχει κενό στον κανονισμό. Προτείνει λοιπόν να καλυφθεί το κενό αυτό με το να θεωρηθεί ως «σύζυγος» οποιοσδήποτε έχει τη νόμιμη επιμέλεια των τέκνων για τα οποία οφείλονται οι παροχές και μαζί με τον οποίο ζουν τα τέκνα.

Η άποψη του Insurance Officer πρέπει να απορριφθεί. Κατά πρώτο λόγο, δεν λαμβάνει υπόψη της ότι ο κανονισμός παραπέμπει στα εθνικά δίκαια για τον ορισμό του όρου «μέλος της οικογένειας» και όχι για τον ορισμό του «συζύγου». Όμως και το επιχείρημα που στηρίζεται στην υπόθεση συνάψεως νέου γάμου από το διαζευγμένο σύζυγο επίσης στερείται αξίας. Ας υποτεθεί, πράγματι, ότι αναγνωρίζεται στο νέο σύζυγο το δικαίωμα επιδομάτων για τους προγονούς του, εφόσον αποδείξει ότι βαρύνεται με τη συντήρησή τους, και ότι επιτυγχάνει την εφαρμογή του άρθρου 73, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71· το δικαίωμα όμως αυτό θα παραμένει πάντοτε υπό «αναστολή», λόγω του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72 ή του άρθρου 76 του κανονισμού 1408/71, υπέρ του μέλους

της οικογένειας το οποίο ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα. Ως προς τα επιδόματα που καταβάλλονται ενδεχομένως στο σύζυγο στον οποίο δεν έχει ανατεθεί η επιμέλεια του τέκνου, νομίζω ότι η χορήγηση των επιδομάτων αυτών πρέπει να αναστέλλεται κατ' εφαρμογή της γενικής αρχής που είναι κοινή στις έννομες τάξεις των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως (και που προβλέπεται σε κοινοτικό επίπεδο από το άρθρο 12 του κανονισμού 1408/71), σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται να παρέχεται σωρευτικά σε περισσότερα του ενός πρόσωπα δικαίωμα επί επιδομάτων που αφορούν το ίδιο μέλος της οικογένειας.

Μετά την υπογράμμιση αυτή, πιστεύω ότι το ερώτημα μπορεί να επιλυθεί σύμφωνα με τη λογική του συστήματος και μέσα στο πλαίσιο του άρθρου 10, χωρίς προσφυγή σε περισσότερο ή λιγότερο διασταλτικές ερμηνείες. Ανέφερα ήδη ότι ο κανονισμός δεν παραπέμπει στις εθνικές νομοθεσίες ως προς το χαρακτηρισμό του «συζύγου». Θα ήταν όμως λογικό να εξακριβωθεί αν μπορεί να συναχθεί «αποτελεσματική» ερμηνεία του όρου αυτού από την κοινοτική ρύθμιση. Αν λοιπόν αναγνωσθεί στο σύνολό της η διάταξη του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο α, συνάγεται σαφώς ότι ο όρος «σύζυγος» που περιέχεται στη δεύτερη φράση συγκεκριμενοποιεί στην πραγματικότητα το πρόσωπο που αναφέρεται στην πρώτη, δηλαδή το δικαιούχο των οικογενειακών παροχών και επιδομάτων. Πράγματι, δεν υπάρχει λόγος στην πρώτη μεν διάταξη το «status familiae» του δικαιούχου να μην έχει καμία σημασία, ενώ αντίθετα να έχει στη δεύτερη.

Ένα επιχείρημα συστηματικής φύσεως συντελεί στην επιβεβαίωση της ερμηνείας που θεωρώ ορθότερη. Ανέφερα ότι με το άρθρο 10 αποφεύγεται η σώρευση οικογενειακών παροχών που οφείλονται σύμφωνα με δίκαιο κατά το οποίο η ιδιότητα του δικαιούχου δεν εξαρτάται από προϋποθέσεις ασφαλίσεως ή απασχολήσεως. Το άρθρο 76, το οποίο αντιθέτως εφαρμόζεται όταν το δικαίωμα επί παροχών υπάρχει λόγω ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, δεν λαμβάνει υπόψη το «status familiae» των γονέων. Γιατί λοιπόν να γίνει διάκριση μεταξύ δύο καταστάσεων που είναι κατ' ουσία ταυτόσημες; Από τον τρόπο που πρότεινα να επιλυθεί το ζήτημα που αναφέρεται στον όρο «σύζυγος» προκύπτει νομίζω το δικαίωμα της προσφεύγουσας να λαμβάνει στο Ηνωμένο Βασίλειο επιδόματα για τα τέκνα των οποίων της έχει ανατεθεί η επιμέλεια και η αναστολή του δικαιώματος του πρώην συζύγου.

Όσον αφορά την πρόταση του Συμβουλίου — να θεωρείται ως «σύζυγος» εκείνος στον οποίο έχει ανατεθεί η επιμέλεια των τέκνων που κατοικούν μαζί του και για τα οποία οφείλονται οι παροχές — δεν την θεωρώ αποδεκτή στην προκειμένη περίπτωση. Η πρόταση αυτή πρέπει να απευθυνθεί προς το νομοθέτη. Αυτό δεν αποκλείει την αξία της στον τομέα της δικαιικής πολιτικής. Πράγματι, αν ληφθεί υπόψη ο σκοπός των επιδομάτων, που είναι η συμπλήρωση του μισθού ανάλογα με τα οικογενειακά βάρη, και δεδομένου ότι τα επιδόματα καταβάλλονται προς το συμφέρον των τέκνων, το να δοθεί προτίμηση στο πρόσωπο στο οποίο έχει ανατεθεί η επιμέλειά τους (και το οποίο πιθανό να μην είναι ένας από τους γονείς) σημαίνει ότι παρέχεται δυνατότητα αμεσότερης απολαύσεως των επιδομάτων αυτών, πράγμα που, ας μου επιτραπεί να το υπογραμμίσω, είναι σύμφωνο προς την κατεύθυνση που μπορεί να συναχθεί ότι έχουν οι ρυθμίσεις των κρατών μελών στον τομέα των οικογενειακών παροχών.

7. Ας εξετάσουμε τέλος τα άλλα ερωτήματα που έθεσε ο εθνικός δικαστής. Το κάνω πάντως απλώς για λόγους πληρότητας, διότι μετά τα όσα ανέφερα τα ερωτήματα αυτά δεν επηρεάζουν τη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ο Social Security Commissioner σας ζητεί να εξετάσετε αν στην περίπτωσή μας εφαρμόζεται, σε σχέση με το άρθρο 73, παράγραφος 1, ο κανόνας περί μη σωρεύσεως τον οποίο περιέχει το άρθρο 76 του κανονισμού 1408/71.

Το άρθρο 76 ορίζει ότι «το δικαίωμα οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων που οφείλονται κατά τις διατάξεις των άρθρων 73 ή 74 αναστέλλεται, αν λόγω της ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητος οφείλονται επίσης οικογενειακές παροχές ή επιδόματα δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους μέλους, στο έδαφος του οποίου κατοικούν τα μέλη της οικογενείας». Το άρθρο 76 θεσπίζει μία εξαίρεση από τον κανόνα του άρθρου 73: συγκεκριμένα περιέχει, όπως εξάλλου αναφέρεται και στον τίτλο του, «κανόνες προτεραιότητος σε περίπτωση σωρεύσεως δικαιωμάτων οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 73 ή 74 και λόγω της ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητος στη χώρα κατοικίας των μελών της οικογενείας». Επομένως, για να μπορέσει να εφαρμοστεί ο κανόνας περί μη σωρεύσεως δεν αρκεί η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας στο κράτος της κατοικίας των μελών της οικογένειας. Πρέπει επίσης να «οφείλονται» επιδόματα σύμφωνα με το δίκαιο του κράτους αυτού, να συντρέχουν δηλαδή οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτά η νομοθεσία αυτή την αναγνώριση των δικαιωμάτων επί των επιδομάτων. Εσείς οι ίδιοι έχετε επιβεβαιώσει την αρχή αυτή στην απόφαση της 20ής Απριλίου 1978 στην υπόθεση 134/77, Ragazzoni κατά «Assubel» Raccolta 1978, σ. 963, σκέψεις 7 και 12.

Ο Insurance Officer και η Επιτροπή θεωρούν ότι το άρθρο 76 δεν έχει σημασία στη συγκεκριμένη περίπτωση. Συμμερίζομαι την άποψή τους. Πράγματι, η επιλογή μεταξύ των κοινοτικών κανόνων περί μη σωρεύσεως πρέπει να γίνει ανάλογα με το έρεισμα του δικαιώματος επί των παροχών στη χώρα της κατοικίας· γνωρίζουμε δε ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο οι οικογενειακές παροχές οφείλονται όχι «λόγω ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητος», αλλά βάσει μιας ρυθμίσεως σύμφωνα με την οποία η απόκτηση του δικαιώματος είναι ανεξάρτητη από προϋποθέσεις ασφαλίσεως ή απασχολήσεως. Το γράμμα της διατάξεως είναι σαφές και δεν νομίζω ότι μπορεί κανείς να προχωρήσει πέρα από αυτό. Στην παρούσα περίπτωση δηλαδή μία μόνο διάταξη μπορεί να εφαρμοστεί για την αποφυγή της σωρεύσεως: το άρθρο 10 του κανονισμού 574/72. Εξάλλου, εφόσον η *ratio* και των δύο διατάξεων είναι η ίδια, τα έννομα αποτελέσματα που παράγει δεν διαφέρουν από εκείνα που θα είχε το άρθρο 76. Πρέπει πάντοτε να υπερισχύει ο γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο εφαρμόζεται ο «lex loci laboris» της χώρας κατοικίας των τέκνων.

8. Πρέπει τέλος, να αφιερωθούν λίγες λέξεις στη δήθεν ακυρότητα του άρθρου 10 του κανονισμού 574/72, «εφόσον βάσει αυτού στερείται ένας εργαζόμενος τις οικογενειακές παροχές που θα δικαιούνταν κατά το εθνικό μόνο δίκαιο». Ο Social Security Commissioner έθεσε προφανώς το ερώτημα για την περίπτωση κατά την οποία δεν αναγνωριστεί στην προσφεύγουσα το δικαίωμα επί των οικογενειακών επιδομάτων για τα τέκνα που ζουν μαζί της. Έχω απορρίψει την άποψη αυτή, εξηγώντας τους τρόπους σύμφωνα με τους οποίους εφαρμόζεται ο κανόνας για την αποφυγή της σωρεύσεως. Όπως και οι άλλες διατάξεις που σκοπεύουν να αποκλείσουν τη σώρευση δικαιωμάτων για επιδόματα, ο κανόνας αυτός δεν αντίκειται προς το άρθρο 51 της συνθήκης ΕΟΚ. Η *ratio* του άρθρου 51 και η ίδια η λογική της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως επιβάλλουν να θεωρηθούν ως παραδεκτές οι ενδεχόμενες επιζήμιες για τον εργαζόμενο συνέπειες, μόνο εφόσον αυτές εξισορρο-

πούνται από πλεονεκτήματα ή εφόσον δεν μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της συνθήκης.

Αναφέρω σχετικά ότι μεταξύ των σκοπών του κανονισμού 1408/71 περιλαμβάνεται, όπως αναφέρει η έδδομη αιτιολογική του σκέψη, και ο σκοπός εφαρμογής του άρθρου 51 της συνθήκης ΕΟΚ κατά τρόπο ώστε να «εξασφαλιστούν στους εργαζομένους οι οποίοι διακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητος τα κεκτημένα δικαιώματα και πλεονεκτήματα».

Αυτή η λύση εξάλλου συνάγεται σαφώς από τη νομολογία σας. Πράγματι, έχετε επανειλημμένως υπογραμμίσει το απαραβίαστο των δικαιωμάτων που έχουν αποκτήσει οι ιδιώτες στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως βάσει μιας εθνικής νομοθεσίας. Από τις πρώτες σας ακόμα αποφάσεις τις σχετικές με το θέμα τονίσατε ότι «ο σκοπός των άρθρων 48 μέχρι 51 της συνθήκης όχι μόνο δεν επιτυγχάνεται, αλλά αντίθετα παραβλάπτεται, όταν ο εργαζόμενος, κάνοντας χρήση της ελεύθερης κυκλοφορίας που του έχει διασφαλιστεί, υπόκειται σε απώλεια των ήδη κεκτημένων δικαιωμάτων του σε μία από τις χώρες μέλη, χωρίς αυτά να αντικαθίστανται από τουλάχιστον ισοδύναμες παροχές» (απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964 στην υπόθεση 100/63, van der Veen, Raccolta 1964, σ. 1124). Αναφέρω, τέλος, ότι έχετε ήδη αποφανθεί σχετικά με το άρθρο 10 του κανονισμού 574/72 χωρίς να έχετε διαπιστώσει κανένα στοιχείο ακυρότητος. Διευκρινίσατε, ωστόσο, ότι ο κανόνας «δεν εφαρμόζεται, παρά μόνο κατά το μέτρο που δεν αποστερεί χωρίς λόγο τους ενδιαφερόμενους από δικαίωμα επί παροχών που βασίζεται στη νομοθεσία ενός κράτους μέλους. Επίσης, όταν το ποσό των επιδομάτων, των οποίων αναστέλλεται η καταβολή, είναι μεγαλύτερο από το ποσό των επιδομάτων που λαμβάνονται λόγω της ασκήσεως μιας επαγγελματικής δραστηριότητας, πρέπει να μην εφαρμόζεται παρά μόνο μερικώς ο αντισωρευτικός κανόνας ... και να χορηγείται υπό μορφή συμπληρώματος η διαφορά μεταξύ των δύο ποσών» (απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1981 στην υπόθεση 104/80, Kurt Beeck κατά Bundesanstalt für Arbeit, Συλλογή 1981, σ. 503, σκέψη 12). Νομίζω ότι η διαπίστωση αυτή μπορεί χωρίς δισταγμούς να επαναληφθεί και σε σχέση με το αντικείμενο της προκειμένης υποθέσεως.

9. Σύμφωνα με τις σκέψεις που αναπτύχθηκαν πιο πάνω προτείνω να απαντήσετε κατά τον ακόλουθο τρόπο στα ερωτήματα που σας υπέβαλε ο Social Security Commissioner με διάταξη της 5ης Μαΐου 1982:

1. Ο όρος «σύζυγος» που περιέχεται στη δεύτερη φράση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού του Συμβουλίου 574/72, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί, αναφέρεται στο δικαιούχο των οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων που αναφέρονται στην πρώτη φράση του ίδιου άρθρου. Πράγματι, σε ό,τι αφορά τις παροχές αυτές, το αποφασιστικό στοιχείο δεν είναι το «status familiae», ως αφηρημένη νομική κατάσταση, αλλά η ιδιότητα του γονέα, η οποία παραμένει παρά τη λύση του γάμου.

2. Η ερμηνεία του όρου «μέλος της οικογένειας» που αναφέρεται στον κανονισμό του Συμβουλίου 1408/71 εξαρτάται κυρίως από τη νομοθεσία του κράτους μέλους δυνάμει της οποίας οφείλονται οι παροχές. Ωστόσο, όταν η

νομοθεσία αυτή θεωρεί ως μέλος της οικογένειας μόνο το πρόσωπο που ζει υπό την ίδια στέγη με τον εργαζόμενο, η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση εξομοιώνει προς το πρόσωπο αυτό και το συντηρούμενο πρόσωπο.

3. Η διάταξη του άρθρου 76 του κανονισμού του Συμβουλίου 1408/71, η οποία αποσκοπεί στην αποφυγή της σωρεύσεως, δεν εφαρμόζεται όταν η κτήση του δικαιώματος επί των οικογενειακών παροχών ή επιδομάτων δεν εξαρτάται από προϋποθέσεις ασφαλίσεως ή απασχολήσεως, έστω και αν ο δικαιούχος ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα.

4. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού του Συμβουλίου 574/72, όπως έχει τροποποιηθεί, δεν είναι ασυμβίβαστο με το άρθρο 51 της συνθήκης ΕΟΚ, εφόσον δεν στερεί από ένα πρόσωπο δικαίωμα που του παρέχεται από τη νομοθεσία κράτους μέλους ανεξάρτητα από το κοινοτικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, όταν τα οικογενειακά επιδόματα για τέκνα που καταβάλλονται βάσει δικαιώματος που έχει κτηθεί σύμφωνα με το άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού του Συμβουλίου 1408/71 είναι υψηλότερα από τα επιδόματα που καταβάλλονται στο κράτος όπου ο άλλος γονέας ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα, ο τελευταίος αυτός δικαιούται να λάβει ως συμπλήρωμα ποσό ίσο με τη διαφορά μεταξύ του υψηλότερου ποσού των επιδομάτων που προβλέπει η νομοθεσία του κράτους στο οποίο έχει κτηθεί το δικαίωμα που στηρίζεται στο άρθρο 73 και του μικρότερου ποσού των επιδομάτων που καταβάλλονται στο κράτος όπου κατοικούν τα τέκνα.