ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 24ης Οκτωβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η παρούσα υπόθεση περί εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως έχει ως αντικείμενο την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 19 και 25, αντιστοίχως, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου [1], όσον αφορά περίπτωση που χαρακτηρίζεται από τις ακόλουθες ιδιαιτερότητες. Η Twomey, βρετανή υπήκοος, αφού εργάστηκε και κατοίκησε γιά ορισμένο χρονικό διάστημα στο Ηνωμένο Βασίλειο, μετέβη μετά το πέρας της εργασιακής της σχέσεως — για λόγους καθαρώς προσωπικούς, νομίζω — στην Ιρλανδία, όπου εγκαταστάθηκε έκτοτε χωρίς να εργάζεται.

Μερικούς μήνες μετά τη μετάβασή της στην Ιρλανδία, η Twomey — ηλικίας τότε λίγο άνω των είκοσι ετών — έλαβε πιστοποιητικό ανικανότητας προς εργασία λόγω πόνων στην περιοχή των νεφρών.

Η Twomey απευθύνθηκε τότε στην βρετανική υγειονομική αρχή για να λάβει επίδομα ασθενείας σε χρήμα, ήτοι το επίδομα ανικανότητας που προβλέπει η νομοθεσία της χώρας αυτής. Η αίτησή της όμως απορρίφθηκε κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 82 (5) του Social Security Act του 1975, που προβλέπει την απώλεια του δικαιώματος για τα εν λόγω επιδόματα όταν ο αιτών « απουσιάζει από τη Μεγάλη Βρετανία ».

Είναι προφανές — και πρέπει να υπογραμμιστεί — ότι, εν προκειμένω, η ενδιαφερομένη δεν είχε εγγραφεί στο βρετανικό γραφείο απασχολήσεως μετά την λήξη της εργασιακής της σχέσεως, αλλά, παρά ταύτα, καίτοι δεν βρισκόταν στο εθνικό έδαφος, είχε ωστόσο λάβει επίδομα ασθενείας: ο μόνος λόγος επομένως που προκάλεσε την απώλεια από το κεκτημένο δικαίωμά της κατόπιν της υπαγωγής της στο σύστημα ασφαλίσεως στη χώρα απασχολήσεως ήταν η μεταφορά της κατοικίας της σε άλλο κράτος μέλος.

2. Ενόψει των πραγματικών αυτών περιστατικών, το εθνικό δικαστήριο απευθύνθηκε στο Δικαστήριο ζητώντας κατ' ουσίαν να αποφανθεί ως προς τη δυνατότητα να αντιταχθεί στην ενδιαφερομένη ο όρος της εδαφικότητας από τον οποίο το άρθρο 82 (5) του Social Security Act εξαρτά τη χορήγηση του αιτουμένου επιδόματος ασθενείας. Ειδικότερα, ο δικαστής της υποθέσεως ερωτά αν μια περίπτωση όπως αυτή που μόλις περιέγραψα ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 19 ή από εκείνες του άρθρου 25 του κανονισμού 1408/71.

3. Συναφώς, ο Chief Adjudication Officer και η Επιτροπή εξέφρασαν απόψεις ριζικώς αντίθετες. Ο πρώτος υποστηρίζει ότι μόνο το άρθρο 25 διέπει την υπό κρίση περίπτωση και ότι ο κανόνας αυτός δικαιολογεί τη ρήτρα κατοικίας που προβλέπει η επίδικη νομοθεσία.

Η Επιτροπή, αντιθέτως, δεν δέχεται ότι το άρθρο 25 ασκεί επιρροή και ισχυρίζεται ότι η

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Της 14ης Ιουνίου 1971, περί της εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και στις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας. (Ειδ. Έκδ. Ν 149/2, σ. 73).

παρούσα υπόθεση εμπίπτει πλήρως στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, πράγμα το οποίο συνεπάγεται εμμέσως το δικαίωμα της ενδιαφερομένης να «εξαγάγει» στη χώρα στην οποία μετέβη το επίδομα που προβλέπει η βρετανική ρύθμιση.

4. Εξετάζοντας το ερώτημα, πρέπει καταρχάς να διευκρινιστεί ότι το άρθρο 25, που αφορά ειδικά τους ανέργους και τα μέλη της οικογενείας τους, προβλέπει στον τομέα των παροχών ασθενείας σύστημα ουσιωδώς διαμορφωμένο βάσει του συστήματος των παροχών ανεργίας που ρυθμίζονται από τα άρθρα 69 και 71 του κανονισμού 1408/71.

Πράγματι, ratione personae, το άρθρο 25 αφορά αποκλειστικά τους ανέργους για τους οποίους ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 69 ή του άρθρου 71 και κατά συνέπεια τους ανέργους οι οποίοι μεταβαίνουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος για να αναζητήσουν εκεί εργασία ή οι οποίοι, κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεώς τους, κατοικούσαν σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος.

Ως προς το περιεχόμενό του, ο κανόνας — όπως είπα — υποβάλλει τις παροχές ασθενείας σε κανόνες ουσιαστικά αντιστοίχους προς τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί για τις παροχές ανεργίας με τις οποίες συνδέονται. Έτσι, ο άνεργος ο οποίος μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος για να αναζητήσει εργασία και ο οποίος, σύμφωνα με το άρθρο 69 διατηρεί για τρείς μήνες το δικαίωμα παροχών ανεργίας εκ μέρους του αρμοδίου κράτους (κράτος της τελευταίας απασχολήσεως), θα μπορεί, δυνάμει του άρθρου 25, να λαμβάνει στα ίδια χρονικά όρια παροχές ασθενείας τόσο σε είδος (καταβαλλόμενες από τον φορέα του κράτους μέλους στο οποίο μετέβη, για λογαριασμό του αρμοδίου φορέα) όσο και σε χρήμα (καταβαλλόμενες, κατά κανόνα, από τον αρμόδιο φορέα). Επίσης, ο άνεργος ο οποίος, κατά τη διάρκεια της τελευταίας απασχολήσεως κατοικούσε σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος (κράτος απασχολήσεως) και ο οποίος λαμβάνει, βάσει του άρθρου 71, παράγραφος 1, στοιχείο α, σημείο ii, ή στοιχείο β, σημείο ii, παροχές ανεργίας της χώρας κατοικίας θα λάβει εξίσου παροχές ασθενείας (σε είδος και σε χρήμα) κατά τη νομοθεσία της χώρας στην οποία κατοικεί.

5. Αν ληφθούν υπόψη τα στοιχεία αυτά, νομίζω ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 25 μπορεί να καθοριστεί κατά τρόπο αρκούντως ακριβή. Πράγματι, το άρθρο αυτό αποβλέπει στη ρύθμιση της περιπτώσεως παροχών ασθενείας τις οποίες ζητούν άτομα υπαγόμενα σε σύστημα ανεργίας, που έχουν επομένως εγγραφεί σε γραφείο ευρέσεως εργασίας και που λαμβάνουν τις σχετικές παροχές.

Κατά συνέπεια, το άρθρο 25 αφορά κυρίως τις παροχές ασθενείας που θεμελιώνονται στην υπαγωγή σε σύστημα ανεργίας και τις οποίες μπορεί να λάβει καποιος μόνο αν είναι εγγεγραμμένος στο αρμόδιο γραφείο απασχολήσεως. Αναλόγως της περιπτώσεως, το άρθρο 25 θα μπορούσε εξίσου να εφαρμοστεί στις παροχές ασθενείας που θεμελιώνονται σε άλλο δημόσιο σύστημα ασφαλίσεως, αλλά έχουν ωστόσο ζητηθεί από άτομο που λαμβάνει ταυτόχρονα παροχές ανεργίας. Και στις δύο περιπτώσεις, όπως επισήμανα ανωτέρω, η βασική προϋπόθεση για να ληφθεί υπόψη το άρθρο 25 προκειμένου να ρυθμιστεί συγκεκριμένη σχέση είναι ότι τις εν λόγω παροχές ασθενείας ζητεί άτομο το οποίο λαμβάνει ταυτοχρόνως παροχές ανεργίας. Πράγματι, αν η προϋπόθεση αυτή δεν συντρέχει, η εφαρμογή του άρθρου 25 φαίνεται λογικώς ακατάλληλη, από τη στιγμή που δεν έχει νόημα να γίνει αναφορά στη διάταξη αυτή, η οποία αποσκοπεί στο να εγκαθι-

δρύσει σύστημα που παρουσιάζει συνοχή μεταξύ των παροχών ασθενείας και των παροχών ανεργίας, στην περίπτωση που ο αιτών, εφόσον δεν έχει εγγραφεί ως άνεργος, δεν λαμβάνει καμιά παροχή ανεργίας.

Όμως, στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται ακριβώς περί προσώπου που δεν υπάγεται σε κανένα σύστημα ανεργίας και το οποίο δεν λαμβάνει, κατά συνέπεια, καμιά παροχή. Ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται η προσφυγή στο άρθρο 25.

6. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, τίθεται το ερώτημα αν, στην ειδική περίπτωση που μας απασχολεί, η αιτούσα μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς τις διατάξεις του άρθρου 19 του κανονισμού για να αντιταχθεί στην εφαρμογή της ρήτρας κατοικίας που προβλέπει η επίμαχη εθνική νομοθεσία.

Συναφώς υπενθυμίζω ότι, όπως προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής, η Twomey στηρίζει το δικαίωμα επί του επιδόματος ασθενείας όχι στην ιδιότητά της ως ανέργου, αλλά αποκλειστικά στο γεγονός ότι υπήγετο προηγουμένως στο σύστημα ασφαλίσεως που προβλέπεται για τους μισθωτούς εργαζομένους. Υπενθυμίζω επίσης, ακόμη μιά φορά, ότι η ενδιαφερομένη πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις που προβλέπει η εθνική νομοθεσία για τη θεμελίωση δικαιώματος επί του επιμάχου επιδόματος: η Twomey δεν έχασε το δικαίωμά της αυτό λόγω της μεταβάσεώς της στην Ιρλανδία.

Μετά τη διευκρίνιση αυτή, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 19 αφορά τις παροχές ασθενείας που ζητεί « εργαζόμενος » ο οποίος κατοικεί στο έδαφος κράτους μέλους διαφορετικού από το αρμόδιο κράτος. Το ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι το ακόλουθο: επίκληση του άρθρου 19 μπορεί να γίνει μόνο από εν ενεργεία εργαζόμενο ή επίσης και από εκείνον ο οποίος, όπως ακριβώς η προσφεύγουσα, βρίσκεται προσωρινώς χωρίς απασχόληση;

Στο ερώτημα αυτό νομίζω ότι μπορεί εύκολα να δοθεί καταφατική απάντηση λαμβανομένων υπόψη των ακολούθων στοιχείων.

Πρώτον, κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο α, του κανονισμού 1408/71, η έννοια του εργαζομένου ορίζεται αποκλειστικά βάσει της υπαγωγής σε σύστημα ασφαλίσεως και όχι της πραγματικής ασκήσεως μιας δραστηριότητας.

Δεύτερον, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι σαφώς προσανατολισμένη προς αυτή την κατεύθυνση. Ήδη με την απόφαση Pierik [2], έκρινε ότι:

« Ο κανονισμός 1408/71 ορίζει στο άρθρο 1, στοιχείο α, την έννοια του " εργαζομένου " ως περιλαμβάνουσα κάθε πρόσωπο το οποίο είναι ασφαλισμένο υποχρεωτικώς ή προαιρετικώς σε ένα από τα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως που προβλέπονται στα σημεία i, ii και iii, της διατάξεως αυτής. Ένας τέτοιος ορισμός που δίνεται " για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού ", έχει γενική εφαρμογή και καλύπτει, ενόψει αυτής της σκέψεως, κάθε πρόσωπο το οποίο, ασκώντας ή μη επαγγελματική δραστηριότητα, κατέχει την ιδιότητα του ασφαλισμένου βάσει της νομοθεσίας κοινωνικής ασφαλίσεως ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών. Από αυτό έπεται ότι οι δικαιούχοι συντάξεως οφειλομένης βάσει της νομο-

2 — Απόφαση της 31ης Μαΐου 1979, 182/78, (Rec. 1979, σ. 1977).

θεσίας ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, ακόμα και αν δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα, υπάγονται, λόγω της υπαγωγής τους σε σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, στις διατάξεις του κανονισμού που αφορούν τους " εργαζομένους ", εκτός αν αποτελούν αντικείμενο ειδικών διατάξεων που θεσπίστηκαν γι' αυτούς. »

Επίσης στην απόφαση Walsh [3], το Δικαστήριο τόνισε ότι:

« Από ορισμένες διατάξεις του κανονισμού 1408/71 προκύπτει ότι αυτός έχει εφαρμογή επί ορισμένων ομάδων προσώπων που, κατά το χρονικό σημείο επελεύσεως του κινδύνου, δεν έχουν την ιδιότητα του " μισθωτού εργαζομένου " κατά την έννοια του εργατικού δικαίου. Θα ήταν αντίθετο προς το πνεύμα αυτών των διατάξεων και προς έναν από τους ουσιώδεις σκοπούς του κανονισμού, ο οποίος συνίσταται στο να διασφαλίζει στους εργαζομένους που διακινούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας τα κεκτημένα δικαιώματα και πλεονεκτήματα, να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού — προσδίδοντας στον ορισμό του όρου " εργαζόμενος " στενή ερμηνεία — κάθε άλλη περίπτωση κατά την οποία, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία, η ασφάλιση συνεχίζει να καλύπτει τους κινδύνους του ασφαλισμένου, ακόμα και αν αυτός δεν έχει πλέον την υποχρέωση να καταβάλλει εισφορές. »

Ενδείξεις προς την ίδια κατεύθυνση περιέχει επίσης η μεταγενέστερη απόφαση Coppola [4].

7. Λαμβανομένης υπόψη της ευρείας αυτής ερμηνείας της έννοιας του εργαζομένου που δέχεται η νομολογία, νομίζω εν προκειμένω ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι το αμφισβητούμενο επίδομα ασθενείας ρυθμίζεται με το άρθρο 19 του κανονισμού 1408/71. Πράγματι, τα προπαρατεθέντα νομολογιακά προηγούμενα δείχνουν — αντιθέτως απ' ό,τι υποστηρίζει ο Chief Adjudication Officer — ότι για την εφαρμογή του άρθρου 19 δεν είναι αναγκαίο να έχει επέλθει ο κίνδυνος ενόσω ο εργαζόμενος ασκούσε ακόμη τη δραστηριότητα· αρκεί πράγματι ότι κατά τη στιγμή που εκδηλώθηκε η ασθένεια ο ενδιαφερόμενος, καίτοι είναι χωρίς εργασία, καλύπτεται δυνάμει του συστήματος ασφαλίσεως του αρμοδίου κράτους μέλους.

Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη — όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή — ότι η ερμηνεία του άρθρου 19 που υποστηρίζεται εν προκειμένω είναι σύμφωνη προς τη θεμελιώδη αρχή της διατηρήσεως των κεκτημένων δικαιωμάτων, σκοπός της οποίας είναι να αποφεύγεται να χάνει ή να κινδυνεύει να χάσει ο διακινούμενος εργαζόμενος, λόγω της ασκήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας, τα πλεονεκτήματα της ασφαλίσεως που του αναγνωρίστηκαν από τη νομοθεσία κράτους μέλους [5]. Αρχή η οποία, λόγω της σημασίας που έχει για την πλήρη προστασία μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που προβλέπει η Συνθήκη, πρέπει να διασφαλίζεται κατά το ευρύτερο δυνατό μέτρο και συνιστά κατά, συνέπεια, βασικό σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό του περιεχομένου των διατάξεων του κανονισμού 1408/71.

Όμως, η εφαρμογή του άρθρου 19 στην προκειμένη περίπτωση έχει ως μόνη συνέπεια να επιτρέψει στην ενδιαφερομένη να « εξαγάγει » την παροχή ασθενείας που της έχει αναγνωριστεί από τη νομοθεσία του αρμοδίου κράτους, αποφεύγοντας ακριβώς, σε πλήρη συμφωνία με τους ουσιώδεις σκοπούς του κανονισμού, να εξαφανίζεται το δικαίωμα προς παροχή που έχει γεννηθεί από την υπαγωγή της στο δημόσιο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, εκ *μόνου του γεγονότος* της μεταβάσεως από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

3 — Απόφαση της 22ας Μαΐου 1980, 143/79 (Rec. 1980, σ. 1639).

4 — Απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1983, 150/82 (Συλλογή 1983, σ. 43).

5 — Βλ. τέλος, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-349/87, Paraschi (Συλλογή 1991, σ. I-4501, σκέψη 22).

8. Τέλος, για να είναι πλήρης η ανάλυσή μου, πρέπει να λάβω υπόψη δύο ενστάσεις που υπέβαλε ο Chief Adjudication Officer εν όψει της προτεινομένης εδώ λύσεως.

Πρώτον, υποστήριξε ότι το άρθρο 19 τυγχάνει εφαρμογής μόνο αν η μεταφορά της κατοικίας από το αρμόδιο κράτος σε άλλο κράτος μέλος γίνεται *κατά τη διάρκεια* της εργασιακής σχέσεως και όχι — όπως εν προκειμένω — μετά τη λήξη της. Δεύτερον, ισχυρίστηκε ότι η εφαρμογή του άρθρου 19 στην περίπτωση εργαζομένου χωρίς απασχόληση είναι ασυμβίβαστη με την ύπαρξη στον κανονισμό ad hoc διατάξεως για τους ανέργους, όπως αυτή του άρθρου 25.

Όμως, όσον αφορά την πρώτη ένσταση, είναι εύκολο να επισημανθεί ότι η συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 19 που προτείνει ο Chief Adjudication Officer ουδόλως φαίνεται δικαιολογημένη από πλευράς κειμένου και συστηματική. Πράγματι, οσάκις ο κανονισμός 1408/71 θέλησε να προβλέψει ότι η διαφορά μεταξύ αρμοδίου κράτους και κράτους κατοικίας πρέπει να υπάρχει *κατά τη διάρκεια* της εργασιακής σχέσεως, το είπε ρητώς. Συναφής διευκρίνιση βρίσκεται ακριβώς στο προπαρατεθέν άρθρο 71, ενώ καμιά ρητή αναφορά δεν υπάρχει στο κείμενο του άρθρου 19. Άλλωστε, εκτός του ότι στερείται βάσεως από πλευράς κειμένου, τέτοιος περιορισμός του περιεχομένου του άρθρου 19 φαίνεται εν πάση περιπτώσει αδικαιολόγητος και στερούμενος συνοχής σε σχέση με τον σκοπό του που είναι η εγγύηση μιας εκτεταμένης προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων των διακινουμένων εργαζομένων.

Όσον αφορά τη δεύτερη ένσταση νομίζω επίσης ότι είναι αβάσιμη. Πράγματι, το άρθρο 25 ασκεί από μόνο του επιρροή στις περιπτώσεις που η παροχή ασθενείας ζητείται από πρόσωπο που λαμβάνει ταυτοχρόνως παροχές ανεργίας. Αντιθέτως, το άρθρο 19 τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση η οποία φαίνεται άλλωστε να έχει μάλλον περιθωριακή σημασία, όπου η παροχή ασθενείας ζητείται από άνεργο ο οποίος όμως δεν υπάγεται σε κανένα σύστημα ανεργίας. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, όπως είπα, η εφαρμογή του άρθρου 19 θα εμποδίσει να χάσει κάποιο πρόσωπο, δυνάμει ρητρών κατοικίας όπως αυτές που προβλέπει η επίμαχη ρύθμιση, δικαίωμα προς παροχή ασθενείας το οποίο απέκτησε βάσει της νομοθεσίας του αρμοδίου κράτους, αποκλειστικά λόγω της μεταβάσεώς του σε άλλο κράτος μέλος.

9. Υπό το φως των σκέψεων αυτών προτείνω να δοθεί στο εθνικό δικαστήριο η ακόλουθη απάντηση:

« Οσάκις, δυνάμει της νομοθεσίας κράτους μέλους, πρόσωπο έχει δικαίωμα σε παροχή ασθενείας σε χρήμα, μετά τη λήξη της εργασιακής σχέσεως και παρόλο που δεν υπάγεται σε σύστημα ανεργίας, το άρθρο 19 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 εμποδίζει την εφαρμογή της ρήτρας κατοικίας όπως αυτή που προβλέπει η επίδικη ρύθμιση, η οποία συνεπάγεται την απώλεια του δικαιώματος προς την εν λόγω παροχή, αποκλειστικά λόγω της μεταβάσεως του αιτούντος σε κράτος μέλος διαφορετικό από το αρμόδιο κράτος. »