ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 30ής Νοεμβρίου 2000 [1]

1. Ο βασικός κοινοτικός κανονισμός περί κοινωνικής ασφαλίσεως, ήτοι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 [2], είναι διατυπωμένος με τρόπο που να τον καθιστά εφαρμοστέο όχι μόνο ως προς τους υπηκόους της Κοινότητας αλλά και ως προς τους απάτριδες και τους πρόσφυγες. Με τις παρούσες υποθέσεις τίθενται δύο βασικά ζητήματα ως προς το κύρος και την ερμηνεία του κανονισμού: πρώτον, αν ήταν το Συμβούλιο αρμόδιο να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού τους απάτριδες και τους πρόσφυγες και, δεύτερον, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού πρόσωπα που εισήλθαν απευθείας από τρίτη χώρα σε κράτος μέλος και δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητας, οπότε δεν υφίσταται στοιχείο διασυνοριακής ενδοκοινοτικής μετακίνησης. Επιπλέον τίθεται στο Δικαστήριο το ερώτημα αν, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στα δύο κύρια ερωτήματα, είναι καταβλητέα ορισμένα οικογενειακά επιδόματα δυνάμει του κανονισμού.

Ο κανονισμός 1408/71 και η νομική του βάση

2. Στο άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 42 ΕΚ) προβλέπεται ότι:

«Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, λαμβάνει ομοφώνως στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ιδίως με τη θέσπιση ενός συστήματος που να εξασφαλίζει στους διακινουμένους εργαζομένους και στους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα:

α) το συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη από τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες για την κτήση και τη διατήρηση του δικαιώματος προς λήψη παροχής όπως και για τον υπολογισμό του ύψους αυτών·

β) την καταβολή των παροχών στα πρόσωπα που κατοικούν στις επικράτειες των κρατών μελών.»

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Κανονισμός 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 Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73). Το πλέον πρόσφατο κωδικοποιημένο κείμενο περιέχεται στο παράρτημα Α, τμήμα Ι, του κανονισμού (ΕΚ) 118/97 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 1996, για τροποποίηση και ενημέρωση του κανονισμού 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ 1997, L 28, σ. 1). Μολονότι ο κανονισμός 118/97 τέθηκε σε ισχύ μετά την έκδοση από τις αρμόδιες αρχές των βαλλομένων στο πλαίσιο των κύριων δικών αποφάσεων, οι κρίσιμες διατάξεις παραμένουν αμετάβλητες.

3. Στο άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 308 ΕΚ) ορίζεται ότι:

«Αν ενέργεια της Κοινότητος θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις.»

4. Ο κανονισμός 1408/71 (διάδοχος του κανονισμού 3 του 1958 [3], στον οποίο θα αναφερθώ εκτενέστερα αργότερα) στην αρχική του μορφή αφορούσε μόνο μισθωτούς εργαζομένους: ο τίτλος ήταν «Κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς εργαζομένους και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητος» [4]. Το αρχικό αυτό κείμενο είχε θεσπιστεί ιδίως βάσει των άρθρων 2, 7 [5] και 51 της Συνθήκης ΕΚ [6] (τα άρθρα 2 και 7 φέρουν σήμερα, μετά την τροποποίηση, τους αριθμούς 2 ΕΚ και 12 ΕΚ).

5. Στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω κειμένου του κανονισμού οριζόταν ότι:

«Ο παρών κανονισμός ισχύει για τους εργαζομένους που υπάγονται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών και είναι υπήκοοι ενός από τα κράτη μέλη ή είναι απάτριδες ή πρόσφυγες που διαμένουν στο έδαφος ενός κράτους μέλους, καθώς επίσης και για τα μέλη των οικογενειών τους και τους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα.»

6. Το 1981, το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 επεκτάθηκε στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1390/81 [7]. Ο κανονισμός 1390/81 βασίζεται ιδίως στα άρθρα 2, 7, 51 και 235 της Συνθήκης [8]. Περιέργως, με τον κανονισμό 1390/81 δεν τροποποιήθηκε το προοίμιο του κανονισμού 1408/71 ώστε να περιληφθεί σ' αυτό αναφορά στην εν λόγω επέκταση· κάτι τέτοιο δεν έγινε, προφανώς, μέχρι το 1997, οπότε με τον κανονισμό 118/97 [9] αντικαταστάθηκε ο τίτλος, το προοίμιο, ο πίνακας περιεχομένων και οι διατάξεις του κανονισμού 1408/71 με νέο ενημερωμένο κείμενο που ενσωματώνει τις πολυάριθμες τροποποιήσεις που είχαν θεσπιστεί μετά την κωδικοποίηση του 1983 (η οποία δεν αναφερόταν στο προοίμιο) [10]. Το προοίμιο, όπως διαμορφώθηκε μετά από ενσωμάτωση των διαφόρων τροποποιήσεων το 1997, αναφέρει ως νομική βάση του

3 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1958, περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων (JO 1958, 30, σ. 561).

4 — Προαναφερθείς στην υποσημείωση 2 κανονισμός.

5 — Με τη νέα αρίθμηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση κατέστη άρθρο 6.

6 — Βλ. παραπομπή στο προοίμιο του κανονισμού.

7 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 1981, περί επεκτάσεως στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ L 143, σ. 1).

8 — Βλ. αναφορά στο προοίμιο.

9 — Στον οποίο γίνεται παραπομπή στην υποσημείωση 2 ανωτέρω· τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 1997.

10 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2001/83 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 1983, περί τροποποιήσεως και κωδικοποιήσεως του κανονισμού 1408/71 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 574/72 περί καθορισμού της διαδικασίας για την εφαρμογή του κανονισμού 1408/71 (ΕΕ L 230, σ. 6).

κανονισμού ιδίως τα άρθρα 51 και 235 της Συνθήκης.

7. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού, όπως αυτός διαμορφώθηκε μετά την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του το 1981, και όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για τις παρούσες υποθέσεις χρόνο, ορίζει τα εξής:

«1. Ο παρών κανονισμός ισχύει για τους μισθωτούς ή τους μη μισθωτούς που υπάγονται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών και οι οποίοι είναι υπήκοοι κράτους μέλους ή είναι απάτριδες ή πρόσφυγες που διαμένουν εντός του εδάφους κράτους μέλους, καθώς και για τα μέλη των οικογενειών τους και για τους εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα.

2. Επιπλέον, ο παρών κανονισμός ισχύει για τους έλκοντες δικαιώματα από μισθωτούς ή από μη μισθωτούς που έχουν υπαχθεί στην νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, ανεξαρτήτως της ιθαγενείας των εν λόγω μισθωτών ή μη μισθωτών προσώπων, οσάκις οι εξ αυτών έλκοντες δικαιώματα είναι υπήκοοι κράτους μέλους ή απάτριδες ή πρόσφυγες που διαμένουν στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη.»

8. Το άρθρο 1, στοιχείο α', περιέχει ευρύτατο ορισμό του όρου «μισθωτός» και «μη μισθωτός» ώστε να καλύπτεται οποιοδήποτε πρόσωπο ασφαλισμένο για οποιοδήποτε λόγο έναντι οιουδήποτε κινδύνου που αντιστοιχεί στους κλάδους κοινωνικής ασφαλίσεως που διέπονται από τον κανονισμό. Κατά συνέπεια, στο πεδίο του κανονισμού εμπίπτουν τόσο πρόσωπα που εισπράττουν επίδομα ανεργίας όσο και απασχολούμενα πρόσωπα.

9. Στο άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπονται τα εξής:

«Τα πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη και για τα οποία ισχύουν οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού υπόκεινται στις υποχρεώσεις και απολαύουν των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του, υπό την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων του παρόντος κανονισμού.»

10. Στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ορίζεται ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται ως προς όλες τις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τους εκεί απαριθμούμενους κλάδους κοινωνικής ασφαλίσεως. Σ' αυτούς περιλαμβάνονται «οικογενειακές παροχές», στις οποίες υπάγονται τόσο το επίδομα τέκνου όσο και το επίδομα ανατροφής τα οποία και αφορούν οι κύριες δίκες [11].

11 — Για τον ορισμό των «οικογενειακών παροχών», βλ. το άρθρο 1, στοιχείο να', σημείο i, του κανονισμού και, όσον αφορά το επίδομα ανατροφής, την απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Οκτωβρίου 1996, C-245/94 και C-312/94, Hoever και Zachow (Συλλογή 1996, σ. I-4895, σκέψη 27).

Ιστορικό και διαδικασία των κυρίων δικών

11. Οι υποθέσεις C-95/99, Khalil, C-97/99, Osseili, και C-98/99, Nasser αφορούν και οι τρεις έγγαμα ζευγάρια Παλαιστινίων καταγόμενοι από τον Λίβανο που εισήλθαν στη Γερμανία τη δεκατία του '80 ως πρόσφυγες εμφυλίου πολέμου. Από τότε έζησαν αδιαλείπτως στη Γερμανία και δεν τους αναγνωρίστηκε το καθεστώς πολιτικών προσφύγων. Κατά την κρίσιμη περίοδο, η οικογένεια στην υπόθεση Khalil επιβίωνε χάρη σε επίδομα ανεργίας που καταβαλλόταν στον σύζυγο της προσφεύγουσας και χάρη σε συμπληρωματικό βοήθημα, ενώ στις υποθέσεις Osseili και Nasser ο προσφεύγων σύζυγος είχε αμειβόμενη εργασία.

12. Η υπόθεση C-96/99, Chaaban, αφορά έγγαμο ζευγάρι Κούρδων καταγόμενοι από τον Λίβανο που εισήλθαν στη Γερμανία το 1985 ως πρόσφυγες εμφυλίου πολέμου. Έζησαν έκτοτε αδιαλείπτως στη Γερμανία όπου δεν τους παρεσχέθη το καθεστώς του πολιτικού πρόσφυγα. Ο προσφεύγων σύζυγος εργαζόταν κατά την κρίσιμη περίοδο.

13. Η υπόθεση C-180/99, Addou, αφορά Αλγερινή υπήκοο, ο σύζυγος της οποίας κατά τον κρίσιμο χρόνο είχε μαροκινή ιθαγένεια. Οι σύζυγοι εισήλθαν στη Γερμανία το 1988 προερχόμενοι από την Αλγερία και το Μαρόκο αντίστοιχα και έκτοτε έζησαν αδιαλείπτως στη Γερμανία. Η προσφεύγουσα σύζυγος ζήτησε χωρίς επιτυχία να της αναγνωριστεί το καθεστώς της πρόσφυγος· ωστόσο, στο σύζυγό της αναγνωρίστηκε το καθεστώς αυτό τον Ιανουάριο του 1994, στη συνέχεια δε [12] αυτός απέκτησε τη γερμανική ιθαγένεια. Ο σύζυγος εργαζόταν κατά την κρίσιμη περίοδο.

14. Και οι τέσσερις πρώτες υποθέσεις (Khalil, Chaaban, Osseili και Nasser) αφορούν δικαίωμα για λήψη επιδόματος τέκνου (Kindergeld), ενώ η υπόθεση Addou αφορά δικαίωμα λήψεως επιδόματος ανατροφής τέκνου (Erziehungsgeld). Από 1ης Ιανουαρίου 1994, η διέπουσα τα εν λόγω επιδόματα εθνική νομοθεσία [13] τροποποιήθηκε [14] με αποτέλεσμα το δικαίωμα λήψεως των οικείων παροχών για αλλοδαπούς να εξαρτάται από την ύπαρξη δικαιώματος διαμονής (Aufenthaltsberechtigung) ή την κατοχή αδείας διαμονής (Aufenthaltserlaubnis)· η κατοχή περιορισμένου τίτλου διαμονής (Aufenthaltsbefugnis), ενώ αρκούσε κατά το προϊσχύσαν καθεστώς, δεν αρκούσε πλέον.

15. Το Bundessozialgericht (ομοσπονδιακό δικαστήριο κοινωνικών υποθέσεων) εξηγεί στις αποφάσεις του περί προδικαστικής παραπομπής ότι με τη θέσπιση του νέου κανόνα ο νομοθέτης επιδίωκε να περιορίσει

12 — Προφανώς μετά το πέρας της περιόδου στην οποία αναφέρεται η προσφυγή, μολονότι τούτο δεν αναφέρεται ρητά.

13 — Ο Bundeskindergeldgesetz (ομοσπονδιακός νόμος περί επιδομάτων τέκνου) όπως ίσχυε από 30ής Ιανουαρίου 1990 (*BGBl.* I, σ. 149), και ο Bundeserziehungsgeldgesetz (ομοσπονδιακός νόμος περί επιδόματος ανατροφής τέκνου) όπως ίσχυσε από 9ης Ιουλίου 1990 (*BGBl.* I, σ. 1354).

14 — Ο μεν νόμος περί επιδόματος τέκνου με το άρθρο 5, παράγραφος 1, του πρώτου νόμου περί εφαρμογής του προγράμματος οικονομών, ενοποιήσεως και αναπτύξεως της 21ης Δεκεμβρίου 1993 (*BGBl.* I, σ. 2353)· ο δε νόμος περί επιδόματος ανατροφής τέκνου με το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νόμου περί εφαρμογής του ομοσπονδιακού προγράμματος ενοποιήσεως της 23ης Ιουνίου 1993 (*BGBl.* I, σ. 944).

το δικαίωμα επιδόματος τέκνου ή ανατροφής τέκνου μόνο στους αλλοδαπούς που μπορεί υπό κανονικές συνθήκες να αναμένεται ότι θα παραμείνουν μονίμως στη Γερμανία· ο νομοθέτης θεώρησε ότι εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή μόνον οι έχοντες δικαίωμα διαμονής ή οι κάτοχοι αδείας διαμονής. Ως έγγραφο διέπον το καθεστώς διαμονής, ο περιορισμένος τίτλος διαμονής, στο πλαίσιο του συστήματος του Ausländergesetz (ομοσπονδιακός νόμος περί αλλοδαπών), είναι υποδεέστερο του εγγράφου που πιστοποιεί δικαίωμα διαμονής ή άδεια διαμονής. Η εν λόγω κατηγορία δημιουργήθηκε ειδικά για de facto πρόσφυγες, δηλαδή αλλαδαπούς, η διαμονή των οποίων στο ομοσπονδιακό έδαφος επιτρέπεται μόνο για ανθρωπιστικούς λόγους, π.χ. λόγω εμφυλίου πολέμου στην πατρίδα τους.

16. Το αίτημα της M. Khalil, του I. Chaaban, του H. Osseili και του M. Nasser για χορήγηση επιδόματος τέκνου απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι οι αιτούντες δεν είχαν το απαιτούμενο δικαίωμα ή άδεια διαμονής. Το αίτημα της M. Addou για χορήγηση επιδόματος ανατροφής για την κόρη της απερρίφθη για τον ίδιο λόγο.

17. Σε όλες τις περιπτώσεις οι αιτούντες προσέβαλαν ανεπιτυχώς τις εν λόγω απορριπτικές αποφάσεις. Σε όλες τις περιπτώσεις οι αιτούντες άσκησαν τα διαθέσιμα ένδικα βοηθήματα και μέσα και τελικώς έφθασαν ενώπιον του Bundessozialgericht. Στις τέσσερις πρώτες υποθέσεις οι προσφεύγοντες ισχυρίστηκαν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ότι είτε ο αιτών (στις υποθέσεις Khalil, Osseili και Nasser) είτε ο/η σύζυγος του αιτούντος (στην υπόθεση Chaaban) ήταν άπατρις και, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού, θα έπρεπε, ως προς το δικαίωμα λήψεως των παροχών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, να τύχουν της ιδίας μεταχειρίσεως με τους Γερμανούς και τους άλλους υπηκόους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποτέλεσμα η κατοχή ειδικών εγγράφων ως προς το καθεστώς διαμονής να μην ασκεί καμία επιρροή. Στην υπόθεση Addou, το Landessozialgericht (εφετείο κοινωνικών υποθέσεων) έκρινε ότι η αιτούσα, ως μέλος της οικογενείας προσώπου που έχει αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, έπρεπε να τύχει της αυτής μεταχειρίσεως με τους υπηκόους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

18. Ωστόσο, το Bundessozialgericht διατύπωσε αμφιβολίες ως προς το αν υπήρχε επαρκής νομική βάση για την υπαγωγή των απατρίδων και των προσφύγων στα διεπόμενα από τον κανονισμό πρόσωπα. Κατόπιν αυτού, ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε ορισμένα ερωτήματα στο Δικαστήριο. Σε όλες τις περιπτώσεις τα δύο πρώτα ερωτήματα του Bundessozialgericht είναι, πρώτον, αν ο κανονισμός 1408/71 έχει εφαρμογή σε απάτριδες ή πρόσφυγες και στα μέλη των οικογενειών τους, όταν τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν, βάσει της Συνθήκης ΕΚ, δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης και, δεύτερον, εάν ναι, αν ο κανονισμός εφαρμόζεται στην εν λόγω κατηγορία προσώπων οσάκις αυτά έχουν εισέλθει απευθείας σε κράτος μέλος προερχόμενα από τρίτη χώρα και δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητας. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως και στο δεύτερο ερώτημα, ερωτάται επιπλέον αν οφείλεται οικογενειακό επίδομα στην περίπτωση που ένας των συζύγων είναι υπήκοος τρίτης χώρας και μισθωτός εργαζόμενος ενώ ο άλλος είναι άπατρις και μη εργαζόμενος

(υπόθεση Chaaban) ή όταν ο ένας των συζύγων είναι πρόσφυγας και μισθωτός και ο άλλος δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους ούτε μισθωτός ούτε αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας (υπόθεση Addou).

Εξέταση του πρώτου ερωτήματος

19. Με το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 39 ΕΚ), πρώτο άρθρο του κεφαλαίου 1 του τίτλου ΙΙΙ («Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων») της Συνθήκης, καθιερώθηκε η ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων εντός της Κοινότητας. Παρότι έχει υποστηριχθεί στο παρελθόν ότι το άρθρο 48 δεν απαιτεί ο εργαζόμενος να είναι υπήκοος κράτους μέλους προκειμένου να απολαύει του δικαιώματος ελεύθερης διακίνησης [15], γίνεται πλέον παγίως δεκτό ότι η εν λόγω διάταξη εγγυάται την ελεύθερη διακίνηση των υπηκόων της Κοινότητας και μόνο (σήμερα υπηκόων της Ένωσης) [16].

20. Το προπαρατεθέν [17] άρθρο 51, που εντάσσεται επίσης στο κεφάλαιο 1 του τίτλου ΙΙΙ, προβλέπει τη θέσπιση από το Συμβούλιο των αναγκαίων μέτρων στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένου του συνυπολογισμού των περιόδων ασφαλίσεως και της εξαγωγής των παροχών.

21. Ο κανονισμός, με βάση το γράμμα του, εφαρμόζεται επί των απατρίδων και των προσφύγων [18], οι οποίοι, ως εκ της ιδιότητάς τους αυτής και μόνο — χωρίς να είναι κοινοτικοί υπήκοοι — δεν έχουν δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης δυνάμει της Συνθήκης ΕΚ. Επομένως, το ζήτημα είναι αν το Συμβούλιο ήταν εξουσιοδοτημένο, κατά τον χρόνο εκδόσεως του κανονισμού, να περιλάβει στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του τις εν λόγω κατηγορίες προσώπων.

22. Θα μπορούσε να θεωρηθεί περιττό να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα, καθότι η απάντηση που κατά τη γνώμη μου πρέπει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα επαρκεί, όπως θα φανεί στη συνέχεια, για να μπορέσει το αιτούν δικαστήριο να εκδώσει απόφαση στις ενώπιόν του εκκρεμούσες υποθέσεις. Ωστόσο, με το πρώτο ερώτημα τίθεται ένα σημαντικό και καινοφανές ζήτημα αρχής επί του οποίου το Δικαστήριο πρέπει κατά τη γνώμη μου να αποφανθεί.

Το ιστορικό πλαίσιο του άρθρου 51 και του κανονισμού

23. Είναι κατά τη γνώμη μου χρήσιμο να εκκινήσω με την εξέταση του ιστορικού πλαισίου του επιμάχου ζητήματος.

15 — Βλ. π.χ. Plender, R., «An Incipient Form of European Citizenship», *European Law and the Individual* (1976).

16 — Απόφαση της 5ης Ιουλίου 1984, 238/83, Meade (Συλλογή 1984, σ. 2631, σκέψη 7).

17 — Βλ. σημείο 2.

18 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, που παρατίθενται ανωτέρω στο σημείο 7.

24. Για τον σκοπό αυτό πρέπει ίσως πρώτα να αναφερθώ στη Διεθνή Σύμβαση περί του νομικού καθεστώτος των προσφύγων, που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 [19], και στη Διεθνή Σύμβαση περί του νομικού καθεστώτος των απατρίδων προσώπων, που υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 28 Σεπτεμβρίου 1954 [20]. (Στην πραγματικότητα, οι απαρχές και των δύο αυτών διεθνών συμβάσεων ανευρίσκονται στον αμέσως μετά το τέλος του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου χρόνο. Λίγο μετά τη σύστασή της, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών ανέθεσε σε μια ομάδα εργασίας τη μελέτη του προβλήματος των απατρίδων. Στη συνέχεια, η Επιτροπή υιοθέτησε απόφαση με την οποία εξέφραζε την ευχή «να εξετασθεί σύντομα από τα Ηνωμένα Έθνη το ζήτημα του νομικού καθεστώτος των απατρίδων [...] ιδίως [...] όσον αφορά τη νομική και κοινωνική προστασία τους». Η εν λόγω απόφαση οδήγησε τελικά στην απόφαση του Συμβουλίου Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων να διορίσει ειδική επιτροπή για τους πρόσφυγες και τους απάτριδες, η οποία άρχισε να λειτουργεί το 1950. Μετά από σχετική σύσταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων εξέδωσε αποφάσεις με τις οποίες καλούσε την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου να επεξεργασθεί τα απαραίτητα σχέδια κειμένου που θα αποτελούσαν τη βάση μιας διεθνούς συμφωνίας για την εξάλειψη του φαινομένου των απατρίδων. Η ίδια η επιτροπή συνέταξε ένα σχέδιο διεθνούς συμβάσεως ως προς το νομικό καθεστώς των προσφύγων [21].)

25. Τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπέγραψαν και τις δύο αυτές διεθνείς συμβάσεις.

26. Σκοπός της Διεθνούς Συμβάσεως της Γενεύης ήταν «η αναθεώρηση και ενοποίηση προηγουμένων διεθνών συμφωνιών σχετικών με το καθεστώς των προσφύγων και η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής και της παρεχομένης προστασίας των εν λόγω συμφωνιών» [22]. Ο ακρογωνιαίος λίθος της Συμβάσεως ήταν η αρχή που εξαγγέλλεται στην Χάρτα των Ηνωμένων Εθνών και στην Οικουμενική Διακήρυξη περί Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και σύμφωνα με την οποία τα ανθρώπινα όντα πρέπει να απολαύουν των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών χωρίς διακρίσεις [23]. Στο άρθρο 24 της Συμβάσεως της Γενεύης, με τίτλο «Εργατική νομοθεσία και κοινωνική ασφάλιση», προβλέπονται, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, τα εξής:

«1. Τα συμβαλλόμενα κράτη επιφυλάσσουν στους πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους την ίδια μεταχείριση με εκείνη των υπηκόων τους στους ακολούθους τομείς:

[...]

β) κοινωνική ασφάλιση (νομικές διατάξεις που αφορούν εργατικά ατυχήματα, επαγγελματικές ασθένειες, μητρότητα, ασθένεια, αναπηρία, γήρας, θάνατο, ανεργία, οικογενειακά βάρη και κάθε άλλο κίνδυνο που, κατά την εθνική

19 — United Nations — Treaty series, τόμος 189, σ. 150, αριθ. 2545 (1954).

20 — United Nations — Treaty series, τόμος 360, σ. 130, αριθ. 5158 (1960).

21 — Βλ. Mutharika, A. P., *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, 1989, σ. 28 έως 34.

22 — Τρίτο εδάφιο του προοιμίου.

23 — Πρώτο εδάφιο του προοιμίου.

νομοθεσία, καλύπτεται από συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως) [...]».

27. Σκοπός της Διεθνούς Συμβάσεως της Νέας Υόρκης, βασική αρχή της οποίας είναι επίσης ότι τα ανθρώπινα όντα πρέπει να απολαύουν των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών χωρίς διακρίσεις[24], ήταν να ρυθμίσει και βελτιώσει το νομικό καθεστώς των απατρίδων[25]. Το άρθρο 24, με τίτλο «Εργατική νομοθεσία και κοινωνική ασφάλιση», παρέχει την ίδια προστασία στους απάτριδες με αυτή που παρέχει το άρθρο 24 της Συμβάσεως της Γενεύης στους πρόσφυγες.

28. Περαιτέρω, το άρθρο 7 καθεμιάς από τις συμφωνίες προβλέπει τα εξής:

«Υπό την επιφύλαξη ευνοϊκοτέρων διατάξεων της παρούσης Συμβάσεως, τα συμβαλλόμενα κράτη επιφυλάσσουν στους [πρόσφυγες/απάτριδες] την ίδια μεταχείριση με αυτήν που επιφυλάσσουν στους αλλοδαπούς εν γένει.»

29. Στις 11 Δεκεμβρίου 1953 — και, συνεπώς, κατά τον χρόνο που μεσολάβησε μεταξύ της υπογραφής της Συμβάσεως της Γενεύης και της υπογραφής της Συμβάσεως της Νέας Υόρκης — τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη υπέγραψαν δύο συμβάσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και, συγκεκριμένα, την Ευρωπαϊκή Ενδιάμεση Συμφωνία περί συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων[26] και την Ευρωπαϊκή Ενδιάμεση Συμφωνία περί συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως πλην γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων[27].

30. Οι δύο συναφθείσες στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης συμφωνίες βασίζονταν στην αρχή ότι οι υπήκοοι οποιουδήποτε συμβαλλομένου κράτους έπρεπε, κατά τη νομοθεσία περί κοινωνικής ασφαλίσεως οποιουδήποτε άλλου συμβαλλομένου κράτους, να απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως σε σχέση με τους υπηκόους του τελευταίου αυτού κράτους. Τα πρωτόκολλα που υπογράφηκαν από τα έξι αρχικά κράτη μέλη την ίδια ημέρα με τις δύο συμφωνίες επεξέτειναν το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων των συμφωνιών στους πρόσφυγες υπό τους ίδιους όρους που ίσχυαν για τους υπηκόους των συμβαλλομένων κρατών· η έννοια του όρου «πρόσφυγας» οριζόταν σύμφωνα με τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης[28].

31. Εν τω μεταξύ, στις 18 Απριλίου 1951, τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη υπέγραψαν τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυβος. Το άρθρο 69 της Συνθήκης, στον βαθμό που ενδιαφέρει εν προκειμένω, ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εξαλείφουν κάθε περιορισμό της

24 — Πρώτο εδάφιο του προοιμίου.

25 — Τέταρτο εδάφιο του προοιμίου.

26 — *European Treaty series*, τόμος I, αριθ. 12.

27 — *European Treaty Series*, τόμος I, αριθ. 13.

28 — *Άρθρο 1 καθενός από τα πρωτόκολλα.*

απασχολήσεως στις βιομηχανίες άνθρακος και χάλυβος βασιζόμενο επί της ιθαγενείας όσον αφορά εργαζομένους υπηκόους ενός των κρατών μελών, οι οποίοι έχουν αναγνωρισμένη ειδίκευση στα επαγγέλματα άνθρακος και χάλυβος, με την επιφύλαξη των περιορισμών που προκύπτουν από θεμελιώδεις ανάγκες υγείας και δημοσίας τάξεως.

[...]

4. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν κάθε διάκριση ως προς την αμοιβή και τους όρους εργασίας μεταξύ εργαζομένων υπηκόων του κράτους και εργαζομένων αλλοδαπών, με την επιφύλαξη των ειδικών μέτρων για τους μεθοριακούς εργαζομένους· ιδίως, αναζητούν μεταξύ τους κάθε αναγκαίο διακανονισμό ώστε οι διατάξεις περί κοινωνικής ασφαλίσεως να μην εμποδίζουν τη διακίνηση του εργατικού δυναμικού.»

32. Στις 9 Δεκεμβρίου 1957, τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος υπέγραψαν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων. Στο προοίμιο της εν λόγω συμβάσεως εξαγγέλλεται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως όλων των υπηκόων των συμβαλλομένων μερών καθώς και των απατρίδων και προσφύγων που διαμένουν στο έδαφος συμβαλλομένου κράτους κατά την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως [29]. Το περιεχόμενο του όρου «πρόσφυγας» ορίζεται σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης [30]· το περιεχόμενο του όρου «άπατρις» δεν ορίζεται.

33. Η εν λόγω σύμβαση αποσκοπούσε στον συντονισμό των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως [31], επιβάλλοντας κυρίως τον συνυπολογισμό περιόδων ασφαλίσεως που έχουν συμπληρωθεί κατά τη νομοθεσία συμβαλλομένου κράτους άλλου από το κράτος διαμονής [32], και την καταβολή ορισμένων παροχών σε πρόσωπα διαμένοντα σε άλλο συμβαλλόμενο κράτος [33]. Η σύμβαση εφαρμοζόταν στους «μισθωτούς ή εξομοιουμένους προς μισθωτούς εργαζομένους που υπάγονται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων συμβαλλομένων κρατών και είναι υπήκοοι συμβαλλομένου κράτους ή απάτριδες ή πρόσφυγες που διαμένουν μονίμως στο έδαφος συμβαλλομένου κράτους καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους και στους επιζώντες αυτών» [34].

34. Πριν από τη συμπλήρωση ενός έτους από της υπογραφής της ανωτέρω συμβάσεως, ήτοι στις 25 Σεπτεμβρίου 1958, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας εξέδωσε τον κανονισμό 3 περί κοινωνικής ασφαλίσεως των διακινουμένων εργαζομένων. Τη νομική βάση του εν λόγω κανονισμού

29 — Έβδομο εδάφιο του προοιμίου.
30 — Άρθρο 1, στοιχείο ια'.
31 — Πέμπτο εδάφιο του προοιμίου.
32 — Άρθρο 9, παράγραφος 1.
33 — Άρθρο 10.
34 — Άρθρο 4, παράγραφος 1.

αποτέλεσαν τα άρθρα 51 και 227, παράγραφος 2, της Συνθήκης[35].

35. Τα έξι πρώτα εδάφια του προοιμίου του κανονισμού 3 ορίζουν τα εξής:

«ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την κοινωνική ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων, που προετοιμάστηκε με τη συνδρομή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, υπογράφηκε στη Ρώμη στις 9 Δεκεμβρίου 1957 από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος·

ότι η εν λόγω Σύμβαση υπογράφηκε πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος·

ότι τα όργανα της Κοινότητος υποχρεούνται κατά την εν λόγω Συνθήκη να θεσπίζουν μέτρα για τη σταδιακή εγκαθίδρυση της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων·

ότι θεμελιώδες στοιχείο για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων αποτελεί η δημιουργία συστήματος που να εξασφαλίζει υπέρ των διακινουμένων εργαζομένων και των ελκόντων από αυτούς δικαιώματα, πρώτον, τον συνυπολογισμό όλων των περιόδων που λαμβάνονται υπόψη, κατά την εθνική νομοθεσία των διαφόρων κρατών, για τη θεμελίωση και διατήρηση δικαιωμάτων σε παροχές και τον υπολογισμό τους, και, δεύτερον, την καταβολή παροχών σε πρόσωπα που διαμένουν σε διάφορα κράτη μέλη·

ότι η προαναφερθείσα Σύμβαση ανταποκρίνεται στους σκοπούς του άρθρου 51 της Συνθήκης και, κατά συνέπεια, οι διατάξεις της μπορούν να ενσωματωθούν, μετά τις αναγκαίες προσαρμογές, σε κανονισμό που θα εκδοθεί κατά τα προβλεπόμενα στο εν λόγω άρθρο 51·

ότι η Ανωτάτη Αρχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος έχει διακηρύξει ότι το θεσπιζόμενο με τον ακόλουθο κανονισμό σύστημα μπορεί να αντικαταστήσει τις ρυθμίσεις που προβλέπονται στο άρθρο 69, παράγραφος 4, της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος [...]».

36. Πράγματι, στον κανονισμό 3 έχει ενσωματωθεί σχεδόν κατά γράμμα η Ευρωπαϊκή Σύμβαση: κατά τη φράση του γενικού εισαγγελέα Lagrange το 1964, «όπως αναφέ-

35 — Το άρθρο 227, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 299, παράγραφος 2, ΕΚ) περιείχε διατάξεις ως προς την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στην Αλγερία και στα υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα.

ρεται στο προοίμιό του, ο κανονισμός 3 αποτελεί απλή επανάληψη της συμβάσεως περί κοινωνικής ασφαλίσεως που έχει ήδη υπογραφεί αλλά δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ» [36]. Ειδικότερα, το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού ορίζει τα εξής:

«Οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού εφαρμόζονται στους μισθωτούς ή εξομοιουμένους προς αυτούς εργαζομένους που υπάγονται ή έχουν υπαχθεί στη νομοθεσία ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών και είναι υπήκοοι κράτους μέλους ή απάτριδες ή πρόσφυγες διαμένοντες μονίμως στο έδαφος κράτους μέλους, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους και στους διαδόχους τους.»

37. Κλείνοντας την αναδρομή αυτή στο ιστορικό πλαίσιο των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων επισημαίνω ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71 είναι ουσιαστικά διατυπωμένο κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο, με μόνη διαφορά ότι οι λέξεις «μισθωτοί ή εξομοιούμενοι προς αυτούς εργαζόμενοι» έχει αντικατασταθεί με τον όρο «εργαζόμενοι» στο αρχικό κείμενο και, στη συνέχεια, με τον όρο «μισθωτοί ή μη μισθωτοί» μετά την τροποποίηση του 1981.

38. Ο ιστορικός δεσμός των δύο κειμένων επιβεβαιώνεται ρητά στο προοίμιο του κανονισμού 1408/71, στο τελευταίο εδάφιο του οποίου αναφέρεται:

«ότι ο παρών κανονισμός μπορεί να αντικαταστήσει τις ρυθμίσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 69, παράγραφος 4, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος».

39. Συνεπώς, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, η υπαγωγή των προσφύγων και απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 3 του 1958 και, στη συνέχεια, του κανονισμού 1408/71 ανταποκρινόταν απλώς σε διεθνείς υποχρεώσεις που είχαν ήδη αναληφθεί (τόσο σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών όσο και στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης) από τα έξι ιδρυτικά κράτη μέλη. Ενόψει των υποχρεώσεων αυτών, το εθνικό δίκαιο εξομοίωνε ήδη τους πρόσφυγες και τους απάτριδες προς τους υπηκόους του οικείου κράτους όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, ενώ η μεταχείριση των αλλοδαπών εξηρτάτο από την αμοιβαιότητα ή την ύπαρξη διμερών ή πολυμερών διακανονισμών. Στην Ευρώπη της δεκαετίας του '50, που αγωνιζόταν να ξεπεράσει τις συνέπειες του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, κυριαρχούσε αναμφισβήτητα η αίσθηση ότι θα ήταν πολιτικά και ηθικά απαράδεκτο ένας από τους πρώτους κανονισμούς της νεότευκτης Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας να αποκλείει του πεδίου εφαρμογής τις κατηγορίες προσώπων που είχαν ρητά συμπεριληφθεί και προστατεύονταν από προγενέστερες συμφωνίες και διεθνείς συμβάσεις δεσμευτικές για τα ιδρυτικά κράτη μέλη.

36 — Απόφαση της 19ης Μαρτίου 1964, 75/63, Hoekstra (ECR 1963, σ. 177· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1069).

Η νομολογία του Δικαστηρίου ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών

40. Προτού εξετασθεί το κεντρικό ζήτημα αν συμβιβάζεται με το άρθρο 51 της Συνθήκης, η υπαγωγή των προσφύγων και απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 3 και του κανονισμού 1408/71 είναι ίσως χρήσιμη μια αναδρομή σε αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες το τελευταίο έκανε δεκτή την εν λόγω υπαγωγή, έστω και έμμεσα.

41. Η υπόθεση-σταθμός είναι η φέρουσα το όνομα Rzepa [37], στα πλαίσια της οποίας το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως προς το δικαίωμα πρόσφυγα (και πρώην εργαζομένου) για λήψη επιδόματος αναπηρίας δυνάμει του κανονισμού 3, χωρίς να αμφισβητήσει το κύρος του εν λόγω κανονισμού. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε έμμεσα την ανάγκη συντονισμού των εθνικών νομοθεσιών περί κοινωνικής ασφαλίσεως σε σχέση με τους απάτριδες και τους πρόσφυγες.

42. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει εκδώσει σειρά άλλων αποφάσεων όπου αναφέρεται ρητά στην υπαγωγή των προσφύγων και απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71, χωρίς να αμφισβητεί το σύννομο της υπαγωγής αυτής, γεγονός που μπορεί επίσης να εκληφθεί ως σιωπηρή αναγνώριση της εν λόγω υπαγωγής [38].

43. Ας σημειωθεί επίσης ότι, στην υπόθεση Zaoui [39], φαίνεται ότι τόσο το Δικαστήριο όσο και ο γενικός εισαγγελέας Cruz Vilaça εξέλαβαν ως δεδομένο ότι αν ο προσφεύγων ήταν όντως άπατρις θα μπορούσε να επικαλεστεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71.

44. Μολονότι η συλλογιστική του Δικαστηρίου στις υποθέσεις αυτές δεν χώρησε στο πλαίσιο αμφισβητήσεως ως προς το σύννομο της υπαγωγής προσφύγων και απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών 3 του 1958 και 1408/71, ωστόσο καταδεικνύει ότι το Δικαστήριο, κληθέν να εξετάσει τις διατάξεις περί προσφύγων και απατρίδων στο πλαίσιο διαδικασιών όπου ετίθεντο ζητήματα ερμηνείας των κανονισμών, δεν προβληματίστηκε από την υπαγωγή των κατηγοριών αυτών στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών. Κατά συνέπεια, η συλλογιστική αυτή επιρρωνύει κατά κάποιο τρόπο την άποψη ότι η υπαγωγή των προσφύγων και απατρίδων κατά τα ανωτέρω δεν είναι εκ πρώτης όψεως παράνομη.

37 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1974, 35/74 (ECR 1974, σ. 1241· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1974, σ. 495).

38 — Αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 1976, 40/76, Kermaschek (ECR 1976, σ. 1669· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1976, σ. 599, σκέψη 7) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Reischl· Meade, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini, σημείο 3· της 30ής Απριλίου 1996, C-308/93, Cabanis-Issarte (Συλλογή 1996, σ. I-2097, σκέψη 21), και της 25ης Ιουνίου 1997, C-131/96, Mora Romero (Συλλογή 1997, σ. I-3659, σκέψη 21).

39 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1987, 147/87 (Συλλογή 1987, σ. 5511, σκέψη 10, και σημείο 40 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Cruz Vilaça).

Η προσέγγιση του Δικαστηρίου όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 51

45. Στην αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το Bundessozialgericht διατυπώνει την άποψη ότι το Συμβούλιο δεν δικαιούται, κατ' αρχήν, με βάση τη Συνθήκη, να επεκτείνει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών τους οποίους εκδίδει πέραν των κατηγοριών προσώπων που προσδιορίζονται και οριοθετούνται σύμφωνα με το κείμενο που αποτελεί τη νομική βάση του κάθε κανονισμού. Κατά την πρώτη παράγραφο του άρθρου 51, το Συμβούλιο υποχρεούται να «λαμβάνει στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως τα αναγκαία μέτρα για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων». Επομένως, σύμφωνα με το γράμμα της διατάξεως, η αρμοδιότητα του Συμβουλίου περιορίζεται στη θέσπιση κανόνων συντονισμού για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι διέπονται από το καθεστώς του διακινουμένου εργαζομένου, αφού μόνον αυτοί απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης διακίνησης.

46. Η άποψη αυτή είναι δύσκολο, κατά τη γνώμη μου, να συμβιβαστεί με τον τρόπο προσεγγίσεως των κανονισμών από το παρόν Δικαστήριο. Μολονότι είναι, βεβαίως, γεγονός, ότι τόσο ο κανονισμός 3 του 1958 όσο και ο κανονισμός 1408/71 βασίζονται κυρίως στο άρθρο 51 της Συνθήκης, κατά την ερμηνεία των εν λόγω κανονισμών το Δικαστήριο παγίως ερμηνεύει διασταλτικά το άρθρο αυτό και, κατά συνέπεια, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των εκδιδομένων βάσει αυτού κανονισμών. Ως εκ τούτου, όπως παρατηρεί η Σουηδική Κυβέρνηση, γίνεται πλέον παγίως δεκτό ότι η έννοια του όρου «εργαζόμενος», όπως χρησιμοποιείται στο πλαίσιο του εν λόγω άρθρου 51 της Συνθήκης και στο πλαίσιο του κανονισμού 1408/71, δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την έννοια του ιδίου όρου, όπως αυτός χρησιμοποιείται στο άρθρο 48 [40]. Είναι χρήσιμο να ανατρέξουμε στην προέλευση και την εξέλιξη της εν λόγω αρχής.

47. Η πρώτη ένδειξη εντοπίζεται ίσως σε παλαιότερες διαπιστώσεις του Δικαστηρίου σύμφωνα με τις οποίες οι επιδιωκόμενοι με το άρθρο 51 σκοποί δεν περιορίζονται στους δύο ειδικότερους στόχους που εκφράζονται στο κείμενό του [δηλαδή α) συνυπολογισμό των περιόδων ασφαλίσεως και απασχολήσεως και β) εξαγωγή των παροχών]. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση Hoekstra [41] — την πρώτη υπόθεση που αφορούσε τον κανονισμό 3 —, ο γενικός εισαγγελέας Lagrange τόνισε ότι οι περιεχόμενες στο άρθρο 51, στοιχεία α' και β', διατάξεις δεν συνιστούσαν αποκλειστική απαρίθμηση, καθότι στο κείμενο του άρθρου έχει προηγηθεί αυτών η λέξη «ιδίως» [42], το δε Δικαστήριο αναφέρθηκε στον «κύριο» σκοπό του άρθρου 51 [43]. Ομοίως, στην υπόθεση Singer [44], το Δικαστήριο έκανε λόγο για «σκοπούς» του άρθρου 51. Τούτο μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει ότι και άλλοι στόχοι μπορούν να επιδιωχθούν και επιτευχθούν με βάση το άρθρο 51 και στο πλαίσιο του κανονισμού 1408/71. Είναι εντυπωσιακό ότι στις τέσσερις πρώτες επίσημες γλώσσες της Κοινότητας, δηλαδή τα γαλλικά, γερμανικά, ιταλικά και ολλανδικά — στο άρθρο 51 έχει χρησιμοποιηθεί λέξη που σημαίνει «ιδίως» [45], γεγονός που σαφώς ενισχύει την άποψη αυτή.

40 — Απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, C-85/96, Martínez Sala (Συλλογή 1998, σ. I-2691, σκέψη 31).

41 — Προπαρατεθείσα ανωτέρω, υποσημείωση 36.

42 — Προτάσεις, ECR 1963, σ. 193.

43 — Απόφαση, ECR 1963, σ. 184.

44 — Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1965, 44/65 (ECR 1965, σ. 965, 971· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 20).

45 — «En particulier» (γαλλικά), «insbesondere» (γερμανικά), «in particolare» (ιταλικά) και «met name» (ολλανδικά).

48. Στην υπόθεση Hoekstra, που εκδικάστηκε το 1964, το Δικαστήριο φαίνεται να δέχθηκε ότι η έννοια του όρου «εργαζόμενος», για τους σκοπούς των άρθρων 48 και 51 της Συνθήκης, ήταν η ίδια, μολονότι έκρινε ότι ο προστατευόμενος με τις διατάξεις του κανονισμού 3 του 1958 «εργαζόμενος» «δεν είναι αποκλειστικά και μόνο αυτός που απασχολείται επί του παρόντος» [46]. Ωστόσο, το επόμενο έτος, ο γενικός εισαγγελέας Gand έθεσε τα θεμέλια της μετέπειτα νομολογίας, υποστηρίζοντας στην υπόθεση Singer ότι τα άρθρα 48 και 51 δεν καλύπτουν κατ' ανάγκη το ίδιο πεδίο εφαρμογής [47].

49. Καθώς εξελισσόταν η νομολογία του Δικαστηρίου, καθίστατο ολοένα σαφέστερο ότι το άρθρο 51 — και κατά συνέπεια το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των εκδιδομένων δυνάμει αυτού κανονισμών — έχρηζε ευρύτερης ερμηνείας απ' ό,τι το άρθρο 48. Στην υπόθεση Singer, το Δικαστήριο αρνήθηκε να αποφανθεί ότι το άρθρο 52 του κανονισμού 3 [48], το οποίο είχε γίνει δεκτό από το Δικαστήριο ότι ήταν εφαρμοστέο στην περίπτωση πρώην μη διακινουμένου εργαζομένου που δεν εργαζόταν κατά τον χρόνο εκείνο αλλά κατέβαλλε οικειοθελώς ασφαλιστικές εισφορές με την προσδοκία εκ νέου απασχολήσεώς του [49], στην περίπτωση μη διακινουμένου εργαζομένου που υπέστη ατύχημα καθ' οδόν για την εργασία του για τη μετάβαση στην οποία διέβαινε από το έδαφος άλλου κράτους μέλους [50] και στην περίπτωση διασυνοριακού εργαζομένου που είχε υποστεί ατύχημα μη συνδεόμενο με την εργασία του [51], ήταν άκυρο λόγω ελλείψεως νομιμότητας επειδή το Συμβούλιο κατά τη θέσπισή του ενήργησε ultra vires και υπερέβη τα όρια των αρμοδιοτήτων που του παρείχε το άρθρο 51 της Συνθήκης. Ο γενικός εισαγγελέας Gand, στις προτάσεις του που υιοθετήθηκαν από το Δικαστήριο και σύμφωνα με τις οποίες το άρθρο 52 του κανονισμού 3 έπρεπε να εφαρμοστεί και στην περίπτωση εργαζομένου διαμένοντος και απασχολουμένου σε ένα κράτος μέλος που υπέστη ατύχημα σε άλλο μη συνδεόμενο προς την εργασία του κράτος μέλος, περιέγραψε τις παλαιότερες θέσεις του Δικαστηρίου ως προς την ερμηνεία του άρθρου 52 του κανονισμού 3 ως αποτέλεσμα «του πολύ διασταλτικού τρόπου αντιλήψεως [από το Δικαστήριο] του πεδίου εφαρμογής ratione personae του κανονισμού 3» [52].

50. Το Δικαστήριο συνέχισε να ερμηνεύει διασταλτικά το άρθρο 51 καθώς και το πεδίο εφαρμογής των κανονισμών κατά τις δεκαετίες του '60 και του '70. Έτσι, στην υπόθεση Vaassen-Goebbels [53], το Δικαστήριο έκρινε ότι ο κανονισμός 3 εφαρμοζόταν στην περίπτωση χήρας μη διακινουμένου εργαζομένου όπου το μοναδικό διακρατικό στοιχείο ήταν το γεγονός ότι η χήρα, που δεν ήταν εργαζόμενη, είχε αλλάξει κράτος διαμονής· και στην υπόθεση De Cicco [54], το Δικαστήριο εξομοίωσε προς μισθωτό εργαζόμενο ένα βιοτέχνη, διευρύνοντας έτσι το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 3. Το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση De Cicco ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 3, που καθόριζε το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, «βασίζεται σε μια ευρεία αντίληψη ως προς τον κύκλο των προσώπων επί των οποίων εφαρμόζεται [...]. Από την

46 — Προαναφερθείσα απόφαση ECR 1963, σ. 184 και 185.

47 — Προαναφερθείσα απόφαση, ECR 1965, σ. 977.

48 — Που αποτελούσε τον εφαρμοστέο κανόνα στην περίπτωση τραυματισμού δικαιούχου παροχών από ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος μέλος.

49 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 36 απόφαση Hoekstra.

50 — Απόφαση της 11ης Μαρτίου 1965, 31/64, Bertholet (ECR 1965, σ. 81· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 35).

51 — Απόφαση της 11ης Μαρτίου 1965, 33/64, Van Dijk (ECR 1965, σ. 97· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 39).

52 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1969, 27/69, Entr'aide Médicale και Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (ECR 1969, σ. 405, 415· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 143).

53 — Απόφαση της 30ής Ιουνίου 1966, 61/65 (ECR 1966, σ. 261· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 337).

54 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1968, 19/68 (ECR 1968, σ. 473· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 847).

άποψη αυτή το άρθρο 4 ακολουθεί τη γενικότερη τάση του κοινωνικού δικαίου των κρατών μελών να επεκτείνουν τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως υπέρ νέων κατηγοριών προσώπων προκειμένου για ταυτόσημους κινδύνους».

51. Την κρίση του αυτή στην υπόθεση De Cicco το Δικαστήριο επανέλαβε και στην υπόθεση Janssen [55], όπου εξομοίωσε προς μισθωτό έναν αυτοαπασχολούμενο βοηθό σε αγρόκτημα, καθώς και στην υπόθεση Brack [56], όπου απεφάνθη ότι ο κανονισμός 1408/71 (πριν από την τροποποίηση του 1981 με την οποία το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του επεκτάθηκε στους μη μισθωτούς και τα μέλη των οικογενειών τους) εφαρμοζόταν στην περίπτωση προσώπου που αυτοαπασχολείτο κατά τον χρόνο που επήλθε ο ασφαλιζόμενος κίνδυνος (ασθένεια). Ο γενικός εισαγγελέας Mayras παρατήρησε στην υπόθεση Brack ότι «την παραμονή της προσχωρήσεως των νέων κρατών [1973] οι κοινοτικοί κανονισμοί και το βρετανικό σύστημα — όπως τα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως στα περισσότερα από τα κράτη μέλη — είχαν αναπτυχθεί κατά όμοιο και συγκλίνοντα τρόπο από τον οποίο προέκυπτε η γενίκευση της τάσεως για προστασία του συνόλου του πληθυσμού» [57].

52. Στην υπόθεση κύριος και κυρία F., το Δικαστήριο έκρινε ότι, ενόψει του άρθρου 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, τα μέλη της οικογενείας εργαζομένου τα οποία δεν είχαν ποτέ διατελέσει εργαζόμενοι κατά την έννοια του κανονισμού, εδικαιούντο των πλεονεκτημάτων της κοινωνικής νομοθεσίας του κράτους διαμονής τους ακριβώς όπως και οι υπήκοοι του κράτους αυτού. Υιοθετώντας πλήρως τις παλαιότερες θέσεις του γενικού εισαγγελέα Mayras, ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi ανέφερε τα εξής [58]:

«Εάν θέλουμε το κοινοτικό δίκαιο να είναι κάτι περισσότερο από ένα απλό οικονομικό μηχανισμό και να αποτελεί σύστημα αντάξιο της κοινωνίας τη ζωή της οποίας καλείται να ρυθμίσει, αν θέλουμε να είναι νομικό σύστημα ανταποκρινόμενο στην έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης και στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όχι μόνο σε επίπεδο οικονομίας αλλά και σε επίπεδο λαών, δεν έχουμε το δικαίωμα να διαψεύσουμε τις προσδοκίες του [παραπέμποντος] δικαστηρίου [για συνδρομή στην προσπάθεια εξαλείψεως μιας καταστάσεως που έρχεται σε σύγκρουση με τη συνείδησή του].»

53. Στην υπόθεση Inzirillo [59], το Δικαστήριο έκρινε ότι ένας ανάπηρος ανήλικος εξακολουθούσε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, ακόμη και μετά την ενηλικίωσή του, μολονότι δεν μπορούσε να εργαστεί, συνεχίζοντας έτσι την πάγια πρακτική της διασταλτικής ερμηνείας του κανονισμού 1408/71, και, κατά συνέπεια, του άρθρου 51. Η τάση αυτή εξακολουθεί να ισχύει: τα τελευταία χρόνια το Δικαστήριο εξέδωσε αποφάσεις όπου δεχόταν ότι οι αποβλέποντες σε συντονισμό των εθνικών νομοθεσιών κανόνες του κανονισμού εφαρμόζονται και στην περίπτωση προσώπων που δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητος, υπό την προϋπόθεση ότι η περίπτωσή τους παρουσιάζει κάποιο διασυ-

55 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1971, 23/71 (ECR 1971, σ. 859, σκέψεις 6 και 8· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 957).

56 — Απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1976, 17/76 (ECR 1976, σ. 1429· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1976, σ. 529).

57 — Προτάσεις, ECR 1976, σ. 1463.

58 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1975, 7/75 (ECR 1975, σ. 679· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1975, σ. 195).

59 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 63/76 (ECR 1976, σ. 2057· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1976, σ. 767).

νοριακό στοιχείο που καθιστά αναγκαίο τον συντονισμό των νομοθεσιών κοινωνικής ασφαλίσεως [60] και επικύρωσε την άποψη ότι η έννοια του όρου «εργαζόμενος» στο πλαίσιο του άρθρου 51 και του κανονισμού 1408/71 δεν συμπίπτει κατ' ανάγκη με την έννοια του ιδίου όρου στο πλαίσιο του άρθρου 48 [61].

54. Θα ολοκληρώσω την αναδρομή αυτή αναφερόμενος σε δύο υποθέσεις που αφορούν το καθεστώς υπηκόων της Κοινότητας που είχαν εργαστεί στην Αλγερία, υποθέσεις όπου το Δικαστήριο επικύρωσε την υπαγωγή στο γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 3 (το οποίο προσδιορίζεται στο παράρτημα Α του κανονισμού) κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της ανακηρύξεως της ανεξαρτησίας της χώρας, την 1η Ιουλίου 1962, και της 18ης Ιανουαρίου 1965, αναγνωρίζοντας έτσι ότι το Συμβούλιο είχε αρμοδιότητα να νομοθετήσει με βάση το άρθρο 51 σχετικά με την εξομοίωση του εδάφους τρίτου κράτους προς το έδαφος κράτους μέλους [62].

55. Τέλος, στο πλαίσιο της εξετάσεως των πεδίων εφαρμογής του άρθρου 48 και του άρθρου 51 αντίστοιχα, ας σημειωθεί ότι ο κανονισμός 1408/71 εφαρμόζεται ως προς τους δημοσίους υπαλλήλους [63], οι οποίοι αποκλείονται ρητώς του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 48 [64].

56. Επομένως, είναι κατά τη γνώμη μου απολύτως σαφές ότι το άρθρο 51 έχει σημαντικά ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από το άρθρο 48. Κατά συνέπεια, το πεδίο εφαρμογής των εκδιδομένων δυνάμει του άρθρου 51 κανονισμών μπορεί να είναι ευρύτερο του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 48: περισσότερο από επαρκή απόδειξη περί αυτού αποτελεί η πάγια στάση του Δικαστηρίου όσον αφορά την ερμηνεία τόσο του άρθρου 51 όσο και των δυνάμει αυτού εκδιδομένων κανονισμών.

Συμπέρασμα επί του πρώτου ερωτήματος

57. Και τα τρία στοιχεία που εξετάστηκαν ανωτέρω — το ιστορικό πλαίσιο εντός του οποίου οι πρόσφυγες και οι απάτριδες συμπεριλήφθηκαν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών, η κατ' επανάληψη σιωπηρή έγκριση του γεγονότος αυτού από το Δικαστήριο και η παγίως διασταλτική ερμηνεία εκ μέρους του Δικαστηρίου του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 51 και των δυνάμει αυτού εκδιδομένων κανονισμών — συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι το Συμβούλιο είχε αρμοδιότητα να συμπεριλάβει τους πρόσφυγες και τους απάτριδες στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κανονισμών που εξέδωσε δυνάμει του άρθρου 51.

58. Όπως κατεδείχθη με βάση τα ανωτέρω, από ιστορικής απόψεως, με τον κανονισμό 3 απλώς θεσμοθετήθηκαν ήδη υφιστάμενες καταστάσεις: τα αρχικά κράτη μέλη είχαν

60 — Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1998, C-194/96, Kulzer (Συλλογή 1998, σ. I-895, σκέψη 31).

61 — Προτατρατεθείσα στην υποσημείωση 40 απόφαση Martínez Sala, σκέψη 31.

62 — Αποφάσεις της 10ης Οκτωβρίου 1973, 110/73, Fiege (ECR 1973, σ. 1001· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 661) και της 26ης Ιουνίου 1975, 6/75, Horst (ECR 1975, σ. 823· συνοπτική μετάφραση στα ελληνικά: Συλλογή τόμος 1975, σ. 265).

63 — Άρθρο 2, παράγραφος 3.

64 — Άρθρο 48, παράγραφος 4.

ήδη δεσμευθεί με διεθνείς συμβάσεις και με συμφωνίες στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης να παρέχουν στους πρόσφυγες και στους απάτριδες καθεστώς ίσης μεταχειρίσεως με τους υπηκόους τους. Όπως παρατηρεί η Επιτροπή, είναι σαφές από τα πρωτόκολλα των συμφωνιών που υπογράφηκαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης ότι οι πρόσφυγες καλύπτονταν μόνο στον βαθμό που οι υπήκοοι των συμβαλλομένων μερών αντλούσαν δικαιώματα από τις συμφωνίες και ότι μπορούσαν να ασκήσουν τα δικαιώματα αυτά μόνο στο πλαίσιο διακρατικών σχέσεων μεταξύ συμβαλλομένων μερών και όχι εντός των συνόρων του κράτους υποδοχής, καθότι οι συμφωνίες δεν εφαρμόζονταν στην περίπτωση αμιγώς ενδοκρατικών σχέσεων μεταξύ συμβαλλομένου μέρους και των υπηκόων αυτού που εργάζονταν εντός του εδάφους του. Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση και στη συνέχεια οι κανονισμοί 3 και 1408/71 αντανακλούσαν την προσέγγιση αυτή.

59. Περαιτέρω, στον κανονισμό 3, όπως και στον διάδοχό του κανονισμό 1408/71, δεν περιλήφθηκε ειδική ρύθμιση για τους πρόσφυγες και τους απάτριδες, οι οποίοι απλώς εξομοιώνονταν προς τους υπηκόους κράτους μέλους — πράγμα που ήδη συνέβαινε δυνάμει διεθνών νομικών υποχρεώσεων — ενόψει του συντονισμού των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως. Η εξομοίωση αυτή μπορεί να θεωρηθεί πως ήταν αναγκαία για τη δημιουργία ενός συστήματος χωρίς αντιφάσεις, καθότι, σε αντίθετη περίπτωση, τα κράτη μέλη θα είχαν δύο χωριστά συστήματα συντονισμού, ένα για τους υπηκόους της Κοινότητας και ένα άλλο για τους πρόσφυγες και τους απάτριδες. Όπως επισημάνθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Επιτροπή, η ύπαρξη δύο παραλλήλων συστημάτων θα ήταν αναπόφευκτα διοικητικά περίπλοκη και θα δημιουργούσε πρακτικά προβλήματα που ήταν εύκολο να αποφευχθούν με την απλή μέθοδο της υπαγωγής των προσφύγων και τους απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών.

60. Ενόψει των ανωτέρω, η υπαγωγή των προσφύγων και των απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 μπορεί να θεωρηθεί ως απολύτως συνάδουσα προς τους βασικούς σκοπούς του άρθρου 51 και των δυνάμει αυτού εκδοθέντων κανονισμών και, κατά συνέπεια, σύννομη. Η υπαγωγή αυτή ήταν αναγκαία προκειμένου να υπάρξει αποτελεσματικός συντονισμός, ενόψει δε του εξαιρετικά περιορισμένου πεδίου και των περιορισμένων πρακτικών συνεπειών της, μπορεί να θεωρηθεί ως παρεπόμενο στοιχείο στο πλαίσιο των μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκομένου συντονισμού.

61. Περαιτέρω, δεν πρέπει να λησμονείται ότι τόσο ο κανονισμός 3 όσο και ο κανονισμός 1408/71 δεν παρέχουν στα εμπίπτοντα στο πεδίο εφαρμογής τους πρόσωπα οποιαδήποτε αυτοτελή δικαιώματα για λήψη παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως εντός του οικείου κράτους μέλους υποδοχής: κατά κανόνα, οι εθνικές διατάξεις εξακολουθούν να καθορίζουν τους όρους αποκτήσεως και την έκταση των δικαιωμάτων αυτών. Με τους κανονισμούς εξασφαλίζεται απλώς ότι τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους επωφελούνται από τις αρχές του συνυπολογισμού των περιόδων ασφαλί-

σεως και της εξαγωγής των παροχών καθώς και ότι προστατεύονται έναντι ενδεχομένων αρνητικών συνεπειών σε περίπτωση μετακινήσεως εντός της Κοινότητας ή σε περίπτωση συνδρομής άλλου διασυνοριακού στοιχείου. Κατά συνέπεια, οι κανονισμοί συντονίζουν απλώς τις εθνικές διατάξεις χωρίς να γεννούν οποιαδήποτε κοινοτικά δικαιώματα λήψεως παροχών κοινωνικής ασφαλίσεως ή να παρεμβάλλονται στην αποκλειστική δικαιοδοσία των κρατών μελών στον τομέα αυτό.

62. Η επίκληση του άρθρου 235 της Συνθήκης δεν είναι αναγκαία και, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να συμβάλει στη νομιμοποίηση της υπαγωγής των προσφύγων και απατρίδων στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71. Το εν λόγω άρθρο περιελήφθη ρητώς στον κατάλογο των νομικών βάσεων του κανονισμού 1390/81 [65], ο οποίος επεξέτεινε το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1408/71 στους μη μισθωτούς και τα μέλη των οικογενειών τους. Το άρθρο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως νομική βάση άλλων ρυθμίσεων του κανονισμού 1408/71 οι οποίες και είναι προγενέστερες και εκτείνονται πέραν του πεδίου της εν λόγω διευρύνσεως [66].

Εξέταση του δευτέρου ερωτήματος

63. Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν ο κανονισμός μπορεί να εφαρμοστεί στις ενώπιόν του εκκρεμούσες υποθέσεις, δεδομένου ότι οι προσφεύγοντες δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητας.

64. Υπενθυμίζεται ότι σε όλες τις υποθέσεις ο προσφεύγων/η προσφεύγουσα και/ή η/ο σύζυγός του/της εισήλθαν στη Γερμανία προερχόμενοι από τρίτο κράτος. Σε καμία από τις περιπτώσεις ο προσφεύγων/η προσφεύγουσα ή η/ο σύζυγός του/της ή τα τέκνα τους δεν μετοίκησαν από τη Γερμανία προς κάποιο άλλο κράτος μέλος. Κατά την κρίσιμη περίοδο, ο Khalil εισέπραττε επίδομα ανεργίας καταβαλλόμενο στη Γερμανία, ενώ οι Osseili, Nasser, Chaaban και Addou εργάζονταν στη Γερμανία.

65. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι σχετικά απλή και (όπως προτάθηκε από τη Σουηδική Κυβέρνηση, την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και την Επιτροπή) πρέπει να είναι αρνητική. Όπως προκύπτει σαφώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι κανονισμοί εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων δεν εφαρμόζονται σε περιπτώσεις όπου όλα τα πραγματικά περιστατικά έχουν χωρήσει εντός του εδάφους ενός και μόνο κράτους μέλους [67] ή — με άλλα λόγια — σε περιπτώσεις που δεν εμφανίζουν κανένα στοιχείο που να τις συνδέει με κάποια από τις

65 — Βλ. υποσημείωση 7 ανωτέρω.

66 — Βλ. αποφάσεις της 4ης Νοεμβρίου 1997, C-20/96, Snares (Συλλογή 1997, σ. I-6057, σημείο 71 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger), και Kulzer, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 60, σημείο 36 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Fennelly.

67 — Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1992, C-153/91, Petit (Συλλογή 1992, σ. I-4973, σκέψη 8, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

καταστάσεις που διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο [68]. Όπως επισημαίνει ορθώς το Ηνωμένο Βασίλειο, γίνεται πλέον παγίως δεκτό ότι το απαιτούμενο διασυνοριακό στοιχείο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται με βάση το γεγονός και μόνο ότι εμπλέκονται πρόσωπα που είναι υπήκοοι τρίτων κρατών [69]· δεν αντιλαμβάνομαι γιατί θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται διαφορετικά περιπτώσεις όπου εμπλέκονται πρόσφυγες ή απάτριδες.

66. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Ισπανικής Κυβερνήσεως ισχυρίστηκε ότι δεν απαιτείται πλέον η ύπαρξη διασυνοριακού στοιχείου μετά την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Kulzer [70]. Κατά την άποψή μου, πρόκειται για εσφαλμένη ερμηνεία της αποφάσεως. Ο Kulzer ήταν Γερμανός υπήκοος που διέμενε στη Γερμανία· όλη του η επαγγελματική δραστηριότητα είχε επίσης ασκηθεί στη Γερμανία, ελάμβανε δε γερμανική σύνταξη. Η κόρη του είχε μετοικήσει από τη Γερμανία στη Γαλλία όπου ζούσε με τη μητέρα της, με την οποία ο Kulzer ήταν διαζευγμένος. Η αίτηση του Kulzer για επίδομα τέκνου για την κόρη του απορρίφθηκε, με την αιτιολογία ότι η τελευταία δεν διέμενε στη Γερμανία. Το Δικαστήριο, αναφερόμενο ιδίως στο πέμπτο εδάφιο του προοιμίου του κανονισμού 1408/71, κατά το οποίο ο κανονισμός εφαρμόζεται και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες μέλη της οικογενείας του εργαζομένου διακινούνται εντός της Κοινότητας, αποφάνθηκε ότι ο Kulzer καλυπτόταν από τις διατάξεις του κανονισμού, εφόσον το εξαρτώμενο τέκνο του είχε διακινηθεί εντός της Κοινότητος μαζί με την πρώην σύζυγό του [71].

67. Ο γενικός εισαγγελέας Fennelly διατύπωσε την ίδια άποψη στις προτάσεις του ως εξής:

«Με την απόφαση Entr'aide médicale και Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, το Δικαστήριο διατύπωσε ένα κριτήριο εφαρμογής του κανονισμού 3 το οποίο, με μερικές ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις, εξακολουθεί να προσδιορίζει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού: ο εν λόγω κανονισμός "εφαρμόζεται σε κάθε μισθωτό εργαζόμενο ή εξομοιούμενο προς μισθωτό εργαζόμενο και στους επιζώντες του που τελούν σε μία από τις διεθνούς χαρακτήρα καταστάσεις που προβλέπει" [72]».

68. Κατέληξε δε ότι «ένα πρόσωπο που ζητεί ασφαλιστικές παροχές μπορεί, κατ' αρχήν, να εμπίπτει στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, έστω και αν ουδέποτε έχει ζήσει ή εργαστεί σε κράτος μέλος διαφορετικό από το δικό του, όταν όλα τα ουσιώδη πραγματικά περιστατικά δεν περιορίζονται στο έδαφος αυτού του κράτους μέλους όπως, π.χ., όταν το μέλος της οικογενείας για λογαριασμό του οποίου ζητούνται παροχές κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος» [73].

68 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1982, 35/82 και 36/82, Morson και Jhanjan (Συλλογή 1982, σ. 3723, σκέψη 16).

69 — Βλ. προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 68 απόφαση Morson και Jhanjhan, και απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-64/96 και C-65/96, Uecker και Jacquet (Συλλογή 1997, σ. I-3171).

70 — Βλ. υποσημείωση 60 ανωτέρω.

71 — Σκέψεις 30 και 31 της αποφάσεως.

72 — Απόφαση προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 52, σκέψη 4.

73 — Σημεία 35 και 37 των προτάσεων.

69. Είναι, επομένως, σαφές ότι η απόφαση Kulzer δεν μετέβαλε την πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία απαιτείται η ύπαρξη διασυνοριακού στοιχείου προκειμένου να εφαρμοστούν οι κανονισμοί περί κοινωνικής ασφαλίσεως, κατά συνέπεια δε, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός 1408/71 δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση που ένας εργαζόμενος, ο οποίος είναι πρόσφυγας ή άπατρις, και τα μέλη της οικογενείας του έχουν εισέλθει απευθείας σε κράτος μέλος από τρίτη χώρα και δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητας, ενώ δεν υφίσταται άλλος λυσιτελής δεσμός με άλλο κράτος μέλος.

Το τρίτο ερώτημα (υποθέσεις Chaaban και Addou)

70. Με το τρίτο του ερώτημα, που έθεσε μόνο ως προς τις υποθέσεις Chaaban και Addou, το Bundessozialgericht ερωτά αν οφείλονται οικογενειακές παροχές στην περίπτωση που ένας σύζυγος είναι υπήκοος τρίτου κράτους και μισθωτός ενώ ο άλλος είναι άπατρις και δεν εργάζεται ή στην περίπτωση που ένας σύζυγος είναι πρόσφυγας και εργαζόμενος και ο άλλος δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους ούτε εργαζόμενος ούτε έχει αναγνωριστεί ως πρόσφυγας.

71. Τα ερωτήματα αυτά τίθενται μόνο σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα. Δεδομένου ότι στο δεύτερο ερώτημα πρέπει προφανώς, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί αρνητική απάντηση, προτείνω να μην απαντηθεί το τρίτο ερώτημα.

Το μη υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση Addou

72. Τέλος, θα αναφερθώ στην πιθανή εφαρμογή στην περίπτωση της M. Addou του Συμφώνου Συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος και του Βασιλείου του Μαρόκου, που ήταν σε ισχύ κατά την κρίσιμη περίοδο [74].

73. Στην απόφασή του περί παραπομπής, το Bundessozialgericht αναφέρει ότι, κατά το άρθρο 41, παράγραφος 1, του εν λόγω συμφώνου, οι Μαροκινοί εργαζόμενοι και όλα τα μέλη της οικογενείας τους που ζουν μαζί τους πρέπει να τυγχάνουν, υπό την επιφύλαξη των επομένων παραγράφων, στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, μεταχειρίσεως απαλλαγμένης από οποιαδήποτε διάκριση λόγω ιθαγενείας σε σχέση με τους υπηκόους των κρατών μελών στα οποία απασχολούνται. Στο άρθρο 41, παράγραφος 3, προβλέπεται ότι οι εν λόγω εργαζόμενοι δικαιούνται επίσης κοινωνικών παροχών για μέλη των οικογενειών τους που διαμένουν

74 — Υπογράφηκε στο Ραμπάτ, στις 27 Απριλίου 1976, και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2211/78 του Συμβουλίου, της 26ης Σεπτεμβρίου 1978 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/010, σ. 130).

εντός της Κοινότητας. Το Bundessozialgericht προσθέτει ότι το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει κρίνει κατά το παρελθόν ότι οι περιεχόμενοι στο Σύμφωνο Συνεργασίας κανόνες για την εξασφάλιση ίσης μεταχειρίσεως εφαρμόζονται απευθείας και ως εκ τούτου η εκτέλεση ή τα αποτελέσματά τους δεν εξαρτώνται από καμία μεταγενέστερη πράξη, όπως αποφάσεις του Συμβουλίου Συνεργασίας [75].

74. Το Bundessozialgericht αναφέρει επίσης ότι δεν διατηρεί καμία αμφιβολία ως προς το ότι το επίδομα ανατροφής τέκνου αποτελεί «οικογενειακή παροχή» κατά την έννοια του άρθρου 41, παράγραφος 3, και ότι ουδεμία επιρροή ασκεί το γεγονός ότι η αίτηση για τη λήψη του επιδόματος ανατροφής τέκνου δεν υποβάλλεται από τον ίδιο τον εργαζόμενο αλλά από τη μη εργαζόμενη σύζυγό του, υπό την ιδιότητά της ως μέλους της οικογενείας [76]. Καθότι, σύμφωνα με το άρθρο 41 του Συμφώνου, αρκεί να έχει μαροκινή ιθαγένεια μόνον ο ίδιος ο εργαζόμενος και για το μέλος της οικογενείας του, το γεγονός ότι η αιτούσα είναι και αυτή Αλγερινή υπήκοος δεν συνιστά λόγο απορρίψεως του αιτήματός της για παροχή επιδόματος ανατροφής τέκνου.

75. Ωστόσο, το Bundessozialgericht θεωρεί ότι το Σύμφωνο δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση προσώπων που εισέρχονται στη Γερμανία όχι ως εργαζόμενοι αλλά ως πρόσφυγες. Στο άρθρο 1 του Συμφώνου ορίζεται ότι σκοπός του είναι η εν γένει προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών που θα συμβάλει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη του Μαρόκου και στην ενδυνάμωση των σχέσεων. Για οποιονδήποτε αντικειμενικό παρατηρητή της καταστάσεως του Μαρόκου κατά τον χρόνο συνάψεως του Συμφώνου, είναι προφανές ότι δεν μπορούσε λογικά να υπάρχει κατά τον χρόνο εκείνο ανάγκη επιλύσεως του ζητήματος των κοινωνικών δικαιωμάτων που θα αναγνωρίζονταν στα πρόσωπα που θα έρχονταν από το Μαρόκο στην Ευρώπη, όχι ως εργαζόμενοι αλλά ως πρόσφυγες. Το Bundessozialgericht έκρινε ότι η εν λόγω διάταξη αποτελεί «acte clair» [σαφή πράξη] και, κατά συνέπεια, αποφάσισε να μην υποβάλει στο Δικαστήριο σχετικό ερώτημα.

76. Η Επιτροπή, στις έγγραφες παρατηρήσεις της, αποδοκιμάζει την απόφαση αυτή του αιτούντος δικαστηρίου, καθότι, κατά τη γνώμη της, δεν είναι απολύτως βέβαιο ότι το Σύμφωνο Συνεργασίας δεν είναι εφαρμοστέο στην περίπτωση προσφύγων με μαροκινή ιθαγένεια.

77. Τείνω να συμφωνήσω με την Επιτροπή, καθότι δεν συμμερίζομαι τη βεβαιότητα του Bundessozialgericht περί υπάρξεως acte clair. Εφόσον, όμως, το εν λόγω δικαστήριο αποφάσισε να μη ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως του παρόντος Δικαστηρίου ως προς το ζήτημα αυτό, θεωρώ ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να δώσει σχετική απάντηση.

75 — Αποφάσεις της 31ης Ιανουαρίου 1991, C-18/90, Kziber (Συλλογή 1991, σ. I-199)· της 20ής Απριλίου 1994, C-58/93, Yousfi (Συλλογή 1994, σ. I-1353), και της 3ης Οκτωβρίου 1996, C-126/95, Hallouzi-Choho (Συλλογή 1996, σ. I-4807).

76 — Βλ. απόφαση Hoever και Zachow, υποσημείωση 11 ανωτέρω, σχετικά με αίτηση λήψεως επιδόματος ανατροφής τέκνου κατά το άρθρο 73 του κανονισμού 1408/71.

Συμπέρασμα

78. Επομένως, κατά την άποψή μου, στο πρώτο και δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του Bundessozialgericht πρέπει να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις:

«1) Ο κανονισμός (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 Κοινότητος, εφαρμόζεται ως προς τους πρόσφυγες και τους απάτριδες που διαμένουν στο έδαφος κράτους μέλους και στα μέλη των οικογενειών τους που είναι υπήκοοι τρίτου κράτους, μολονότι τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τη Συνθήκη.

2) Ο κανονισμός 1408/71 δεν εφαρμόζεται ως προς απάτριδα ή πρόσφυγα εργαζόμενο και τα μέλη της οικογενείας του, που έχουν εισέλθει απευθείας σε κράτος μέλος προερχόμενοι από τρίτο κράτος και δεν έχουν διακινηθεί εντός της Κοινότητος, ενώ συγχρόνως δεν υπάρχει κανένας άλλος λυσιτελής δεσμός με άλλο κράτος μέλος.»