# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

της 4ης Ιουνίου 1987 *

*Κύριε πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

1. Όπως και σ' άλλες υποθέσεις που επελήφθη προηγουμένως, το Δικαστήριο καλείται εκ νέου να διευκρινίσει την έκταση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως διακηρύσσεται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως [1].

2. Ας δούμε υπό ποια πλοκή τίθεται σήμερα το ζήτημα ενώπιον του Δικαστηρίου.

I — 3. Η Jean Borrie Clarke, αγγλίδα υπήκοος, συγκατοικούσα με το σύζυγό της, έπαψε τον Ιανουάριο 1983 να ασκεί κάθε έμμισθη δραστηριότητα λόγω ασθενείας που την κατέστησε ανίκανη προς εργασία.

4. Τον Απρίλιο 1983 ζήτησε να τύχει συντάξεως αναπηρίας μη εξαρτώμενης από εισφορές, όπως προβλέπεται από το άρθρο 36 του Social Security Act του 1975.

5. Η αίτηση απορρίφθηκε με το αιτιολογικό ότι η αιτούσα δεν απέδειξε ότι βρισκόταν σε κατάσταση διαρκούς ανικανότητας που την εμπόδιζε να εκτελεί τις συνήθεις οικιακές εργασίες κατά το διάστημα αρκετά μακράς περιόδου, ώστε να μπορεί, δυνάμει του Social Security Act, μια έγγαμη γυναίκα που συγκατοικεί με το σύζυγό της να τύχει συντάξεως.

6. Η ενδιαφερομένη προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του Social Security Commissioner. Εν τω μεταξύ, το άρθρο 11 του Health and Social Security Act του 1984 κατήργησε το σύστημα της συντάξεως που δεν εξαρτάται από εισφορές από τις 29 Νοεμβρίου 1984, προέβη δε συγχρόνως σε ουσιώδεις τροποποιήσεις του άρθρου 36, στοιχείο α), του Social Security Act του 1975, θεσπίζοντας ένα καινούριο είδος επιδόματος αποκαλούμενο « Severe Disablement Allowance » (σύνταξη λόγω βαριάς αναπηρίας).

7. Το δικαίωμα για την παροχή αυτή υποβλήθηκε, γενικώς, σε προϋποθέσεις πιο αυστηρές από εκείνες που προβλέπονταν προηγουμένως από το Social Security Act, μολονότι όμοιες για τους δικαιούχους και των δύο φύλων.

8. Παρόλο που οι καινούριες διατάξεις είχαν ως αποτέλεσμα να θέσουν τέρμα στην πληρωμή συντάξεων που δεν εξαρτώνται από εισφορές μετά τις 29 Νοεμβρίου 1984, οι παροχές για τη βαριά αναπηρία δεν μπορούσαν να χορηγηθούν, μετά την ημερομηνία αυτή, παρά μόνο σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων στις οποίες δεν υπαγόταν η εφεσείουσα Jean Borrie Clarke.

9. Όσον αφορά τη μεγάλη πλειοψηφία του πληθυσμού, η έναρξη της ισχύος των νέων διατάξεων καθορίστηκε για τις 28 Νοεμβρίου 1985 ή για την ημέρα της συμπληρώσεως του πεντηκοστού έτους των ενδιαφερομένων εφόσον προηγείτο αυτής της ημερομηνίας.

10. Κρίθηκε όμως αναγκαίο να θεσπιστεί μια μεταβατική διάταξη που να αφορά τα πρόσωπα τα οποία είχαν αποκτήσει δικαίωμα συντάξεως μη εξαρτώμενης από εισφορές πριν από τις 29 Νοεμβρίου 1984, έτσι ώστε να τους εξασφαλιστεί δικαίωμα συντάξεως λόγω βαριάς αναπηρίας, ακόμα και αν δεν πλη-

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/003, σ. 160.

ρούσαν όλες τις προϋποθέσεις που έθετε ο Health and Social Security Act του 1984 ενόψει της ηλικίας ή του είδους της αναπηρίας.

11. Αυτός ήταν ο σκοπός του άρθρου 20, παράγραφος 1, των Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations του 1984.

12. Η διάταξη όμως αυτή εξήρεσε τα πρόσωπα τα οποία, όπως και η εφεσείουσα στην κύρια δίκη, δεν είχαν δικαίωμα για σύνταξη που δεν εξαρτιόταν από εισφορές λόγω δυσμενών προϋποθέσεων που εισήγοντο για μόνες τις εκπροσώπους του γυναικείου φύλου.

13. Γι' αυτό υπέβαλε ο Social Security Commissioner στο Δικαστήριο ένα προδικαστικό ερώτημα — το οποίο έχει περιληφθεί στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση — για να μάθει αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, έχει άμεσο αποτέλεσμα το οποίο μπορούν να επικαλεστούν οι ιδιώτες έναντι του κράτους και το οποίο μπορεί να επηρεάσει την εφαρμογή των διατάξεων που περιέχουν τις δυσμενείς διακρίσεις· το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας επιτρέπει επομένως σε μια γυναίκα που βρίσκεται στη θέση της εφεσείουσας στην κύρια δίκη να τύχει συντάξεως αναπηρίας από την ημερομηνία κατά την οποία τα κράτη μέλη έπρεπε να έχουν τερματίσει τη διαδικασία μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, δηλαδή, καθόσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, από τις 22 Δεκεμβρίου 1984, ημερομηνία κατά την οποία έληγε η προθεσμία των έξι ετών μετά την κοινοποίηση της οδηγίας.

14. Το προαναφερθέν άρθρο 4, παράγραφος 1, προβλέπει ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, στην προοδευτική εφαρμογή της οποίας αποβλέπει η οδηγία (άρθρο 1), «συνεπάγεται την απουσία κάθε διακρίσεως που βασίζεται στο φύλο, είτε άμεσα είτε έμμεσα, σε συσχετισμό ιδίως με την οικογενειακή κατάσταση και ιδιαίτερα όσον αφορά:

— το πεδίο εφαρμογής των συστημάτων και τους όρους πρόσβασης στα συστήματα αυτά ...».

15. Κατά το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας η αρχή αφορά όλα τα νομικά συστήματα που εξασφαλίζουν προστασία κατά των κινδύνων αναπηρίας, καθώς και τις διατάξεις που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, η οποία αποβλέπει στο να τις συμπληρώσει ή να τις αναπληρώσει. Συνεπώς, αφορά επίσης και τις σχετικές εν προκειμένω παροχές.

16. Λόγω του πολυπλόκου των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως, η οδηγία παραχώρησε στα κράτη μέλη μια σχετικά μακρά περίοδο για να θεσπίσουν τις απαραίτητες διατάξεις εφαρμογής: έξι έτη από της κοινοποιήσεώς της (άρθρο 8), προθεσμία εντός της οποίας τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν «τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να καταργήσουν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αντίθετες προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως» (άρθρο 5).

**II** — 17. Δεν υπάρχει αμφιβολία — ούτε άλλωστε υπήρξε καμία σχετική αμφισβήτηση — ότι οι διατάξεις του Social Security Act που προβλέπουν μια συμπληρωματική προϋπόθεση (την ανικανότητα εκτελέσεως των συνήθων οικιακών εργασιών) για να μπορούν οι έγγαμες γυναίκες να τύχουν συντάξεως που δεν εξαρτάται από εισφορές, δημιουργούν διακρίσεις.

18. Όπως εξηγεί η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στις παρατηρήσεις της, η κατάργηση των συντάξεων που εξαρτώνται από εισφορές υπήρξε ένα από τα μέτρα που θέσπισε το Ηνωμένο Βασίλειο για να συμμορφωθεί στις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ, δεδομένου ότι η τεθείσα συμπληρωματική προϋπόθεση δημιουργούσε ακριβώς διακρίσεις.

19. Έτσι, οι μεταβατικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στο νομοθέτημα του 1984, σχετικά με τη σύνταξη βαριάς αναπηρίας

( άρθρο 20, παράγραφος 1 ), είχαν ως συνέπεια να παρατείνουν την κατάσταση διακρίσεως που προέκυπτε απ' αυτό.

20. Στην πραγματικότητα, από τις 24 Νοεμβρίου 1984, τα πρόσωπα τα οποία κατά το διάστημα της περιόδου που προηγείτο αμέσως της 10ης Σεπτεμβρίου ή της 29ης Νοεμβρίου του ίδιου έτους είχαν τύχει συντάξεως που δεν εξαρτιόταν από εισφορές, δικαιούνταν αυτομάτως συντάξεως για βαριά αναπηρία, ακόμη και όταν τα πρόσωπα αυτά δεν συγκέντρωναν όλες τις προϋποθέσεις που όριζε σχετικά το Health and Social Security Act του 1984. Με τον τρόπο αυτό έγινε προσπάθεια να αποφευχθεί να επιφέρουν οι νέες προϋποθέσεις που προβλέπονται στο νόμο αυτό την απώλεια ενός ήδη κεκτημένου δικαιώματος συντάξεως δυνάμει της προγενέστερης νομοθεσίας.

21. Η δυνατότητα αυτή έπρεπε να εφαρμοστεί σε όλους τους αναπήρους κατά την έννοια του Social Security Act που είχαν τύχει συντάξεως μη εξαρτώμενης από εισφορές, ανεξαρτήτως από οποιαδήποτε αξίωση σχετική με ικανότητα εκτελέσεως των οικιακών εργασιών.

22. Από τη δυνατότητα όμως αυτή έπρεπε να αποκλειστούν οι έγγαμες γυναίκες οι οποίες, μολονότι βρίσκονταν στις ίδιες συνθήκες όσον αφορά τις λοιπές προϋπόθεσεις του συστήματος και ικανοποιούσαν όλες τις λοιπές προϋπόθέσεις του Social Security Act, δεν μπόρεσαν να τύχουν συντάξεως μη εξαρτώμενης από εισφορές από μόνο το γεγονός ότι τους ήταν αδύνατο να προσκομίσουν την απόδειξη της συμπληρωματικής προϋποθέσεως, που ενείχε διάκριση, σχετικά με την ανικανότητά τους να εκτελέσουν τις συνήθεις οικιακές εργασίες.

23. Επομένως, από την ίδια της τη φύση η μεταβατική διάταξη του άρθρου 20, παράγραφος 2, των Social Security ( Severe Disablement Allowance ) Regulations του 1984, ενόψει της νέας συντάξεως, διατηρεί εν ισχύι τη διάκριση η οποία υπήρχε ήδη στο προγενέστερο καθεστώς και επιτρέπει έτσι την επ' αόριστο παράταση της εφαρμογής της σε πρόσωπα, τα οποία δεν συγκεντρώνουν όλες τις προϋποθέσεις που ορίζονται από το Health and Social Security Act για να τύχουν συντάξεως για βαριά αναπηρία, ακόμη και μετά τις 28 Νοεμβρίου 1985.

**III** — 24. Σχετικώς, η λύση του προδικαστικού ζήτηματος δεν είναι δυσχερής και είναι σαφές ότι δεν μπορεί να είναι θετική η απάντηση.

25. Πράγματι, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας εμφανίζει όλα τα χαρακτηριστικά που απαιτούνται από τη νομολογία του Δικαστηρίου για να αναγνωριστεί, δυνάμει του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΟΚ, το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων μιας οδηγίας όταν ένα κράτος μέλος παρέλειψε να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για να τις θέσει σε εφαρμογή [2].

26. Πρόκειται για διάταξη η οποία είναι « η συγκεκριμένη έκφραση του σκοπού της οδηγίας που εκτίθεται στο πρώτο της άρθρο, ο οποίος αποβλέπει να θέσει σε εφαρμογή, στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών, μια αρχή, την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, την οποία επανειλημμένως χαρακτήρισε το Δικαστήριο ως θεμελιώδη » [3]. Η εν λόγω διάταξη περιλαμβάνει απαγόρευση των διακρίσεων που είναι διατυπωμένη κατά τρόπο σαφή, γενικό, ακριβή, αναμφίβολο και, επιπλέον, ανεπιφύλακτο, αφού κανένα από τα άρθρα 5 έως 8 της οδηγίας δεν υποβάλλει την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως σε οποιαδήποτε προϋπόθεση. Επί παροχών αναπηρίας το άρθρο 7 δεν προβλέπει τη δυνατότητα παρεκκλίσεως παρά μόνο όσον αφορά τα *παράγωγα* δικαιώματα της έγγαμης γυναίκας, πράγμα που δεν αφορά την προκειμένη υπόθεση. Όπως προκύπτει ιδίως από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου [4], οι εξαι-

2 — Βλέπε, π.χ., τις αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 1970, υπόθεση 9/70, Grad (Rec. σσ. 825, 839) της 4ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 41/74, Van Duyn (Rec. σσ. 1337, 1349), της 5ης Απριλίου 1979, υπόθεση 148/78, Ratti (Rec. σ. 1629), της 19ης Ιανουαρίου 1982, υπόθεση 8/81, Becker (Συλλογή σ. 53) της 26ης Φεβρουαρίου 1986, υπόθεση 152/84, Marshall (Συλλογή σ. 723, ιδίως σ. 737).

3 — Απόφαση της 24ης Ιουνίου 1986, υπόθεση 150/85, Drake, Συλλογή σ. 1995, ιδίως σ. 2002, σκέψη 32 του σκεπτικού.

4 — Αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, υποθέσεις 151/84, Roberts (Συλλογή σ. 703, ιδίως σ. 712), 152/84 Marshall (Συλλογή σ. 723, ιδίως σ. 737), και 262/84, Beets-Proper (Συλλογή σ. 773, ιδίως σ. 782).

ρέσεις από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

27. Γι' αυτό και με πρόσφατες αποφάσεις [5] σε υποθέσεις που αφορούν επίσης τη διαχρονική διατήρηση των αποτελεσμάτων διατάξεων, οι οποίες δημιουργούσαν διακρίσεις και που εν τω μεταξύ καταργήθηκαν, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας « ουδόλως παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να εξαρτούν από προϋποθέσεις ή να περιορίζουν την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στο ίδιο το πεδίο εφαρμογής της » και ότι η προαναφερθείσα διάταξη « είναι αρκετά σαφής και ανεπιφύλακτη ώστε να μπορεί να γίνεται επίκλησή της από τις 23 Δεκεμβρίου 1984, ελλείψει μέτρων εφαρμογής, από τους ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να εξοβελίσουν την εφαρμογή κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο αυτό » ( βλέπε σκέψη 21 του σκεπτικού της αποφάσεως στην υπόθεση FNV και σκέψεις 14 και 16 του σκεπτικού της αποφάσεως στην υπόθεση Mc Dermott και Cotter ).

28. Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι « ώσπου να θεσπίσει η εθνική κυβέρνηση τα αναγκαία μέτρα εκτελέσεως, οι γυναίκες έχουν το δικαίωμα να τυγχάνουν της ίδιας μεταχειρίσεως και να εφαρμόζεται σ' αυτές το ίδιο σύστημα όπως και στους άνδρες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, σύστημα που παραμένει, ελλείψει εκτελέσεως της οδηγίας αυτής, το μόνο ισχυρό σύστημα αναφοράς » ( βλέπε αντιστοίχως σκέψεις 22 και 17 των αποφάσεων που σημειώθηκαν πιο πάνω ).

29. Ας προστεθεί σχετικώς ότι η ατελής ή μη ορθή μεταφορά αυτών των διατάξεων στο εθνικό δικαιο πρέπει να εξομοιωθεί με την πλήρη έλλειψη εκτελέσεως μιας οδηγίας ( υπό την έννοια ότι το κράτος αποδέκτης παρέμεινε απολύτως αδρανές ), όπως προκύπτει εξάλλου από τις τελευταία σημειωθείσες αποφάσεις.

30. Συνεπώς, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της, δεν προβλέπεται καμία παρέκκλιση που να επιτρέπει σ' ένα κράτος μέλος να παρατείνει τα αποτελέσματα που δημιουργούν διακρίσεις προγενεστέρων εθνικών διατάξεων και είναι εξίσου αντίθετο προς την οδηγία να διατηρούνται τέτοια αποτελέσματα, όπως και να διατηρούνται οι επίμαχες εθνικές διατάξεις.

31. Δεν είναι δυνατό να γίνεται επίκληση της φερομένης πολυπλοκότητας των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως για να παραλύσει η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Ακριβώς λόγω της πολυπλοκότητας των νομικών συστημάτων προέβλεψε η οδηγία προθεσμία εκτελέσεως αρκετά μακρά ( έξι ετών ) έτσι ώστε να μην είναι θεμιτό να επικαλούνται τα κράτη μέλη τέτοιες δυσχέρειες για να δικαιολογήσουν τη μη πλήρη και ορθή ακόμη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εντός των καθορισθεισών προθεσμιών ούτε είναι πολύ περισσότερο θεμιτό να εμποδίζονται, λόγω της παραλείψεως των κρατών μελών, οι ιδιώτες να απολαύουν διατάξεων της οδηγίας που ισχύουν άμεσα, μετακυλίοντας επί αυτών τις συνέπειες μιας αθέμιτης συμπεριφοράς [6].

32. Εξάλλου, στον εθνικό νομοθέτη ανήκει η αρμοδιότητα να επιλέξει τις μεθόδους πραγματοποιήσεως των αρχών και σκοπών της οδηγίας, για την καλύτερη αποφυγή παρόμοιων σκοπέλων.

33. Εν πάση περιπτώσει, όπως έχει δεχτεί επανειλημμένα το Δικαστήριο [7], τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν « διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή πραγματικές καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξεώς τους

5 — Βλέπε απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, υπόθεση 71/85, FNU (Συλλογή σ. 3855, ιδίως σ. 3870), και απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987, υπόθεση 286/85, Mc Dermott κατά Cotter (Συλλογή σ. 1453)· 6λέπε επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στις ίδιες υποθέσεις.

6 — Βλέπε απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση Becker, που έχει ήδη σημειωθεί, σκέψη 47 του σκεπτικού.

7 — Βλέπε, π.χ., τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1982, υποθέσεις 68 έως 73/81, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλογή 1982, σσ. 153, 163, 169, 175, 183 και 189.

για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις κοινοτικές οδηγίες». Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει απολύτως σαφώς ότι «το πολύπλοκο ορισμένων καταστάσεων μέσα σ' ένα κράτος δεν μπορεί να αλλοιώσει τη νομική φύση μιας κοινοτικής διατάξεως που ισχύει άμεσα, τούτο δε πολύ λιγότερο αφού ο κοινοτικός κανόνας πρέπει να επιβάλλεται με την ίδια ισχύ μέσα σε όλα τα κράτη μέλη» [8].

**IV** — 34. Κατά συνέπεια, προτείνουμε να δώσει το Δικαστήριο την εξής απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε προδικαστικά ο Social Security Commissioner του Λονδίνου:

«1) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1978, περί της προοδευτικής εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως έχει άμεσο αποτέλεσμα, έτσι ώστε να μπορεί να γίνει επίκλησή της, από τις 23 Δεκεμβρίου 1984, για τον αποκλεισμό της εφαρμογής κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη προς το προαναφερθέν άρθρο 4, παράγραφος 1.

2) Ελλείψει μέτρων εφαρμογής του άρθρου αυτού, οι γυναίκες δικαιούνται να τυγχάνουν της ίδιας μεταχειρίσεως και να απολαύουν του ίδιου συστήματος, όπως και οι άνδρες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, αφού, ελλείψει μέτρων που να θέτουν σε εφαρμογή την οδηγία, το εν λόγω σύστημα είναι το μόνο ισχυρό σύστημα αναφοράς· το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας μπορεί επομένως να το επικαλεστεί κυρίως μια έγγαμη γυναίκα, της οποίας απερρίφθη αίτημα παροχής συντάξεως αναπηρίας για το λόγο ότι δεν είχε προηγουμένως δικαίωμα άλλης κοινωνικής παροχής επειδή δεν πληρούσε μια προϋπόθεση που αφορούσε μόνο τις έγγαμες γυναίκες.»

8 — Απόφαση της 3ης Απριλίου 1968, υπόθεση 28/67, Molkerei-Zentrale, Rec. 1968, σ. 211, ιδίως σ. 228.