Στην υπόθεση 77/82,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Sozialgericht της Στουτγάρδης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΣ ΠΕΣΚΕΛΟΓΛΟΥ

και

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, Νυρεμβέργη, εκπροσωπούμενου από το διευθυντή τού Arbeitsamt της Στουτγάρδης,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών (ΕΕ ειδ. έκδ. της 19. 11. 1979, σ. 17),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα)

συγκείμενο από τους A. O'Keeffe, πρόεδρο τμήματος, P. Pescatore, G. Bosco, T. Koopmans και K. Bahlmann, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: P. Heim

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν δυνάμει του άρθρου 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ συνοψίζονται ως εξής:

I — Πραγματικά περιστατικά και έγγραφη διαδικασία

Η Πεσκέλογλου, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, η οποία γεννήθηκε το 1961 και

έχει την ελληνική ιθαγένεια, στις 29 Νοεμβρίου 1980 μετανάστευσε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για να διαμείνει με τον εκεί εγκατεστημένο σύζυγό της.

Στις 31 Μαΐου 1981 ζήτησε άδεια εργασίας για να εργασθεί ως βοηθός μαγείρου σε μια επιχείρηση στη Στουτγάρδη. Το αρμόδιο γραφείο εργασίας απέρριψε την αίτηση με το αιτιολογικό ότι η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη «δεν είχε συμπληρώσει το χρόνο αναμονής τριών ή τεσσάρων ετών που απαιτείται για τη σύζυγο που ακολουθεί το σύζυγο».

Η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία τροποποιήθηκε και έγινε δυσμενέστερη για την προσφεύγουσα στην κύρια δίκη μετά την υποβολή της αιτήσεώς της για χορήγηση άδειας εργασίας.

Κατά το παραπέμπον δικαστήριο, από το άρθρο 19 του Arbeitsförderungsgesetz, όπως ίσχυε ώς τις 13 Αυγούστου 1981, προκύπτει, σύμφωνα με τη διατύπωση του νόμου της 19ης Ιουνίου 1969 (BGBl. I, σ. 582), ότι «η αιτούσα δικαιούται να λάβει άδεια εργασίας, εφόσον η θέση που η ίδια υποδεικνύει δεν είναι δυνατό, ενόψει της καταστάσεως και της εξελίξεως της αγοράς εργασίας, να πληρωθεί από γερμανούς εργαζομένους ή από αλλοδαπούς που πρέπει να προτιμηθούν».

Η εν λόγω διάταξη όμως τροποποιήθηκε με τον έκτο νόμο περί τροποποιήσεως του Arbeitsförderungsgesetz (Wartezeitgesetz), που άρχισε να ισχύει στις 14 Αυγούστου 1981. Ο έκτος κανονισμός περί τροποποιήσεως του κανονισμού περί αδείας εργασίας θεσπίστηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 1981 σε εκτέλεση του άρθρου 19, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο του Arbeitsförderungsgesetz. Ο ανωτέρω κανονισμός άρχισε να ισχύει την 1η Οκτωβρίου 1981.

Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, του εν λόγω έκτου κανονισμού η άδεια εργασίας χορηγείται για πρώτη φορά στους συζήγους των αλλοδαπών εργαζομένων, «εφόσον έχουν διαμείνει νόμιμα επί 4 έτη εντός των ορίων της τοπικής ισχύος του κανονισμού αυτού· για απασχόληση σε κλάδους της οικονομίας, στους οποίους ο αριθμός των κενών θέσεων που έχουν δηλωθεί στο γραφείο εργασίας υπερβαίνει σημαντικά τον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων, η άδεια εργασίας μπορεί να χορηγηθεί στους συζύγους μετά από νόμιμη παραμονή δύο ετών».

Από τα προεκτεθέντα το Sozialgericht συνάγει ότι, σύμφωνα με το δίκαιο που ίσχυε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας την 1η Οκτωβρίου 1981, η προσφυγή στην κύρια δίκη είναι αβάσιμη. Επειδή όμως, κατ' αυτό, η εν λόγω ρύθμιση «ενδέχεται να προσκρούει στο άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της τελικής πράξεως της συνθήκης περί προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες», θεωρεί ότι έχει σημασία το αν με τη διάταξη αυτή «επιτρέπεται να καθίσταται αυστηρότερη η εσωτερική νομική κατάσταση», όπως εν προκειμένω.

Το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών ορίζει τα εξής:

«Τα παρόντα κράτη μέλη και η Ελληνική Δημοκρατία έχουν την ευχέρεια να διατηρούν σε ισχύ μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1988, έναντι αντιστοίχως των ελλήνων υπηκόων αφενός και των υπηκόων των παρόντων κρατών μελών αφετέρου, τις εθνικές διατάξεις που υποβάλλουν σε προηγούμενη άδεια τη μετανάστευση με σκοπό την άσκηση μισθωτής εργασίας και/ή την πρόσληψη σε μισθωτή απασχόληση.»

Σύμφωνα με το παραπέμπον δικαστήριο, «είναι αμφίβολο αν αυτός ο λεγόμενος ευρωπαϊκός κανόνας δικαίου επιτρέπει την ανωτέρω περιγραφείσα τροποποίηση του δικαίου προς το αυστηρότερο, όσον αφορά την πρώτη χορήγηση άδειας εργασίας σε έλληνες υπηκόους».

Επειδή πάντως υφίστανται αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως

προσχωρήσεως, κρίνει ότι επιβάλλεται η παραπομπή στο Δικαστήριο του ακόλουθου ερωτήματος:

«Μπορεί το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως και των προσαρμογών των συνθηκών, που περιλαμβάνονται στις πράξεις περί προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (BGBl. 1980, μέρος II, σσ. 230 και επόμενες) να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η μέχρι σήμερα εσωτερική ρύθμιση περί της πρώτης χορηγήσεως άδειας εργασίας σε έλληνα υπήκοο, η οποία περιέχεται στο άρθρο 19 του Arbeitsförderungsgesetz, [γερμανικού νόμου περί προωθήσεως της εργασίας], σύμφωνα με το οποίο η άδεια εργασίας χορηγείται ανάλογα με την κατάσταση και την εξέλιξη της αγοράς εργασίας και αφού ληφθούν υπόψη οι συνθήκες στη συγκεκριμένη περίπτωση, επιτρέπεται να καταστεί αυστηρότερη κατά τρόπο ώστε η πρώτη χορήγηση της άδειας εργασίας, ακόμη και στους έλληνες υπηκόους, να εξαρτάται επί πλέον, βάσει των συνδυασμένων διατάξεων του 6ου νόμου περί τροποποιήσεως του Arbeitsförderungsgesetz (νόμου περί του χρόνου αναμονής) της 3. 8. 1981 (BGBl. 1, σ. 802) και του 6ου κανονισμού περί τροποποιήσεως του κανονισμού περί αδείας εργασίας της 24. 9. 1981 (BGBl. I, σ. 1042), από τη συμπλήρωση χρόνου αναμονής τουλάχιστον δύο ετών;»

Η διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Φεβρουαρίου 1982.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από τους δικηγόρους Gutmann και Wohlfarth, η ελληνική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Κρανιδιώτη, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Berschel, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

Διαπιστώνοντας ότι ούτε κανένα κράτος μέλος ούτε κανένα όργανο των Κοινοτήτων που να είναι διάδικος ζήτησε την εκδίκαση της υποθέσεως από την ολομέλεια, το Δικαστήριο, με διάταξη της 15ης Δεκεμβρίου 1982, ανέθεσε την εκδίκαση της υποθέσεως στο τέταρτο τμήμα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφος 1 και 2, του κανονισμού διαδικασίας.

Το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα), μετά από έκθεση του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, αποφάσισε την έναρξη της προφορικής διαδικασίας χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Πάντως, ζήτησε από το Bundesanstalt für Arbeit ή από τη γερμανική κυβέρνηση να αναπτύξουν προφορικά τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

II — Γραπτές παρατηρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ

Η *προσφεύγουσα στην κύρια δίκη* θεωρεί ότι «πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο νόμος της 30ής Αυγούστου 1981, περί του χρόνου αναμονής, έρχεται σε σύγκρουση με το άρθρο 85 της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα». Κατ' αυτή, η μεταβατική ρύθμιση που έχει ως αντικείμενο να καταστήσει εφικτή την προοδευτική εναρμόνιση διαφορετικών καταστάσεων δεν είναι δυνατό να συνεπάγεται τη διεύρυνση των υφιστάμενων διαφορών μεταξύ των δύο κοινωνικών τάξεων. Το κράτος μέλος που προβαίνει σε τέτοιες ενέργειες παραβιάζει την αρχή της αμοιβαίας πίστης και εμπιστοσύνης και βλάπτει τον αντισυμβαλλόμενο.

Η *ελληνική κυβέρνηση* εκτιμά ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της συνθήκης προσχωρήσεως, τα κράτη μέλη και η Ελληνική Δημοκρατία δικαιούνται αλλά δεν υποχρεούνται

να διατηρήσουν την εθνική τους νομοθεσία μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1988 και ότι είναι δυνατή η μεταβολή της εν λόγω εθνικής νομοθεσίας επί το ευνοϊκότερο, όχι όμως και επί το δυσμενέστερο. Πράγματι, αυτό θα αντέκειτο στη λειτουργία της μεταβατικής περιόδου, που καθιερώθηκε προκειμένου να διευκολυνθεί — καί όχι να γίνει δυσχερέστερη — η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Κατά την ελληνική κυβέρνηση, το αποτέλεσμα της εκπνοής της μεταβατικής περιόδου είναι η ευρωπαϊκή ενοποίηση, που αποτελεί πρωταρχικό στόχο των συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Μια «οπισθοδρομούσα» μεταβατική περίοδος θα ήταν αντικοινοτική.

Η ελληνική κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι η θέσπιση από κράτος μέλος κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου δυσμενέστερης νομοθεσίας προσκούει στην αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, αποτελεί αλλοίωση του «κοινοτικού κεκτημένου» και κατά συνέπεια παραβίαση κεκτημένου ήδη δικαιώματος.

Επειδή στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για παραβίαση στοιχειώδους δικαιώματος της προσφεύγουσας, δηλαδή του δικαιώματος για εργασία, συντρέχει, κατά την άποψη της ελληνικής κυβερνήσεως, εφαρμογή της ευρωπαϊκής συμβάσεως περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στη συνέχεια η ελληνική κυβέρνηση επιδιώκει να αποδείξει ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της συνθήκης προσχωρήσεως είναι «αμέσου εφαρμογής» και ότι «δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις στους υπηκόους των κρατών μελών». Από τα προηγηθέντα συμπεραίνει ότι η δυνατότητα μεταβολής της εσωτερικής νομοθεσίας κράτους μέλους επί το δυσμενέστερο θα συνιστούσε και παράβαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου, αφού θα καταστούσε «χειρότερη» τη θέση υπηκόου άλλου κράτους μέλους.

Τέλος, «με βάση την αρχή stand-still θα ήταν απαράδεκτη μεταβολή του είδους αυτού στην εσωτερική νομοθεσία».

Κατά συνέπεια, «η ελληνική κυβέρνηση επιθυμεί να προτείνει όπως το Δικαστήριο απαντήσει στην ερώτηση που του υπεβλήθη ότι δεν είναι δυνατό το άρθρο 45, παράγραφος 1, εδάφιο 2, της συνθήκης προσχωρήσεως να ερμηνευθεί κατά τέτοιο τρόπο που να δίνει τη δυνατότητα σε κράτος μέλος να τροποποιήσει την εσωτερική του νομοθεσία επί το αυστηρότερο απ' ό,τι ίσχυε κατά το χρόνο υπογραφής της συνθήκης προσχωρήσεως».

Η *Επιτροπή* διευκρινίζει καταρχάς ότι τα νομικά ζητήματα που θέτει το ερώτημα του Sozialgericht της Στουτγάρδης αφορούν «το περιεχόμενο και την έκταση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας στο κοινοτικό δίκαιο». Αποτελώντας ένα από τα θεμέλια της Κοινότητας, η αρχή αυτή εντάσσεται στο σύνολο των σκοπών που επιδιώκει η συνθήκη και αποτελεί επομένως ιδιαίτερο γνώρισμα της Κοινότητας σε ένα βασικό σημείο.

Η προσχώρηση ενός νέου κράτους μέλους δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την τροποποίηση της αρχής αυτής στο πλαίσιο των «όρων προσχωρήσεως» και των «προσαρμογών που καθίστανται αναγκαίες», όπως προβλέπει το άρθρο 237 της συνθήκης.

Βέβαια, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής φάσεως, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μπορεί να υποστεί περιορισμούς όσον αφορά τις σχέσεις των αρχικών κρατών μελών με το νέο κράτος μέλος· πάντως, «δεν θα πρόκειται παρά για ρύθμιση που θα είναι μεταβατική και θα περιορίζεται κατά το περιεχόμενό της σε ό,τι είναι απόλυτα αναγκαίο».

Υπό το πνεύμα αυτό, δηλαδή σαν εξαίρεση που είναι περιορισμένη χρονικά και που το περιεχόμενό της είναι οριοθετημένο με

σαφήνεια, συντάχθηκαν οι μεταβατικές διατάξεις που προβλέπονται από τα άρθρα 44 και επόμενα της πράξεως προσχωρήσεως και με αυτό το πνεύμα πρέπει να ερμηνευθούν. Έτσι, το άρθρο 44 της εν λόγω πράξεως προσχωρήσεως καθορίζει σαφώς τη σχέση κανόνα προς εξαίρεση, αναγνωρίζοντας την καταρχήν εφαρμογή του άρθρου 48 της συνθήκης ΕΟΚ και μη περιορίζοντας τον κανόνα αυτό παρά μόνο μέσα στα όρια που προβλέπουν ρητά τα άρθρα 45 και επόμενα.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, το γεγονός ότι το άρθρο 45 της πράξεως προσχωρήσεως παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να «διατηρούν σε ισχύ» τις εθνικές διατάξεις τους αποσκοπεί στο να καταστεί δυνατό τα κράτη μέλη «να οργανωθούν ώστε να προσαρμοστούν προοδευτικά στη νέα κατάσταση». Αν, αντίθετα, η διάταξη αυτή ερμηνευόταν «σαν ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη να αποφύγουν, πέρα από τα καθορισμένα όρια, την υλοποίηση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας», θα «ήταν ριζικά αντίθετη προς τους σκοπούς της μεταβατικής ρυθμίσεως».

Επί πλέον, η έκφραση «διατηρούν σε ισχύ», όπως αποδίδεται σε όλες τις γλώσσες, αποδεικνύει ότι η διατήρηση του status quo των εθνικών διατάξεων αποτελεί το έσχατο όριο, πέρα από το οποίο δεν γίνεται δεκτός κανένας περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Την ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνει η «κοινή δήλωση περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων» στην οποία προέβησαν τα κράτη μέλη με την ευκαιρία της προσχωρήσεως και η οποία περιλαμβάνεται στην τελική πράξη.

Η Επιτροπή κρίνει ακόμη ότι εθνικές διατάξεις σαν αυτές που αφορά η παρούσα υπόθεση θεσπίζονται κατά παράβαση του άρθρου 48 της συνθήκης ΕΟΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 45, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της πράξεως προσχωρήσεως και κατά συνέπεια είναι άκυρες.

Κατά την Επιτροπή, την κρίση αυτή δεν διαψεύδει το άρθρο 45, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως προσχωρήσεως. Πράγματι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, όταν ένα μέλος της οικογένειας του διακινούμενου εργαζομένου έχει διαμείνει τουλάχιστον τρία έτη στο έδαφος του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένο με τον εργαζόμενο αυτό, δικαιούται ελεύθερα να εργάζεται, χωρίς άλλες διατυπώσεις και αναξάρτητα από οποιαδήποτε εθνική διάταξη, όπως προκύπτει από τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).

Ακόμα και αν δεν συντρέχει η προϋπόθεση της τριετούς διαμονής του μέλους της οικογένειας του διακινούμενου εργαζομένου, οι γενικές πάντως διατάξεις του εσωτερικού δικαίου που αφορούν τη δυνατότητα εργασίας των αλλοδαπών εργαζομένων εφαρμόζονται στο μέλος αυτό κατά τη μεταβατική περίοδο. Επειδή οι εθνικές διατάξεις αυτές πρέπει να τηρούν την υποχρέωση του «stand-still», όπως προβλέπεται από το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως προσχωρήσεως, οποιαδήποτε ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, υπό την έννοια ότι το άρθρο αυτό επιτρέπει στον εθνικό νομοθέτη, παρά την εν λόγω υποχρέωση, να «προσαρμόσει», ειδικά μάλιστα για τα μέλη της οικογένειας του διακινούμενου εργαζομένου, τις ευνοϊκότερες προϋφιστάμενες εθνικές διατάξεις προς τους δυσμενέστερους όρους που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο θα αποτελούσε διαστρέβλωση.

Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι στην πραγματικότητα μία κατηγορία προσώπων που ευνοούνται σύμφωνα με το πνεύμα και τους σκοπούς της μεταβατικής ρυθμίσεως, δηλαδή τα μέλη των οικογενειών των ελλήνων υπηκόων, βρίσκεται σε δυσμενέστερη θέση από τη θέση των υπόλοιπων ελλήνων υπηκόων, οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να επικαλεσθούν την υποχρέωση του «stand-still» του άρθρου 45, παρά-

γραφος 1, δεύτερο εδάφιο, χωρίς καμιά άλλη τυπική προϋπόθεση.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το Sozialgericht της Στουτγάρδης:

«Το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και περί των προσαρμογών των συνθηκών πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει στους εθνικούς νομοθέτες να τροποποιήσουν τις εθνικές διατάξεις που ίσχυαν κατά το χρόνο της προσχωρήσεως και υπέβαλλαν σε προηγούμενη άδεια τη μετανάστευση προς άσκηση μισθωτής εργασίας και/ή την πρόσληψη σε μισθωτή απασχόληση κατά τρόπο ώστε να επιβάλλονται πρόσθετοι περιορισμοί στα αναγνωρισμένα — δυνάμει των εν λόγω εθνικών διατάξεων — δικαιώματα των ελλήνων διακινούμενων εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους.»

III — Προφορική διαδικασία

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Gutmann, η ελληνική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Ευάγγελο Τσεκούρα, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Beschel, μέλος της νομικής υπηρεσίας της, ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους και απάντησαν στα ερωτήματα που τους υπέβαλε το Δικαστήριο κατά τη συνεδρίαση της 26ης Ιανουαρίου 1983.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983.

Σκεπτικό

1 Με διάταξη της 15ης Φεβρουαρίου 1982, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Φεβρουαρίου 1982, το Sozialgericht της Στουτγάρδης υπέβαλε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών (ΕΕ ειδ. έκδ. της 19. 11. 1979, σ. 17), (στο εξής: πράξη προσχωρήσεως).

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του Sozialgericht της Στουτγάρδης μεταξύ της Αναστασίας Πεσκέλογλου, ελληνίδας υπηκόου που διαμένει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, και του Bundesanstalt für Arbeit της Νυρεμβέργης, αντικείμενο της οποίας αποτελεί το δικαίωμα της Πεσκέλογλου να λάβει άδεια εργασίας.

3 Η Πεσκέλογλου μετανάστευσε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 29 Νοεμβρίου 1980 για να διαμείνει με τον εκεί εγκατεστημένο σύζυγό της.

Στις 31 Μαΐου 1981 ζήτησε άδεια εργασίας για να εργαστεί σε μια επιχείρηση στη Στουτγάρδη· το αρμόδιο γραφείο εργασίας απέρριψε την αίτηση αυτή με το αιτιολογικό ότι η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη «δεν είχε συμπληρώσει το χρόνο αναμονής τριών ή τεσσάρων ετών που απαιτείται για τη σύζυγο που ακολουθεί το σύζυγο».

4 Κατά το Sozialgericht, βάσει των ισχυουσών μέχρι τις 13 Αυγούστου 1981 εθνικών διατάξεων — το άρθρο 19 του Arbeitsförderungsgesetz, όπως είχε τροποποιηθεί από το νόμο της 19ης Ιουνίου 1969 (BGBl. I, σ. 582) — οι σύζυγοι των αλλοδαπών εργαζομένων έχουν δικαίωμα να λάβουν άδεια εργασίας, εφόσον η θέση που υποδεικνύουν δεν είναι δυνατό, ενόψει της καταστάσεως και της εξελίξεως της αγοράς εργασίας, να πληρωθεί από γερμανούς εργαζομένους ή από αλλοδαπούς που πρέπει να προτιμηθούν.

5 Σύμφωνα όμως με τη νομοθεσία που ισχύει από την 1η Οκτωβρίου 1981 μετά από τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων, η άδεια εργασίας μπορεί να χορηγηθεί για πρώτη φορά στους συζύγους των αλλοδαπών εργαζομένων, εφόσον έχουν διαμείνει νόμιμα επί τέσσερα έτη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας· πάντως, «για απασχόληση σε κλάδους της οικονομίας, στους οποίους ο αριθμός των κενών θέσεων που έχουν δηλωθεί στο γραφείο εργασίας υπερβαίνει σημαντικά τον αριθμό των εγγεγραμμένων ανέργων, η άδεια εργασίας μπορεί να χορηγηθεί στους συζύγους μετά από νόμιμη παραμονή δύο ετών».

6 Το Sozialgericht, έκρινε ότι έπρεπε να αποφανθεί βάσει της νομοθεσίας που ίσχυε από την 1η Οκτωβρίου 1981 και ότι η προσφυγή στην κύρια δίκη είναι επομένως αβάσιμη. Επειδή θεώρησε όμως αμφίβολο αν οι επελθούσες τροποποιήσεις συμβιβάζονται με το άρθρο 45, παράγραφος 1, της πράξεως προσχωρήσεως, αποφάσισε να αναβάλει την έκδοση οριστικής αποφάσεως και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

«Μπορεί το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως και των προσαρμογών των συνθηκών, που περιλαμβάνονται στις πράξεις περί προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (BGBl. 1980, μέρος II, σσ. 230 και επόμενες) να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η μέχρι σήμερα εσωτερική ρύθμιση περί της πρώτης χορηγήσεως άδειας εργασίας σε έλληνα υπήκοο, η οποία περιέχεται στο άρθρο 19 του Arbeitsförderungsgesetz [γερμανικού νόμου περί προωθήσεως της εργασίας], σύμφωνα με το οποίο η άδεια εργασίας χορηγείται ανάλογα με την κατάσταση και την εξέλιξη της αγοράς εργασίας και

αφού ληφθούν υπόψη οι συνθήκες στη συγκεκριμένη περίπτωση, επιτρέπεται να καταστεί αυστηρότερη κατά τρόπο ώστε η πρώτη χορήγηση της άδειας εργασίας, ακόμη και στους έλληνες υπηκόους, να εξαρτάται επί πλέον, βάσει των συνδυασμένων διατάξεων του 6ου νόμου περί τροποποιήσεως του Arbeitsförderungsgesetz (νόμου περί του χρόνου αναμονής) της 3. 8. 1981 (BGBl. I, σ. 802) και του 6ου κανονισμού περί τροποποιήσεως του κανονισμού περί αδείας εργασίας της 24. 9. 1981 (BGBl. I, σ. 1042), από τη συμπλήρωση χρόνου αναμονής τουλάχιστον δύο ετών;»

7 Με το εν λόγω ερώτημα το Sozialgericht της Στουτγάρδης ζητεί να μάθει αν το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξεως προσχωρήσεως επιτρέπει να καταστεί δυσμενέστερη έναντι των ελλήνων υπηκόων η εθνική ρύθμιση που ίσχυε πριν από τις 14 Αυγούστου 1981, με την προσθήκη συμπληρωματικού όρου περί παραμονής στους ήδη υφιστάμενους όρους για τη χορήγηση άδειας εργασίας.

8 Το άρθρο 45, παράγραφος 1, της πράξεως προσχωρήσεως ορίζει στο πρώτο εδάφιο ότι τα άρθρα 1 μέχρι και 6, και 13 μέχρι και 23 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), εφαρμόζονται στα τότε κράτη μέλη έναντι των ελλήλων υπηκόων μόνο από την 1η Ιανουαρίου 1988. Το δεύτερο εδάφιο προβλέπει ότι κατά τη μεταβατική περίοδο τα τότε κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να διατηρούν σε ισχύ, έναντι των ελλήνων υπηκόων, τις εθνικές διατάξεις που υποβάλλουν σε προηγούμενη άδεια τη μετανάστευση με σκοπό την άσκηση μισθωτής εργασίας και/ή την πρόσληψη σε μισθωτή απασχόληση.

9 Συνεπώς, η διάταξη αυτή εφαρμόζεται έναντι όλων των ελλήνων εργαζομένων, ενώ η κατάσταση των συζύγων και των συντηρούμενων τέκνων προβλέπεται ρητά στην παράγραφο 2 του άρθρου 45 της πράξεως προσχωρήσεως. Η εν λόγω παράγραφος ορίζει στο πρώτο εδάφιο ότι το άρθρο 11 του κανονισμού 1612/68, που μεταξύ άλλων παρέχει στο σύζυγο δικαίωμα εργασίας εφαρμόζεται στα τότε κράτη μέλη έναντι των ελλήνων υπηκόων μόνο από την 1η Ιανουαρίου 1986. Ως μεταβατικό μέτρο το δεύτερο εδάφιο προβλέπει ότι τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους δικαιούνται να απασχολούνται στο έδαφος του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένα με τον εργαζόμενο, εφόσον διαμένουν τουλάχιστον από τρία έτη στην επικράτεια

αυτή· το χρονικό διάστημα αυτό περιορίστηκε σε 18 μήνες από την 1η Ιανουαρίου 1984. Πάντως, το τρίτο εδάφιο προβλέπει ρητά ότι οι διατάξεις της εν λόγω παραγράφου 2 «δεν θίγουν τις ευνοϊκότερες εθνικές διατάξεις».

10 Στην παρούσα υπόθεση η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη είναι ελληνίδα υπήκοος παντρεμένη με εργαζόμενο που έχει την ίδια ιθαγένεια· συνεπώς υπάγεται τόσο στο άρθρο 45, παράγραφος 1, όσο και στο άρθρο 45, παράγραφος 2. Επειδή το ερώτημα του παραπέμποντος εθνικού δικαστηρίου αφορά ρητά το άρθρο 45, παράγραφος 1, πρέπει να εξεταστεί καταρχάς η διάταξη αυτή.

11 Η μεταβατική διάταξη την οποία περιλαμβάνει το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 45 της πράξεως προσχωρήσεως αφήνει στα παλαιά κράτη μέλη την ευχέρεια να διατηρούν σε ισχύ μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1988 έναντι των ελλήνων υπηκόων τις εθνικές διατάξεις που υποβάλλουν σε προηγούμενη άδεια τη μετανάστευση με σκοπό την άσκηση μισθωτής εργασίας και/ή την πρόσληψη σε μισθωτή απασχόληση. Πρέπει να σημειωθεί ότι ίδια ευχέρεια παρασχέθηκε και στην Ελλάδα όσον αφορά τη σχέση της με τα λοιπά κράτη μέλη.

12 Η εν λόγω διάταξη, σκοπός της οποίας είναι να αποφευχθούν οι λόγω της προσχωρήσεως διαταραχές στην αγορά εργασίας τόσο της Ελλάδας όσο και των άλλων κρατών μελών, που θα ήταν δυνατό να προκληθούν από την αιφνίδια και εκτεταμένη μετακίνηση εργαζομένων, συνιστά παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που καθιερώνει το άρθρο 48 της συνθήκης ΕΟΚ. Άρα πρέπει να ερμηνευτεί στενά, σύμφωνα με το άρθρο 44 της πράξεως προσχωρήσεως, που καθιερώνει την αρχή της άμεσης εφαρμογής του άρθρου 48 της συνθήκης υπό την επιφύλαξη των μεταβατικών διατάξεων που προβλέπονται μεταξύ άλλων από το άρθρο 45.

13 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εξουσιοδοτείται να διατηρεί προϋφιστάμενους περιορισμούς, σε καμιά όμως περίπτωση δεν μπορεί κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου να καταστήσει δυσμενέστερους, με τη θέσπιση νέων περιοριστικών μέτρων, τους όρους που αφορούν την εξεύρεση εργασίας από τους έλληνες υπηκόους.

14 Το άρθρο 45, παράγραφος 2, δεν αντίκειται προς το συμπέρασμα αυτό. Πράγματι, είναι υπερβολικό να ερμηνευτεί το άρθρο 45, παράγραφος 2, υπό την

έννοια ότι ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να καταστήσει δυσμενέστερους τους όρους που αφορούν το δικαίωμα για απασχόληση των συζύγων μόνο και των μελών της οικογένειας, δεδομένου ότι η ερμηνεία αυτή καταλήγει στο απαράδεκτο αποτέλεσμα οι τελευταίοι αυτοί να βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση από ό,τι γενικά οι έλληνες υπήκοοι.

15 Κατά συνέπεια, η απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα είναι ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, της πράξεως προσχωρήσεως πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται οι εθνικές διατάξεις που αφορούν τη χορήγηση για πρώτη φορά άδειας εργασίας σε έλληνες υπηκόους να γίνονται περιοριστικότερες μετά την έναρξη της ισχύος της πράξεως προσχωρήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

16 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ελληνική κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Διά ταύτα

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα)

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 15ης Φεβρουαρίου 1982 το Sozialgericht της Στουτγάρδης αποφαίνεται:

Το άρθρο 45, παράγραφος 1, της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και περί των προσαρμογών των συνθηκών (ΕΕ ειδ. έκδ. της 19. 11. 1979, σ. 17), πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν

επιτρέπεται οι εθνικές διατάξεις που αφορούν τη χορήγηση για πρώτη φορά άδειας εργασίας σε έλληνες υπηκόους να γίνονται περιοριστικότερες μετά την έναρξη της ισχύος της πράξεως προσχωρήσεως.

O'Keeffe Pescatore Bosco

Koopmans Bahlmann

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Μαρτίου 1983.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος του τέταρτου τμήματος

A. O'Keeffe

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 23 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η Πεσκέλογλου είναι ελληνίδα υπήκοος. Στις 28 Νοεμβρίου 1980 μετανάστευσε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για να διαμείνει με το σύζυγό της, προφανώς έλληνα υπήκοο που εργαζόταν στη Γερμανία. Στις 31 Μαΐου 1981 ζήτησε άδεια εργασίας για να εργαστεί ως βοηθός μαγείρου στη Στουτγάρδη. Η αίτησή της απορρίφθηκε. Φαίνεται ότι η αρχική απόφαση ελήφθη στις 30 Ιουνίου 1981, ενώ η προσφυγή κατά της εν λόγω αποφάσεως απορρίφθηκε στις 28 Αυγούστου 1981.

Η Πεσκέλογλου άσκησε προσφυγή ενώπιον του Sozialgericht της Στουτγάρδης κατά του ομοσπονδιακού γραφείου εργασίας (Bundesanstalt für Arbeit) για την ακύρωση της αποφάσεως που απέρριπτε την αίτησή της για χορήγηση άδειας εργασίας. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου τονίστηκαν τα ακόλουθα σημεία:

α) το άρθρο 19 του νόμου περί προωθήσεως της εργασίας (Arbeitsförderungsgesetz, όπως τροποποιήθηκε με το νόμο της 19ης Ιουνίου 1969, Bundesgesetzblatt I, σ. 582) όριζε ότι η χορήγηση άδειας εργασίας σε μη γερμανούς υπηκόους εξαρτάται από την κατάσταση της αγοράς εργασίας και τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως,

1 — Μετάφραση από τα αγγλικά.