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.

6) από τις 14 Αυγούστου 1981 όμως η χορήγηση άδειας εργασίας για πρώτη φορά εξαρτάται για ορισμένες κατηγορίες προσώπων από τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου παραμονής και

γ) με τον «έκτο κανονισμό» περί τροποποιήσεως του κανονισμού περί αδείας εργασίας, της 24ης Σεπτεμβρίου 1981, μπορεί να χορηγηθεί άδεια εργασίας στους συζύγους των αλλοδαπών εργαζομένων, εφόσον έχουν διαμείνει επί 4 έτη στη Γερμανία, εκτός αν σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας υπάρχει σοβαρή έλλειψη εργαζομένων, οπότε η απαιτούμενη περίοδος παραμονής μπορεί να μειωθεί σε 2 έτη.

Το ομοσπονδιακό γραφείο εργασίας υποστήριξε ότι, επειδή η Πεσκέλογλου δεν είχε συμπληρώσει τον απαιτούμενο χρόνο παραμονής, δεν είχε ως σύζυγος αλλοδαπού εργαζομένου το δικαίωμα να της χορηγηθεί άδεια εργασίας, έστω και αν η σχετική νομοθεσία τροποποιήθηκε μετά την υποβολή της αιτήσεώς της και μετά την πρώτη απόρριψη της αιτήσεώς της.

Το Sozialgericht δέχτηκε ότι η σχετική νομοθεσία εφαρμόζεται ακόμη και σε αιτήσεις που υποβλήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος της και ότι δεν είναι δυνατό να ερμηνευτεί στενά, ώστε η αιτούσα να αποκτήσει δικαίωμα για άδεια εργασίας.

Πάντως, το Sozialgericht έκρινε ότι είναι αμφίβολο αν οι τροποποιήσεις του νόμου που επήλθαν τον Αύγουστο και Σεπτέμβριο 1981 συμβιβάζονται με το άρθρο 45, παράγραφος 1, της «πράξεως περί προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών» (ΕΕ ειδ. έκδ. της 19. 11. 1979, σ. 17) και αποφάσισε να παραπέμψει το ζήτημα αυτό στο Δικαστήριο. Το Sozialgericht ζητεί δηλαδή από το Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ, να κρίνει αν το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 45 της πράξεως προσχωρήσεως πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι επιτρέπεται να καταστεί αυστηρότερη η νομοθεσία που ίσχυε πριν από τις 14 Αυγούστου 1981 με τη θέσπιση νέου όρου για ορισμένο χρόνο παραμονής.

Παρόλο ότι στην προκειμένη περίπτωση η άδεια εργασίας έχει ήδη χορηγηθεί, το Sozialgericht δεν απέσυρε την αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως από το Δικαστήριο, επειδή εξακολουθεί να εκκρεμεί η δίκη στην οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι η αρχική απόφαση είναι παράνομη.

Το άρθρο 45, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα άρθρα 1 μέχρι και 6, και 13 μέχρι και 23 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), που αφορούν την εξεύρεση εργασίας και το συμψηφισμό προσφοράς και ζητήσεως εργασίας, πρόκειται να εφαρμοστούν στα υπόλοιπα κράτη μέλη έναντι των ελλήνων υπηκόων μόνο από την 1η Ιανουαρίου 1988. Στο ενδιάμεσο διάστημα τα υπόλοιπα εκτός από την Ελλάδα 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».

Υπάρχει και μια συμπληρωματική διάταξη, στο άρθρο 45, παράγραφος 2, που αφορά τις οικογένειες των εργαζομένων. Το άρθρο 11 του κανονισμού 1612/68 (που παρέχει το δικαίωμα εργασίας στο σύζυγο και τα τέκνα του εργαζομένου) εφαρμόζεται έναντι των ελλήνων υπηκόων στα υπόλοιπα κράτη μέλη μόνο από την 1η Ιανουαρίου 1986. Και στην περίπτωση αυτή υπάρχει μια μεταβατική διάταξη. Τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου δικαιούνται να απασχολούνται στο έδαφος του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένα με τον

εργαζόμενο, εφόσον διαμένουν τουλάχιστον από τρία έτη στην επικράτεια αυτή, περίοδο που σύντομα θα μειωθεί σε 18 μήνες. Πάντως, προβλέπεται ρητά ότι οι διατάξεις της παραγράφου 2 σχετικά με τις οικογένειες των εργαζομένων «δεν θίγουν τις ευνοϊκότερες εθνικές διατάξεις».

Η Επιτροπή και η ελληνική κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι το άρθρο 45, παράγραφος 1, απαγορεύει την επιβολή περαιτέρω περιορισμών σχετικά με τις άδειες εργασίας μετά την έναρξη της ισχύος της πράξεως προσχωρήσεως και ότι αυτό συνάγεται όχι μόνο από την ορθή ερμηνεία του εν λόγω άρθρου, αλλά και από το λόγο ότι η αντίθετη λύση θα συνιστούσε παραβίαση θεμελιώδους αρχής της Κοινότητας, θα αντέκειτο στη λειτουργία της μεταβατικής περιόδου, κατά την οποία τα κράτη μέλη θα πρέπει είτε να προωθήσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είτε να απόσχουν από κάθε μέτρο που θα καθιστούσε τους όρους περιοριστικότερους, και θα έθιγε κεκτημένα δικαιώματα καθώς και την ευρωπαϊκή σύμβαση περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Νομίζω ότι ο όρος «διατηρώ σε ισχύ» (στο γαλλικό κείμενο «maintenir») επελέγη ειδικά για να παράσχει την ευχέρεια στα κράτη μέλη να διατηρήσουν το status quo κατά τη μεταβατική περίοδο. Σύμφωνα με τη γραμματική ερμηνεία, η εξουσία «διατηρήσεως σε ισχύ» των εθνικών διατάξεων που δεν συνοδεύεται από ρητή εξουσιοδότηση για τροποποιήσεις δεν σημαίνει τίποτε περισσότερο από «διατήρηση σε ισχύ των υφισταμένων διατάξεων». Δεν περιλαμβάνει την ευχέρεια θεσπίσεως περαιτέρω περιοριστικών όρων στις ήδη ισχύουσες διατάξεις.

Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατά το άρθρο 48 της συνθήκης ΕΟΚ συνιστά ένα από τα θεμέλια της Κοινότητας και οποιαδήποτε παρέκκλιση από την αρχή αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά (βλέπε παραδείγματος χάρη υπόθεση 36/75, Rutili κατά υπουργού εσωτερικών, ECR 1975, σ. 1219, στις σσ. 1229 και 1231). Επειδή η προσχώρηση ενός νέου κράτους μέλους συνεπάγεται την αιφνίδια αύξηση του συνολικού εργατικού δυναμικού της Κοινότητας και θα ήταν δυνατό να καταλήξει σε μετακινήσεις ευρείας κλίμακας και ενδεχομένως να δημιουργήσει προβλήματα στις οικονομικές, κοινωνικές και εργατικές σχέσεις, είναι δυνατό να θεωρηθεί αναγκαία και δικαιολογημένη η μετάθεση της παροχής του δικαιώματος αυτού μετά την παρέλευση μιας μεταβατικής περιόδου, κατά τη διάρκεια της οποίας διατηρούνται σε ισχύ τα υφιστάμενα μέτρα. Το να επιτραπεί όμως η θέσπιση περαιτέρω περιορισμών θα προσέκρουε στο άρθρο 48 και δεν πρέπει να συναχθεί ότι παρέχεται η εξουσία αυτή, εφόσον δεν προβλέπεται ρητά.

Κατά τη γνώμη μου συνεπώς, το άρθρο 45, παράγραφος 1, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι, ενώ παρέχει την εξουσία για τη διατήρηση των ισχυουσών διατάξεων, δεν επιτρέπει την επιβολή περαιτέρω περιορισμών.

Δεν νομίζω ότι το άρθρο 45, παράγραφος 2, αντίκειται στην ερμηνεία αυτή. Κατά το άρθρο αυτό, δίδεται στο σύζυγο το πρόσθετο δικαίωμα να απασχοληθεί μετά από τριετή παραμονή, ανεξάρτητα από το τι προβλέπουν σχετικά οι εθνικές διατάξεις. Αν η διάταξη του άρθρου αυτού είναι ευνοϊκότερη από τις εθνικές διατάξεις, ο σύζυγος μπορεί να την επικαλεστεί. Αντίθετα, αν ευνοϊκότερες είναι οι εθνικές διατάξεις, μπορεί να επικαλεστεί αυτές. Οι εθνικές διατάξεις δεν είναι δυνατό (δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 45) να καταστούν δυσμενέστερες από ό,τι κατά την ημέρα της ενάρξεως της ισχύος της πράξεως προσχωρήσεως.

Καταλήγω επομένως στο συμπέρασμα ότι από τους παραπάνω λόγους επιβεβαιώνεται η άποψη που υποστηρίζουν η Επιτροπή και η ελληνική κυβέρνηση και ότι συνεπώς παρέλκει η εξέταση του ζητήματος κατά πόσο παραβιάσθηκαν «κεκτημένα δικαιώματα» ή η ευρωπαϊκή σύμβαση περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Συνεπώς, η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα έχει ως εξής:

Το άρθρο 45, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της «πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών» δεν πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι επιτρέπεται οι εθνικές διατάξεις που υποβάλλουν σε προηγούμενη άδεια τη μετανάστευση με σκοπό την άσκηση μισθωτής εργασίας και/ή την πρόσληψη σε μισθωτή απαχόληση να γίνουν περισσότερο περιοριστικές έναντι των ελλήνων υπηκόων κατά το διάστημα μεταξύ της ενάρξεως της ισχύος της πράξεως και της 1ης Ιανουαρίου 1988 και συγκεκριμένα δεν πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι επιτρέπεται η κατά το άρθρο 19 του νόμου περί προωθήσεως της εργασίας (Arbeitsförderungsgesetz) χορήγηση άδειας εργασίας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να εξαρτηθεί από τον πρόσθετο όρο της συμπληρώσεως χρόνου παραμονής τουλάχιστον 2 ετών.